

II

**PERSPECTIVAS SOBRE
IDENTIDAD E INTERESES
NACIONALES DE COLOMBIA**

Los intereses nacionales de Colombia y su protección: el desafío para una estrategia de seguridad nacional

Helder Fernán Giraldo Bonilla* y Fabricio Cabrera Ortiz**

Introducción

El interés de este capítulo es proveer algunas ideas que se instauren como base para facilitar el desarrollo de una práctica sistemática de la cultura del pensamiento estratégico como sociedad, en un mundo donde cada vez tiene más cabida y responsabilidad la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas. El entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo –VICA–, que se vio al término de la Posguerra Fría, ha dado paso a la competición estratégica expresada en los intereses emergentes

* Mayor General, profesional en Ciencias Militares del Arma de Infantería, especialista en Ciencias de la Educación, en Gerencia de Recursos Humanos, en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados, DICA, y en Docencia Universitaria. Magíster en Seguridad y Defensa Nacional y doctor Honoris Causa en Educación de Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Contacto: helder.giraldo@esdegue.edu.co.

** Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y en Administración de Recursos Militares. Magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales. Doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Contacto: facaor@gmail.com.

y revisionistas de China y de Rusia, países que disputan la hegemonía de la que gozó Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el fin de la Posguerra Fría, cuya materialización se concretó con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Tales circunstancias han sido reconocidas por este último país en su Estrategia de Defensa de 2018, en la que ya no aparece el terrorismo como su principal amenaza, sino el pensamiento estratégico de China y Rusia señalado anteriormente (EE. UU., Department of Defense's, 2018) y frente al cual Estados Unidos “podría decantarse entre dos posibles grandes estrategias: hegemonía, en sus variantes liberal o no liberal, y restricción o moderación” (Ayuela Azcárate, 24 de junio de 2020, pág. 8). Por otro lado, el desenlace de la pandemia causada por el COVID-19 tendrá consecuencias de carácter político, económico y social, que aunque ya se empiezan avizorar, es muy temprano para describirlas en detalle; sin embargo, su impacto sobre las sociedades y los Estados hasta el momento ha sido devastador.

En este contexto, las estrategias de empoderamiento y protección promulgadas bajo el concepto de la seguridad humana, en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, cobran un singular sentido. El empoderamiento se proyecta de abajo hacia arriba –del pueblo hacia el Estado– y tiene como fin dar cabida y participación a los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas y las decisiones relacionadas con el desarrollo y el bienestar social. Esta facultad demanda acciones responsables que busquen el bien común e igualmente requieren de la preparación y el conocimiento de la ciudadanía, de tal modo que esté habilitada para su participación responsable.

Desde otra perspectiva, la protección como segunda línea estratégica de la seguridad humana exige de los conductores políticos el logro del bienestar y el desarrollo de la población (PNUD, 1994). Sin embargo, no pueden desconocerse las dificultades que asumen los líderes políticos a la hora de enfrentar las complejidades del mundo moderno –tal cual ha sido demostrado con el caso del COVID-19– en la medida en que los obliga a contener y solucionar los síntomas de la cotidianidad, lo cual les hace perder la visión a largo plazo y la prevención del tiempo y de los recursos necesarios para enfrentar las raíces de los problemas estratégicos, de manera que se puedan solventar radicalmente y así moldear el futuro que persiguen los intereses nacionales del Estado. De lo anterior, se manifiesta la importancia de conocer la imbricación que representan la estrategia, los intereses nacionales y el poder nacional.

La estrategia tiene un superlativo que se expresa en dos palabras: gran estrategia. Se trata de un concepto que supone la articulación entre

la política exterior y la seguridad nacional para alcanzar los más altos intereses de un país (Freedman, 2016) y normalmente es desarrollada e implementada por las grandes potencias. Este esquivo concepto genera una amplia discusión que ha sido suficientemente referenciada por expertos como Hal Brands, Colin Gray, Robert J. Art y Christopher Layne. La gran estrategia, como lo describe el profesor Ayuela Azcárate (24 de junio de 2020), supone al menos cinco elementos determinantes. Primero, debe ser una política sostenida en el tiempo –una política de Estado– con una amplia aceptación política, lo que implica un grande respaldo de todos los partidos políticos, al igual que el de la oposición y, además, debe contener tres elementos insustituibles: una visión a largo plazo que permita alcanzar los fines deseados, una ruta articuladora para conciliar los medios previstos para lograr los fines y un proceso para armonizar y enfocar todos los demás actores que intervienen.

Un segundo elemento es el poder militar, pues a pesar de que actualmente la gran estrategia va más allá de él, considerarlo es de alta importancia y, especialmente, se debe tener claridad de su utilidad en cuanto a los fines que persigue, en caso de concebir su uso. El tercer elemento lo constituye la historia; es decir, hacia dónde se quiere proyectar el Estado para que prevalezca su imagen en el tiempo, la narrativa interior y exterior que se configure debe ser lo suficientemente llamativa para que se imponga sobre el discurso del adversario. El cuarto componente se fundamenta en una política de evaluación de los logros a instancias de los riesgos, peligros, amenazas y desafíos, como un instrumento de medición del progreso de la estrategia, de manera que cuando no funcione, permita realizar los ajustes, cambios o implementaciones necesarias. Como último elemento, Ayuela Azcárate (14 de junio de 2020) sugiere considerar el logro no solamente de los intereses nacionales del país, sino también las pretensiones de los intereses vitales de otros Estados, lo que coadyuva a establecer un balance racional para evitar llegar a instancias en las que el conflicto armado sea la única salida.

Posiblemente para Colombia el concepto de la gran estrategia sea esquivo, por cuanto su proyección geopolítica en función de sus capacidades pretende posicionar a la nación como una potencia media en la región. No obstante, la consolidación de la práctica de la cultura estratégica entre sus dirigentes políticos y en la ciudadanía cobra una vital importancia en el sentido de potenciar el bien común como un fin supremo del Estado. En este esfuerzo, conformarse simplemente con el concepto de estrategia en términos prácticos y sencillos toma un valor significativo, si se pretende concretar los

intereses nacionales. Entre tanto, estos últimos se gestionan por intermedio de la estrategia y su condición como instrumento de carácter político que materializará los resultados por conducto de los objetivos nacionales. Por otra parte, la racionalización de estos objetivos en la mente del pueblo y de sus gobernantes es el camino para que trasciendan de aspiraciones nacionales a concreciones reales en un marco de identidad nacional compartida por todos los colombianos. Un elemento final es el poder nacional, que consiste en el arte y la ciencia de desarrollar y emplear los dominios de la nación a nivel político, económico y sicosocial, junto a las fuerzas armadas durante la paz o la guerra para asegurar los objetivos nacionales, como instrumento *sine qua non* para proveer las capacidades necesarias –medios– y así alcanzar los fines de la estrategia.

Cuando se habla de poder nacional no es pertinente desconocer que, en la actualidad, los estrategas y formuladores de políticas públicas han asimilado que, además de los enunciados, existen diversos instrumentos involucrados en el desarrollo y la implementación de la política de seguridad nacional. La sigla en inglés MIDFIELD –*military, informational, diplomatic, financial, intelligence, economic, law y development*– (EE. UU., Army War College, 2012a) señala este cambio de paradigma, para el cual Colombia aún está en los complejos procesos de reflexión y construcción metodológica, pero se espera que en un futuro no muy lejano haga parte del procedimiento práctico para el desarrollo del planeamiento estratégico.

La estrategia

A pesar de que el Estado colombiano tiene una estrategia nacional, plasmada en la Política de Seguridad y Defensa, sí se evidencia una oportunidad de mejora o de fortalecimiento en el diseño y la construcción de metodología a nivel práctico para el desarrollo de la misma. Por esa razón, el propósito de este capítulo es transmitir un mensaje a la academia y al nivel estratégico del país sobre la necesidad de trabajar en un plan que permita a los designados por el Estado que estructuren y desarrollen una estrategia sistémica e integral en sus diferentes niveles. Para este propósito, comprender cuáles son los elementos que constituyen el concepto de estrategia y en los que coinciden los principales autores de esta temática, sin entrar en mayores discusiones académicas, nos lleva a encontrar cuatro elementos comunes (EE. UU., Army War College, 2012a).

Uno de los principales elementos de una teoría de la estrategia es el riesgo supuesto inherente a esta; por lo tanto, toda estrategia debe ofrecer

términos favorables en contra del fracaso para lograr los objetivos propios y/o proporcionar una importante ventaja a los adversarios (Gray, 2014). El modelo de Lykke, que se emplea en el Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, es una teoría coherente de la estrategia en la que se puede establecer un símil con un taburete de tres patas: fines, modos y medios. Si las patas del taburete (la estrategia) no están en equilibrio, este se inclina con posibilidad de caerse y hace la magnitud del riesgo cada vez mayor, hasta el extremo de que la estrategia fracase. Una estrategia exige un equilibrio adecuado entre los objetivos, los conceptos y los recursos para facilitar su éxito; si no hay equilibrio, los riesgos que demanda deben ser asumidos conscientemente por los decisores políticos. El modelo Lykke (ver Figura 1) es un paradigma que describe las reglas a seguir y en el que subyace el planteamiento de tres preguntas claves para los estrategas: ¿qué se debe hacer?, ¿cómo se hace? y ¿qué recursos se requieren para hacerlo de esa manera? En esta propuesta, los fines son objetivos, los modos son la forma que se debe emplear para alcanzar y lograr los objetivos, es decir el cómo, y los medios son los recursos que apoyan el modo (Gray, 1999).

Figura 1. Modelo de estrategia de Lykke



Fuente: elaboración propia con datos de EE. UU., Army War College (2012a).

Los fines explican qué logro se quiere alcanzar en un entorno determinado; son medibles, expresan metas y propósito y se basan en un esquema de resultados. Los fines son, por lo tanto, los objetivos que al materializarse crean o contribuyen al logro del estado final deseado al nivel de la estrategia que corresponda y, en última instancia, sirven a los intereses nacionales directa o

indirectamente. Los objetivos normalmente se expresan con verbos, por ejemplo: disuadir la guerra, promover la estabilidad regional, asegurar la protección de la población, garantizar la seguridad económica y social, etcétera.

Por otro lado, los modos son conceptos estratégicos y/o cursos de acción que explican cómo lograr los fines mediante el empleo de capacidades y recursos. Por ende, el modo –el cómo– es lo suficientemente categórico para proporcionar un direccionamiento de planeamiento a quienes deben implementarlo, proveer las capacidades y los recursos. Normalmente los modos transmiten acción y, por ello, con alguna frecuencia contienen un verbo, pero los modos son declaraciones de cómo, no de qué, en relación con el objetivo de una estrategia (Gray, 2015). También existe algún tipo de confusión, puesto que el modo de una estrategia superior a menudo define los objetivos del nivel inferior estratégico; para solventar la duda, una forma simple que conduce al objetivo real es preguntar ¿para hacer qué?

Los medios son los recursos y capacidades específicas que se emplean durante la aplicación de los modos y su propósito es alcanzar los objetivos. Los medios se clasifican en tangibles, tales como fuerzas, personas, equipos, dinero e instalaciones, entre otros, e intangibles, como la voluntad, el coraje, el intelecto, la identidad, etcétera. Finalmente, el riesgo explica la brecha entre lo que se debe lograr en relación con los modos y recursos disponibles para alcanzar el objetivo (EE. UU., Army War College, 2019). En la práctica nunca hay suficientes recursos o un modo lo suficientemente inteligente para asegurar el cien por ciento del éxito; el entorno internacional, al ser tan competitivo, implica que los riesgos siempre estarán latentes. El estratega, por consiguiente, debe buscar la reducción del riesgo, a través de la gestión e implementación de la estrategia; esto es, por intermedio del equilibrio de fines, modos y medios (Gray, 2010).

Los niveles de la estrategia nacional

En el marco de aplicación que compone la estrategia, se han configurado niveles de planeamiento para clasificar las responsabilidades institucionales y para lograr la articulación institucional y racionalizar los recursos que se emplearán para ejecutarla (EE. UU., Army War College, 2012b). La estructura jerárquica de la estrategia nacional comprende tres niveles. El primero y más alto corresponde al Presidente de la República, quien es el responsable de la elaboración de la estrategia de seguridad nacional. El segundo nivel comprende los ministerios, en los que se estructuran las estrategias de orden particular como la de defensa, la diplomática y la económica, por citar

algunas de ellas. En el tercer y último nivel encontramos las instancias sectoriales, que tienen responsabilidades específicas como, por ejemplo, la estrategia militar general. Igualmente, existen las estrategias transversales que se elaboran entre el primer y segundo niveles, y normalmente son gestionadas por varios ministerios o departamentos de segundo nivel por delegación del primero, entre ellas tenemos la de ciberseguridad nacional y la de seguridad marítima, entre otras (Ballesteros, 2016). En la Figura 2 observamos niveles y responsables, ejemplos y organismos que pueden participar, así como algunos actores encargados de elaborarlas.

Figura 2. Jerarquización de la estrategia nacional



ORGANISMOS PARTICIPANTES



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b).

El poder nacional

Los Estados formulan y ejecutan sus estrategias a través de la sumatoria de sus capacidades y de la voluntad política de su gobernante; comúnmente este instrumento se conoce como el poder nacional (Stephens y Baker, 2006). El poder, en términos simples y genéricos, se define como la facultad, habilidad, capacidad o autorización para acometer una determinada acción que permita obtener unos efectos deseados, con arreglo a la voluntad de

quien lo detenta (Reveron y Cook, 2013). Este concepto básico y primario del poder, para alcanzar los efectos deseados, se surte a partir de dos variables: la capacidad y la voluntad, sin las cuales su acción no sería posible (Sánchez Hurtado, 2012, p. 208). Ahora bien, sobre esta base, el poder nacional está compuesto igualmente por las mismas dos variables potenciadas: la *capacidad nacional* –tangibles e intangibles–, representada en la sumatoria de fuerza de los campos de acción, político, sicosocial, económico y militar; y la variable *voluntad política*, representada en la decisión asumida por los gobernantes para emplear la capacidad nacional y asumir los riesgos e impactos que estas decisiones representan tanto en el orden interno como externo (EE. UU., Army War College, 2019).

Figura 3. Poder nacional e intereses nacionales



Fuente: elaboración propia.

El poder nacional se ejerce en el ámbito externo por intermedio de los canales diplomáticos, comerciales y culturales y de la diplomacia de defensa en las relaciones internacionales que se sostienen con los demás países, a fin de hacer prevalentes los intereses nacionales frente a los intereses,

obstáculos, antagonismos o presiones de otros Estados (Colombia, Fuerzas Militares, 1996). En el ámbito interno se produce por intermedio del ordenamiento institucional representado en las instituciones gubernamentales que garantizan la paz pública y la conducción del país hacia las metas de progreso y bienestar (Kaldor, 2010).

Por otra parte, es necesario comprender que las capacidades del poder nacional están integradas por piezas de índole muy diversa (Yarger, 2006), como posición geográfica, orografía, forma del territorio, recursos naturales, geografía humana, nivel del desarrollo económico, social, institucional y cultural, capacidades y eficiencia de sus fuerzas armadas, identidad y moral nacional, los cuales son factores claves a la hora de ponderar las capacidades de la nación para alcanzar sus objetivos, toda vez que están interrelacionados y su interdependencia es categórica; ninguno de estos factores por sí solo tiene el potencial necesario para su autosuficiencia frente al logro de los objetivos nacionales.

El poder nacional¹ es entonces un instrumento del Estado mediante el cual se estructura todo el potencial tangible e intangible contenido en los campos político, económico, sicosocial y militar, de una manera sincrónica, metodológica, racional y articulada, para preservar o conquistar los objetivos nacionales en los ámbitos externo e interno. En palabras de la estrategia, es los medios de los que se sirve el cómo para alcanzar los fines (EE. UU., Joint Chiefs of Staff, 2018).

¹ En este punto es importante no confundir el poder nacional con las ramas del poder público establecidas en el artículo 113 de la Constitución (Colombia, Constitución Política, 1991), que al parecer fue lo que sucedió con las propuestas de la Ley 684 de 18 de agosto de 2001 declarada inexecutable por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 11 de abril de 2002 declaró inexecutable la noción de “poder nacional” y, por ende, la integridad de la Ley 684 de 18 de agosto de 2001, “por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad nacional y se dictan otras disposiciones”. En efecto, la Corte Constitucional en la mencionada sentencia sostuvo lo siguiente: “la ley acusada rompe la división de poderes puesto que subordina las otras ramas del poder al poder nacional, que a su vez se encuentra controlado por el Presidente. En efecto, esta regulación no sólo desconoce el diseño institucional y orgánico establecido por la Carta (CP arts. 113 y ss.), que prevé la independencia de las tres ramas de poder, sino que además conduce a una concentración extrema de facultades en torno a la figura presidencial, que es incompatible con el Estado de derecho, puesto que desaparecen los controles recíprocos entre los distintos órganos estatales, ya que todos quedan integrados en un supremo poder nacional, que es en el fondo un supra poder presidencial reforzado. Esto significa que la ley ordena una fusión de las ramas, que la Constitución ha separado, para hacer lo que el Presidente disponga, lo cual no sólo vulnera el principio de separación de poderes, sino que representa una amenaza para los derechos de las personas”.

Una propuesta novedosa: la estrategia multidimensional de seguridad nacional de Colombia

En Colombia se han realizado avances significativos desde el orden académico en la organización y estructuración de una estrategia de seguridad nacional. Por otra parte, el gobierno del presidente Iván Duque Márquez ha expresado la necesidad de formular una estrategia desde una perspectiva multidimensional (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Figura 4. Publicación de la propuesta Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional



Fuente: Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b).

En este camino, la Escuela Superior de Guerra, durante el año 2019, con la participación del Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional y, por primera vez en la historia del planeamiento de la seguridad y defensa nacional (Colombia, Ministerio de Justicia, 31 de julio de 1974), elaboró la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional Propuesta 2019-2029, en adelante EMSN (Colombia, Escuela Superior de Guerra, 2019b). El documento se caracteriza por forjar un nuevo direccionamiento diferente del concepto de la seguridad (Salas Larrazábal, 1995), acorde con las necesidades y las realidades surgidas tras el término de la Guerra Fría y de la Posguerra Fría. En ella se explica la seguridad nacional como una igualdad que contiene variables complementarias entre sí: la seguridad, la defensa y el desarrollo. En esta dimensión entiende a la seguridad como una condición que se logra mediante la ejecución de acciones que guían la

preservación del orden jurídico del país, garantizando el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, en el marco de las disposiciones establecidas por la Constitución Nacional, las leyes de la República y las normas del derecho internacional.

La seguridad, por tanto, convoca un abanico de acciones que se adelantan en diversos ámbitos, por ejemplo, el desarrollo en un sentido más amplio; esto es, el desarrollo económico, el desarrollo social, el desarrollo institucional y el desarrollo cultural, garantizando la prosperidad y el bienestar de la nación y contribuyendo a salvaguardar la seguridad interna del país.

Dentro de este esquema, la defensa nacional adquiere un valor fundamental (France, Ministère de la Défense, 2013) debido a que por intermedio de su función el Estado asegura su seguridad exterior y garantiza la consecución de los objetivos nacionales libres de interferencias exteriores (EE. UU., Department of Defense's, 2018). A lo anterior debemos sumar las acciones relacionadas con la institucionalidad, la identidad nacional, la distribución de la población, la cultura y las creencias, pues la seguridad depende de la sumatoria de todas las acciones que se gestionan en diversos ámbitos nacionales, además del grado de cohesión de los ciudadanos y del consenso, la comprensión, el cubrimiento poblacional y de la profundización en cuanto al entendimiento en torno a los objetivos nacionales. Dicho de otra manera, la seguridad es un medio a través del que la nación busca un fin superior; esto es, el *bien común*, que se materializa en mayor medida por el desarrollo y accionar coherente y sincrónico de los diferentes elementos que integran el poder nacional (EE. UU., Joint Chiefs of Staff, 2018).

Principios de la estrategia

Durante el diseño, al igual que a lo largo de la gestión de toda estrategia, es un imperativo considerar y aplicar los valores de la sociedad como conjunto de parámetros éticos de carácter universal que conforman la nación, así como los principios rectores dirigidos a orientar la vida en sociedad. Los principios y valores tienen un carácter permanente que, además, requiere de los criterios políticos establecidos en el nivel supremo para establecer los conceptos que regirán la estrategia de seguridad nacional (Ballesteros, 2016). En esta concepción, la EMSN establece cinco principios básicos en los que se asienta la seguridad nacional: correspondencia, sinergia, proyección, eficiencia, legalidad y legitimidad (ver Figura 5).

Figura 5. Principios de la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional



Fuente: Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pág. 9).

Los principios señalados en el documento se alinean con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, con los objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad del Estado y del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En orden de alcanzar tales metas y objetivos, los principios proyectan el empleo sinérgico de las capacidades del Estado en los diversos campos de acción –político, económico, sicosocial y militar– y permiten multiplicar la capacidad pública con otras organizaciones o instituciones privadas cuya participación es fundamental. De la misma manera, la sinergia posibilita la acción unificada del Estado para la consecución de los objetivos de defensa y seguridad propuestos en la estrategia, así como la generación de mecanismos e instrumentos óptimos para enfrentar las amenazas tradicionales, no tradicionales, emergentes y nuevas, así como los riesgos y otros desafíos. El principio de proyección complementa la posibilidad de robustecer la presencia del Estado cuando es débil o inexistente, con lo que se fomentan la inclusión social, la conectividad y el fortalecimiento de la identidad de la nación, al igual que la proyección de Colombia en el ámbito internacional, pues facilita fortalecer los lazos de cooperación y la integración del país al mundo, como epicentro global del siglo XXI. Se plantea, también, el uso racional de los medios, teniendo presentes las capacidades y limitaciones

existentes; esto significa que la EMSN debe considerar objetivos y líneas de acción que realmente representen un beneficio, sean realizables y, lo más importante, se haga el seguimiento adecuado para valorar el alcance de sus objetivos y, dado el caso, se puedan proponer los cambios necesarios o las reorientaciones que permitan mantener la guía y dirección de la estrategia.

En suma, los principios desde una concepción deontológica buscan afianzar la legitimidad del Estado mediante un marco legal y normativo, considerando que los actuales desafíos y el interés general de Colombia requieren de respuestas circunscritas al Estado de derecho, que permitan garantizar el valor que tiene cada colombiano o residente en el territorio nacional. En este sentido, se hace fundamental el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la práctica del multilateralismo, el fomento de la legalidad internacional, la construcción de la paz y la protección de civiles en el marco de la responsabilidad de proteger.

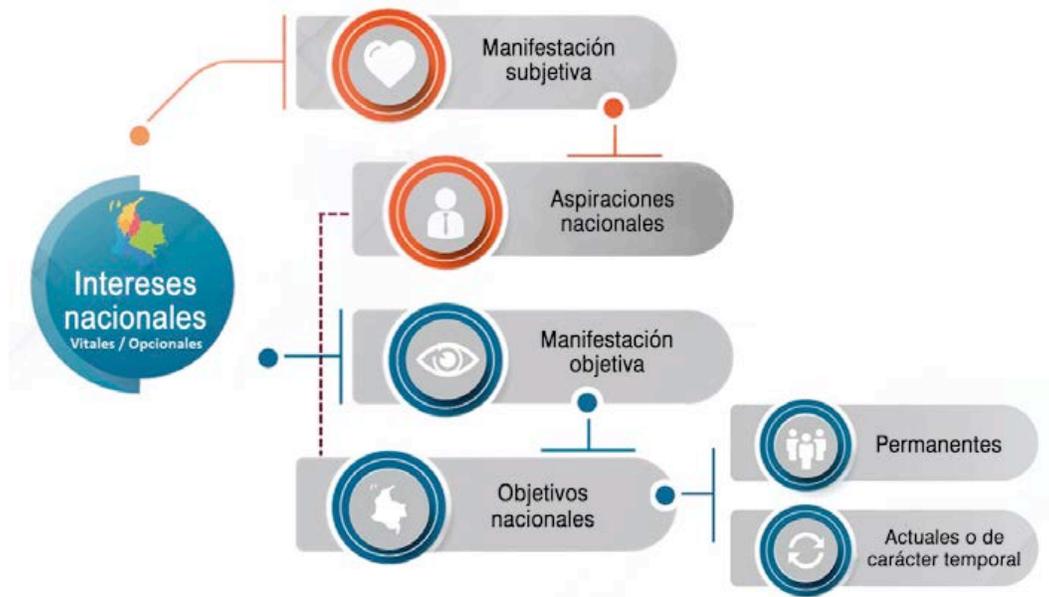
Partiendo de esta reflexión, los principios de la EMSN promueven y protegen la cohesión social necesaria para afianzar los intereses nacionales, de modo que evitan la inestabilidad social y política, en un territorio cohesionado y donde la opinión pública sea debidamente reconocida.

Colombia y sus intereses nacionales

El principal propósito de una estrategia de seguridad nacional es proteger los intereses nacionales ante cualquier interferencia o perturbación que impida su desarrollo. Los intereses nacionales, por lo tanto, son los elementos fundamentales de la sociedad humana que buscan un fin común, a los que el Estado fija una estrategia adecuada en orden de preservarlos cuando ya se han conseguido, o alcanzarlos a través de su proyección en el tiempo.

Los intereses nacionales, en términos prácticos, son la relación que existe entre la nación y lo que ella considera necesario para su desarrollo, para su bienestar y para su seguridad (Deibel, 2010). En este orden de ideas, se pueden clasificar en opcionales y/o estratégicos y vitales. Los primeros, si llegase a darse el caso, pueden dejarse de lado por el conductor político sin que se ocasione un daño grave a la comunidad nacional; por el contrario, el cumplimiento de los intereses vitales es categórico, toda vez que están ligados a la existencia de la nación. En otras palabras, de no garantizarse su salvaguarda, la nación se vería expuesta a la desintegración de su territorio o parte de él, al estancamiento o la regresión de su desarrollo económico, de su desarrollo social de su desarrollo institucional y de su desarrollo cultural (Colombia, Fuerzas Militares, 1996).

Figura 6. Intereses y objetivos nacionales



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Fuerzas Militares (1996).

Los intereses nacionales están compuestos por una manifestación subjetiva y otra objetiva. La primera está relacionada con el proceso identitario que surge del arraigo en la mente de la población y de los conductores políticos en torno a intereses nacionales compartidos y que, a su vez, les confiere la naturaleza de aspiraciones nacionales. Por otro lado, y con el fin de materializar los intereses nacionales, se requiere fijar unas metas y tareas, cuyos resultados concretos alcanzados por los campos político, económico, sicosocial y militar, en un tiempo determinado, garantizan su manifestación objetiva y se denominan objetivos nacionales, los cuales se clasifican en permanentes y actuales o de carácter temporal, como se puede apreciar en la Figura 6.

La Escuela Superior de Guerra, desde los inicios del Curso Integral de Defensa Nacional hace 47 años y en compañía del Curso de Altos Estudios Militares, ha trabajado el planteamiento de los intereses nacionales en el planeamiento estratégico, como parte de sus labores académicas. Entre los años 2018 y 2019 se realizó un ejercicio en el que se profundizó en el estudio de su formulación y, mediante unos mecanismos de reflexión y discusión académica con la participación de diversas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, se establecieron los intereses nacionales vitales y estratégicos que se pueden observar en la Figura 7. A partir de ese momento, para este plantel educativo de pensamiento estratégico, se han constituido en los

referentes a promulgar para la formulación de cualquier tipo de estrategia que pretenda salvaguardarlos o de cualquier trabajo que inicie a partir de ellos (Colombia, Escuela Superior de Guerra, 2018 y 2019b).

Figura 7. Intereses nacionales vitales y estratégicos de Colombia



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pp. 24-25).

En el año 2020, con el fin de actualizar el proyecto, a través de un ejercicio-taller prospectivo, se formularon los objetivos nacionales que, como se había señalado, son los que dan vida, fuerza y acción a los intereses nacionales planteados en los años anteriores. Sin embargo, y con el fin de lograr que los intereses nacionales sean un propósito que involucre a todo el pueblo colombiano, sin distinción de credos religiosos, ideologías políticas, razas, sexo o cualquier otro tipo de discriminación, se requiere de una cohesión ciudadana forjada a través de la identidad nacional, para que finalmente surja un acuerdo nacional que congrege a los colombianos como nación.

Este libro es un pequeño aporte a un proceso que requiere para su consolidación del acompañamiento de todos los colombianos distribuidos a lo

largo de las regiones que conforman el país, para que por intermedio del empoderamiento y la participación ciudadana puedan expresar sus ideas, manifestar sus desavenencias, encontrar consensos y compartir decisiones con los gobernantes, en el camino de la construcción de los intereses nacionales.

Colombia como epicentro global del siglo XXI

Colombia es un país integrado por seis regiones: Andina, Amazónica, Caribe, Orinoquia, Pacífico e Insular y Marítima. Esta característica potencializa sus riquezas culturales, étnicas y de biodiversidad, y le concede un capital invaluable que la respalda y le otorga capacidad de negociación tanto a nivel regional como mundial. Su posición geoestratégica privilegiada la ubica casi a igual distancia de los extremos de América; si se continúa observando con esta perspectiva, lo mismo se aprecia en relación con el polo norte, el polo sur, y los continentes de Asia, Europa y África (ver Figura 8). Lo anterior para destacar que la posición de Colombia facilita su inserción en múltiples y diversas direcciones y escenarios geográficos. Por lo tanto y en síntesis, el país es un “actor atlanticense, caribeño, mesoamericano, andino, amazónico, orinoquense, ecuatorial, de la cuenca del Asia-Pacífico, occidental, americano, iberoamericano, latinoamericano, suramericano, antártico y del hemisferio sur” (Colombia, Escuela Superior de Guerra, 2019b, pág. 32). Así mismo, por estar situado sobre la línea del Ecuador, su soberanía se proyecta de forma beneficiosa a un fragmento de la órbita geoestacionaria en el espacio ultraterrestre.

Figura 8. Colombia como epicentro global del siglo XXI



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b pp. 30-33).

Estas ventajas geoestratégicas han sido proyectadas en la EMSN frente a los continentes del mundo y se describirán brevemente a continuación. Con América del Norte, particularmente, Estados Unidos ha sido aliado histórico en materia económica, política y de seguridad. En cuanto a Latinoamérica, el mar Caribe concentra los principales flujos de comercio entre América y Europa, al igual que se destaca como una región donde se multiplican desafíos tales como Estados frágiles y amenazas como narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas.

En relación con Asia y Oceanía y a raíz del desplazamiento del centro de gravedad geopolítico y geoeconómico mundial (del Atlántico norte a la cuenca del Asia-Pacífico) adquiere mayor relevancia para la proyección actual y futura de Colombia, una renovada estrategia de aproximación diplomática hacia los países de Oceanía, Asia del sur, el sudeste y nordeste asiático en términos geopolíticos, económicos y de seguridad.

Con Europa, la piedra angular la constituye España, con la que se ha gestionado una relación histórica en temas políticos, económicos y culturales, aunque requieren ser profundizados. Así mismo, la relación cada vez más estrecha de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es un mecanismo que debe aprovecharse en ambas vías para fortalecer las relaciones y extender la cooperación. Colombia sigue participando en las operaciones de mantenimiento de paz en el marco de las Naciones Unidas, en África y Medio Oriente, regiones que actualmente ofrecen oportunidades económicas y comerciales gracias al crecimiento de las clases medias en algunos de sus países.

En cuanto al Ártico, la apertura de posibles nuevas líneas de comunicación marítima entre Asia, América del Norte y Europa restaría importancia al canal de Panamá y, en consecuencia, podría afectar los intereses económicos, políticos y estratégicos de Colombia, por lo que se precisa estar vigilantes. La habilitación del continente antártico como espacio libre de la investigación científica demanda mantener la Agenda Científica Antártica y el Programa Antártico Colombiano para no quedar relegados de este escenario geopolítico del futuro.

Finalmente, el espacio exterior requiere del aprovechamiento de Colombia de su posición privilegiada en relación con la línea equinoccial. Si bien es cierto que por ahora el espacio exterior no pertenece a ningún país y los satélites no generan soberanía, la incursión en la órbita geostacionaria es necesaria a la hora de imponer condiciones en un escenario interdependiente de actividades militares, meteorológicas, de comunicación,

de investigación y económicas. La estrategia para la seguridad nacional de Colombia está condicionada a la singular posición geoestratégica del país, lo que exige mantener una actitud estratégica defensiva del Estado, en el marco del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y su derecho inmanente de la legítima defensa individual o colectiva (ONU, Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945), con capacidad anticipatoria y prospectiva.

Sistema de Seguridad Nacional

Para gestionar la seguridad nacional, no basta solamente con establecer una estrategia; el Estado necesita potenciar el desarrollo nacional y la defensa para producir el efecto de la seguridad, frente a los riesgos, peligros y amenazas que comprometen la estabilidad y el crecimiento de la nación (Beck, 2008). Por lo tanto, el marco legal es el instrumento que permite respaldar las acciones de las instancias responsables de la seguridad nacional y garantizar el adecuado direccionamiento estratégico por intermedio del Sistema de Seguridad Nacional (France, Ministère de la Défense, 2013).

Figura 9. Sistema de Seguridad Nacional y sus funciones



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pp. 52-53).

La Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional propone la articulación de un sistema basado en cuatro pilares, que encuadran un marco

conceptual y metodológico que faculta la gestión estratégica del Consejo de Seguridad Nacional y las demás autoridades e instituciones garantes de la seguridad nacional: la Constitución Nacional de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Defensa y Seguridad, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Apreciación Política Estratégica Nacional.

Para la conducción y el direccionamiento estratégico que le corresponde por ley al Presidente de la República, le son asignados como instrumentos de acción un conjunto de mecanismos que, mediante un enfoque integral de gobierno, pretenden construir nuevas capacidades, promueven el planeamiento hipotético de escenarios prospectivos y generan opciones de políticas públicas con una filosofía preventiva que permite responder oportunamente a las exigencias de un entorno estratégico cada vez más confuso, heterogéneo, ambiguo, volátil, real, incierto y complejo.

Pese a lo anterior y al bienintencionado interés para su administración, el Sistema de Seguridad Nacional, bajo el concepto de sus funciones, pretende armonizar y establecer una convergencia sistemática de actividades que conlleven a la coordinación y el control de todos sus componentes (ver Figura 9).

Colombia y un sistema de seguridad de carácter multidimensional

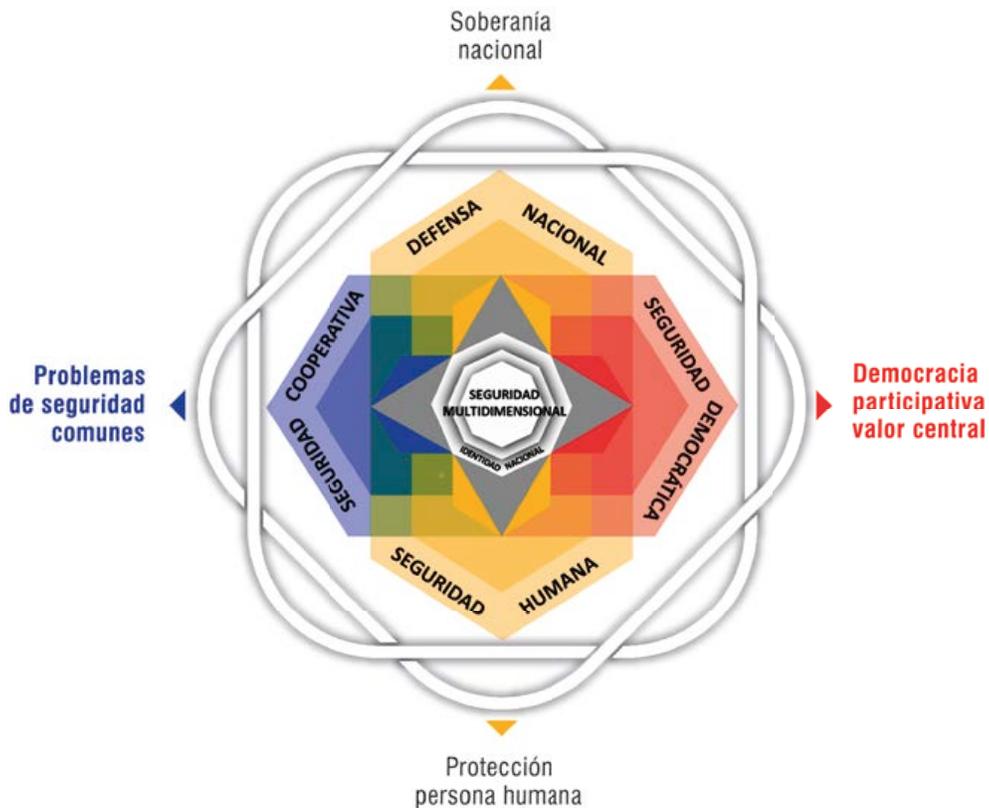
Las circunstancias planteadas a los países frente a los múltiples tipos de amenazas dejaron atrás, en términos de seguridad, obsoletas percepciones enfocadas exclusivamente en los ámbitos de la soberanía y las guerras entre Estados (Laborie Iglesias, 2011). El surgimiento de las amenazas no tradicionales, que incluyen elementos políticos, económicos, sociales, de salud, ambientales, digitales y otros desafíos, requieren enfoques desde ópticas que van más allá de los ámbitos militares y de policía; por tanto, demandan la atención no solamente de las instituciones del Estado, sino también de mecanismos en los que deben participar diversas organizaciones, empresas, instituciones de carácter civil, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.

La Organización de Estados Americanos, desde el año 2003, advirtió la necesidad de encarar la seguridad frente a múltiples tipos de amenazas, que se caracterizaron en tradicionales y no tradicionales (Castells, 2003), desde un ángulo multidimensional que asegure su cobertura y gestión de manera preventiva, eficiente y eficaz (OEA, 28 de octubre de 2003).

La estrategia de seguridad de Colombia es un proyecto que, para alcanzar sus fines, articula un modelo de seguridad multidimensional (ver Figura 10) compuesto por cuatro vectores: la defensa nacional, la seguridad democrática,

la seguridad humana y la seguridad cooperativa (Julio, 2013). Particularmente, la combinación de estos vectores subsidiarios y no antagónicos entre sí está orientada al logro de la seguridad como medio que permita alcanzar un fin último y supremo, el bien común. La defensa nacional como derecho soberano permite a Colombia identificar sus prioridades nacionales de seguridad para proteger los intereses nacionales vitales, al igual que otro tipo de ellos, y garantiza la libertad de disponer los instrumentos para la defensa dentro del respeto al derecho internacional y los principios rectores de la ONU y la OEA. De esta manera, la defensa participa como principal actor en la seguridad externa del país y contribuye, igualmente, al interior del país cuando algún tipo de desborde interno de seguridad lo requiera. Así mismo, sus aportes van más allá, su existencia contribuye también al desarrollo nacional y sus acciones, mediante la diplomacia militar y la cooperación, hacen parte de la diplomacia de defensa, en la que su sinergia es potenciadora de la política exterior y, por lo tanto, interviene en la proyección estratégica de la nación.

Figura 10. Modelo de seguridad multidimensional



Fuente: Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pág. 61).

La seguridad democrática y la seguridad humana constituyen los vectores que dan fuerza al desarrollo nacional, entendido en un ámbito extenso, y su esencia se centra en el ser humano. La democracia participativa es una condición *sine qua non* para la consolidación del Estado de derecho, la estabilidad y la paz. Alcanzar el desarrollo económico contribuye a la seguridad, esencialmente en la solución de necesidades y requerimientos, tanto del ámbito externo como interno, al adquirir capacidad de ingresos para generar riqueza, mantener el bienestar económico y social de sus habitantes. Con el desarrollo social vinculado dependientemente al desarrollo económico se posibilita el acceso, sin excepción, de todos los estamentos sociales al cumplimiento de sus necesidades básicas como educación, justicia, salud, trabajo y vivienda, lo que fomenta la inclusión social y la equidad en el marco que convoca las tres libertades de la seguridad humana: libertad para vivir sin necesidad, desarrollo; libertad para vivir sin miedo, paz; y libertad para vivir con dignidad, derechos humanos (Cabrera Ortiz, 2016).

En este mismo sentido, tanto la seguridad democrática como la humana fomentan y fortalecen la seguridad interna mediante el desarrollo institucional, a través del ejercicio de buenas prácticas democráticas, de la estabilidad política, la efectividad de la justicia, el cumplimiento de los compromisos, de las leyes y normas de la República, la gestión pacífica de los conflictos que se ocasionan normalmente en la sociedad y las relaciones respetuosas de los ciudadanos con la institucionalidad estatal.

Cuando se observa desde el exterior, un desarrollo institucional progresivo y constante asegura la aplicación del ejercicio de la multilateralidad en los escenarios y actividades internacionales, se reafirma el respeto por la soberanía del país y se posibilitan las alianzas y los respaldos que coadyuvan a enfrentar, contener o neutralizar las amenazas externas. En última instancia, y no por ello es menos importante, el desarrollo cultural vigoriza y alimenta la identidad nacional en las perspectivas cultural e histórica, al igual que profundiza el arraigo de las tradiciones nacionales y así multiplica la cohesión nacional y la congregación de la ciudadanía en torno a los objetivos nacionales.

La posición geoestratégica privilegiada de Colombia, considerada en detalle en un capítulo de la estrategia, posibilita deducir que así como le favorece desde el punto de vista geopolítico para acceder privilegiadamente a zonas de especial interés en todo el mundo, también le exige considerar la diversidad de retos y desafíos a su seguridad nacional (Kaldor, 2001). Estos pueden provenir de diferentes ubicaciones y a través de

un número diverso de riesgos, peligros, amenazas y actores. En un mundo cada vez más globalizado, interdependiente e interconectado, las amenazas domésticas se convierten en auténticos desafíos regionales y globales para la seguridad colectiva de los integrantes del sistema internacional (Khanna, 2017).

Consecuentemente, la seguridad cooperativa requiere un lugar especial dentro del esquema de la seguridad multidimensional. Ningún Estado por sí solo, ni por más poderoso que parezca, tiene las capacidades para enfrentar las múltiples amenazas que se ciernen sobre la humanidad, como lo han demostrado los hechos en los últimos años. Frente a estas necesidades es imperioso prevenir, enfrentar problemas comunes, manejar las discrepancias entre los intereses de los Estados para evitar que los conflictos escalen (Walzer, 2004), estrechar la interrelación de los actores estatales y no estatales responsables de la garantía de la seguridad y multiplicar la capacidad de los Estados para enfrentar las amenazas. Todos estos mecanismos pueden ser abordados por la seguridad cooperativa (Leyton Salas, 2008), toda vez que sus preceptos buscan la inclusión sin limitar el número de países participantes, generar confianza entre los Estados y privilegiar el multilateralismo como eje fundamental del diálogo, las soluciones no militares sobre la autarquía política y la cooperación (Nolan, 1994).

En síntesis, los cuatro vectores planteados –la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa– se complementan en las sinergias de la seguridad, el desarrollo y la defensa, y proyectan el poder nacional a través de cuatro campos de acción: el interno, el diplomático, el económico y de defensa, con el fin de alcanzar los objetivos de la estrategia de seguridad (United Kingdom, Ministry of Defence, 2014). De este modo, por ejemplo, el desarrollo nacional, que corresponde principalmente al campo de acción interno –desarrollo institucional y cultural– y económico –desarrollo socioeconómico–, produce seguridad y esta, a su vez, facilita el desarrollo.

Es un proceso dinámico en el que los conceptos de seguridad y desarrollo se entrelazan, se amalgaman, se sincronizan y en la medida de sus resultados se constituyen en un círculo virtuoso de causa-efecto-cause, al que se suma la defensa nacional ya que también existe una relación de causa-efecto con la seguridad. En ese sentido, la defensa es una de las principales causas de la seguridad, pero no la única; es por ello que el desarrollo nacional aporta los componentes de estabilidad, orden interno y recursos económicos que complementan la seguridad.

Amenazas y desafíos

Las amenazas y los desafíos conceptualizados y planteados en la EMSN surgen de un análisis proveniente de dos vertientes. La primera se sustenta en el dimensionamiento de las nuevas amenazas establecidas en la Conferencia Especial sobre Seguridad, cuando la Organización de Estados Americanos, mediante la Declaración sobre Seguridad en las Américas del 28 de octubre de 2003, señaló las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia, la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 28 de octubre de 2003, pág. 4)

Igualmente, se basa en la iniciativa de Kofi Annan, exsecretario general de la Organización de Naciones Unidas, quien organizó un equipo del más alto nivel para realizar un estudio sobre las amenazas, los desafíos y el cambio y que dio como resultado el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. En él se define que cualquier circunstancia que cause muertes en gran escala o una reducción abrupta en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional, constituye una amenaza a la seguridad internacional. En virtud de lo anterior, existen seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en el futuro inmediato:

Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre Estados, los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala; las armas nucleares, radiológicas, químicas

y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. (ONU, 2 de diciembre de 2004, pág. 12)

En el marco conceptual de las anteriores dimensiones, la segunda vertiente derivó del análisis de las realidades colombianas en torno a las amenazas que subsistirían –y que aún prevalecen– una vez se desmovilizaran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Para ello fue fundamental el trabajo interdisciplinario liderado por las Fuerzas Militares con la participación de múltiples ministerios y entidades del Estado colombiano realizado en el año de 2016, que coadyuvó en la formulación del Plan Estratégico Militar de Consolidación y Estabilización Victoria (Colombia, Fuerzas Militares, 2016), en el que se conjugan los factores de inestabilidad y se agrupan en tres ámbitos: armado, económico y social, como se puede apreciar en la Figura 11.

Figura 11. Factores de inestabilidad



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Fuerzas Militares (2016, pág. 19).

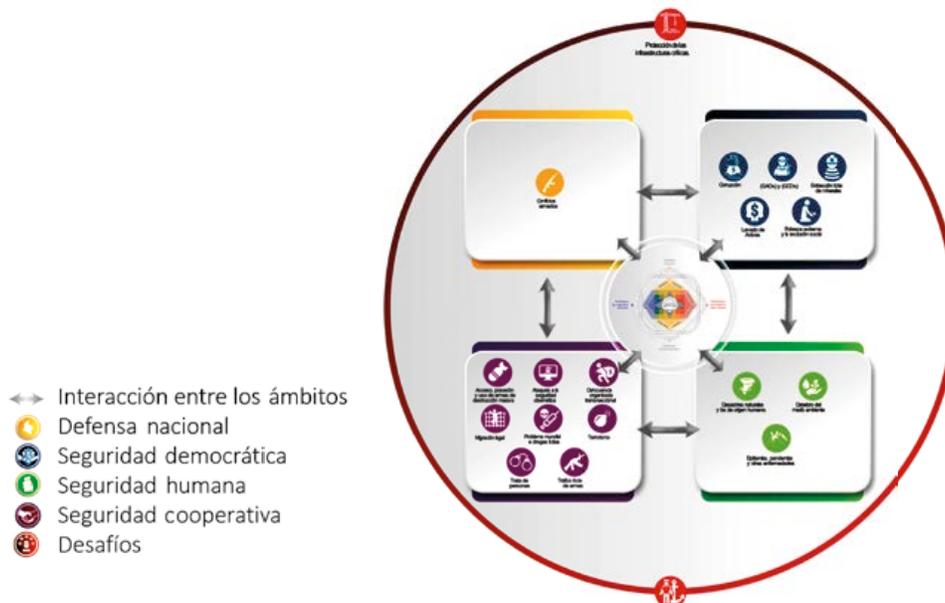
Figura 12. Amenazas y desafíos



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pág. 75).

Asociado a lo anterior, la EMSN formula 17 tipos de amenazas que afectan los intereses nacionales y los enmarca en los cuatro vectores que componen el modelo de seguridad multidimensional; además de dos desafíos, como se puede apreciar en la Figura 12.

Figura 13. Amenazas y desafíos y su interacción con la seguridad multidimensional y sus dominios



Fuente: Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pp. 88-89).

Cada amenaza y desafío fue definido y contextualizado e, igualmente, el documento hace claridad e hincapié en que haberlos categorizado en uno de los cuatro vectores, para enfrentarlos y contenerlos con mayor vigor y responsabilidad desde todas sus perspectivas, no significa que desde otro vector no se puedan establecer acciones tendientes a disminuir su impacto. Para ello, se involucrarán diversos estamentos del Estado; en otras palabras, se considera que las amenazas son interdependientes, así como también los instrumentos para combatirlas en caso de ser necesario.

Objetivos generales y líneas de acción de la seguridad nacional

Las anteriores amenazas y desafíos que, como se ha señalado, son interdependientes, multiplican sus capacidades y así ponen en riesgo la seguridad. Por lo tanto, en orden de proteger el bien común, es necesario que la estructura institucional se articule en este propósito; esto requiere de propuestas y soluciones multidimensionales en las que participan entidades no solamente gubernamentales sino también de carácter privado. De este modo, la EMSN se caracteriza por encontrar un balance en la ecuación de lo que se considera la excelencia de la seguridad: desarrollo + defensa – seguridad, en donde la relación de suma y flecha significa complementariedad y dependencia mutua (RESDAL, s.f.).

Siguiendo este propósito, la estrategia categorizó cuatro objetivos generales (ver Figura 14) y 19 dominios de gestión de la seguridad nacional, con la finalidad de establecer una integralidad que apuntale tanto la seguridad interna –garantizada por el desarrollo nacional– como la externa –mediante la función de la diplomacia y de la defensa–.

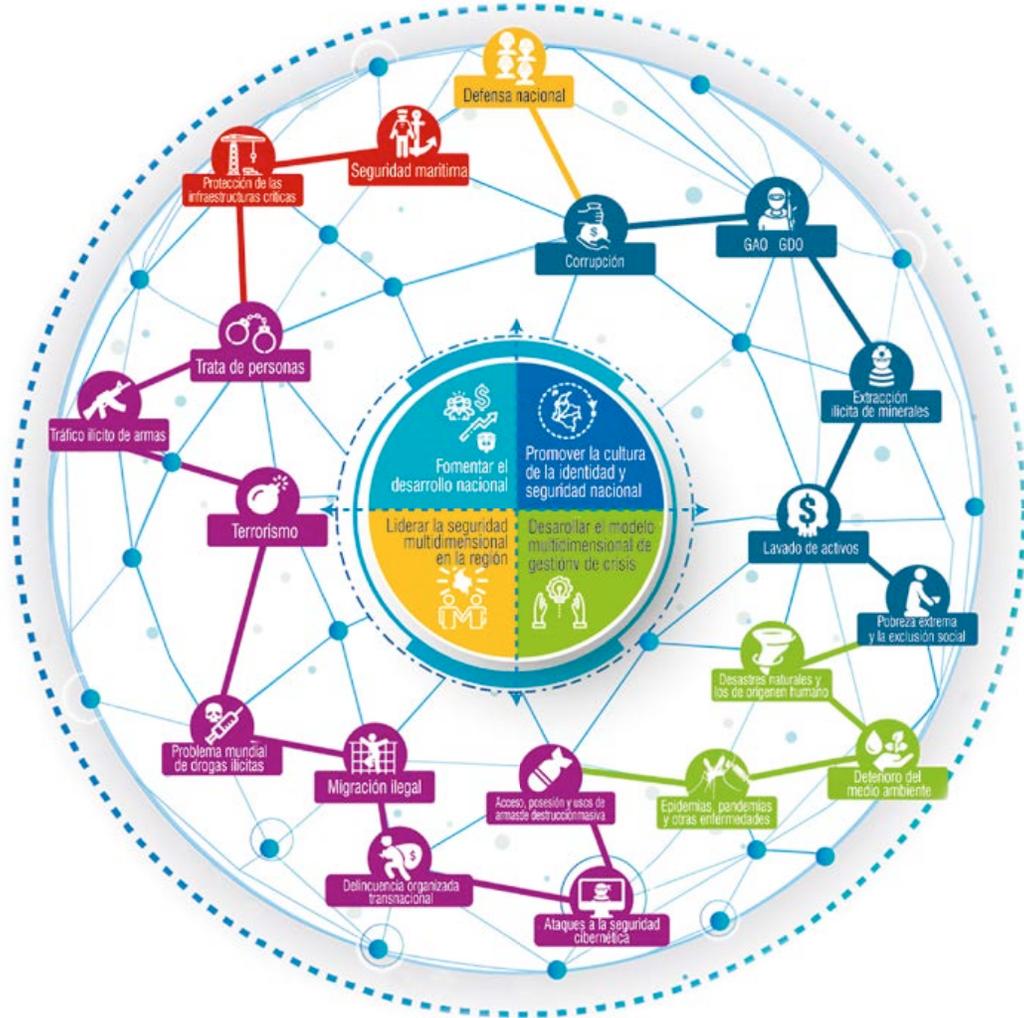
Figura 14. Objetivos generales de la seguridad nacional



Fuente: Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pág. 93).

Sustentados en los principios rectores de la política de seguridad nacional –correspondencia, sinergia, proyección, eficiencia, legalidad y legitimidad–, los cuatro objetivos son transversales a los dominios que direccionan todas las acciones del Estado: fomentar el desarrollo nacional, promover la cultura de identidad y seguridad nacional, desarrollar el modelo multidimensional de gestión de crisis, liderar la seguridad multidimensional en la región.

Figura 15. Objetivos y líneas de acción estratégicas para los dominios de la seguridad nacional



Fuente: Colombia, Escuela Superior de Guerra (2019b, pág. 97).

Los objetivos generales de la seguridad nacional se materializarán mediante la ejecución de los objetivos específicos y sus líneas de acción

estratégicas, haciendo uso racional de los recursos –políticos, económicos, sicosociales y militares– y buscan generar nuevas capacidades cuando las circunstancias lo demanden. Así mismo, el seguimiento y la evaluación de la gestión del cumplimiento de los objetivos son tareas que deben ser realizadas con la periodicidad del caso, para analizar los avances y tomar decisiones oportunas en caso de que se requiera realizar cambios. Todo lo anterior con el fin de garantizar su cumplimiento y priorización.

Conclusiones

- La Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional ha sido formulada sobre los preceptos esenciales que constituyen una estrategia. En primer lugar, los fines, los cuales son materializados a través de los modos e ilustrados en los intereses nacionales vitales y estratégicos que marcan el derrotero que persigue la nación por intermedio del Estado. El cómo se llega a los fines ha sido vectorizado en cuatro componentes que dan una orientación y proyección multidimensional: la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa. Desde estas categorías se busca dar respuestas y soluciones diversas al enfrentar los diferentes, riesgos, peligros, amenazas y desafíos que se interponen al logro de los objetivos nacionales, y que permiten, por supuesto, la participación de entidades tanto gubernamentales como de carácter civil para encontrar las soluciones integrales deseadas (Santos Pico, 2010).
- Por otro lado, los medios para alcanzar los fines de la EMSN están representados en el poder nacional que, por intermedio de los campos de acción del Estado –político, económico, sicosocial y militar– se sincroniza en los esfuerzos que demandan las líneas de acción, para lograr cada uno de los objetivos específicos considerados y los cuales concurrirán para alcanzar los cuatro objetivos generales de la seguridad nacional proyectados.
- En cuanto a los riesgos para el desarrollo de la estrategia, han sido considerados y definidos con claridad como amenazas y desafíos, al igual que agrupados en los cuatro vectores que componen el modelo de seguridad multidimensional diseñado, desde los cuales se conducirá el mayor esfuerzo del Estado por contenerlos. La arquitectura del nivel y decisores de la estrategia nacional establece con claridad meridiana el tipo de estrategia –transversal, de primero, segundo o tercer nivel– y sus responsables, lo cual suma un valor agregado al proceso de planeamiento de la seguridad y defensa nacional.

- La propuesta de la EMSN ha sido orientada en un ámbito en la que la figura central es el ser humano; por lo tanto, ha dejado de lado el estatocentrismo característico de la Guerra Fría. Esto es un gran avance porque incorpora una manera más amplia de concebir la seguridad, en la que se garantiza la soberanía nacional al preservar la seguridad interna, mediante una visión más amplia del desarrollo nacional –desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo institucional y desarrollo cultural– y la externa, a través de la diplomacia y de la defensa; de esta manera asegura la libertad de acción del Estado para alcanzar sus objetivos nacionales.

Igualmente, se concibe la seguridad como una condición que se logra mediante acciones que pretenden eliminar, contener, y morigerar vulnerabilidades, valiéndose de múltiples ámbitos en los que el orden institucional de la República es prevalente (Paret, 1998). La EMSN propende por que la seguridad nacional no sea un concepto absoluto que lo puede todo y, por lo tanto, se pueda transformar en un fin en sí mismo. Para ello, establece de manera específica que no todas las actividades desarrolladas por los humanos están relacionadas con la seguridad; es un hecho que existen actividades sociales, económicas, culturales y asuntos de orden institucional que no guardan relación directa con la seguridad tanto interna como externa del país (RESDAL, s.f.). Bajo esta orientación, la EMSN interpreta a la seguridad en calidad del medio para alcanzar el bien común como último y principal fin del Estado colombiano.

- Normalmente, dentro del esquema de las estrategias de seguridad nacional no se incluye el concepto de identidad nacional ni la definición de los intereses nacionales; no obstante, en el presente trabajo han sido involucrados con el propósito de incentivar el fortalecimiento de la identidad, lo que permite robustecer o ampliar la oportunidad de que se identifiquen en Colombia, así como también frenar el desconocimiento de la ciudadanía de la importancia que representa reconocer los intereses nacionales, puesto que la convergencia de la nación sobre ellos es el factor determinante para generar la cohesión social en orden de asegurarlos y eludir de esta manera la posibilidad de la inestabilidad política y social.

El proceso de definición de la identidad y de los intereses nacionales es un reto que demanda incrementar su socialización y educar a la ciudadanía; por lo tanto, requerirá de un mayor tiempo para ver sus resultados y, por supuesto, de un acompañamiento activo del Estado. Sin embargo, no se puede perder de vista la importancia del Gobierno nacional de cara a

los intereses nacionales, que al ser de carácter abstracto requieren metas ideales en dirección a alcanzarlos; para ello se deben centrar los esfuerzos de la nación de modo que, una vez logrados, su mantenimiento y disfrute se conviertan en el eje central de la vida y la política nacionales. Es mediante ellos, como se ha repetido en varias ocasiones, que se logrará alcanzar el bien común deseado (Ballesteros, 2016).

- La EMSN es un documento que reúne las características establecidas en la nueva forma de concebir las estrategias de seguridad nacional, esto es, de carácter didáctico para ser comprendido por todos los actores de la sociedad, con una proyección a diez años. Es un documento académico y prospectivo, describe un análisis de la posición del país frente a los riesgos, amenazas y oportunidades en el entorno integral del sistema internacional. También establece líneas de acción claras frente a cada riesgo, amenaza y desafío para proteger los intereses nacionales.

Finalmente, no se puede describir con un contenido que comprenda una visión estatal, no partidista y de consenso político, puesto que es un documento de ejercicio académico realizado por los estudiantes del Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. No obstante, en él se consideran las instancias del gobierno a mediano plazo, el enfoque integral de gobierno y la cooperación pública-privada, y se constituye en un punto de inflexión del planeamiento de la seguridad y defensa nacional, en la medida en que su aporte es actualizado. Se construyó como producto de un proceso metodológico de investigación científica y aporta un instrumento valioso para ser evaluado y aplicado por los gobernantes como una política pública del Estado.

Recomendaciones

La EMSN es un documento innovador y actualizado con la doctrina vigente del planeamiento estratégico de la seguridad, que lo practican países como España, Estados Unidos y Holanda. Su proceso de aplicación se ajustó a las realidades nacionales de Colombia, las cuales fueron fundamentales para enfocarse en las necesidades de la seguridad y posteriormente formular una estrategia holística, integral y coherente con las circunstancias. En este orden de ideas, es importante tener en cuenta su alcance para darle la continuidad necesaria y que se constituya en parte del proceso del planeamiento de la seguridad y defensa nacional del país. Los contenidos de la EMSN se han surtido de la discusión académica, además de una realidad práctica, y requieren

ser examinados y evaluados por los decisores políticos, para que el documento se constituya en el bastión de actualización de la doctrina de la estrategia nacional, se convierta en el planteamiento maestro del cual emanen las estrategias transversales, de segundo o tercer nivel –ellas deben considerar y tener una estrecha relación con las líneas de acción de la EMSN– y se considere como la política pública del Estado en materia de seguridad nacional.

En términos legales, la Ley 137 de 1994 desarrolla las facultades del Presidente de la República cuando declara un estado de excepción, ya sea por guerra exterior, por conmoción interior, por grave afectación del orden económico, social y ecológico del país o, por grave calamidad pública, como en el caso actual producto del COVID-19. Sobre esa base, el marco jurídico aplicable es el artículo 215 de la Constitución Nacional, en relación con los artículos correlativos con el estado de emergencia contemplados en la ley enunciada. Lo anterior permite que el Presidente de la República con la declaratoria del estado de emergencia pueda adoptar medidas para conjurar la crisis a través de decretos con fuerza de ley, los cuales tienen control automático por parte de la Corte Constitucional. Este marco legal ha sido el caso de lo que Colombia ha venido viviendo los últimos meses, al encontrarse amenazados intereses nacionales, tanto vitales como estratégicos de la nación, por causa de la pandemia del coronavirus.

A pesar de lo anterior, la ausencia de una ley de seguridad nacional es una falencia sumamente sentida para Colombia y, por lo tanto, desde el ámbito político es prioritaria su concepción (Jordan, 2013). Para ser concretos, la EMSN realizada por la Escuela Superior de Guerra, al igual que el Sistema de Seguridad Nacional propuesto en ella –por citar solamente dos ejemplos–, no tienen marco jurídico, de manera que su dimensión se estanca en la realidad de la especulación. En esta perspectiva es importante presentar un proyecto de ley, lo más pronto posible, en el que se otorguen las herramientas jurídicas a la seguridad nacional y se avale la necesidad de formular una estrategia de seguridad nacional.

Finalmente y con el interés de continuar los avances para crear una identidad nacional que caracterice a los colombianos y les permita converger en un propósito común, como pueden ser los intereses nacionales, es necesario continuar con el empeño de convocar y socializar educando al pueblo colombiano en estas ideas; así mismo y para que sea una acción sostenida y apoyada por el Estado que permita logros significativos, una política pública orientada a estos cruciales y estratégicos preceptos sería una herramienta de muy alto valor nacional.

Referencias

- Ayuela Azcárate, F. J. (24 de junio de 2020). Apuntes sobre la gran estrategia de Estados Unidos. *Global Strategy*. Obtenido de: <https://global-strategy.org/apuntes-sobre-la-gran-estrategia-de-estados-unidos/>.
- Ballesteros, M. Á. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Baquer, M. A. (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Baquer, M. A. (2001). *¿A qué denominamos guerra?* Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Cabrera Ortiz, F. (2016). La seguridad humana como complemento de la seguridad multidimensional: nueva herramienta para la consolidación y estabilización de la paz en Colombia. *Transformación Militar 2016*, 136-147.
- Castells, M. (2003). *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Colombia, Constitución Política. (1991). *Capítulo 1: de la estructura del Estado*. Obtenido de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1/articulo-113>.
- Colombia, Escuela Superior de Guerra. (2018). *Apreciación Política Estratégica Nacional 2018-2022*. Bogotá.
- Colombia, Escuela Superior de Guerra. (2019a). *Actualización de lapreciación Política Estratégica Nacional 2018-2022*. Bogotá.
- Colombia, Escuela Superior de Guerra. (2019b). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional Propuesta 2018-2028*. Bogotá.
- Colombia, Fuerzas Militares. (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Colombia, Fuerzas Militares. (2016). *Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria*. Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Bogotá.

- Colombia, Ministerio de Justicia. (31 de julio de 1974). *Decreto 1573 de 1974*. Obtenido de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1311294?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1311294?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0).
- Deibel, T. L. (2010). *Foreign Affairs Strategy Logic for American Statecraft*. Nueva York: Cambridge University Press.
- EE. UU., Army War College. (2012a). *Volume I: Theory of War and Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI).
- EE. UU., Army War College. (2012b). *Volume II: National Security Policy and Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI).
- EE. UU., Army War College. (2019). *Campaign Planning Handbook*. Carlisle: Department of Military Strategy, Planning, and Operations.
- EE. UU., Department of Defense's. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*. Washington D.C.
- EE. UU., Joint Chiefs of Staff. (2018). *Strategy*. Washington D.C.: JDN.
- France, Ministère de la Défense. (2013). *French White Paper Defence and National Security*. París: Dépôt légal.
- Freedman, L. (2016). *Estrategia. Una historia*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Gray, C. S. (1999). *Modern Strategy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2010). *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2014). *Strategy and Defence Planning*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2015). *The Future of Strategy*. Malden: Polity Press.
- Jordan, J. (2013). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Vlades.
- Julio, C. (2013). De la seguridad colectiva a la responsabilidad de proteger: perspectivas globales y latinoamericanas. En J. Guzmán León y S. Sáenz Breckenride (Eds.), *Seguridad y convivencia democrática. Múltiples dimensiones de la relación* (pp. 225-240). San José de Costa Rica: FLACSO.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Kaldor, M. (2010). *El poder y la fuerza*. Madrid: Tusquets Editores.
- Khanna. (2017). *Conectografía*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.

- Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicaciones de Defensa*, 1-9.
- Leyton Salas, C. (2008). *Seguridad cooperativa y seguridad colectiva. ¿Cohabitación de la disuasión y la cooperación?* Santiago de Chile: Observatorio Regional de Paz y Seguridad.
- Nolan, J. E. (1994). *Global engagement; cooperation and security in the 21st century*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- OEA. (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas, México 2003*. Obtenido de: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.
- ONU. (2 de diciembre de 2004). *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio*. Obtenido de: <https://undocs.org/es/A/59/565>.
- ONU. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/#:~:text=Art%C3%ADculo%2051,paz%20y%20la%20seguridad%20internacionales>.
- Paret, P. (1998). *Creadores de la estrategia moderna desde Maquiavelo a la era nuclear*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Obtenido: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.
- RESDAL. (s.f.). *Libro de la Defensa Nacional de Chile - Parte III: la defensa nacional*. Obtenido de: <https://www.resdal.org/Archivo/defc-pIII.htm>.
- Reveron, D. S. y Cook, J. L. (2013). From National to Theater Developing Strategy. *JFQ*, 70, 113-120.
- Salas Larrazábal, R. (1995). *Seguridad, paz y defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Santos Pico, M. J. (2010). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Stephens, A. y Baker, N. (2006). *Making Sense of War Strategy for the 21st Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- United Kingdom, Ministry of Defence. (2014). *Jointe Doctrine Publication 0-01 UK Defence Doctrine*. Arcott, Bicester: Joint Doctrine Publication 0-01 UK Defence Doctrine.

- Walzer, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for The 21st Century: The Little Book On Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI).

Intereses nacionales, conceptos y reflexiones

Eliot Benavides González*, Erik Rodríguez Aparicio**
y Óscar Darío Tascón Muñoz***

*Una identidad de interés es el más seguro de los
lazos entre Estados e individuos.*

Tucídides, Historia de la guerra del Peloponeso

Introducción

Este escrito tiene su origen en la elaboración de la denominada Apreciación Política Estratégica Nacional (APEN) dentro del ejercicio académico realizado durante el Curso de Altos Estudios en la Escuela Superior de Guerra, en 2018. Esta apreciación es, en realidad, el primer documento primario para la planeación de la seguridad nacional, según lo descrito en el Manual de Seguridad y Defensa Nacional (Fuerzas Militares de Colombia, 1996), que consiste en un estudio detallado en el orden interno y externo, en términos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y militares, con el propósito fundamental de identificar y determinar las amenazas, los problemas y las

* Brigadier general de la Fuerza Aérea Colombiana, comandante de personal de la FAC y miembro del Grupo de Investigación Ciencia y Poder Aéreo de la Escuela de Posgrados de la FAC. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y en Estudios de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: eliot.benavides@fac.mil.co.

** Brigadier general del Ejército Nacional. Comandante de la Fuerza Tarea Aquiles. Miembro del UK Royal College of Defense Studies. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y en Strategy and International Security del King's College de London University. Especialista en Política y Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: erikrrrr@yahoo.com.

*** Contralmirante de la Armada Nacional, ingeniero naval de la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra y doctor en Arquitectura Naval de la Universidad de Michigan en Ann Arbor, Estados Unidos. Contacto: otascon@cotecmar.com.

preocupaciones presentes en el entorno estratégico que comprometen la defensa y seguridad multidimensional, en términos de hipótesis, y así brindar alternativas estratégicas al conductor político dadas unas condiciones dentro del documento “Concepto Estratégico Nacional”.

Tradicionalmente, se consideran bases de la APEN los intereses nacionales o aquellos objetivos fundamentales para el Estado social de derecho establecido en Colombia, en particular lo consignado en el artículo 2 de la Carta Política de Colombia de 1991, sobre los “Fines del Estado”, en el que se establecen los aspectos de supervivencia del Estado colombiano, en especial, lo concerniente al orden constitucional establecido, la independencia nacional, la soberanía y la integridad territorial, así como la convivencia pacífica y la protección de las personas residentes en Colombia.

Así las cosas, para este documento y como una innovación, se introducen por primera vez dos aspectos conceptuales, en términos de *identidad nacional e imperativos geopolíticos*, con el propósito de otorgar un concepto ampliado de los *intereses nacionales*, al considerar aspectos culturales que componen la composición social y explican de alguna manera sus perspectivas o las múltiples identidades que se desarrollan en el territorio nacional. También, las ventajas y oportunidades que tienen asiento en la ubicación y la composición geográfica, que se constituyen en verdaderos rasgos para establecer el clima, su biodiversidad, las líneas de comunicación y su perspectiva para aproximarse y relacionarse con otros territorios, pueblos y naciones.

Dicho de otra manera, para que en un Estado se puedan interiorizar los objetivos nacionales y aumentar el sentido fundamental de estos intereses, es pertinente y hasta necesario comprender, de alguna manera, el *destino manifiesto* de un pueblo a partir de sus características más profundas de tipo histórico, cultural y geográfico.

En este sentido, este documento aborda la problemática relacionada con el nivel de conciencia que tienen los tomadores de decisiones (decisiones políticos) y quienes formulan la política pública en el Estado colombiano sobre los fundamentos para la formulación de objetivos y de líneas de esfuerzo dentro de los planes de desarrollo de cada gobierno, y sobre la posibilidad de establecer políticas de Estado para garantizar la construcción de capacidades y escenarios políticos en torno a los denominados intereses nacionales. Lo anterior, dentro de lo que se denomina una gran estrategia nacional, en la que se agrupen distintas disciplinas y enfoques en términos de economía, política, sociedad, lo militar y lo tecnológico, entre otros, para

lograr un estado deseado o fin a partir de la combinación de recursos (asignación y uso eficiente) y formas para lograr el fin dispuesto, que promuevan y salvaguarden los intereses nacionales y la supervivencia del Estado-nación (Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

Como bien lo expone Álvarez Calderón *et al.* (2018), para que en esta medida sea la estrategia, como arte y no conciencia, la que reine sobre la política y no al contrario, como tradicionalmente se ha establecido o entendido.

Otro punto de partida y otras posibilidades que generan los intereses nacionales es que fortalecen la institucionalidad y la gobernanza, que incluyen un marco jurídico y las condiciones habilitantes para materializar en el mediano y largo plazo los intereses nacionales. Posterior a la materialización de los intereses nacionales se encuentra la necesidad de hacer sustentables los intereses.

De otra parte, los intereses nacionales establecen las líneas básicas para lograr la cooperación internacional en aspectos de gran tamaño y composición, como los relacionados con la lucha contra el narcotráfico, la protección de la Amazonia y la explotación del espacio exterior, donde la transferencia tecnológica y de conocimientos juega un papel esencial para construir las capacidades nacionales.

De ahí la importancia de estudiar y comprender el concepto de los intereses nacionales su correlación con el concepto de Estado y su construcción, esto, a partir de otros elementos como la identidad nacional y los imperativos geopolíticos.

Es así como este escrito argumenta que, para fortalecer la cultura estratégica de un Estado y la consiguiente elaboración de decisiones sobre la seguridad y la defensa nacional, es necesario primero estudiar y comprender los conceptos relacionados con los intereses nacionales a partir de otros conceptos, como la identidad nacional y los imperativos geopolíticos. Esta es una tarea pendiente en Colombia, al carecerse, en la actualidad, de una gran estrategia nacional o, en su defecto, de un Libro Blanco de Defensa, que serían elementos claves dentro de la institucionalidad para promover y defender los intereses nacionales.

Para este fin, es necesario analizar la relación entre la identidad nacional y los intereses, los imperativos o realidades geopolíticas con los intereses nacionales, para poder comprender su naturaleza, sentido y propósito dentro de las capacidades actuales y potenciales, frente a las aspiraciones de la población, sus más profundos deseos (la convivencia pacífica y el orden justo), marcos de referencia comunes para establecer reivindicaciones sociales y

posibilidades a partir de las realidades geográficas. Esto tiene sentido si se tiene en cuenta lo expuesto por Booth y Trood (1999), quienes indican que la cultura estratégica constituye un conjunto distintivo y duradero de creencias, valores y hábitos con respecto a la amenaza y el uso de la fuerza, y que dicha cultura estratégica es originada en influencias como el entorno geopolítico, la historia y la cultura política. Es decir, lo que vamos a desarrollar como imperativos geopolíticos e identidad para comprender y analizar los intereses nacionales.

El interés nacional

En realidad, hablar de intereses nacionales es uno de los aspectos más prominentes de la teoría de las relaciones internacionales en términos de realismo, en el que en todo caso la autoridad y el reconocimiento tiene asiento en los Estados. Los fundamentos de la teoría del realismo dentro de la disciplina de las relaciones tienen su origen en la antigua Grecia, si tomamos en cuenta lo que precisó Tucídides cuando describió los eventos relacionados con la guerra del Peloponeso en relación con la naturaleza del hombre y, por lo tanto, de la guerra como un acto en el cual el hombre actúa por la razón y por la pasión, pero es la pasión la que puede llevar a una situación de conflicto y guerra.

De llegar a ser cierto lo anterior en un momento y circunstancia dada, el Estado y sus tomadores de decisiones tendría que definir cuáles serían los aspectos claves para la defensa y la seguridad nacional, en términos de los denominados intereses nacionales, para que sea la razón la que se mantenga, y la pasión o el uso de la fuerza legítima sea el último recurso. Por eso, el concepto de los intereses nacionales, de alguna manera, sugieren el desarrollo de un proceso y una búsqueda permanente por la consolidación y continuidad del Estado-nación.

Así, el interés nacional es un concepto de las ciencias políticas que posee variadas interpretaciones y enmarca el criterio de acción política de los Estados en la toma de decisiones relacionadas con su supervivencia en el ámbito internacional. Su origen y evolución están directamente ligados al nacimiento y evolución del concepto mismo de Estado. Charles A. Beard (1934), en su obra *The idea of national interest*, sitúa el surgimiento del concepto moderno de interés nacional en el siglo XVIII, desplazando conceptos anteriores como “la voluntad del príncipe” o la “*raison d'état*”, establecido por Maquiavelo en su obra *El príncipe* (Reeves, 1934). Así, existe una relación causal entre el Estado y los intereses nacionales, al precisar

la razón de ser del Estado que descansa sobre unos principios, valores y decisiones sobre aspectos fundamentales para cumplir con los fines primordiales de los Estados.

Layton (2012) señala que la gran estrategia requiere de ejecutar series de sucesivas acciones por un lapso prolongado de tiempo para crear el mundo preferido en el futuro. El oportunismo y la administración de riesgo son alternativas válidas, pero la gran estrategia busca construir el futuro.

Marshall (1952) define el interés nacional como los fines generales y permanentes por los que actúa la nación en el contexto internacional, que son los objetivos políticos amplios, por encima de controversias políticas internas o de intereses particulares de grupos o partes de la población. La expresión de los intereses nacionales describe las metas de la política exterior de los países o el propósito que impulsa las acciones internacionales de un estado (Reynolds, 1994).

Cada país, dependiendo de su organización política, cultura estratégica y el contexto geopolítico específico, formula sus intereses nacionales y asigna una priorización o jerarquía como guía de planeamiento y criterio en la toma de decisiones políticas. La formulación y clasificación del interés nacional no es tarea fácil; para hacerlo es necesario determinar la identidad nacional y los imperativos geopolíticos que plantean el escenario en el cual el Estado debe desenvolverse para buscar, alcanzar y proteger los intereses nacionales.

Es sobre los intereses nacionales que se deben construir y mantener las capacidades y la adecuada y suficiente coordinación de las instituciones gubernamentales, y sobre los cuales centrar sus mayores esfuerzos por parte del Estado y de la gestión pública. Es así que los intereses nacionales se constituyen en un proceso y una dinámica sobre los cuales se deben generar políticas de Estado y de gobierno, y sobre los cuales se construye, también, la agenda pública. Son entonces principios orientadores sobre los cuales se deben formular e implementar la serie de decisiones que comprometen la supervivencia del Estado-nación. Por tanto, los intereses nacionales cobran sentido a la hora de reconocer la autonomía para ejercer su política interna y externa (Forsyth Jr., 2011).

Dicho lo anterior, es posible afirmar que la importancia de los intereses nacionales reside en que permiten establecer una guía sobre los aspectos de mediano y largo plazo sobre la cual se deben centrar los esfuerzos fundamentales para la supervivencia del Estado-nación. También se convierten en aspecto de

constante referencia y sobre los cuales los tomadores de decisiones deberían llegar a tener un gran conocimiento y entendimiento, y centrar su atención en términos de políticas de Estado. Como lo observa Cuervo Restrepo (2007), las políticas de Estado obedecen a principios consagrados en la constitución, lo que permite agregar legitimidad y llevan, por consiguiente, a que estos principios orientadores cobren sentido en la construcción de la agenda pública.

En consecuencia, este escrito establece como definición de trabajo que los intereses nacionales son el conjunto de aspectos vitales para cumplir con los fines del Estado y que tienen su origen en la identidad nacional y las realidades geográficas (imperativos geoestratégicos), así como en la conciencia y la cultura estratégica que posee la clase gobernante y su población. Estos, además, inciden en la voluntad soberana del Estado-nación sobre qué materias y cuándo ejercerla, empleando los distintos instrumentos de la política.

La identidad nacional

La identidad se refiere a quiénes somos, ya que, desde un punto de vista filosófico, la identidad es aquella cualidad que hace que algo o alguien sean lo que son (Wendt, 1999). En tal sentido, constituye una propiedad de los actores (en este caso, de un Estado) que genera disposiciones motivacionales y conductuales. 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).

En tal sentido, la identidad está en la base de una cualidad subjetiva o a nivel de unidad. Por tanto, constituye un principio ontológico clave del constructivismo, el cual considera que la identidad se encuentra en la base de los intereses de los agentes (Checkel, 1998; Ruggie, 1998). Desde esta perspectiva, los intereses son constituidos por las identidades de los actores estatales. En este orden de ideas, si pretendemos comprender los intereses nacionales de un Estado en particular debemos conocer sus identidades. En suma, la identidad es fundamentalmente una cualidad subjetiva o de carácter individual, arraigada en el entendimiento del actor sobre sí mismo y de los demás sobre él (Wendt, 1999).

En este orden de ideas, 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, *capacidades* materiales, *prácticas* arraigadas y estructuras de *conocimiento compartido*. De acuerdo con Wendt (1995, pp. 3-4), las *capacidades* materiales de los Estados no dicen nada por sí mismas, sino se hacen relevantes para los demás actores de acuerdo con el significado que les otorguen, 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 –oficiales e informales– que se introduzcan para dales continuidad (Klotz y Lynch, 2007, p. 9). Por el lado del *conocimiento compartido*, este 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. 4-5). Los Estados tienen una *identidad corporativa*, compuesta por la definición dada a sus *intereses individuales* y por 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. 4). Las *identidades sociales* vienen constituidas por las estructuras cognitivas de los actores y están compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos dentro del sistema –su papel, su posición, su rol– como por la manera en que interpretan a los otros y por las expectativas y entendimientos mutuos (pp. 3-4).

Adicionalmente, 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 ciertas concepciones y expectativas de la *proyección del rol nacional* de un Estado en particular a través de sus acciones de política exterior (Wendt, 1999).

En tal sentido, 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 na-*

cional (CRN), 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 CRN puede ser entendida como el conocimiento que los tomadores de decisión, en materia de política exterior, tienen sobre la identidad y la posición que su Estado ocupa en el sistema internacional. Tal conocimiento compartido les ofrece a ellos 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). Adicionalmente, la CRN dice mucho sobre la identidad de un país, sobre sus prioridades en política exterior y sobre la forma en que se relaciona con otros Estados (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 19).

Vistos estos elementos teóricos en torno a la identidad nacional, se abordarán algunas características que podrían explicar la identidad nacional colombiana. En este sentido y para hacer alusión a la identidad nacional de Colombia, es necesario considerar las características geográficas, su composición territorial, la realidad y las situaciones que determinan en gran medida, el comportamiento de su población, su cosmovisión, sus tradiciones y sus costumbres, así como la propia percepción de lo que nos define como colombianos, nuestras creencias y nuestros ideales, así como los preceptos constitucionales.

Dentro de este esfuerzo de caracterización de la identidad nacional es importante hacer referencia a los elementos constitucionales, en particular a la Carta Política de Colombia de 1992 (CPC). El artículo 7 de la CPC dice: “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. También, el artículo 70 de la CPC afirma que: “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”. La composición de su población multiétnica y de tipo multirracial, lejos de ser una debilidad, se constituye como una fortaleza y un sentido de identidad para el desarrollo de país, al disponer de distintas perspectivas y composiciones humanas para afrontar los desafíos geográficos, políticos, sociales y económicos, entre otros aspectos (capacidad de resiliencia).

Sobresale también el carácter multirreligioso y la “libertad de cultos”, naturaleza consagrada en el artículo 19 de la CPC.

Colombia es un Estado social de derecho (derechos de tercera generación, de tipo socioeconómicos), con tradición y vitalidad democrática con relativa estabilidad, a pesar de una historia llena de distintas violencias y de las tareas pendientes en el orden político, económico, tecnológico y social.

Por su posición geográfica, Colombia tiene la posibilidad de lograr su inserción en distintos escenarios regionales y transregionales, con una vocación de innovación y competitividad, y la posibilidad de potenciar sus capacidades y su identidad con una proyección multidimensional en distintos escenarios internacionales.

Colombia es un Estado con presencia e influencia en los Andes, la Amazonia, el mar Caribe, el océano Pacífico este tropical y el istmo centroamericano.

En este sentido, la composición de la población afrocolombiana es en la actualidad la de mayor crecimiento y en futuro sería una forma de alcanzar un nivel de interlocución ante el continente africano, en un esquema Sur-Sur. Similar condición representa la población raizal, frente al escenario del Gran Caribe.

Colombia es un país de regiones y crecimiento rápido de la población; posee la tercera mayor población de Latinoamérica y la tercera población negra más importante después de África, sobre Haití y sobre Brasil. También es un país de ciudades, lo cual ha permitido afrontar las crisis económicas mundiales por una alta población de consumo, lo que mantiene el mercado y se considera atractivo para la inversión. Todo, en torno a un anhelo de paz después de sesenta **años de conflicto**, de la verdadera regionalización de cada uno de los cinco espacios geográficos colombianos, regionalización que pasa por un real ordenamiento territorial, en medio del crecimiento y el desarrollo sostenible y con equidad.

Todo lo anterior, dentro de la construcción colectiva de la identidad colombiana y su destino, con una mirada de largo plazo, quizás para los próximos cincuenta años.

Así, su destino es el del liderazgo compartido en el plano regional e internacional, que le permitiría avanzar en el camino de ser una potencia regional secundaria (PRS) o de capacidades intermedias (Pastrana y Vera, 2013), al considerar su posición geoestratégica, su demografía y sus límites territoriales con once Estados.

Imperativos geopolíticos de Colombia

La geopolítica concibe al Estado como un organismo geográfico o como un fenómeno en el espacio.

Rudolf Kjellén

Al mencionar en este trabajo los imperativos geopolíticos nacionales lo hacemos desde la perspectiva de la geopolítica, según la cual, por la configuración del terreno, la posición de los países, sus líneas de comunicación y otros factores condicionan tanto la autopercepción de los Estados como los límites de su poder, así como sus riesgos, amenazas y oportunidades. En definitiva, moldean –aunque no determinan– sus preferencias y opciones en materia de política exterior (Gray, 2004).

Los imperativos geopolíticos nacionales se originan en virtud de esos condicionantes geográficos que por su naturaleza no mutan significativamente con el tiempo y generan el contexto espacial que moldea los intereses vitales de un Estado. Carlos Álvarez (2017) los define como “las necesidades estratégicas que un país debe perseguir si quiere lograr su propia seguridad y éxito en el plano regional o mundial” (pp. 373); estos son “camino” no ideológicos, determinados por la geografía de un país y sus vecinos.

Para determinar los imperativos geopolíticos de Colombia debemos iniciar posando la mirada sobre la ubicación del país en el mundo y los rasgos predominantes de su territorio. En términos generales, es preciso señalar que es un país de condiciones excepcionales en la región. Por su posición en el continente hace parte de Sur América, pero también es un importante actor en Centro América, y a la vez, está ubicado privilegiadamente frente a los países caribeños, al canal de Panamá y a los puertos norteamericanos. Es un miembro del área andina que participa en el concierto amazónico y al mismo tiempo hace parte de la cuenca del Pacífico, de cara a los mercados asiáticos.

Esta ubicación constituye una gigantesca ventaja que debe ser aprovechada y que condiciona favorablemente las proyecciones políticas y económicas del país en el ámbito regional para beneficio y salud de la nación. Además de una excelente ubicación, cuenta con una suma de fortalezas en su “anatomía” que posibilitan un sano crecimiento y desarrollo del estado. En primera instancia, la extensión marítima (928.660.000 km²), casi similar a la territorial y la privilegiada ubicación del territorio nacional sobre dos océanos y próximas al canal de Panamá, representa un gran

potencial de beneficio nacional de tipo económico, medio ambiental y de influencia en la región que debe ser protegido y aprovechado de manera correcta.

Además, Colombia tiene una extensión territorial de 1.142.000 km², capaz, sobradamente, de albergar y alimentar de manera óptima a una población de 48.258.494 habitantes (DANE, 2020). Posee fronteras con once países, cinco de las cuales son terrestres, con una extensión de 6.342 km. La cordillera de los Andes provee al país de una variedad de suelos que posibilita una diversa y abundante producción agrícola, al tiempo que brinda un potencial hidroeléctrico sin igual. Por su parte, los Llanos Orientales y las sabanas del Caribe constituyen grandes extensiones de terreno aptas, en su mayoría, para la actividad agropecuaria.

En materia minera, la explotación petrolífera ha ocupado un lugar preponderante en la economía nacional y posee también importantes yacimientos carboníferos, ubicados principalmente en la región Caribe, que lo posicionan como el quinto productor mundial de este mineral. El territorio colombiano es muy rico en recursos naturales, que en principio ofrece muchas ventajas, así como también limitaciones que deben ser tenidas en cuenta.

Dadas las condiciones mencionadas de ubicación, talla y potencial productivo, es posible considerar que Colombia puede y debe aspirar a convertirse en una potencia media oceánica. Para lograrlo, es necesario tomar la ventaja de la ubicación y configuración del país para que se imponga como imperativo geopolítico: se debe pasar de tener dos litorales a ser un **Estado bioceánico y fortalecer su poder marítimo**. El país debe buscar convertirse en una **potencia media regional** que articule el sur y el centro del continente con el Caribe; sin embargo, un Estado no puede irradiar su poder relativo al exterior ni alcanzar sus aspiraciones en el campo internacional sino ha consolidado, articulado y ordenado primero su territorio. Por esta razón, para proyectar su poder al contexto internacional, el Estado colombiano debe, primero, **ocupar sus espacios vacíos internos**, ya que en el país, el territorio es más grande que la nación y, a su vez, la nación es más grande que su gobierno (Bahamón Dussán, 2012).

Por último, ni este imperativo ni tampoco los dos mencionados antes pueden ser alcanzados si no se desarrolla un **pensamiento geopolítico** transversal a toda formulación de políticas de orden nacional, regional y local que permita trazar las estrategias a largo plazo.

Ocupación y desarrollo de los espacios vacíos

El concepto de espacios vacíos

En una investigación académica adelantada para la fuerza aérea de EE. UU., Rebas y Peters (2007b) analizaron el viejo problema de la soberanía territorial efectiva como el resultado de una relación disfuncional que en ocasiones existe entre las variables territorio y el grado de control que sobre él ejerce un Estado. Determinaron cuatro indicadores para identificar el fenómeno que ellos llamaron *territorios desgovernados*: deficiente penetración de las instituciones estatales en las comunidades, deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, deficiente control de los flujos fronterizos y la vulnerabilidad de interferencias externas para caracterizar.

En términos similares, pero respecto al caso específico de la seguridad multidimensional en Colombia, Carlos Álvarez (2017) define **espacios vacíos** como: “aquellos espacios terrestres, marítimos, aéreos bajo la soberanía de un Estado, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional, donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas, bien sea por su distancia y/o incomunicación con el núcleo vital y geo histórico del país. Dicha distancia puede ser física o cultural” (p. 309-310).

Para el presente documento nos referiremos al fenómeno empleando el término desarrollado por Álvarez (2017).

Rebas y Peters (2007b) señalan que los *territorios desgovernados* o *espacios vacíos* son fuente de amenazas a la seguridad de los Estados por brindar las condiciones para el sostenimiento de proyectos terroristas. Carlos Álvarez (2017) especifica la relación directa entre la existencia de estos **espacios vacíos** y las guerrillas, el narcotráfico, las economías ilícitas y el terrorismo. El surgimiento de estas amenazas dependen de una condición de los espacios vacíos que Rebas y Peters (2017b) denominan *conductividad* y que es determinada por la medida de cuatro variables presentes en la región: la existencia de adecuada infraestructura y acceso operacional; la disponibilidad de fuentes de recursos económicos; la conformación demográfica adecuada; y la posibilidad de mimetismo o de mezclarse con la población.

Una organización criminal no puede establecerse en un desierto para plantar coca y una organización subversiva requerirá siempre de un área alejada del control estatal para crecer, pero con suficiente población para que pueda sostener su logística y nutrir sus filas. Para infortunio de Colombia,

casi que el 40% del territorio constituye espacios vacíos con *conductividad* ideal para sostener grupos no estatales e ilegales que compitan con el Gobierno nacional por su control.

Contexto histórico de los espacios vacíos en Colombia

Para entender la razón de la existencia de los espacios vacíos en Colombia es necesario remontarse a la conquista española del territorio y al proceso de poblamiento del país. Mientras la mayoría de los países latinoamericanos fueron colonizados desde sus costas hacia el interior, razón por la cual las principales ciudades latinoamericanas, usualmente, son costeras, Colombia fue colonizada desde el interior. Las expediciones españolas, al llegar, dejaron las costas atrás (áreas endémicas tropicales de altas temperaturas y habitadas por tribus generalmente hostiles), remontaron los ríos y se internaron en el territorio en busca de oro y de tierras más saludables, con climas templados, aptas para cultivar y poblaciones indígenas más dóciles que explotar (Caballero Escobar, 1974).

La exploración de Jiménez de Quezada, una de las más representativas de la Conquista, navegó el río Magdalena aguas arriba, ascendió la Cordillera Oriental y llegó a establecerse finalmente a las sabanas de Bogotá, lejos de las enfermedades del trópico y donde encontraron un clima similar al otoño madrileño. Este patrón de asentamiento y ocupación, privilegiando mesetas y valles en zonas altas de la cordillera, se repitió en los poblamientos subsiguientes, configurando a Santa Fe de Bogotá, Popayán, Santa Fe de Antioquia y Cartagena (la puerta de entrada al país) como los primeros núcleos vitales que generarían sus propios procesos de poblamiento en las regiones geográficas aledañas, limitada su expansión e influjo por la agreste geografía andina. Caballero Escobar (1971) señala además que: “después de cubrirse España de montañas de oro, no dejó fuera de las murallas de Cartagena, que le representaban un fin utilitario de caja fuerte y fuera de unos hermosos templos ricamente labrados, ni un mal camino de herradura (p. 64).

Un vasto territorio salpicado por unos pocos núcleos vitales, precariamente conectados entre sí, con los litorales y las fronteras con crudas líneas de comunicación fue la herencia que recibió la república de la Corona española. Este punto de partida se convertiría en un condicionante que hasta la fecha ha influido en el rumbo de nuestra historia y desarrollo.

Uno de los desafíos históricos del Estado colombiano ha sido el de asegurar el control del territorio. Las guerras civiles del siglo XIX y comienzos del siguiente (tanto las de alcance nacional, como

las regionales), e incluso el conflicto armado con las guerrillas y grupos armados ilegales de distinta naturaleza que han ensombrecido la vida del país durante las últimas cinco décadas, han estado vinculadas a dinámicas de ocupación y control territorial. (Molano-Rojas, 2016)

En *La historia de las guerras*, Rafael Pardo (2004) señala: “más de la mitad de los años de su historia, media vida, ha tenido guerras la República de Colombia” (p. 44). El autor describe nueve guerras civiles de alcance nacional sucedidas durante el primer siglo de vida republicana del país e identifica al menos 70 conflictos regionales o alzamientos armados sucedidos durante el mismo periodo, además de dos periodos de violencia interna durante el siglo XX y lo que ha corrido del siglo XXI –la violencia bipartidista (1948-1960) y la guerra revolucionaria (desde 1964 hasta nuestros días)–, que ha subsistido con otras guerras superpuestas, como la guerra del narcotráfico y la de las autodefensas.

Por su parte, Alejo Vargas (1995) señala que Colombia ha estado casi siempre en conflicto durante toda su historia republicana. Enumera cuatro momentos de violencia: 1) todas las guerras civiles del siglo XIX y principios del siglo XX; 2) los alzamientos por tenencia de tierras (1903-1928); 3) la violencia bipartidista (1948-1960); y 4) la guerra revolucionaria (1964 hasta nuestros días).

Los dos estudios describen actores, motivaciones y circunstancias históricas que son específicas a cada conflicto y diferentes a los de todos los otros conflictos. Sin embargo, hay un factor que se mantiene común a todos los casos y sobresale como facilitador de la aparición y la prolongación de todos los conflictos violentos en el país: la existencia de **espacios vacíos** en el territorio nacional. En grandes espacios prácticamente desconectados del poder central surgieron los ejércitos revolucionarios del siglo XIX, las guerrillas comunistas del siglo XX y los grupos narcoterroristas que aún en el siglo XXI siguen disputando el control de población y espacio al Estado. La falta de control institucional del territorio ha facilitado, además, a lo largo de la historia nacional, dolorosas pérdidas de territorios como la desmembración de Panamá en 1903 (Lemaitre, 2003, p. 605) y la cesión de territorios que a su vez se han hecho ante Perú, Brasil, Venezuela y Nicaragua en diferentes épocas de la historia nacional.

El historiador británico Eric Hobsbawm (2001) afirmaba que: “la historia de Colombia puede interpretarse en la recurrencia de dos hechos: la colonización permanente y la violencia incesante” (p. 245). De esta lapidaria referencia sobresalen dos elementos: primero, la relación directa entre la existencia

de los espacios vacíos y la recurrencia de los conflictos; y la segunda, el hecho de que la colonización de esos espacios vacíos persiste hasta el día de hoy.

Geopolítica de la seguridad

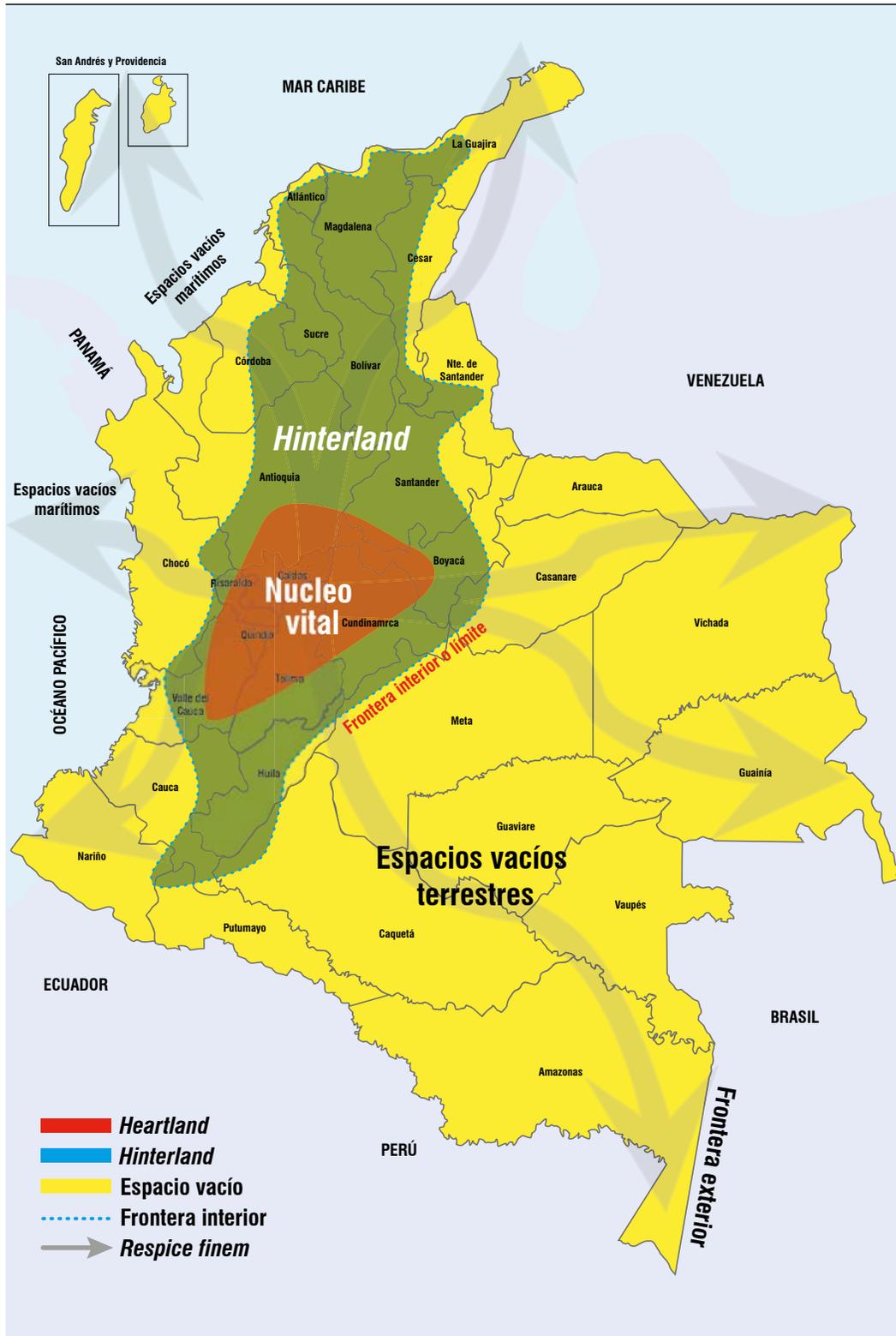
Después de doscientos años de historia la colonización ha avanzado sobre el territorio y de los cuatro núcleos vitales mencionados por Enrique Caballero Escobar (1971) ha surgido una población de más de 48 millones de colombianos; sin embargo, más del 75% aún vive en la región andina (400.000 km²) y allí mismo se genera más del 80% del PIB nacional. Replificando la tendencia de los primeros españoles, hemos desarrollado un país geocentrista, en que el *heartland* y el *hinterland* son mucho más pequeños que el territorio.

La geopolítica señala que cuatro son los elementos físicos del Estado: el corazón nacional o *heartland* (que alberga el centro del poder político y económico, y la mayor concentración poblacional), el interior o *hinterland* (que alberga los territorios productivos del país y da fuerza al *heartland*), las fronteras (serían la epidermis) y las vías de comunicación (terrestres, fluviales, marítimas o aéreas) (Bahamón Dussán, 2012). Carlos Álvarez (2017) añade para el caso colombiano los espacios vacíos como un quinto elemento. Estos espacios vacíos se hallan ubicados en la Orinoquia, la Amazonia, el Caribe y el andén Pacífico (Mapa 1).

Como entre organismos vivos no existen los vacíos de poder, los espacios que no son ocupados, controlados y desarrollados por el Estado son ocupados por grupos antagonistas, insurgentes y organizaciones criminales de diversos tipos que procuran detentar control en beneficio de sus intereses (Bahamón Dussán, 2012). Actualmente, esta situación se materializa en aquellas áreas ubicadas dentro de los espacios vacíos, donde la *conductividad* (Rebasa y Peters, 2007b) es favorable al desarrollo y la subsistencia de los fenómenos criminales y violentos, como lo ilustra el Mapa 2.

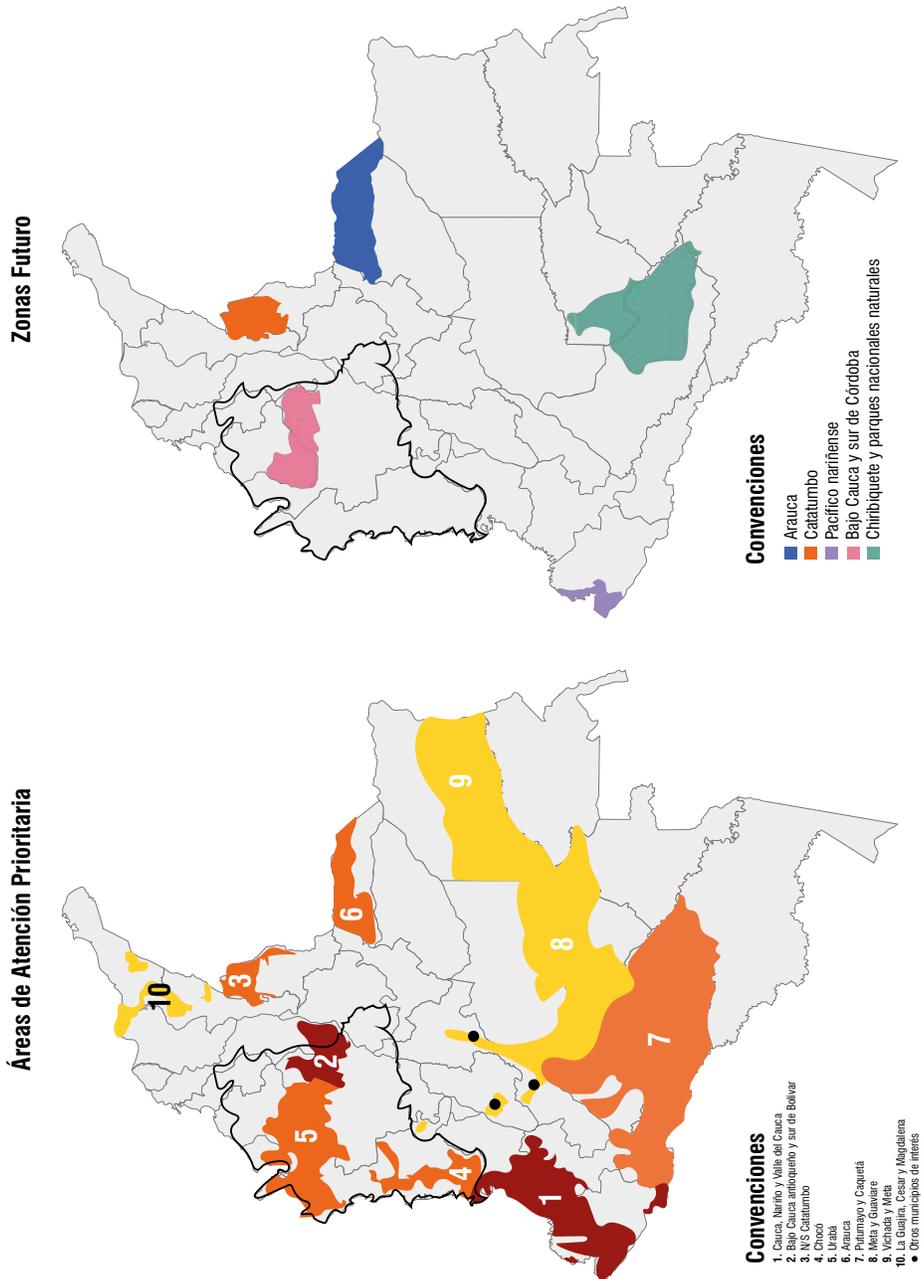
El mapa de la izquierda, Áreas de Atención Prioritaria (AAP), georreferencia diez áreas sobre las que, de acuerdo con el comité de revisión estratégica del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFFMM), convergen 27 factores de inestabilidad y violencia, entre los que se cuentan: el ELN, las FARC (r), el Clan del Golfo, otros grupos armados organizados (GAO), grupos de delincuencia organizada (GDO), más de 154.000 hectáreas cultivadas de coca (UNODC, 2020), laboratorios y rutas de tráfico de drogas, minería ilegal, altos niveles de extorsión, fenómenos criminales como altos índices de homicidios, reclutamiento de menores y asesinatos a líderes sociales. Sobre estas áreas se focalizan actualmente las principales operaciones militares de estabilización (Mapa 2).

Mapa 1. Elementos físicos del Estado colombiano



Fuente: Álvarez (2017).

Mapa 2. Áreas de atención priorizada vs. mapa de zonas futuro



Fuente: elaboración propia a partir del diagnóstico del Plan de Campaña Bicentenario Héroes de la Libertad y el Programa Presidencial Zonas Futuro.

El mapa de la derecha, Zonas Futuro, señala cinco regiones que fueron priorizadas por el actual Gobierno nacional como zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), donde convergen los mayores índices de criminalidad del país y hacia donde fluirán los recursos y proyectos productivos del programa de desarrollo con enfoque territorial (PDET) para transformar los territorios mediante una acción estatal unificada y lograr su control institucional, promoviendo legalidad, emprendimiento y equidad (Mapa 2).

Es preciso señalar que la priorización de la intervención del Estado es necesaria para el manejo eficiente de los recursos disponibles para la ocupación y el desarrollo de esas zonas; sin embargo, el imperativo debe ser que a largo plazo se intervenga la totalidad de los espacios vacíos, ya que de resultar exitosa la intervención planteada por el Gobierno, se puede generar un efecto “globo”. Para citar un ejemplo, la coca llegó a Nariño y se disparó su cultivo a partir de 2002 debido al esfuerzo de erradicación exitoso de cultivos desarrollado entre 2000 y 2001 sobre el Putumayo. Si no se asume un enfoque que abarque la totalidad de los territorios a mediano y largo plazo, los fenómenos de criminalidad migrarán a otro espacio en la Orinoquia, el Caribe, la Amazonia o el Pacífico, donde las condiciones les garanticen posibilidad de subsistencia.

En conclusión, casi la mitad del territorio nacional colombiano constituye espacios vacíos con la conductividad necesaria para generar amenazas no solo a la seguridad de los habitantes, sino a la estabilidad del Estado. Los ciclos recurrentes de violencia y desorden generados merced de la existencia de los espacios vacíos han constituido y constituyen el mayor lastre para el desarrollo del país y el principal obstáculo estructural para garantizar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad de la nación.

La estabilización, el control y el desarrollo de los espacios vacíos es un imperativo nacional *sine qua non* para garantizar la seguridad, estabilidad y prosperidad de la nación. La ocupación y el desarrollo de los espacios vacíos debe ser abordado con perspectiva geopolítica, sin ideologización política partidista. El esfuerzo se debe adelantar con una concepción de gran estrategia nacional, con horizontes de tiempo adecuados superiores a los lapsos presidenciales. Es necesario plantear las siguientes líneas estratégicas sobre las cuales se desarrolle el esfuerzo de ocupación de los espacios vacíos:

- 1) El control militar y policial efectivo del territorio, junto con el fortalecimiento de las capacidades de la justicia en los espacios vacíos para garantizar al Estado el monopolio de la fuerza, deben ser la cabeza de playa en este esfuerzo, pero se deben mantener sin debilitarse hasta el

final del proceso. Pero para que la estabilización sea sostenible en el tiempo, la restitución del orden no puede llegar solo, debe ser seguido por el mejoramiento de las condiciones de productividad, que permitan el desarrollo a las regiones y unas posibilidades dignas y legales de sustento a la población.

- 2) La construcción de una infraestructura portuaria, fluvial, vial, ferroviaria y logística, que conecte las regiones entre sí, que viabilice la extracción de la producción agrícola de las comunidades aisladas y que permita la conexión más eficiente del centro con las regiones, las fronteras y los litorales, es imprescindible para que cualquier proyecto productivo sea viable y sostenible en el tiempo (Bahamón Dussán, 2012).
- 3) Cada espacio vacío posee unas condiciones físicas y potencialidades específicas que requieren una atención y un desarrollo diferencial de proyectos. Por ejemplo, el Caribe y el andén Pacífico requieren el fortalecimiento de la infraestructura portuaria y la interconexión entre los dos litorales entre el norte del Chocó y el Urabá, así como incrementar la interconexión con el interior del país; mientras que los Llanos Orientales requieren la generación de un polo de desarrollo más cercano a la frontera con Venezuela, la integración mediante vías de comunicación de sus extensas sabanas y un mayor desarrollo con enfoque agropecuario; y la Amazonia representa un gran patrimonio medioambiental que debe ser protegido.
- 4) Las fronteras deben recibir un enfoque de desarrollo y seguridad comunes con los países vecinos, y el Estado colombiano debe fortalecer allí el control, la seguridad y las posibilidades de intercambio comercial.

Colombia debe transitar a ser una potencia bioceánica sostenible

Por sus características geográficas y por su posición estratégica, Colombia es un país marítimo y no un país mediterráneo. La posesión de 4.171 kilómetros de líneas de costa –en el mar Caribe y en el océano Pacífico– y de una extensión marítima de 928.660.000 kilómetros cuadrados, la presencia insular del archipiélago de San Andrés y Santa Catalina, así como la isla de Malpelo (Pacífico) y la cercanía al canal de Panamá, son de gran importancia para un país que se proyecta a 2030 como potencia bioceánica sostenible. Estos son aspectos que le brindan a Colombia grandes oportunidades de desarrollo económico y social, pero también son fuente de presencia y fortalecimiento de su proyección más allá de sus fronteras (*respice finem*), sea en el mar Caribe o en el océano Pacífico.

En los últimos veinte años, Colombia ha venido avanzando en el reconocimiento del papel crucial que tienen los océanos en las vidas de los colombianos y en la comprensión, la aceptación y la valoración del grado de dependencia que tenemos con respecto al mar, tanto desde el punto de vista de la supervivencia como de la seguridad. Es en el marco de este reconocimiento que la Política Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030, CONPES 3990, demarca la ruta estratégica para el aprovechamiento de los recursos marítimos y costeros, al tiempo que impulsa la institucionalidad y fortalece la gobernanza en el mar y en las zonas costeras a través de un Sistema Bioceánico Nacional de carácter intersectorial.

Mapa 3. Mapa político de Colombia



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, ¿qué concepto se tiene de una potencia bioceánica sostenible? El CONPES 3990 la define como:

La cualidad de un Estado que: (i) ejerce soberanía y aprovecha su posición geo-oceáno-política, sus ecosistemas marinos y su biodiversidad; (ii) emplea los accesos a los océanos y a las líneas marítimas; (iii) realiza actividades marítimas sostenibles y competitivas; (iv) tiene capacidad naval y conciencia nacional oceánica; (v) defiende los intereses marítimos nacionales; (vi) gestiona integralmente el territorio continental y oceánico; (vii) lidera y participa internacionalmente en la conservación y utiliza en forma sostenible los océanos y los recursos marinos para el desarrollo sostenible y (viii) reconoce la investigación básica y aplicada como eje y medio para conocer y entender la dinámica y recursos oceánicos del Estado (p. 58-59).

El CONPES 3990 proyecta a Colombia en 2030 como una potencia bioceánica sostenible, establece las prioridades y los arreglos institucionales para profundizar la soberanía nacional en estos territorios marítimos e insulares, el aprovechamiento de sus recursos y la generación de capacidades sostenibles, mediante la gestión y la presencia continua del Estado. Esto se constituye en un ejemplo del poder real de los conceptos sobre la acción del Estado, desde la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), que data del año 2000, cuando se planteó la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC), hasta trascender en una política vinculante y con asignación de recursos del presupuesto general de la nación, en términos de CONPES 3990.

En términos prácticos, la política Colombia Potencia Bioceánica Sostenible se desarrolla alrededor de diez ejes estratégicos que abarcan: (i) el desarrollo de los 47 municipios costeros; (ii) el desarrollo de puertos, embarcaderos y marinas náuticas; (iii) el desarrollo de las industrias de la pesca; (iv) la exploración y la explotación costa afuera y (v) la astillera; (vi) el incentivo para armadores y el abanderamiento de buques en el país; (vii) el desarrollo de la gente de mar necesaria para tripular estos buques; (viii) el desarrollo del turismo náutico; (ix) la investigación marítima y (x) la seguridad integral marítima que garantice la protección de los intereses marítimos nacionales.

El primer eje estratégico reconoce la realidad social que se observa en los litorales, donde se encuentran las poblaciones más vulnerables. El 85% de los habitantes de la costa Pacífica se consideran pobres (Comisión Colombiana del Océano, 2017). Aquí, desde otra perspectiva, persisten aspectos

que se cruzan con el concepto de espacios vacíos expuesto previamente. De ser esto apreciado como un imperativo, las políticas y acciones del Estado en el mediano y corto plazo deberían generar cambios en los indicadores de pobreza.

El segundo eje estratégico reconoce la necesidad de mejorar y desarrollar la infraestructura portuaria en las dos costas del país. El mejoramiento de la infraestructura existente en Buenaventura y Tumaco permitirá conectar el Pacífico con el interior del país para hacerlo más atractivo al comercio con la cuenca de ese océano. Esto aunado al desarrollo de infraestructura portuaria, fluvial, ferroviaria y logística para conectar el golfo de Urabá con el Pacífico, fortalecerá la competitividad de Colombia en materia de comercio exterior, al considerar que en el contexto de la globalización, el 90% del comercio mundial se lleva a cabo por vía marítima.

Los ejes estratégicos del tres al cinco reconocen la contribución de las actividades marítimas al desarrollo social, económico y tecnológico del país. Esta declaración contribuye al reconocimiento de que ese casi millón de kilómetros cuadrados de extensión marítima es fuente de riqueza para todos. Es importante mencionar el potencial energético que tienen los océanos y que representa una oportunidad para aumentar las reservas de hidrocarburos del país y para liderar la transición de energías renovables a partir, por ejemplo, de la construcción de parques eólicos costa afuera. Igualmente, es importante resaltar grandes actividades industriales, como la construcción, el mantenimiento mayor y la modernización de buques, que desarrolla en la actualidad la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (COTECCMAR, 2020). En el contexto de Colombia como socio importante e influyente en Centro América y el Caribe, es de destacar que las exportaciones de buques de COTECCMAR a Honduras y Guatemala son las exportaciones de mayor grado de sofisticación que tuvo el país en los años 2017 y 2019.

Los ejes estratégicos del seis al ocho están relacionados con la promoción de los mares y las actividades marítimas como motor de desarrollo económico nacional. El eje estratégico nueve guarda relación con la necesidad de fomentar, a través de la investigación, el conocimiento de los asuntos de los océanos, de tal forma que este contribuya a la apropiación social del país bioceánico. Es importante reconocer que en la medida en que todos los colombianos conozcamos y valoremos el impacto social, económico y tecnológico de las actividades marítimas, los asuntos marino-costeros estarán en la lista de prioridades del país y serán un imperativo estratégico.

Por último, el eje estratégico diez apunta al fortalecimiento del poder naval, de manera que el país pueda proteger sus espacios marítimos y explotar racionalmente sus riquezas.

De cara a la participación internacional en la conservación y la utilización de forma sostenible de los océanos y de los recursos marinos, es de destacar la proyección de Colombia, a partir de la PNOEC (Comisión Colombiana del Océano, 2017), en los asuntos antárticos, para los cuales, a la fecha, el país ha registrado seis expediciones científicas y aspira, de esta manera, a ser miembro consultivo del Tratado Antártico.

En el contexto de bioceánico es importante reconocer que los ríos y los océanos constituyen un solo *continuum*, ya que los primeros desembocan en los segundos, y que en este sentido el aprovechamiento y la protección de los ríos son igualmente imperativos.

Los ríos deben contribuir a interconectar multimodalmente las dos costas de nuestro país, ampliando el carácter bioceánico más allá de poseer costas sobre el mar Caribe y sobre el océano Pacífico. Un ejemplo de esto sería el aprovechamiento de los ríos presentes en ambas regiones, Pacífica y Caribe, sobre los ríos Atrato y San Juan, así como los ríos Cauca y Magdalena, respectivamente, como un “espacio hidropolítico de Colombia” (Bahamón Dussán, 2012). Lo anterior, unido al desarrollo de la infraestructura portuaria en el Pacífico, contribuiría de manera significativa al mejoramiento de la competitividad del país.

El otro aspecto relacionado es recuperar y proteger las reservas y cuencas hidrográficas del país, dentro de lo que Álvarez *et al.* (2017) ha de nominado “*respice aqua vitae*” o hidropolítica nacional. De esta manera, los recursos naturales, en términos de cuencas hidrográficas, ríos, lagos y lagunas, ocupan un lugar preponderante dentro de la geoestrategia y la geopolítica global, dada su disponibilidad, valor de uso y acceso. Según UN-WATER (2020), el volumen total del planeta se estima en 1.386 km³, de los cuales solo un 2,5 % sería agua dulce.

Según el IDEAM (2020), Colombia posee cinco vertientes hidrográficas, siendo dos de ellas de importancia continental, como son la del Orinoco y la del Amazonas. Las tres restantes se ubican en el Caribe, el Pacífico y el Catatumbo. Las cuencas hidrográficas son relevantes para la sustentabilidad de los ecosistemas y para la misma vida de los seres humanos, al garantizar la agricultura, la salud y el desarrollo de otras actividades económicas ante los embates del cambio climático, como lo expresa en mensaje de urgencia la ONU y ante el hecho de que 2.000 millones de personas sufren de escasez

de agua y para 2050 al menos 5.000 millones de personas van a sufrir de escasez de agua por lo menos un mes del año (UN-WATER, 2020).

De esta manera, Colombia, por su privilegiada ubicación, se encuentra en medio de una confluencia intertropical que le permite acceder a las corrientes de chorro que se producen por la influencia de los vientos Alisios del noreste o sureste, junto con la presencia de selvas tropicales en el andén Pacífico y en el Amazonas, e igualmente, la presencia de páramos en las cordilleras de la cadena montañosa de los Andes. No obstante, este balance hidrográfico no es homogéneo en todo el territorio. A nivel nacional se registra un rendimiento hídrico de 561 l/s/km² por encima del registro promedio mundial, que es de 101 l/s/km² (IDEAM, 2020).

Sin embargo, estos registros nos indican la importancia geopolítica de poseer esta capacidad, por lo que se debe promover el cuidado y conservación de estos ecosistemas para su sustentabilidad; esto, sobre todos frente a las acciones ilegales relacionadas con el narcotráfico, que en su fase de producción interviene ecosistemas y fuentes hídricas de forma indiscriminada, al igual que con la explotación ilegal de minerales en cielos abiertos.

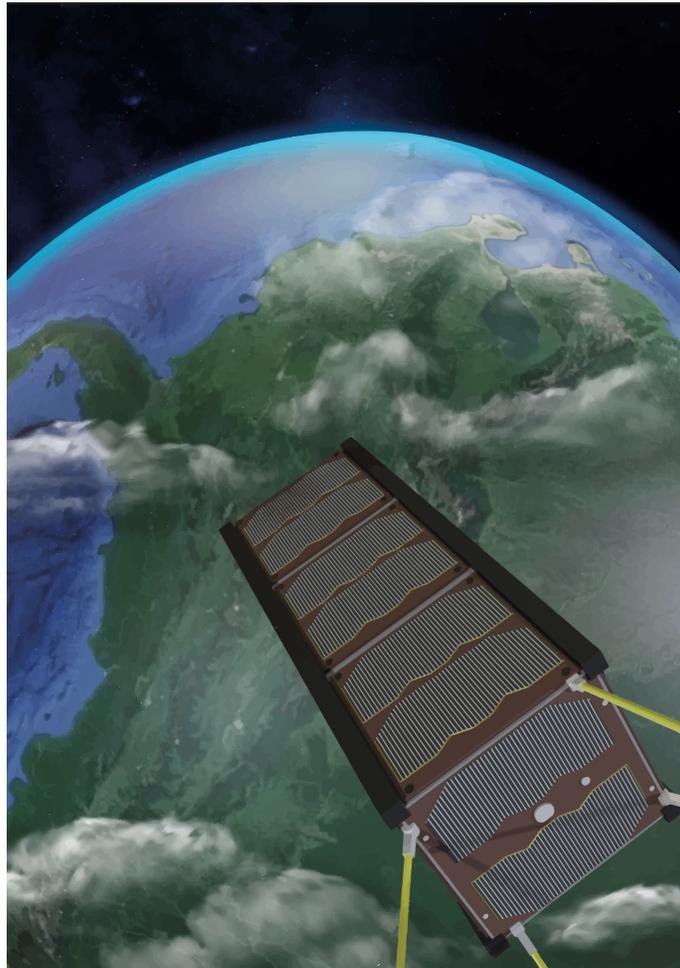
En conclusión, Colombia debe mantener este imperativo geopolítico, gestionando el aprovechamiento integral de una posición geográfica privilegiada, de tal forma que contribuya al crecimiento y al desarrollo sostenible del país.

El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia

Una tercera tarea pendiente en Colombia es la de alcanzar y mantener su presencia en el espacio exterior. Esta es una práctica y capacidad que solo logrará a través del desarrollo de la capacidad de gestión estratégica, y a largo plazo Colombia podrá alcanzar sus objetivos estratégicos y obtener la visión suficiente como para entender que proyectos que parecerían tener resultados lejanos en el tiempo deben ser abordados hoy.

Sin embargo, uno de los aspectos que requiere mayor atención y prioridad dentro de los imperativos geopolíticos es el espacio exterior, como lo plantea Wang (2009), al referirse a este como una proyección de la geopolítica terrestre o de la astropolítica. En este sentido, el autor dedica un gran esfuerzo para ilustrar las interacciones geopolíticas entre Estados Unidos y Europa con respecto a los programas espaciales de gran escala, por esto la aplicación del concepto de astropolítica. Sin duda, como lo expresa Álvarez *et al.* (2019b), la carrera espacial ha contribuido a avanzar en el conocimiento científico del Universo y de nuestro planeta.

Imagen 1. FACSAT-1, observación de la Tierra



Fuente: elaboración propia.

En este sentido y como lo menciona Carlos Álvarez *et al.* (2019a), el espacio exterior va más allá de la dimensión de defensa para ahondarse en los aspectos económicos y diplomático-estratégicos, al considerar, entre otros aspectos, los avances tecnológicos dentro de New Space. Es por esto que al describir el espacio exterior como un imperativo estratégico para Colombia, sea viable establecer una gran estrategia que alimente los intereses vitales del país. Sin duda, este es un aspecto que merece atención y urgencia dentro de la agenda pública nacional.

Lo anterior, en medio de las realidades y prioridades que se registran en el entorno regional sobre una estrategia y capacidad espacial y sobre los beneficios que esta otorga en términos de navegación, observación de la Tierra, telecomunicaciones y todas las aplicaciones derivadas de este campo tecnológico.

Por ejemplo, están los casos de Brasil, Perú, Venezuela y Bolivia, entre otros, que ya tienen señalados los derroteros correspondientes en términos de un programa espacial, soportados en agencias espaciales con la autonomía administrativa, carácter vinculante de sus decisiones y activos espaciales en servicio del Estado y con uso militar y civil. Estos derroteros tienen el poder de convocatoria para concentrar todos los esfuerzos desde el capital humano, tecnológico y hasta diplomático, para obtener la cooperación internacional y, por consiguiente, facilitar la transferencia de tecnología y conocimiento. No es accidental que más de 70 Estados miembros de la ONU hayan establecido programas espaciales en los últimos dos años. De acuerdo con Lambakis (2018), más de 170 Estados han desarrollado capacidades espaciales o de algún tipo de acceso, y once disponen de la infraestructura de lanzamiento, como es el caso de Brasil.

Por el contrario, en Colombia, de forma inexplicable, solo se cuenta con una Comisión Colombiana del Espacio (CCE), la cual se encuentra activa desde 2006, mediante el Decreto 2442 de 2006. Esta comisión fue creada como la más alta institución en Colombia para implementar la política espacial, que de forma contradictoria no existe en toda su dimensión, solo hasta la formulación del CONPES 3983 de enero de 2020, Política de Desarrollo Espacial: Condiciones Habilitantes para el Impulso de la Competitividad Nacional; es decir, catorce años después. Otro aspecto limitante de la CCE y del entorno de institucional requerido es que a pesar de su carácter intersectorial no es vinculante entre las partes.

En consecuencia, el caso colombiano presenta un panorama un poco desalentador en materia de una política de desarrollo espacial, dada la ausencia de un programa espacial y la inexistencia de una agencia espacial (entorno institucional). En la actualidad y en el marco del CONPES 3983 existen lineamientos que buscan corregir el curso, con un mayor carácter vinculante para las instituciones de gobierno en cabeza de la Vicepresidencia, aunque no a la velocidad ni con el presupuesto necesario para la reducción de brechas.

El CONPES 3983 reconoce en su parte inicial que “en los últimos sesenta años, desde que se iniciaron las actividades espaciales en el mundo, los esfuerzos del sector público en Colombia en este tema han sido escasos y no han tenido una visión estratégica de largo plazo”. Este es uno de los aspectos que se han señalado previamente y que tienen que ver con la conciencia sobre los intereses nacionales, que se desprenden de los imperativos geopolíticos.

De la misma manera, este documento señala y reconoce que “no existe una visión estratégica de largo plazo para este sector que identifique potencialidades

y mejore el capital humano”. También establece lo que se denominan “las condiciones habilitantes”, que implican estudios y revisiones con personas idóneas y competentes para dictar el escenario deseado a partir de la formulación de capacidades y articulaciones básicas. Así, este CONPES 3983 describe lo necesario para que “el país pueda explotar el sector espacial para mejorar la productividad, la diversificación y la sofisticación del aparato productivo colombiano”.

De esta manera, se deja en evidencia la débil conciencia que existe en los tomadores de decisiones en Colombia sobre esta y otras materias que son de vital importancia, no solo para la seguridad y defensa del país, sino para el desarrollo económico y social, mediante la explotación de un sector competitivo y que, en la actualidad, la inversión del sector privado empieza a sobrepasar la inversión de los Estados.

Desde el terreno de lo práctico, solo hasta la puesta en órbita del FACSAT-1 el 28 de noviembre de 2018, por intermedio de la Fuerza Aérea Colombiana, se ha logrado establecer un grado de soberanía del Estado colombiano en la órbita terrestre baja –Low Earth Orbit (LEO)–. El FACSAT-1 es el resultado del esfuerzo de una sola institución del Estado, la Fuerza Aérea Colombiana, y tiene fines académicos para la observación de la Tierra, con la posibilidad de adoptar prácticas para el diseño de una misión, la programación de lanzamiento a través de un tercero y la puesta en órbita de este activo espacial, con la consiguiente administración y operación, que incluye la creación de un *software* para el análisis de las imágenes y generación de productos (Fuerza Aérea Colombiana, 2019).

Es de resaltar que este tipo de acciones y de alta tecnología es el nuevo aspecto de la New Space, en la que el desarrollo de una nueva industria espacial presenta una dinámica de mayor crecimiento de la actividad y la inversión de las empresas y del sector privado como Space Exploration Technologies (Space X), Virgin Galactic, Planetary Resources, Moon Express, Bigelow Aerospace, GomSpace y Blue Origin, entre otras. Estas empresas ofrecen lanzamientos y activos espaciales a menor costo de fabricación y de operación, con fines científicos y de transporte, y desarrollo de aplicaciones, así como también con fines de turismo (Martin, 2014). Otro ejemplo y dinámica en el marco que ilustra este campo de la New Space es el lanzamiento y puesta en órbita de la nave tripulada Crew Dragon de la Compañía SpaceX, la cual se constituyó en la primera nave privada y de carácter reutilizable para el transporte de personal y carga a la Estación Internacional Espacial (Space-X, 2020).

En breve, el imperativo geopolítico definirá no solos los aspectos de tipo físico y natural, como el demográfico, sino los aspectos diplomático-estratégicos

y económicos, como lo observa Dussouy (2010), que serán los elementos para comprender la geopolítica. También es vital comprender el empleo de la tecnología; en especial sobre las oportunidades en la órbita terrestre baja (LEO) y en la órbita geoestacionaria, donde se ubican el mayor número de los activos espaciales sobre los cual es necesario ejercer soberanía. Sobre esta última, Colombia ha perdido espacios de decisión y de uso por no colocar activos espaciales, no obstante la declaración de Bogotá de 1977, en la cual participaron nueve Estados ecuatoriales (Álvarez Calderón *et al.*, 2019a). La soberanía se ejerce hasta donde llegan los medios y en donde efectivamente se tiene presencia activa.

De esta manera se aprecia la importancia de fijar este y otros imperativos geopolíticos, al considerar que dichos imperativos permiten internalizar las decisiones sobre la agenda pública, los propios intereses nacionales y la formulación de políticas de Estado, en tanto se realizan los ajustes en los planes de desarrollo en cada uno de los periodos de gobierno. Aprovechando los aspectos anteriormente revisados, es posible educar y crear conciencia en los que elaboran decisiones y en los interlocutores que pueden convocar las fuerzas vivas de la nación para movilizar aspectos prioritarios.

Sin duda, esta es una tarea pendiente para Colombia. Este imperativo geopolítico incrementa la soberanía del país en este espacio vital para cualquier Estado y es un instrumento y una capacidad que permite extender los alcances de la política exterior de cualquier Estado, mientras que representa grandes beneficios para la especialización de talento humano en alta tecnología y permite el aprovechamiento de estas capacidades para el desarrollo social y económico del país.

Colombia debe consolidarse como una potencia regional secundaria

Desde la perspectiva de la geopolítica y como un cuarto imperativo, Colombia debe proyectarse como una potencia regional secundaria dentro del concepto de *respice finem* o “mirar hacia el final”, más allá de sus fronteras exteriores, según lo expone Carlos Álvarez (2017) en su texto referente a la ocupación de los espacios vacíos. Contraria a la doctrina del presidente Marco Fidel Suárez (1918-921), *respice pollum* (mirar al polo, mirar al norte) señala la consabida alineación de Colombia a Estados Unidos de América dentro de la tradicional relación bilateral entre ambos Estados.

Mapa 5. Colombia en la región



Fuente: elaboración propia.

Es natural que las potencias secundarias, como podría ser el caso de Colombia, tengan la posibilidad de buscar su posición frente a las potencias de tipo regional como Brasil, y que esto le ayude a establecer algún tipo de equilibrios y algún tipo de alineaciones y *bandwagoning* (Flemes y Radseck, 2012). Así las cosas, ¿cuál sería el papel que Colombia quisiera y pudiera desarrollar dentro del concierto de países latinoamericanos?

En el caso de Colombia, tiene sentido abordar esta perspectiva de generador de iniciativas como en la lucha contra el narcotráfico, pero también como intermediario de intereses regionales o subregionales, en los cuales no se puede desconocer la presencia de la República Federativa de Brasil. Esto, dada la cercanía de Colombia y vecindad con Brasil a lo largo de sus 1.644 kilómetros de frontera, así como el gran potencial para el desarrollo de cooperación triangular en el marco de sus denominados valores domésticos con la Unión Europea (UE) (Bodemer, 2017).

Por esto surge para Colombia una oportunidad de desarrollar una agenda internacional multifacética correlacionando intereses en temas comunes

como la protección de la Amazonia, pero también a frentes de seguridad subregional, que tiene como centro la situación interna de Venezuela y la presencia de potencias extrarregionales como es Rusia y China, que convergen en entorno territorial como es Venezuela, para hacer contrapeso a Estados Unidos.

De esta manera, el país debe explotar la importancia de su ubicación para participar activamente de las organizaciones internacionales de la cuenca del Pacífico, de la región Andina, de Centro América y el Caribe, y del subcontinente Suramericano. Esto, al considerar entre otros aspectos, como el papel que cumple Brasil en la región y la posición de Colombia, que le permite acceder a espacios geográficos en el océano Pacífico, su cercanía geográfica al canal de Panamá y su proyección a Centroamérica y el Caribe, así como el acceso a la región Andina y la Amazonia.

Es así como Colombia, por sus características físicas, territoriales y poblacionales, tiene un carácter diverso, multicultural y con desarrollo multidimensional, sobre todo al considerar la realidad de su geografía y su composición demográfica. En particular, Alejandro Bohórquez-Kenny (2018) destaca la posición geográfica especial con la que Colombia cuenta al ser punto de conexión entre Centroamérica y Suramérica, además de servir de puente entre el océano Pacífico y el mar Caribe. En la opinión del autor, esta ubicación geográfica privilegiada facilita la comunicación entre los continentes y pone al país en una posición ganadora en este periodo histórico marcado por la globalización.

Bien indica Klaus Bodemer (2017) las posibilidades del eje Colombia-Brasil con miras a una cooperación triangular entre la Unión Europea (UE) y las dos naciones vecinas, a partir del reglamento de asociación expuesto por la UE y sobre la importancia de implementar un instrumento con economías emergentes. Esto, frente a desafíos globales como el cambio climático y el desarrollo sostenible, a partir de diálogos políticos y cooperación al desarrollo.

De la misma manera sería la cooperación triangular frente a los fenómenos sociales a los que asiste la región y frente a las migraciones irregulares desde Venezuela, en medio de la crisis social. Sin duda, el futuro de Venezuela depende de las acciones y estrechas relaciones que se generen entre Colombia y Brasil, dentro del marco de institucionalidad que se pueda dar, dado el escaso o nulo nivel de relacionamiento político de estas dos con Venezuela.

Recomendaciones

Vistas las relaciones entre la identidad nacional (IN) y los imperativos geopolíticos (IG), es pertinente formular la relación entre estos y los intereses nacionales. A partir de esta ilustración, es posible considerar también la precedencia de los intereses nacionales sobre la gran estrategia nacional y las políticas de Estado, como se aprecia en la Figura 1.

Figura 1. Relación entre la identidad nacional, los imperativos geopolíticos y los intereses nacionales



Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior se establecen en tres categorías de los intereses nacionales: los vitales, los estratégicos y los intereses transitorios.

Intereses nacionales vitales

Los intereses nacionales vitales y de tipo permanentes son, como lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 2:

Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la soberanía y la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la estabilidad y la seguridad interna, dentro de un

orden justo. Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

De ahí surgen las denominadas políticas de Estado y su trascendencia de un gobierno a otro. Implícitamente se encuentran dentro de los intereses nacionales vitales el carácter de la identidad nacional y el destino manifiesto de Colombia. Por ello, estos se describen, de alguna manera, como el conjunto de principios y valores por los cuales se guían las actuaciones y comportamientos de las personas. Sin duda, tienen un carácter vinculante y son el fundamento de la actuación de todas las instituciones de gobierno y de las distintas ramas de poder en Colombia. En estos residen la autoridad y el monopolio del uso de la fuerza que ostenta el país a través de sus Fuerzas Militares y su Policía Nacional.

Intereses nacionales estratégicos

Son las grandes oportunidades y capacidades para desarrollar en el mediano y largo plazo. Corresponden a los derroteros que son resultado de factores como la geografía, la política, las tendencias mundiales y los fenómenos sociales. También son respuesta a factores de inestabilidad que requieren atención y coherencia institucional para hacerles frente. Por ello son necesarias las líneas concretas de acción dentro de los planes de gobierno y de entornos institucionales para articular capacidades y la acción del Estado. En el caso de Colombia, estos han sido tareas pendientes y temas aplazados en algunos casos. Se encontrarían dentro de los intereses nacionales estratégicos los siguientes:

- 1) El control de los espacios vacíos o regiones desgobernadas, así como la promoción de su desarrollo y reintegro físico con el interior del país, inter/intrarregiones (control institucional del territorio), incluyendo el control y desarrollo de las fronteras nacionales.
- 2) La lucha contra el narcotráfico y toda su cadena de producción, así como la erradicación de cultivos ilícitos y el control de las actividades criminales del narcotráfico y la comercialización de sustancias psicotrópicas. Sin duda, el concepto de corresponsabilidad internacional y la acción integral es necesario para avanzar sobre esta materia. Máxime con el registro de convergencias criminales en las fronteras y la misma situación interna de Venezuela, de la cual se aprecian hechos conexos con el tráfico ilegal de armas y explosivos, el contrabando, el lavado de

activos y la extorsión. No hay duda sobre la dependencia de los grupos armados organizados (GAO) en Colombia con el flujo de capitales producto del narcotráfico.

- 3) El fortalecimiento del poder marítimo del país para un mejor aprovechamiento y defensa de los recursos que ofrece el mar.
- 4) La materialización del concepto de país bioceánico, a través del fortalecimiento de la infraestructura portuaria y logística tanto en el Caribe como en el Pacífico, que permita su interconexión. Esto contribuiría a la integración con Asia a través del aprovechamiento del acceso al océano Pacífico, así como a la integración con la región Caribe y Centroamérica, junto con el acceso al canal de Panamá. Como resultado, se tendría influencia y presencia en tres escenarios internacionales: Centroamérica, el Caribe y la cuenca del Pacífico. Colombia es una potencia hídrica, por tanto, la regeneración y la protección de las reservas hídricas del país para garantizar su disponibilidad y accesibilidad son un imperativo. De ahí, la protección de los parques nacionales naturales y la correlación con la política de explotación de hidrocarburos amigable con el medio ambiente. Todo dentro de una línea de conservación y sostenibilidad ambiental.
- 5) La institucionalización y el desarrollo del programa espacial colombiano, a través de una agencia espacial con la autonomía administrativa y con el carácter vinculante para mover y articular las partes interesadas, tanto del sector privado como del estatal. También es necesaria la interacción en el ámbito internacional, para lograr la cooperación internacional y atraer la inversión extranjera, y así facilitar la transferencia tecnológica y espacial.
- 6) La protección de la Amazonia colombiana también es una tarea fundamental para la protección de los ecosistemas y corrientes de chorro de las cuales dependerá el clima y la fauna de las otras regiones de Colombia. Sin duda, las potencias de primer orden ocupan mayor atención es este denominado el pulmón del mundo. Sin embargo, factores de inestabilidad como el narcotráfico y la explotación ilegal de minerales están afectando gravemente este ecosistema. De ahí surge la gran oportunidad de una alianza con Ecuador, Perú y Brasil en la gran estrategia para la protección de este ecosistema.
- 7) Por último, profundizar la independencia tecnológica en sectores estratégicos, como en defensa, energía, agroindustria y telecomunicaciones. De ahí la importancia del nuevo Ministerio de Ciencias y la consolidación de distintos clústeres para el afianzamiento de la transferencia

tecnológica y de conocimiento. También es relevante la configuración de la triple hélice Estado-empresa-universidad para aprovechar las ventajas tecnológicas.

- 8) Cumplido lo anterior y en paralelo estaría la proyección de Colombia como una potencia regional secundaria.

Otros intereses nacionales o intereses transitorios

- 1) Consolidar las relaciones estratégicas con Europa, Asia, África y Oceanía.
- 2) Lograr influencia y presencia en la Antártida y en el espacio.
- 3) Focalizar la agenda de política exterior colombiana hacia temas estratégicos como: medio ambiente, recursos energéticos, seguridad alimentaria, derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- 4) Aprovechar la proyección de Colombia hacia Centroamérica, el Caribe, el Pacífico, los Andes y la Amazonia para impulsar procesos de integración subregional y actuar como un país portal ante la presencia y gran proyección y tamaño geográfico de Brasil en la región.

Referencias

- Álvarez, C. E. (2017). Ocupación de espacios vacíos: una condición sine qua non de la seguridad multidimensional en Colombia. En *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (p. 826). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez Calderón, C., Moreno Romero, A. y Gómez Martínez, J. C. (2017). *Respice Aqua Vitae*: hacia una hidropolítica nacional. En C. E. Álvarez Calderón (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 387-478). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez Calderón, C., Corredor Gutiérrez, G., y Vanegas Rincón, O. F. (2018). Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado. En C. Álvarez Calderón y A. E. Fernández Osorio (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa. La "Gran Estrategia": instrumento para una política integral en seguridad y defensa* (pp. 13-82). Bogotá: Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova.
- Álvarez Calderón, C., Benavides González, E. y Ramírez Pedraza, Y. (2019a). Geopolítica del espacio exterior: dominio estratégico del siglo XXI para la seguridad y defensa. En C. Álvarez Caderón y C. Corredor Gutiérrez (Eds.), *El espacio exterior, una oportunidad infinita para Colombia*, vol. 1 (pp. 87-193). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez Calderón, C., Murillo Colmenares, S., Hernández Jara, J. L., y Urbina Carrero, J. (2019b). El poder espacial y la seguridad multidimensional. En C. E. Álvarez Calderón y C. G. Corredor Gutiérrez (Eds.), *El espacio exterior, una oportunidad infinita para Colombia* (pp. 23-83). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Bahamón Dussán, A. (2012). *Colombia, geografía y destino visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Bailin, N. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532-554.
- Bodemer, K. (2017). El efecto de la Unión Europea en las relaciones colombo-brasileñas. En E. Pastrana Buelvas (Ed.), *Estado y*

- perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp. 297-342). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Bohórquez-Keeny, A. (2018). Colombia como un nodo en la red del tráfico de migrantes. En J. E. Moreno Peláez (Ed.), *Nuevo escenario en las fronteras colombianas: perspectivas institucionales en materia de migración irregular en el marco del posacuerdo*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Booth, K. y Trood, R. (1999). *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Caballero Escobar, E. (1971). *Historia económica de Colombia 1492-1970*. Bogotá: s.d.
- 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. T. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50(2), 324-348.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *PNOEC*. Recuperado de: <https://www.cco.gov.co/docs/publicaciones/pnoec-2017-11.pdf>.
- CONPES. (13 de enero de 2020). *CONPES 3983. Política de Desarrollo Espacial: condiciones habilitantes para el impulso de la competitividad nacional*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3983.pdf>.
- CONPES. (31 de marzo de 2020). *CONPES 3990. Colombia Potencia Bioceánica Sostenible*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3990.pdf>.
- COTECMAR. (2020). *COTECMAR*. Recuperado de: <https://www.cotecmar.com/>.
- Cuervo Restrepo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre modelos teóricos y la práctica gubernamental. En J.-F. Jolly y J. I. Cuervo (Eds.), *Ensayo sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- DANE. (2020). *¿Cuántos somos? DANE - información para todos*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas->

por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos.

- Dussouy, G. (2010). Systemic Geopolitics: A Global Interpretation Method of the World. *Geopolitics*, 15(1), 133-150. Doi: 10.1080/14650040903420438.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 203-238.
- Forsyth Jr., J. W. (2011). The Past as Prologue: Realist Thought and the Future of American Security Policy. *Strategic Studies Quarterly*, 5(3), 102-120. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/26272128>.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2019). *FACSAT-1, un año en el espacio*. Recuperado de: <https://www.fac.mil.co/facsat-1-un-a%C3%B1o-en-el-espacio>.
- Fuerzas Militares de Colombia. (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional FF.MM. 3-43 Reservado*. Bogotá: Imprentas y Publicaciones de las FFMM.
- Gallo Campos, N. F. (2015). Fronteras en Colombia: ¿estratégicas, amenaza u oportunidad para la seguridad y defensa? *Perry Paper Series*, 2. Recuperado de: https://www.williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Fronteras%20en%20Colombia.pdf.
- Gray, C. (2004). In Defence of the Heartland: Sir Halford Mackinder and His Critics a Hundred Years On. *Comparative Strategy*, 23(1), 9-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/01495930490274454>.
- Hobsbawm, E. (2001). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.
- Hopf, T. (2002). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1990*. Ithaca: Cornell University Press.
- IDEAM. (2020). *Agua*. Recuperado de: <http://www.ideam.gov.co/web/agua/>.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Lambakis, S. (2018). Foreign Space Capabilities: Implications for U.S. National Security. *Comparative Strategy*, 37(2), 87-154.
- Layton, P. (2012). The Idea of Grand Strategy. *The RUSI Journal*, 157.
- Lemaitre, E. (2003). *Panamá y su separación de Colombia*. Bogotá: Intermedio.

- Marshall, C. (1952). The national interest and current world problems. *Department of State Bulletin*, 696-702.
- Martin, G. L. (2014). *NewSpace: The Emerging Commercial Space Industry*. Recuperado de: <https://strives-uploads-prod.s3.us-gov-west-1.amazonaws.com/20140011156/20140011156.pdf?AWSAccessKeyId=AKIASEVSKC45ZTTM42XZ&Expires=1597101109&Signature=GvTeyC%2F7iek8IIsh7S%2FpOvrfsM%3D>.
- Molano-Rojas, A. (2016). Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad. En *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectiva*. Quito: Flacso Ecuador.
- Pardo, R. (2004). *La historia de las guerras*, vol. 1. Bogotá: Vergara.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2013). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-235). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies y Universidad San Buenaventura.
- Rebasa, A. y Peters, J. (2007a). Understanding Lack of Governance. En *Ungoverned Territories, Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Arlington: Rand Corporation.
- Rebasa, A., y Peters, J. (2007b). Dimensions of Ungovernability. En *Ungoverned Territories, Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Arlington: Rand Corporation.
- Reeves, J. S. (1934). *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*. By Charles A. Beard, with the collaboration of G. H. E. Smith. (New York: The Macmillan Company, 1934). *American Political Science Review*, 28(3), 506-507. DOI: <https://doi.org/10.2307/1947477>.
- Reynolds, P. A. (1994). *An Introduction to International Relations*. Nueva York: Logman.
- Ruggie, J. G. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885.
- Space-X. (2020). *Crew Dragon*. Recuperado de: <https://www.spacex.com/vehicles/dragon/>.
- Tucídides. (1974). *History of the Peloponnesian War*. Londres: Penguin Classic.

- UN-WATER. (16 de agosto de 2020). *Water Facts*. Recuperado de: <https://www.unwater.org/water-facts/>.
- UNODC. (2020). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2019.pdf.
- Vargas, A. (1995). *Política y armas: al inicio del frente nacional*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Wang, S. C. (2009). The Making of New 'Space': Cases of Transatlantic Astropolitics. *Geopolitics*, 14(3), 433-461.
- 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. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Los roles de Colombia

Eduardo Velosa Porras*

Introducción

Colombia, en materia de política exterior, ha actuado bajo la guía de dos principios fundamentales a lo largo del siglo XX: el *Respice Polum* y el *Respice Similia* (Cepeda y Pardo, 1989; Dallanegra Pedraza, 2012; Drekonja, 1983; González Arana, 2004). El primero está basado en la idea de acercarse a los Estados Unidos para satisfacer sus intereses nacionales, bajo una clásica estrategia que propone el realismo periférico (Schenoni y Escudé, 2016). Allí encontramos no solo la generación de una marcada dependencia a sus actuaciones, sino que “invitamos” a Washington a que nos resuelva nuestros problemas domésticos (Tickner, 2007). El segundo principio busca superar esta dependencia a partir de relaciones más estrechas con los países más parecidos a Colombia, bien en Latinoamérica, bien en otras regiones del mundo. Este tipo de estrategia, en la que se debía diversificar las relaciones, estuvo marcada, en América Latina, por la “precaución de que sus políticas exteriores nunca fueran a exceder los límites de la tolerancia de Estados Unidos” (Below, 2017, p. 10, traducción propia). En otras palabras, la idea de orientar la política exterior colombiana hacia otros actores y otros temas estuvo mediada por la definición de unas fronteras de actuación que no

* Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

chocaran directamente con los intereses de Washington, pues podría generarse un efecto contrario a los objetivos planteados inicialmente.

Aunque estos dos principios fungen como descriptores de las principales orientaciones del actuar internacional de Colombia, no logran explicar del todo el tipo de comportamiento exhibido por el país. En este sentido, el presente capítulo busca ahondar en las principales dinámicas de la política exterior de Colombia en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) e Iván Duque Márquez (2018-presente). Más allá del establecimiento de los principios que guiaron (o están guiando) sus actuaciones internacionales, el objetivo de las siguientes líneas es identificar los principales roles que ha concebido Colombia como una expresión de sus intereses nacionales, de tal forma que pueda señalar algunas de las causas de su política exterior.

Para ello, acudiré a la teoría del rol en el análisis de política exterior y al análisis de redes para identificar esos roles principales y aproximarme a sus significados. De esta manera, el texto se divide en tres apartados: comenzaré con una breve descripción de la teoría del rol y de la manera como la usé para identificar las concepciones de rol que han tenido los tres gobiernos identificados; en segundo lugar, haré una discusión de estos roles y de sus significados, con ayuda del análisis de contenido cuantitativo; y, por último, expondré algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis hecho.

El interés nacional y su relación con los roles en política exterior

El interés nacional¹ es un concepto disputado en la disciplina de relaciones internacionales. Por ejemplo, de acuerdo a la tradición realista que sigue a Hans J. Morgenthau, el interés nacional es definido en términos de poder, en donde “cada acción política es vista como dirigida hacia el mantenimiento, el incremento o la demostración de poder” (Pham, 2015, p. 188, traducción propia). Desde una orilla opuesta hasta cierto punto, la del constructivismo de Alexander Wendt, se propone que el interés nacional son aquellos “requisitos de reproducción o seguridad de los complejos Estado-sociedad” (Wendt, 2003, p. 234, traducción propia), que se relacionan con unos intereses objetivos: la supervivencia física, la autonomía, el bienestar económico y la autoestima colectiva.

¹ Para ver una discusión sobre cómo el interés nacional es tratado por diferentes paradigmas de relaciones internacionales, recomiendo consultar a Burchill (2005).

Independientemente de cuál sea la definición que se utilice para llevar a cabo el análisis del interés nacional de un Estado, este concepto, en la práctica política, cumple dos funciones:

Primero, es a través de este concepto que los hacedores de política entienden los objetivos que deben ser perseguidos con la política exterior de un Estado [...], en la práctica, forma la base para la acción estatal. Segundo, funciona como un mecanismo retórico que genera legitimidad de y apoyo político a la acción estatal. (Weldes, 1999, p. 4, traducción propia)

En este sentido, son los tomadores de decisiones, aquellas personas encargadas de interpretar los contextos nacional e internacional, quienes definirán qué es el interés nacional (Griffiths y O'Callaghan, 2002). Dado que estas personas “filtran” los contextos de acuerdo con sus propios valores e intereses políticos, es indispensable incluir las subjetividades en su definición. De un lado, la manera en que se interpreten ciertos eventos históricos otorgará “oportunidades para modelar decisivamente la concepción del interés nacional” (Ikenberry, 1993, p. 59, traducción propia). Esto resalta “el poder de las ideas para moldear las comprensiones del interés nacional” (Sikkink, 1993, p. 140, traducción propia). En otras palabras, un evento “objetivo” pasa, necesariamente, por las mentes de los tomadores de decisión. En este proceso, se responden las preguntas: ¿qué implica este evento para mi Estado?, ¿cuál es el ámbito –social, económico, político, militar– que está siendo afectado por él?, ¿cuáles son las opciones a mi disposición para atenderlo?, ¿cómo influencia el evento mi propia posición en el sistema político nacional (o internacional)?, entre varias más.

De otro lado y de manera concomitante, en tanto el “interés nacional no está dado de manera objetiva” (Houghton, 2007, p. 29, traducción propia), este es usado por los políticos para justificar sus decisiones y recubrirlas de razones que superan sus propios intereses políticos, para así intentar quitar argumentos a sus opositores y legitimar sus decisiones. Un caso paradigmático puede usarse para ejemplificar esta idea: el 25 de mayo de 2007, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez anunció que liberaría de manera unilateral a guerrilleros encarcelados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) como un gesto humanitario y, para ello, adujo ‘razones de Estado’ (Hernández Mora, 25 de mayo de 2007). En el grupo de liberados estuvo Rodrigo Granda, quien fuera considerado el “canciller” de esta guerrilla. Una vez ocurrida la liberación, Uribe les comunicó a los colombianos que su razón de Estado fue una solicitud del entonces presidente de Francia,

Nicolás Sarkozy (*EFE*, 5 de junio de 2007). En este caso se aprecia cómo la petición de un gobernante de un Estado se usa como pretexto y se incorpora a una decisión política de otro Estado, decisión que se recubre con el manto del interés nacional para que no sea controvertida y para que, además, sea apoyada por los gobernados.

Ahora bien, aun cuando Slaughter critica la simplificación de que sean los gobiernos los que determinan el interés nacional de sus Estados (2017), dos elementos deben profundizarse a partir de las dos funciones que cumple el interés nacional en el ejercicio del poder público: la centralidad de los gobiernos en todo el proceso de construcción del interés nacional y que este es, paradójicamente, relacional. En el primer caso, el poder Ejecutivo en Colombia es el actor central para el proceso de elaboración de la política exterior (Velosa, 2012), cuyo objetivo es, precisamente, proteger o promover los intereses nacionales en el ámbito internacional. Tanto desde el juego político formal (la Constitución) como en el informal, tradicionalmente la persona que ocupa el solio de Bolívar es la encargada de dirigir la conducta internacional de Colombia y sus decisiones, en la mayoría de las oportunidades, escapan a los controles o debates políticos.

En el segundo caso, la característica relacional del interés nacional implica que no se pueda definir en el vacío. El Estado está inmerso en una estructura internacional que impone condiciones, reglas, orientaciones y, además, oportunidades para desarrollar su propio ser. En adición, esa estructura surge de las múltiples interacciones de todos los actores internacionales. En estos espacios, el Estado focal se encuentra con sus pares y otros agentes y, en las interacciones, el interés nacional se da en el mismo proceso de construcción del otro. Este otro puede ser un Estado amigo o uno enemigo, una organización internacional o, incluso, un orden o una estructura doméstica o internacional². Si un Estado debe proteger un territorio para su existencia, si debe ganar espacios comerciales, si debe garantizar un curso de acción particular en una organización internacional, el conjunto de tales acciones está determinado por la presencia de otro actor internacional en sus esquemas de referencia. De hecho, es en este proceso de interacciones

² Esta idea sigue la lógica del “Otro Significante”, del “Otro Organizado” o del “Otro Generalizado” que hace parte de la teoría del rol. Estos “Otros” cumplen la función de ser una fuente primaria de socialización para el Estado en cuestión. El “Otro Significante” puede ser otro Estado u otro actor no gubernamental, mientras que el “Otro Organizado” es, generalmente, un colectivo, como una organización regional. Por último, el “Otro Generalizado” es la comunidad internacional como un todo, con las ideas que sostienen su orden. Para una profundización sobre esto, recomiendo ver a Harnisch (2012).

que se da a través de sus políticas exteriores, que los actores, en este caso Estados, se auto-identifican (Steele, 2008). En otras palabras, a partir de este ejercicio interactivo pueden reconocerse como sujetos que tienen ciertos intereses.

Esta constante presencia del otro y el fuerte vínculo que existe entre la construcción subjetiva de la identidad y el interés nacional empiezan a generar el espacio para incluir el concepto de rol como una aproximación empírica a la idea de la definición y defensa o promoción del interés nacional. En primer lugar, un rol no puede existir de manera aislada, pues necesita de un rol contrario o complementario para su existencia (Burke y Tully, 1977; Thies, 2012). De hecho, la manera en que se construye el rol incluye la perspectiva subjetiva del otro. A manera de ilustración, se puede pensar en el rol del profesor. Una persona que conciba este rol en la mitad del desierto, sin duda, no lo puede desempeñar, pues este rol debe su existencia a la presencia de otro sujeto con el rol de estudiante. Desde esta misma perspectiva, los roles internacionales de líder, potencia, hegemon, desarrollador, entre otros, necesitan roles complementarios como los de seguidor, poder secundario o menor, subordinado y receptor, respectivamente, para poder existir. De ahí el vínculo entre el Estado focal y el otro, tanto en la definición del interés nacional como en la concepción del rol. En segundo lugar, los roles se convierten en el mecanismo a través del cual la identidad de los Estados se une con la acción –la política exterior– (Wehner, 2016). En otras palabras, los roles permiten identificar la orientación de los intereses nacionales que se expresan a través de la política exterior.

Ahora bien, los roles pueden ser definidos como aquellas posiciones que ocupan los Estados en el sistema internacional y como los patrones de conducta, esperados o apropiados, que pertenecen a una reconocida categoría de actores (Harnisch, 2011; Wehner y Thies, 2014). Esta definición resalta los dos elementos que se suelen destacar en el análisis de política exterior: la estructura y la agencia. De un lado, los patrones de conducta nacen de la interacción entre los Estados que, a su vez, dan origen a la estructura del sistema internacional (Maoz, 2011). En este sentido, la estructura social del sistema internacional “limita los tipos de definiciones que están disponibles para ser llamados y, por ello, limita las posibilidades de interacción” (Stryker, 2006, p. 226, traducción propia). En otras palabras, el conjunto de roles que están disponibles para los Estados no es infinito. La dimensión de aquel conjunto está determinada por las características del sistema internacional y por las propias capacidades materiales e ideacionales del Estado en cuestión. De

otro lado, la agencia es “la capacidad de los actores socialmente imbuidos para apropiarse, reproducir y, potencialmente, innovar las categorías culturales recibidas y las condiciones de acción de acuerdo con sus ideales, intereses y compromisos, personales y colectivos” (Emirbayer y Goodwin, 1994, pp. 1442-1443, traducción propia). De esta manera, los Estados tienen la capacidad para escoger qué tipo de rol pueden implementar en una situación dada. Incluso podrían cambiar, en la medida de sus propias capacidades, el contenido o significado de los roles que están a su disposición (Wehner y Thies, 2014).

Con base en esta definición de rol, una de sus partes constitutivas es su concepción. Holsti afirmó que las concepciones de rol son:

Las propias definiciones de los hacedores de política de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y de las funciones, si existe alguna, que su Estado debe desarrollar de manera continua en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado. (1970, pp. 245-246, traducción propia)

Precisamente, las concepciones de rol llevan a enfocarse en los tomadores de decisión en política exterior, lo que conecta, aún más, el rol con el interés nacional, tal como se describió arriba. Si bien la idea de concepción de rol *nacional*, como lo propuso Holsti, ha sido profundamente rebatida (Brummer y Thies, 2015; Cantir y Kaarbo, 2012, 2016; Wehner y Thies, 2014), es cierto que los líderes de un Estado actúan en su representación (Ashizawa, 2008; Chafetz, 1996; McCourt, 2014). Por ello, esta concepción de rol puede variar de acuerdo con la persona (o personas) que esté(n) en el poder en un momento dado. Bajo esta perspectiva, es de esperarse que las concepciones de los roles que tiene Colombia puedan variar dependiendo de si hablamos de Uribe, Santos o Duque en el poder. Esto, por supuesto, queda abierto a una validación empírica (que se hará más adelante), pero, por el momento, resalta la *posibilidad de cambio*. Así, los roles no son inmutables y están sujetos a los líderes de turno, a las propias capacidades materiales e ideacionales que tengan a su disposición y, por supuesto, a la propia estructura del sistema internacional.

Ahora bien, desde el plano metodológico, las personas que han trabajado con roles en relaciones internacionales han utilizado tanto fuentes primarias, como pueden ser los discursos presidenciales o las entrevistas a los tomadores de decisión, hasta fuentes secundarias, como literatura sobre la política exterior de sus casos de análisis (Thies, 2017) para identificarlos.

En el caso del presente capítulo, usé 45 textos oficiales: los discursos de posesión de cada presidente en cada periodo (dos en los casos de Uribe Vélez y de Santos Calderón y uno para el caso de Duque Márquez); los discursos que pronunciaron ante la Asamblea General de Naciones Unidas en la apertura de las sesiones que les correspondieron (ocho para los casos de Uribe Vélez y de Santos Calderón, y dos para el caso de Duque Márquez); los planes nacionales de desarrollo (dos para los casos de Uribe Vélez y de Santos Calderón y uno para el caso de Duque Márquez); y las memorias al Congreso de la República del Ministerio de Relaciones Exteriores (siete para el caso de Uribe Vélez, ocho para Santos Calderón y dos para el caso de Duque Márquez)³. Estos textos en conjunto, en el marco del análisis de política exterior, son muy importantes, pues sientan las bases de la conducta internacional del país. De un lado, en los discursos de posesión, cada uno de los presidentes fija una posición frente al estado de cosas en el ámbito doméstico. Además, aun cuando en algunos casos no exista una referencia directa al sistema internacional, de todas formas, resaltan temas que, por su naturaleza interméstica, serán abordados a través de la política exterior. De otro lado, los demás textos, los discursos en Naciones Unidas, los planes de desarrollo y las memorias al Congreso, sí hacen referencia directa al sistema internacional y, al mismo tiempo, a las problemáticas nacionales que deben ser atendidas por fuera de las fronteras nacionales de Colombia. Bajo esta descripción, dichos “discursos”:

Son usados por los actores como recursos lingüísticos para formar representaciones del mundo. Ellos no son solo reflejos de una realidad preexistente, sino que contribuyen a la creación del mundo social, incluyendo aspectos del mundo, como los actores en política exterior. (Larsen, 2009, p. 546, traducción propia)

Estos textos fueron examinados a través del análisis cuantitativo de contenido. El método de análisis de contenido se caracteriza por no interferir en la producción de la información⁴ y busca “identificar patrones, temas,

³ En el caso de los planes nacionales de desarrollo, solo tomé los apartados referentes a la política exterior de Colombia. De las memorias al Congreso de la República, solo tomé su introducción, pues allí están consignadas las visiones generales y los principales logros de política exterior que se quieren resaltar. Con base en esta decisión, las memorias al Congreso del periodo 2007-2008 no las incluí porque carecen de aquella sección.

⁴ Si bien el método no interfiere en la producción de información, su utilización sí requiere la manipulación de los datos, como en cualquier otro método cuantitativo empleado. En este sentido, para llevar a cabo el análisis, hice una limpieza de los datos al eliminar las palabras

presuposiciones y contenidos” (Lune y Berg, 2017, p. 182, traducción propia) que puedan contener los distintos textos analizados. El análisis cuantitativo de contenido, además, busca responder preguntas de tipo “qué” porque centra su atención en el significado manifiesto del texto (Pashakhanlou, 2017). Ahora, como “no existe una base de datos de palabras claves que puedan identificar los roles en el proceso de análisis de contenido” (Cantir y Kaarbo, 2016, p. 19, traducción propia), usé como base las definiciones de roles de Holsti (1970) y de Thies (2017) en un segundo momento, para reconocer actitudes colombianas que pudieran corresponder con estas definiciones.

De qué hablan los presidentes de Colombia

En general, la complejidad de la realidad colombiana y sus diferentes estadios, durante los dieciocho años estudiados en este capítulo, hacen que los presidentes analizados hayan abordado diferentes aspectos de ella. Sin embargo, antes de entrar a develar estas diferencias, en un primer momento del análisis es necesaria la identificación de aquellos temas que predominan en el conjunto de los textos. La idea fundamental tras esta decisión es resaltar aquellos fenómenos que son importantes para los tres mandatarios, sin distinguir sus rasgos particulares que pueden marcar distinciones no solo en términos de los ejes centrales de su política exterior, sino también en términos del contenido que puedan darles a los roles que han concebido.

Para ello acudí al modelo *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) para identificar aquellos temas que predominan en estos textos. El LDA es un modelo probabilístico generativo de un corpus (el conjunto de textos) cuya construcción parte de la idea de que “los documentos son representados como mezclas aleatorias sobre tópicos latentes, en donde cada tópico está caracterizado por una distribución sobre las palabras” (Blei, Ng y Jordan, 2003, p. 996, traducción propia). Dado que este método es sensible a la determinación del número de tópicos k bajo los cuales el modelo va a agrupar a las palabras, el análisis incluyó diferentes posibilidades de k hasta llegar a una solución óptima. Es decir, la evaluación de los resultados pasó por una definición de tópicos que tuvieran coherencia interna y, además, que hubiera

comunes del castellano que no aportan en valor al análisis de este tipo. De igual manera, borré palabras tales como “Colombia”, “colombianos”, “colombianas”, “país”, pues su constante uso desvía la atención de otras que pueden revelar los intereses nacionales y los roles concebidos por Colombia. Por último, uní dos palabras que, en su conjunción, se referían a un solo concepto o idea. Por ejemplo, “Naciones Unidas”, “Estados Unidos”, “política exterior” o “seguridad democrática”.

también cierta coherencia con la descripción general de la política exterior colombiana. Este resultado óptimo se logró con cinco tópicos. La Tabla 1 presenta estos resultados, con las quince palabras más relevantes para cada uno de los temas.

Tabla 1. Tópicos en los textos presidenciales

Tópico 1	Tópico 2	Tópico 3	Tópico 4	Tópico 5
Vamos	Desarrollo	Través	Social	Paz
Ser	Cooperación	Países	Seguridad	Mundo
Gobierno	Internacional	Relaciones	Terrorismo	Hoy
Equidad	Nacional	Ministerio	Democracia	Años
Construir	Gobierno	Año	Gobierno	Justicia
Hacer	Países	Periodo	Terroristas	Si
Vida	Política exterior	Temas	Seguridad democrática	Proceso
Congreso	Así	Paz	Violencia	Conflicto
Legalidad	Relaciones	Alto	Comunidad	Naciones Unidas
Pueblo	Exterior	Proyectos	Confianza	Víctimas
Libertad	Integración	Nueva	Droga	Año
Nación	Social	Frontera	Democrática	Hace
Hoy	Materia	Nivel	Familias	Internacional
Futuro	Marco	Diferentes	Crecimiento	Ser
Cada	Política	Trabajo	Política	Drogas

Fuente: elaboración propia.

El primer tópico se configura a partir de elementos domésticos, al incluir los sustantivos “Gobierno”, “Congreso”, “nación” y “equidad” y los verbos

“ser”, “construir” y “hacer”. Este tópico involucra también la idea de “pueblo” y “nación”, lo que supone que los presidentes buscan establecer una relación entre la sociedad y el poder público en el país. El segundo tópico refleja un tema reiterativo en la política exterior colombiana: la búsqueda de cooperación internacional. En el caso del modelo, esta cooperación está ligada a asuntos de desarrollo. El tercer tópico aborda asuntos propios del quehacer diplomático. La inclusión de los sustantivos “ministerio”, “proyectos”, “frontera” o “trabajo” lleva a esta conclusión. El cuarto tópico es el que quizá refleje los grandes problemas que ha abordado la política exterior colombiana en las últimas décadas: seguridad, terrorismo y drogas. Es importante señalar que acá aparece también la política de “seguridad democrática” y el fenómeno de la violencia, lo que implica una perspectiva particular sobre estos problemas. Precisamente, esta orientación incide en su separación del quinto tópico, que resalta la paz y el conflicto, las víctimas e incluye a una organización internacional: las Naciones Unidas. De hecho, aun cuando existen vasos comunicantes entre estos dos tópicos, el modelo deja entrever que las miradas dadas a estos problemas son distintas.

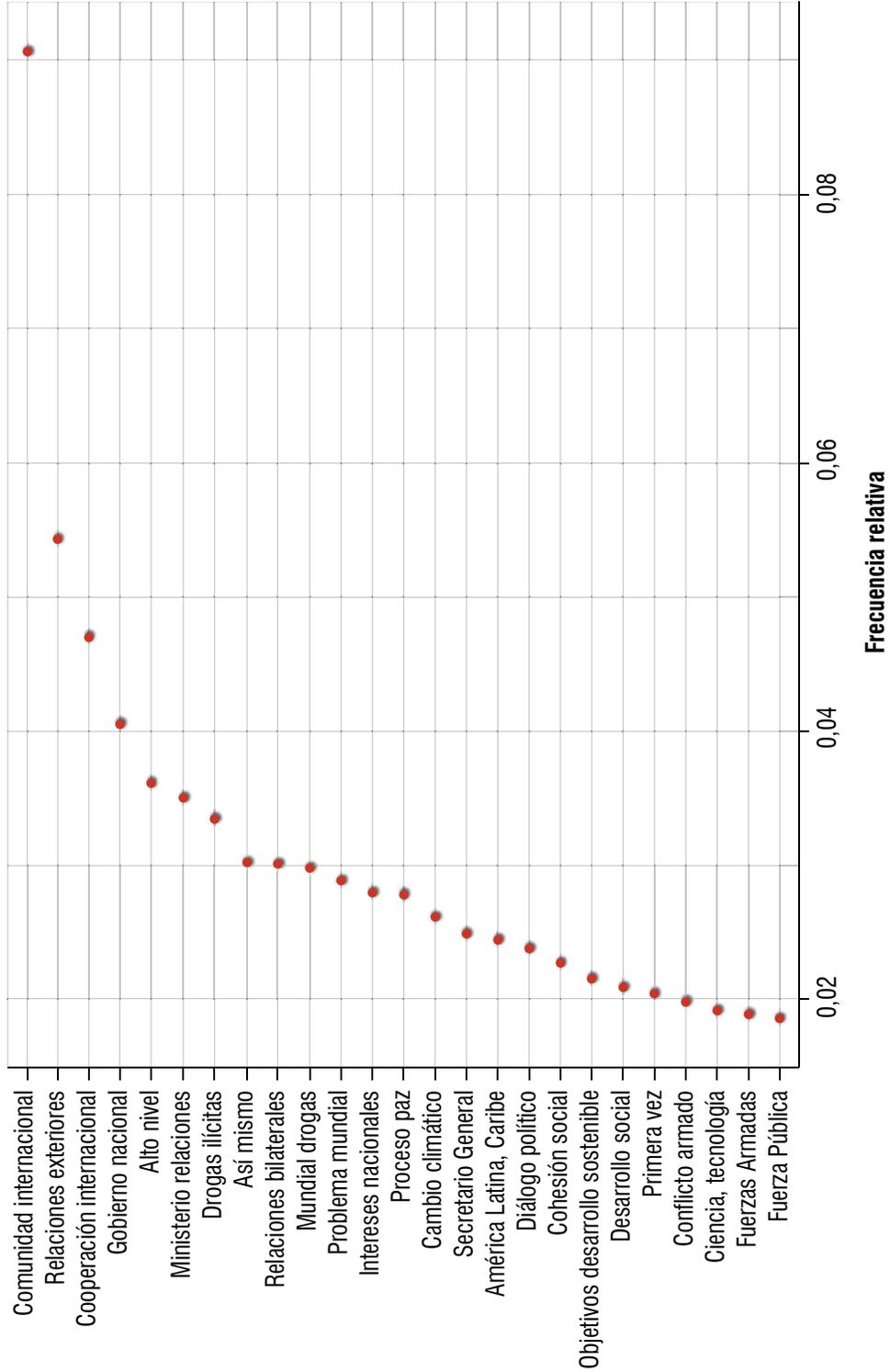
Estos temas sobresalientes en los discursos de los tres presidentes se confirman con el análisis de la frecuencia de cada par de palabras adyacentes utilizadas, o bigramas. La idea de resaltar las palabras que aparecen juntas es entender un poco mejor el contexto, el sentido y la estructura de los textos a partir de cualificadores posicionados antes o después de una palabra central (Munzert, Rubba, Meißner y Nyhuis, 2015). La Figura 1 presenta los 25 bigramas más utilizados, de acuerdo con su frecuencia relativa. Este tipo de medición busca resaltar la importancia de cada par de palabras teniendo en cuenta la extensión del documento o discurso en el que aparecen. Desde el punto de vista matemático, la frecuencia relativa se mide de la siguiente forma:

[1]

$$fr = \frac{ft_{ij}}{\sum_j ft_{ij}}$$

En donde fr es el puntaje obtenido en la frecuencia relativa, j es el bigrama, i es el documento o discurso y ft es la frecuencia del término (en otras palabras, el número de veces que se repite el bigrama en un documento).

Figura 1. Bigramas principales en los discursos presidenciales



Fuente: elaboración propia.

Un resultado interesante de este análisis es que el bigrama más usado, con una distancia significativa frente al segundo, es el de comunidad internacional y que el tercero sea el de cooperación internacional. Precisamente, los distintos presidentes en sus discursos intentan lograr que los actores que conforman esta comunidad internacional apoyen al país en el objetivo de superar sus problemas internos a través de la cooperación internacional. En sintonía con esta idea, los textos presentan una enumeración de fenómenos domésticos: el problema mundial de las drogas ilícitas, la crisis global del medio ambiente, expresada en la idea del cambio climático y en los objetivos de desarrollo sostenible, y la violencia interna, con el proceso de paz y el conflicto armado como sus representantes.

Esta configuración de los discursos refleja un rol que, a la luz de las categorías planteadas por Holsti, corresponde con el de desarrollador interno⁵. En este rol los tomadores de decisión están enfocados en atender los asuntos domésticos que consideran prioritarios y, en su actuar internacional, el Estado busca apoyo o cooperación de la comunidad internacional (Holsti, 1970). De ahí que sea un rol que no tenga una vocación activa en el sistema internacional. Esto es, que no pretenda defender o cambiar un orden específico en la estructura del sistema internacional. Por el contrario, se apoya en las reglas, los valores o las normas que se han establecido para tratar de conseguir recursos, especialmente materiales, a fin de satisfacer sus intereses nacionales, que han sido definidos exclusivamente desde el ámbito doméstico. Esta definición, aunque doméstica, cuenta con la idea, al menos, del Otro Generalizable y, eventualmente, se puede materializar la presencia del Otro Significativo. Piénsese, por ejemplo, en el problema de las drogas ilícitas. Acá entra en juego la norma de prohibición de producción y comercialización de estas sustancias –el Otro Generalizable– y la posición de y la ayuda brindada por los Estados Unidos –el Otro Significativo–.

Ahora, a pesar de que hay elementos en común en los discursos de los tres presidentes, cada uno priorizó aspectos de la política colombiana de acuerdo con sus propios valores y los contextos domésticos e internacionales que les tocó enfrentar. Por esta razón, es de esperar que el contenido de sus textos tenga tanto similitudes como diferencias en lo que respecta a las palabras usadas por cada uno de ellos y sus

⁵ En el idioma original de su trabajo, Holsti definió este rol como internal development. Su traducción al castellano difiere un poco, pues es necesario incluir una noción de acción o función en su denominación, con el fin de acercarlo a la definición de rol provista arriba.

respectivas frecuencias. En efecto, al calcular la correlación entre los discursos producidos por los respectivos presidentes se encuentra que tienen una semejanza importante cada uno de ellos, como lo refleja la Tabla 2. De hecho, es de destacar que, contrario a lo que un observador de la política nacional esperaría, la correlación más fuerte de los discursos se da entre Santos y Uribe, seguida por la diada Duque-Santos y, por último, se encuentra la diada Duque-Uribe.

Tabla 2. Correlación de similitud en los discursos

	Duque	Santos	Uribe
Duque	1	0,708	0,662
Santos		1	0,827
Uribe			1

Fuente: elaboración propia.

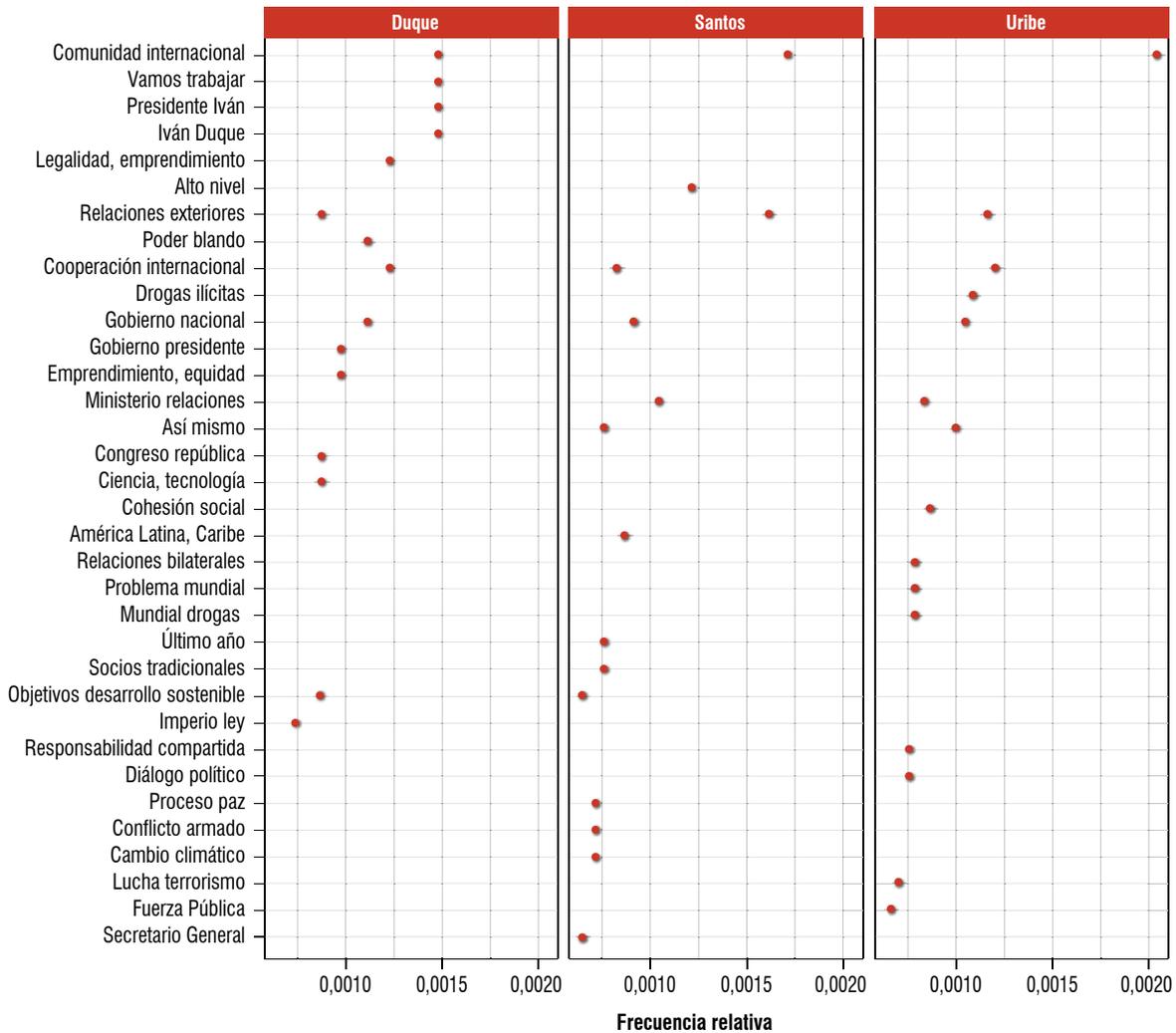
Sin embargo, no debe sorprender que, a pesar de las diferencias políticas que puedan tener los tres mandatarios, existan ciertos elementos de continuidad en sus discursos. De un lado, la definición de los intereses nacionales, como se argumentó arriba, está sujeta a las orientaciones políticas de los gobernantes y a la manera en que estas sirven para interpretar los contextos doméstico e internacional. Y es, precisamente, la evolución de estos contextos la que permite evidenciar la manera como se conecta un presidente con su predecesor. En este sentido, los discursos de Santos se ubican en una distancia intermedia entre los de Uribe y Duque y entre estos últimos la distancia es mayor.

De otro lado, estas características similares en los discursos no necesariamente implican que compartan los significados que les asignan a las palabras enunciadas. La “paz” de Uribe es diferente a la “paz” de Santos, a pesar de que en la correlación se muestren como los más cercanos. Por ejemplo, Wills-Otero y Benito señalan que, en materia de seguridad, “el conflicto continuó pese a una posición *más reconciliadora* del gobierno de Juan Manuel Santos respecto a la de su antecesor” (2012, p. 91, énfasis añadido). Por esta razón, es necesario profundizar en los textos de cada uno para resaltar sus temas u orientaciones más comunes y, a partir de ahí, poder identificar otros roles que hayan sido concebidos durante su estancia en la Presidencia.

Las prioridades de los presidentes

Al hacer el mismo ejercicio de la frecuencia relativa de las palabras utilizadas en los discursos, pero para cada uno de los presidentes, empiezan a resaltarse los elementos comunes, así como las diferencias entre ellos. La Figura 2 presenta los 15 bigramas más usados de cada uno de los presidentes.

Figura 2. Bigramas principales en los discursos, agrupados por presidente



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, los tres presidentes comparten los bigramas “comunidad internacional”, “relaciones exteriores”, “cooperación internacional” y “gobierno nacional”. Esto confirma la idea, enunciada arriba, de que uno de los roles que Colombia ha concebido a lo largo de este periodo, de manera ininterrumpida, es el de desarrollador interno y que no fue producto de una

sobrerrepresentación del discurso de un presidente sobre los otros dos. En segundo lugar, más allá de estos bigramas y de los objetivos de desarrollo sostenible –para la diada Duque-Santos– y de los bigramas “ministerio relaciones” y “así mismo”–para la diada Santos-Uribe–, no existen temas que, en términos de pares de palabras, vinculen de manera sostenida a los presidentes. Esto sugiere que cada uno de ellos priorizó en su discurso distintos asuntos o intereses.

Ahora bien, en cuanto a Uribe, sus temas más recurrentes, derivados de la frecuencia de los pares de palabras más utilizados, son las drogas ilícitas asociadas con el principio de responsabilidad compartida, la cohesión social y la lucha contra el terrorismo. Si bien el segundo tema es de naturaleza doméstica, los otros dos cuentan con elementos internacionales que deben ser atendidos a través de la política exterior. Precisamente estos problemas, la lucha contra las drogas y contra el terrorismo, formaron la base de su actuar en el sistema internacional (Rojas, 2006).

Para el caso de Santos, dos temas aparecen como los más importantes: el proceso de paz para dar fin con el conflicto armado y el medio ambiente, expresado a través de los objetivos de desarrollo sostenible y el cambio climático. Sin duda, de estos, el proceso de paz con la otrora guerrilla de las FARC-EP se convirtió en un objetivo central de su gobierno (Badillo, 2020; Sánchez y Campos, 2019). En este sentido, se puede empezar a vislumbrar que, si bien comparten Uribe y Santos un interés por utilizar la política exterior para atender asuntos domésticos, los roles en los cuales se basaron fueron diferentes.

Por último, lo primero que se evidencia en los textos del actual mandatario es su autorreferenciación. Pareciese que para el gobierno Duque es muy importante resaltar el ejercicio de su mandato, pues los contrastes de trayectoria personal y política con el gobierno anterior son importantes. Así lo describe Miranda Pérez:

Lo cierto es que como personaje político de la envergadura que representa, carece del carisma de los grandes líderes y jefes de Estado, aunado a que su carrera política antes de la presidencia es relativamente pobre en comparación con la de sus antecesores. Si bien se desempeñó como consejero en el Banco Interamericano de Desarrollo y también realizó estudios de posgrado en Estados Unidos, su visión internacional pareciera reducida. (Miranda Pérez, 2020, p. 213)

En adición, en los principales bigramas que aparecen en los textos de Duque, se concentran los temas de poder blando, ciencia y tecnología,

emprendimiento y equidad e imperio de la ley. Estos temas están en plena sintonía con el impulso que le ha dado a la “economía naranja” desde que era funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo⁶ y su repetido mantra “paz con legalidad” (Presidencia de la República, 17 de diciembre de 2018), que aborda el desarrollo del Acuerdo de Paz firmado por su antecesor y las FARC-EP. Algunos de estos temas corresponden al ámbito de política exterior, como el de poder blando y el de ciencia y tecnología, mientras que los restantes, aun cuando pueden tener una vinculación con el sistema internacional, tienen una orientación que se desarrolla mayoritariamente dentro de las fronteras nacionales.

En cuanto a prioridades geográficas, Estados Unidos es el país que más han enfatizado los presidentes de Colombia. La Tabla 3 muestra que el país del norte fue mencionado en 82 oportunidades en los textos analizados. Luego le siguen, en su orden, Venezuela, la Unión Europea o Europa, América Latina, Ecuador, Perú, México, Panamá, Chile y China. En esta perspectiva, y de manera general, se puede afirmar que Estados Unidos es el actor más relevante dentro de la política exterior colombiana. En el lenguaje de teoría de rol, se convierte en el principal Otro Significativo para Colombia.

Sin embargo, este orden se da solo con la suma de todas las menciones de los países seleccionados. Si se revisa el orden de las menciones de cada uno de los presidentes, este orden tiende a cambiar. Esto refleja, precisamente, la idea de cambio tanto en la definición del interés nacional como en la concepción de los roles que desempeña el país, y la incidencia que tienen los líderes en el establecimiento de los asuntos más importantes para la política exterior del país. Por ejemplo, el primer lugar del presidente Uribe lo ocupa el país del norte, pero para Santos, Washington ocupa el segundo lugar y para Duque, el socio tradicional ocupa el quinto lugar. En este mismo orden de ideas, Santos le asignó el primer lugar a América Latina, mientras que para Uribe y Duque esta región estuvo en los lugares noveno y séptimo, respectivamente. Venezuela, con el que Colombia comparte alrededor de 2.200 kilómetros de frontera, ha sido la principal prioridad del actual gobierno, para Uribe estuvo en tercer lugar y para Santos se ubicó en el cuarto lugar.

⁶ De hecho, el presidente Duque escribió un libro, junto con Felipe Buitrago Restrepo, titulado *Orange Economy: an infinite opportunity*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2013.

Otro caso paradigmático dentro de las prioridades geográficas es China. Si bien, en el marco de la coyuntura actual del sistema internacional la competencia entre el país asiático y Estados Unidos pareciera surgida por las políticas de los presidentes Xi y Trump, respectivamente, el ascenso de China en la jerarquía internacional y las implicaciones que podría generar este proceso ha ocupado un lugar importante en las discusiones sobre el futuro (presente) del sistema internacional. Por ejemplo, Brzezinsky y Mearsheimer (2005) discutían a mediados de la década pasada las posibilidades y condiciones para un “choque de titanes”, mientras que Allison (24 de septiembre de 2015) abordaba esta discusión a la luz de la “trampa de Tucídides” y otros autores planteaban un cambio de roles sobre el orden internacional (Chan, Hu y He, 2019). Dichos trabajos, que por supuesto no agotan lo escrito sobre la relación entre Pekín y Washington, resaltan la centralidad de este fenómeno para la estabilidad del sistema internacional. Sin embargo, para la política exterior colombiana, China ocupa el último lugar en las prioridades geográficas seleccionadas.

Tabla 3. Prioridades geográficas de Colombia, 2002-2020

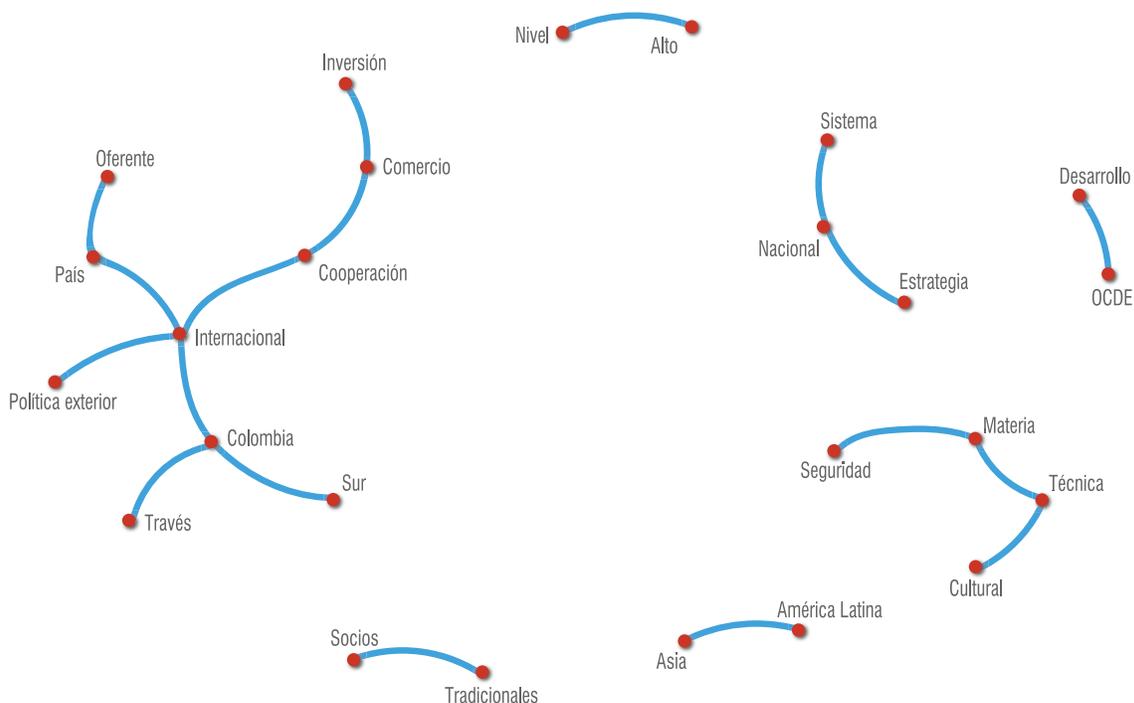
	Estados Unidos	Venezuela	Unión Europea-Europa	América Latina	Ecuador	Perú	México	Panamá	Chile	China
Uribe	45 (1)	32 (3)	41 (2)	11 (9)	28 (4)	21 (6)	20 (7)	27 (5)	11 (9)	15 (8)
Santos	32 (2)	22 (4)	19 (6)	39 (1)	23 (3)	19 (6)	21 (5)	9 (10)	19 (6)	11 (9)
Duque	5 (5)	20 (1)	6 (2)	2 (7)	6 (2)	6 (2)	2 (7)	1 (10)	3 (6)	2 (7)
Total	82 (1)	74 (2)	66 (3)	52 (4)	57 (5)	46 (6)	43 (7)	37 (8)	33 (9)	28 (10)

El número en paréntesis representa la posición del país o la región entre las diez seleccionadas.

Fuente: elaboración propia.

Esta caracterización del rol de desarrollador interno difiere de la concepción que tuvo el expresidente Santos. En su caso, el conjunto más grande tiene centro en la palabra “internacional”, como lo muestra la Figura 4. Lo significativo en el grupo de co-ocurrencias de Santos, y que lo diferencia de su antecesor, es que aparecen las palabras “oferente” y “Sur” en este núcleo central, y se construye una red independiente con las palabras “seguridad”, “materia”, “técnica” y “cultural”. Es decir, que este rol tiene una relación en el gobierno Santos con otro propuesto por Holsti: el de desarrollador. Este nuevo rol implica “un deber u obligación para asistir a los países subdesarrollados” (1970, p. 266, traducción propia).

Figura 4. Red de co-ocurrencia de palabras del desarrollador interno, expresidente Santos



Las palabras que se encuentran en esta red tuvieron una frecuencia de co-ocurrencia mínima de tres.

Fuente: elaboración propia.

Como lo señalan Pastrana Buelvas y Vera, durante el gobierno Santos se buscó “exportar la experticia de las Fuerzas Militares para luchar contra el crimen transnacional en Centroamérica [... y se desarrollaron] esquemas bilaterales y de cooperación triangular en el campo de la seguridad” (2019, p. 49). Así entonces, más que tener únicamente un sentido declarativo, el rol de desarrollador efectivamente fue desempeñado durante esta administración. En adición, Santos mantuvo la vinculación que hiciera su predecesor

entre cooperación, comercio e inversión. Es decir, que en esta administración, hubo dos roles concebidos bajo las ideas de ayuda y cooperación: el desarrollador interno, como el rol más sobresaliente y con una mirada en la atención de los problemas colombianos, y el de desarrollador, en el que se busca exportar la experiencia ganada en materia de seguridad.

Como se puede observar, existen varios conjuntos diferenciados de palabras que se encuentran asociadas después de fijar el mínimo de co-ocurrencia entre ellas en tres. En primera instancia, uno de ellos tiene como centro la palabra “desarrollo”, de la que se desprende una rama principal, medida por su extensión, que vincula, a su vez, la idea de seguridad con el comercio y las inversiones. En este mismo sentido, otro grupo de palabras tiene como núcleo la palabra “comerciales”, lo que implica que las ideas de cooperación y ayuda cuentan con un enfoque económico dentro de sus dimensiones. En adición, un pequeño grupo gira en torno a las drogas, con la nominalización del verbo luchar, que implica una posición activa frente a este problema.

En el caso del presidente Duque, los conceptos de referencia arrojan un resultado distinto. En primer lugar, estas palabras tienen una menor frecuencia en sus textos que en el caso de Uribe o Santos. Mientras que Uribe las utiliza en 177 ocasiones distintas y Santos en 125, el actual presidente de Colombia solo las usa en 34 ocasiones. Por ende, las relaciones que se establecen entre sus palabras son más ambiguas. En segundo lugar, se genera un conjunto que incluye la sigla AOD, la palabra desarrollo y las palabras de referencia. Los demás grupos que sobresalen no cuentan con una significación particular. Por tal razón, este análisis no genera una enunciación clara de dicho rol en la actual presidencia.

Ahora bien, según se explicó arriba, los roles, como expresiones del interés nacional, se expresan frente a un otro. De esta manera, de acuerdo con los resultados de las prioridades geográficas, Estados Unidos se configura como la principal referencia de los presidentes colombianos en los textos analizados. Por esta razón, repetí el procedimiento de la creación de la matriz de co-ocurrencia para hallar los conjuntos de palabras más importantes que aparecen junto con el nombre “Estados Unidos”. Los principales conjuntos de palabras que son el resultado de este ejercicio pueden resumirse de la siguiente manera:

Uribe = {<alianza, estratégica, bilateral, relación, cooperación>, <gobierno, terrorismo, Colombia, política, convierta, hacia>}

Santos = {<Colombia, diálogo, alto, nivel, bilaterales, vi, nivel>, <tradicionales, socios>, <cooperación, triangular>}

Duque = {<bilaterales, socios, tradicionales, relaciones, dinamización>, <valor, muchísimo, apoyo, recibido, agenda>, <crimen, transnacional, derrota, ser, efectivos>}

Con estos resultados, se puede observar que el rol principal que Colombia concibe frente a Estados Unidos es el de socio. Esto puede equipararse, hasta cierto punto, del “aliado fiel” expuesto por Holsti, pues él consideró que la concepción de este rol implica “un compromiso específico para apoyar las políticas de *otro* gobierno” (Holsti, 1970, p. 267, énfasis en el original, traducción propia). Sin embargo, en el caso de los conjuntos de Santos, se presentan diferencias con los otros dos mandatarios. En primer lugar, este presidente trae a colación el diálogo de alto nivel, que asume la incorporación de nuevos temas en la relación bilateral. En segundo lugar, conectado con lo anterior, se habla de la cooperación triangular, lo que conecta este rol de socio con el de desarrollador y plantea un ejercicio activo en la relación. Por último, tanto Uribe como Duque incluyen aspectos de seguridad: el primero con el terrorismo y el segundo con el crimen transnacional, lo que une la concepción de rol de socio con el de desarrollador interno. En adición, estas lógicas de seguridad también conectan a estos presidentes con otro rol: el de defensor de la fe. En este rol, el Estado defiende un sistema específico de valores políticos o económicos frente a otro(s) que tiene(n) un sistema distinto (Holsti, 1970, p. 264). En este caso, la amenaza es doméstica y no estatal, pero está basada en unas orientaciones axiológicas que la conectan con Estados Unidos.

Conclusiones y recomendaciones

Este ejercicio analítico permitió identificar cuatro roles distintos concebidos por los presidentes de Colombia desde el año 2002. En primer lugar, el rol de desarrollador interno es el más prevalente. Con este rol, los gobiernos colombianos han intentado apelar a la comunidad internacional para recibir el apoyo necesario para atender los principales problemas internos que han identificado: la violencia doméstica (terrorismo), que afecta a la seguridad nacional, y las drogas ilícitas. En segundo lugar, el presidente Santos aprovechó estas condiciones nacionales para concebir el rol de desarrollador. Con este rol, el gobierno buscó apoyar en materia de seguridad a algunos países de Centroamérica.

En tercer lugar, se lograron identificar las principales prioridades geográficas del país en estos discursos. Dentro de ellas, Estados Unidos se erigió como el mayor referente, en plena consonancia con el principio del *Respice*

Polum. Frente a Washington, Colombia ha concebido dos roles distintos. El primero fue el de socio o aliado fiel. Los gobiernos ubican a Estados Unidos en un lugar muy alto de sus agendas internacionales. El segundo fue el de defensor de la fe. En el marco de los problemas domésticos que enfrenta el país y que buscan atender a través de la cooperación internacional (mediante la concepción y desempeño del rol de desarrollador interno), las estrategias implementadas obedecen a un sistema de valores particular. Por ello, por ejemplo, el presidente Uribe habló de terrorismo como una manera de incluir a Colombia dentro de la estrategia internacional de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001.

Los cuatro roles identificados corresponden con la definición de los intereses nacionales hecha por cada uno de estos mandatarios. A la luz de lo expuesto arriba, los roles logran materializar los intereses en funciones y posiciones específicas en el sistema internacional. Así, la política exterior busca satisfacerlos. Este breve análisis, que parte de los principales textos y discursos de los mandatarios, abre las puertas para seguir ahondando en la relación entre la política exterior y los intereses nacionales del país, mediada por los roles concebidos por los gobernantes.

Esta caracterización de la política exterior colombiana en los últimos dieciocho años muestra que, salvo el caso del rol de desarrollador, tiene unos rasgos pasivos, que buscan atender los problemas domésticos, como es una de sus funciones, pero que Colombia no está atenta a los cambios del sistema internacional. La identificación de China como la última prioridad de los países y regiones escogidos, es muestra de ello. Por esta razón, una primera sugerencia es elevar la mirada al sistema internacional y concebir roles con base en las dinámicas de cambio por las que está transitando. Si bien los problemas domésticos que enfrenta el país son de gran envergadura, no deben ser los únicos parámetros que alimenten la construcción de los roles nacionales.

En relación con lo anterior, los problemas domésticos también se pueden atender incidiendo en el sistema internacional (bien sea sobre la estructuración de su orden general, sobre la configuración regional o sobre países específicos). Precisamente, el rol de desarrollador concebido y desempeñado por el gobierno Santos es un buen punto de partida (que, de hecho, tiene como antecedente la participación de Colombia en el Grupo de Contadora, en donde se destacaron los roles de colaborador del subsistema regional, de mediador y de desarrollador). Esta concepción de roles activos eleva el estatus internacional del país y le permite encontrar escenarios alternativos para, justamente, resolver sus problemas domésticos.

Referencias

- Allison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>.
- Ashizawa, K. (2008). When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review*, 10(3), 571-598.
- Badillo, R. (2020). Política exterior y paz: ¿un juego de dos niveles? *Desafíos*, 32(2), 1-37.
- Below, A. (2017). Latin American Foreign Policy. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (pp. 1-29). Recuperado de: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-253>.
- Blei, D. M., Ng, A. Y. y Jordan, M. I. (2003). Latent Dirichlet Allocation. *Journal of Machine Learning Research*, 3(1), 993-1022.
- Brummer, K. y Thies, C. G. (2015). The Contested Selection of National Role Conceptions. *Foreign Policy Analysis*, 11(3), 273-293.
- Brzezinsky, B. y Mearsheimer, J. (2005). Clash of Titans. *Foreign Policy*, 146, 45-50.
- Burchill, S. (2005). *The National Interest in International Relations Theory*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Burke, P. J. y Tully, J. C. (1977). The Measurement of Role Identity. *Social Forces*, 55(4), 881-897.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5-24.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2016). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation. En C. Cantir y J. Kaarbo (Eds.), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations* (pp. 1-22). Nueva York: Routledge.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana. En A. Tirado, *Nueva historia de Colombia*, Vol. III (pp. 9-89). Bogotá: Editorial Planeta.

- Chafetz, G. (1996). The Struggle for National Identity in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111(4), 661-688.
- Chan, S., Hu, W. y He, K. (2019). Discerning States' Revisionist and Status-quo Orientations: Comparing China and the US. *European Journal of International Relations*, 25(2), 613-640.
- Dallanegra Pedraza, L. (2012). Claves de la política exterior colombiana. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 54, 37-73.
- Drekonja, G. (1983). Colombia: Learning the Foreign Policy Process. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25(2), 229-250.
- EFE. (5 de junio de 2007). Álvaro Uribe dice que liberó al líder de las FARC Rodrigo Granda a petición de Sarkozy. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/05/internacional/1181023575.html>.
- Emirbayer, M. y Goodwin, J. (1994). Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. *American Journal of Sociology*, 99(6), 1411-1454.
- González Arana, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 12(2), 258-285.
- Griffiths, M. y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Nueva York: Routledge.
- Harnisch, S. (2011). Role Theory. Operationalization of Key Concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Londres y Nueva York: Routledge.
- Harnisch, S. (2012). Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 47-69.
- Hernández Mora, S. (25 de mayo de 2007). Uribe anuncia que excarcelará a guerrilleros de las FARC antes del 7 de junio. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/25/internacional/1180108097.html>.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Houghton, D. P. (2007). Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24-45.

- Ikenberry, G. J. (1993). Creating Yesterday's New World Order: Keynesian «New Thinking» and the Anglo-American Postwar Settlement. En J. Goldstein y R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp. 57-86). Ithaca, Nueva York y Londres: Cornell University Press.
- Larsen, H. (2009). A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analysing the Foreign Policy of EU Member States. *European Journal of International Relations*, 15(3), 537-566.
- Lune, H. y Berg, B. L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Harlow, Inglaterra: Pearson.
- Maoz, Z. (2011). *Network of Nations. The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McCourt, D. M. (2014). *Britain and World Power since 1945. Constructing a Nation's Role in International Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Miranda Pérez, J. E. (2020). ¿Colombia está lista para las grandes ligas? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 136, 195-216.
- Munzert, S., Rubba, C., Meißner, P. y Nyhuis, D. (2015). *Automated Data Collection with R. A Practical Guide to Web Scraping and Text Mining*. Chichester, Reino Unido: Wiley.
- Pashakhanlou, A. H. (2017). Fully Integrated Content Analysis in International Relations. *International Relations*, 31(4), 447-465.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Namihás (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Pham, J. P. (2015). What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy. *American Foreign Policy Interests*, 37(4), 187-193.
- Presidencia de la República. (17 de diciembre de 2018). *Presentación de la Política de Estabilización «Paz con Legalidad»*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co:443/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>.

- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 19(57), 85-105.
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 29, 81-104.
- Schenoni, L. y Escudé, C. (2016). Peripheral Realism Revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), e002.
- Sikkink, K. (1993). The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. En J. Goldstein y R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp. 139-170). Ithaca, Nueva York y Londres: Cornell University Press.
- Slaughter, A.-M. (2017). *The Chessboard and the Web. Strategies of Connection in a Networked World*. New Haven: Yale University Press.
- Steele, B. J. (2008). *Ontological Security in International Relations. Self-identity and the IR State*. Londres: Routledge.
- Stryker, S. (2006). Traditional Symbolic Interactionism, Role Theory, and Structural Symbolic Interactionism. The Road to Identity Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 211-231). Nueva York: Springer.
- Thies, C. G. (2012). International Socialization Processes vs. Israel National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis? *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 25-46.
- Thies, C. G. (2017). Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. *Foreign Policy Analysis*, 13(3), 662-681. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/fpa.12072>.
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales. *Papel Político*, 17(2), 655-677.
- Wehner, L. E. (2016). Inter-Role Conflict, Role Strain and Role Play in Chile's Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 64-77.
- Wehner, L. E. y Thies, C. G. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436.

- Weldes, J. (1999). *Constructing National Interests. The United States and the Cuban Missile Crisis*. Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wills-Otero, L. y Benito, C. I. (2012). De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 87-107.

La identidad y los intereses nacionales, ejes estructurantes de la defensa y de la seguridad nacional

Francisco Alfonso Camargo Salas*

Las personas de diferentes civilizaciones tienen diferentes puntos de vista sobre las relaciones entre Dios y el hombre, el individuo y el grupo, el ciudadano y el Estado, padres e hijos, esposo y esposa, así como diferentes puntos de vista sobre la importancia relativa de los derechos. y responsabilidades, libertad y autoridad, igualdad y jerarquía.

Terry L. Deibel, Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft

Una breve introducción

Durante 2019, el Curso Integral de Defensa y Seguridad Nacional, el CI-DENAL Bicentenario, asumió la responsabilidad de actualizar la apreciación estratégica nacional (APEN), así como la de construir una propuesta de la estrategia multidimensional de seguridad nacional con una perspectiva hasta el año 2028. Para tal propósito, gracias al liderazgo de la Escuela Superior de

* Magíster en estudios interdisciplinarios del Desarrollo, especialista en Planificación y Administración, y diplomado en Innovación Pública, en Alta Dirección del Estado para Jefes de TIC, en Big Data, en Contratación Pública, en Educación Virtual y en Liderazgo. Administrador, actualmente estudiante del Doctorado en Sociedad del Conocimiento y Acción en los Ámbitos de la Educación, la Comunicación, los Derechos y las Nuevas Tecnologías. Contacto: francisco.camargo.salas@gmail.com.

Guerra y al trabajo en equipo que, de manera metódica y conceptualmente argumentada, un grupo de hoy generales y contralmirantes de la República, junto con directivos de entidades públicas y de empresas privadas y académicos con importante reconocimiento, se enfocaron en estructurar dentro de la APEN el capítulo de identidad e intereses nacionales.

El presente texto parte de un recorrido conceptual en torno a la identidad y los intereses nacionales, y su estrecha relación con la defensa y la seguridad nacional, y recoge el proceso que se surtió para tal propósito. Su resultado fundamentó las bases de un documento público que es la *Estrategia multidimensional de seguridad nacional, 2018-2028* (CAEM-CIDENAL 46, 2019a), donde queda claramente establecido que la identidad y los intereses nacionales son ejes estructurantes de la defensa y de la seguridad nacional en nuestro país.

Investigar, analizar y proponer en el campo de la identidad y de los intereses nacionales no es un tarea sencilla, si se pretende tratar de abarcar una perspectiva integral, histórica, actual y con capacidad de proyectarse en el futuro; pero es, sin lugar a dudas, una empresa apasionante, digna de los más denodados esfuerzos por sentar las bases de una política pública de defensa y seguridad nacional, y lo que es aún más retador, la asimilación de lo que debe buscar, perseguir y defender un país, cuyo quijotesco esfuerzo depende del Estado en su integralidad y, por su puesto, de todos y cada uno de los habitantes de una nación, que –diversa, pluriétnica y culturalmente diferente– se reconoce, o se debe reconocer, como nuestra patria, nuestra querida nación; ese país llamado Colombia.

Esos bienes colectivos que se deben defender a toda costa, ya sean tangibles o intangibles, son de cierta manera los que nos definen, nos identifican, nos unen o nos separan, y nos hacen sentir parte de un país, y a la vez ayudan a dar respuesta a preguntas como: ¿qué somos como nación?, ¿qué queremos ser?, ¿cómo nos ven? y ¿cómo queremos que nos vean? En una sociedad global, ampliamente dominada por la información, la tecnología y la innovación, y con tantos avances en el ámbito del desarrollo, resulta un tanto paradójico que en el país aún nos estemos haciendo ese tipo de preguntas. Máxime, reconociendo la pluralidad inherente en cualquier sociedad y, a la vez, la responsabilidad que tiene un Estado para con sus ciudadanos y viceversa, pero albergando siempre el deseo irrestricto de que debe ser más lo que nos une que lo que nos separa, lo que nos identifica que lo que no sentimos como propio. En la sinonimia de la heterogeneidad está la necesidad de definir, interiorizar y defender los intereses nacionales, sobre los cuales se construye el modelo de Estado. Unos intereses nacionales que,

sean vitales, estratégicos o transitorios, implican que su defensa e impulso definen las estrategias y tácticas fundamentales de la política de seguridad y defensa nacional, y los anhelos de un país en general.

Este texto busca reflexionar al respecto y dar precisamente respuesta a preguntas acerca de cuál es la identidad nacional de Colombia y cómo se proyecta y es percibida en el escenario internacional. También se pregunta sobre la metodología con la que se llevó a cabo la definición, clasificación y actualización de los intereses nacionales, y cuál es la relación constitutiva que existe entre los intereses y objetivos nacionales con la formación de la identidad nacional, y viceversa.

Si de lo que se trata es de tener una mirada multidimensional de la defensa y de la seguridad nacional, no se puede desconocer que no consolidar una identidad nacional de los colombianos como parte del accionar de toda la sociedad –sin importar sus similitudes o diferencias, que se refleje en los comportamientos cotidianos de sus ciudadanos que vivan dentro o fuera del país, así como de los extranjeros con residencia aquí–, sumado al no enfocarse en la identificación, asimilación, consenso, búsqueda constante y sostenida, y defensa de los intereses nacionales como anhelos del Estado-nación, pone en grave riesgo la institucionalidad, la gobernabilidad, la legitimidad, el desarrollo y la implementación con éxito no solo de una estrategia de defensa y seguridad nacional, sino de todas las políticas, planes y programas que los gobiernos definan. Visto así, la identidad y los intereses nacionales deben hacer parte de los principios fundantes o refundantes de una nación, del ADN de sus ciudadanos y de las aspiraciones y actuaciones que nos corresponden como individuos, como familias, como ciudadanos y como colombianos.

Al final del documento se presentan unas conclusiones y recomendaciones, así como algunas reflexiones a propósito de la actual coyuntura que vive el mundo y nuestro país ocasionada por el COVID-19, pues entre más sólidos e interiorizados estén la identidad y los intereses nacionales, se podrán dar respuestas más efectivas a las situaciones que afecten la integridad y seguridad de un Estado.

Identidad nacional, conceptos y rasgos en la historia y en la cultura

La identidad nacional es un bien colectivo intangible. Si se quiere, es un activo de todos los países que surge de las entrañas de las personas y de las diferentes lecturas de la colectividad, que van desde lo individual hasta la cultural, y se ve reflejada en la materialización de los actos cotidianos de

los individuos y de la comunidad que la integran; es en sí misma el reflejo de una sociedad. Vista así, es de cierta manera una conciencia colectiva, política y social que soporta y engrana en gran medida la unión, la independencia, los intereses y el valor de un país ante otros Estados. La fuerza integradora primordial de esta alianza se soporta en su historia común, en sus costumbres, en sus valores, en sus creencias, en sus principios, en sus cosmovisiones, en su educación, en sus leyes y en sus acuerdos formales e informales, ya sean tangibles o intangibles, y que se ven fortalecidos o destruidos por las estructuras constitucionales, políticas, religiosas, jurídicas, económicas, espacio temporales y sociales.

De alguna manera, la identidad nacional marca el devenir histórico, el presente, el norte y el futuro de la sociedad de un país, y en cierta medida refleja las características de la sociedad global. De hecho, Navarro (2007) define la identidad como:

La sensibilidad afectivo-emocional que produce el apropiarse del pasado, del presente y del futuro de una nación; el correr su misma suerte histórica y que pudiera describirse como orgullo de ser parte de esas experiencias colectivas de la cultura y de la vida en grupo, sean positivas o negativas, y de expresarlas como un conjunto de actitudes de solidaridad y de lealtad a los símbolos de la unidad colectiva del grupo nacional. (p. 145)

Por su parte, Zea (1981) argumenta que todos los pueblos, en la medida en la que se transforman en naciones, van buscando de cierta manera la definición de su cultura, que es en sí misma, la definición de su propia personalidad

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la identidad nacional, al ser intangible –lo que no quiere decir que sea imperceptible, claro–, es compleja de identificar, definir y asimilar, mas no imposible de comprender; es a la vez el sustrato esencial, permanente y, si se quiere, poco susceptible a la transformación para que los miembros de la nación la hagan suya, se la apropien, desde la configuración de su contenido hasta ciertas representaciones de ella misma (Silva, 2008). Así, la identidad parte de lo individual y se transforma en lo colectivo, y su incidencia es al mismo tiempo en el sentido contrario, pues desde un punto de vista filosófico, una identidad es todo aquello que hace lo que una cosa o algo sea (Pastrana, 2018). En tal sentido, la identidad constituye una propiedad de los Estados al generar disposiciones motivacionales, conductuales y organizativas para sus ciudadanos.

Ahora bien, de cierta manera las personas persiguen activamente la identidad, así no lo evidencien todo el tiempo. Pues, todo ser humano tiene

un impulso inherente de mejorar o proteger las identificaciones que ha efectuado (Bloom, 1990, p. 23). En este orden de ideas, desde el punto de vista ontológico fundamental del constructivismo, la identidad se encuentra en la base de los intereses de los actores (Checkel, 1998; Ruggie, 1998; Wendt, 1999). Lo anterior significa que la identidad nacional está en parte constituida por las identidades de los ciudadanos, de los empresarios y de los políticos, pues, como bien lo plantea Wendt (1999), la identidad es fundamentalmente una cualidad subjetiva o de carácter individual, arraigada en el entendimiento del actor sobre sí mismo y en gran medida sobre la sociedad en la que vive; es la posibilidad de sumar esfuerzos y avanzar hacia el mismo lado.

Identidad y Estado-nación

La relación entre identidad y Estado-nación se ha estudiado desde diferentes perspectivas. Dentro de las ciencias políticas corresponde mencionar a Anderson (1993), quien define la nación como “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (p. 25). Para él, la nación es una ideación humana, base para estructurar a la sociedad en su conjunto, que es fundamental para alcanzar las metas y las políticas, entre las que una de las principales es la organización dentro de un Estado propio y soberano. Esto le permite delimitarse de otras naciones y se entiende como una comunidad de iguales. De hecho, hace una reflexión muy interesante y real, en la que observa que, aunque la mayoría de los miembros de una nación no se conocen personalmente, sí comparten ese ideario común de sentirse y ser parte de una nación, lo que refleja esa identidad del lugar donde se nace, se crece o se vive. En últimas, para bien o para mal, se reconocen y se identifican como parte de un Estado, de un país y, por ende, de una nación soberana.

Pareciera entonces que existe una triada de interdependencia para la consolidación de la identidad, y de cierta manera lo es, pues la cultura, la política y la institucionalidad condicionan en gran parte la identidad de una nación. La política, en tanto, orienta el devenir de un país y la cultura, en tanto arraigada, se construye todo el tiempo y se convierte en parte de la idiosincrasia de un pueblo. Por último, la institucionalidad, en tanto las instituciones son y reflejan en gran medida el pensar y el sentir de unos, en función de todos, en determinados momentos históricos.

La consolidación del Estado-nación ha sido un proceso histórico. En el caso de Latinoamérica, por circunstancias históricas, la definición de las naciones coincidió con la formación de los Estado autónomos e independientes. Por esta razón, como lo plantea Silva (2008), se debe distinguir entre

la nación como comunidad política soberana, la nación como asociación de individuos ciudadanos y la nación como identidad colectiva con un imaginario común compartido por los habitantes. No obstante, la identidad nacional define un rasgo de simbolismo patrio que se ha extendido a una perspectiva espacio temporal, y así, en determinados momentos y circunstancias, la identidad se puede potenciar o fortalecer, y en otros momentos puede perderse la efervescencia de los acontecimientos, lo que implica que debe propenderse por una prolongación y estabilización de los momentos de verdad y realidad de la construcción de nación. Entonces, el fortalecimiento de la identidad es un proceso al mismo tiempo cultural, político, material, temporal, económico y social. Político y cultural, porque las colectividades y los individuos se definen a sí mismos en términos de ciertas categorías compartidas, como la religión, el género, la clase social, la profesión y la etnia, pero también se ven influenciados e inciden en la definición de las políticas públicas que les atañen. Material y temporal, porque se puede concretar con hechos en determinados momentos y circunstancias, como también se puede fortalecer, construir o de construir y, económica y social, porque en la identidad de una nación se definen rasgos del modelo económico y social, que como sociedad y como país se quiere ser. En síntesis, la configuración de la identidad nacional es la sumatoria de muchas variables intrínsecas, con influencias externas, que son inherentes a la realidad propia de un país, con una historia, con un pasado, y que, viviendo un presente, construye un futuro constantemente.

Ahora bien, sentirse y ser parte de una nación debe reflejar los principios, los valores, las acciones, los comportamientos, los acuerdos y los anhelos que especifican la concepción, interiorización y expresión cotidiana de lo nacional; es una lectura colectiva intangible, pero materializable, y que de cierta manera es compartida por el imaginario colectivo al concretarse en idearios, vivencias, símbolos, valores, actuaciones y defensas de intereses subnacionales y nacionales por parte de todos los ciudadanos de un país. De hecho, varios autores reconocen que la nación llega a ser más homogénea y compacta cuando sus ciudadanos comparten la historia, las tradiciones, los valores, los principios, la religión, la cultura, las creencias, las costumbres y la conciencia de pertenecer a una nación diferente de otra, así tengan rasgos similares. Visto así, los países que más han forjado su identidad nacional se destacan sobre el resto de las naciones porque sus habitantes se quieren parecer más en su identidad a la de su país, que a la de otros, incluso llegan a globalizar su identidad, lo que se conocería como la transfronterización de su identidad nacional. Claro que para llegar allá debe primero fortalecerse la identidad propia.

Identidad, intereses y objetivos nacionales

La identidad y los intereses nacionales están estrechamente relacionados e integrados, son casi indisolubles, pues el uno depende del otro y se condicionan mutuamente. No se puede consolidar una identidad nacional si no están claramente identificados, definidos, establecidos, asimilados e interiorizados todos los intereses nacionales; y a la vez, no tener claramente definida e interiorizada la identidad nacional incide negativamente en la asimilación, el entendimiento, el comprometimiento y la defensa todos los intereses nacionales. Un país no puede fomentar sus actuaciones hacia consolidar la identidad nacional en todos sus habitantes y perseguir sus objetivos nacionales si no ha hecho un esfuerzo total por identificar, proponer, socializar, actuar y formar a sus ciudadanos y actores institucionales en la defensa a ultranza de los intereses nacionales, así, la seguridad física –con todo lo que implica–, la educación, la salud, la tecnología, la innovación y la sustentabilidad deben estar a la cabeza del ordenamiento de los intereses nacionales de un país.

Lo anterior implica que las actuaciones cotidianas, que van desde la simbología propia de hacer, sentirse y ser parte de un país –ya sea desde cada hogar, pasando por la formación y representación de la identidad en los colegios, las universidades, los trabajos, y la vida diaria, hasta la construcción de una sociedad moderna, que sustentada en sus mismos principios y valores comparte idearios y actuaciones comunes–, son los espacios donde deben concretarse la identidad, los intereses y los objetivos nacionales, defendiendo lo que cada individuo valora como suyo y de todos, respetando las diferencias y acatando las normas que los rigen. Visto así, es un asunto ligado al nacionalismo moderno, pues si bien el concepto de nacionalismo se adaptó hace siglos, el Estado moderno es un Estado que comparte principios fundantes o refundantes, como el respeto por las diferencias, que responde con efectividad a las dinámicas globales y transnacionales, pero que está al servicio de y con todos los ciudadanos, y que se concibe en pro de la defensa *sine qua non* de sus intereses y objetivos nacionales, y por ende, de la defensa y seguridad nacional y del desarrollo de un país.

La relación entre identidad, intereses nacionales y nacionalismo se refleja en el amor y el fervor por la patria, por sus símbolos y por sus normas, así como en la lealtad y el respeto para con el país, sus instituciones y sus estamentos, y en el compromiso irrestricto por la defensa de los intereses nacionales. Lo anterior debe expresarse en conocer, interiorizar y defender su propia identidad, así como en el honor, el orgullo y, si se quiere, el prestigio

de ser parte de una nación, de sentirse y ser de manera equitativa parte de sus habitantes, de sus océanos, de sus ríos, de su ecosistema y de sus valores, principios, códigos de conducta y cultura. La defensa de los derechos y del cuidado humano, y el derecho y la obligación de salvaguardar y defender todo el territorio nacional frente a cualquier amenaza externa –ya sea física, cibernética, endémica o de cualquier índole– debe hacer parte del ADN de la identidad y de los intereses nacionales. Entonces, los valores nacionales que estructuran la identidad del país implican, por definición, una determinada concepción de la nación y de la identidad nacional como fundamentos de la lealtad, el respeto, la dignidad y el compromiso de un país para con sus gobernantes y ciudadanos, y viceversa.

Para que lo anterior sea posible, debe reconocerse que, en el proceso de construcción de la nación, la mentalidad y el actuar de lo colectivo son fundamentales. Esto, sumado a la intencionalidad del Estado-nación de forjar una identidad e intereses nacionales que soporten el establecimiento de los objetivos nacionales con perspectiva de Estado y no de gobierno; por lo que los objetivos e intereses nacionales deben estar por encima de los intereses de los gobiernos de turno o de los vaivenes del mercado o de la sociedad. Tanto la identidad nacional, como los intereses y los objetivos nacionales, deben estar por encima de todo y de todos, solo al nivel de la constitución nacional como norma de normas, como acuerdo del Estado social de derecho.

Ahora bien, lo complejo es que no se reconoce una única identidad nacional, concreta y definida en la actualidad, en algunos países. De hecho, esto pareciera poco probable, pero al hacer análisis comparado entre países como Alemania, Corea del Sur, Estados Unidos, Chile o México se considera que sí es viable identificar o reconstruir una identidad nacional para los colombianos. Al respecto, es importante hacer el análisis entre modernidad e identidad nacional; de hecho, no se trata de una oposición entre los dos, tal y como lo plantea Silva (2018), sino que la identidad puede ser dinámica y cambiante, ya que se refiere tanto a lo que hemos sido, como a lo que somos y, lo más importante, a lo que queremos ser como nación. Así, se debe tener en cuenta que la identidad nacional se comprende en el sustrato esencial, permanente y poco susceptible a la transformación para que los miembros de la nación la apropien, desde la configuración de sus contenidos hasta ciertas representaciones de ella.

No obstante, la identidad nacional, en su relación intrínseca con los intereses nacionales, se puede esclarecer, potenciar, reenfocar y fortalecer, a la vez que contribuye con el proceso de modernización como nación. Visto así,

un Estado moderno es uno que ha interiorizado su identidad, sus intereses y sus objetivos nacionales. En este sentido, lo que facilita u obstaculiza la consecución de los efectos deseados del proceso de construcción de la nación se haya en la mentalidad, la ética, el actuar de la política y el enfoque económico, ambiental y social que se le dé a una nación, en lo cultural que se arraiga en su pueblo, en la capacidad de regular par el siglo XXI, en el accionar colectivo que los subyace y en la intencionalidad del Estado-nación que se ve reflejada por los intereses nacionales y los imperativos geopolíticos del Estado en su integridad.

Finalmente, se debe mencionar que los intereses nacionales son, en sí mismos, “Un esfuerzo para describir la justificación subyacente para el comportamiento de Estados y estadistas en un ambiente internacional amenazante. Los intereses nacionales están estrechamente relacionados a los imperativos nacionales y de ellos se derivan los objetivos nacionales” (Diebel, 2010, p. 123). Así mismo, Huntington (1997, p. 35) argumenta que “Los intereses nacionales generalmente combinan la seguridad y las preocupaciones materiales, por una parte, con las preocupaciones morales y éticas, por la otra”. En consecuencia, existe una estrecha y comprobada relación causal entre los intereses nacionales y los imperativos geopolíticos, y de ellos se derivan los objetivos nacionales de un país. Así, los intereses nacionales, ya sean tangibles o intangibles, deben ser una preocupación constante de los Estados, pues otorgan una perspectiva desde lo vital, desde lo esencial para la subsistencia de un país, pasando por intereses de carácter estratégico o geoestratégico, hasta algunos transitorios que, de no intervenir, pueden quedarse en eso, en un tránsito hacia lo que es lo realmente importante: la responsabilidad que subyace en el hecho innegable e impostergable de que todo el Estado –sus instituciones, el sector privado, el académico y toda la ciudadanía en general– deben ponderar y salvaguardar sus intereses nacionales.

El proceso de actualización de los intereses nacionales

En primer lugar, se debe mencionar que la actualización y clasificación de los intereses nacionales y la formulación de la identidad nacional siguieron un proceso metódico fundamentado en el análisis de escuelas de pensamiento en defensa y seguridad nacional, en la investigación académica y en los documentos previamente formulados en este campo y en el trabajo en equipo, fruto de los aportes del grupo asignado para tal propósito del CIDENAL 46 durante 2019.

El proceso de formulación de la propuesta de identidad nacional y la actualización de los intereses nacionales se hizo en el marco de dos documentos

de la mayor importancia estratégica para la defensa y la seguridad nacional. Por un lado, la *Estrategia multidimensional de seguridad nacional 2018-2028* (CAEM-CIDENAL 46, 2019a) y, en segundo lugar, la APEN, la Apreciación Estratégica Nacional (CAEM-CIDENAL 46, 2019b), que previamente formulada en 2018, se ajustó, actualizó y proyectó para el futuro del país con un enfoque de política pública.

Debe mencionarse que la estrategia multidimensional, como bien lo indica su nombre, plantea una formulación de manera integral, y desde un enfoque multi- y transdisciplinario la defensa y la seguridad nacional, la perspectiva de la multidimensionalidad se concibe desde la amplitud que implica este término, plasmado en un contexto mundial siempre dinámico, del cual Colombia no se encuentra exenta.

Con respecto al proceso adelantado que se llevó a cabo, este se soportó desde el sustento teórico de diversos autores en el campo de la identidad nacional (varios aquí ya referenciados) y en el campo de los intereses nacionales y el manejo estratégico de la amenaza, principalmente en los postulados por Diebel (2010) y por Sánchez Hurtado (2012) en lo relacionado con las variables del poder, evolución de la amenaza en Función del concepto del poder. Igualmente, dos autores de consulta fueron Huntington (2004) y Herrero de Castro (2010).

Así mismo, el análisis de realidad comparada, la revisión de buenas prácticas, la extensa revisión documental de trabajos previos y el estudio de contexto fueron totalmente fundamentales, junto con varias jornadas de trabajo presencial y virtual, sustentaciones en grupos especializados, todo los cursos CAEM y CIDENAL y validadores externos. De la misma forma, el trabajo multidisciplinario entre militares y civiles fue el complemento perfecto para consolidar los planteamientos hechos.

El proceso de construcción argumental se enfocó desde el constructo de la identidad nacional como base fundamental para la defensa y seguridad nacional, y se propuso un modelo basado en la identidad nacional, los intereses nacionales y su interrelación estratégica, y de allí se desprende todo el proceso de formulación; posteriormente se definieron los imperativos geopolíticos. Con respecto a los intereses nacionales, se clasificaron en vitales, estratégicos y transitorios, y se argumentó la relación de estos con los objetivos nacionales. Finalmente, el modelo se enfocó en el análisis de la evaluación estratégica de la amenaza como un orientador de las acciones que deben acometerse. La Figura 1 presenta el modelo propuesto que se siguió para la actualización y clasificación de los intereses nacionales.

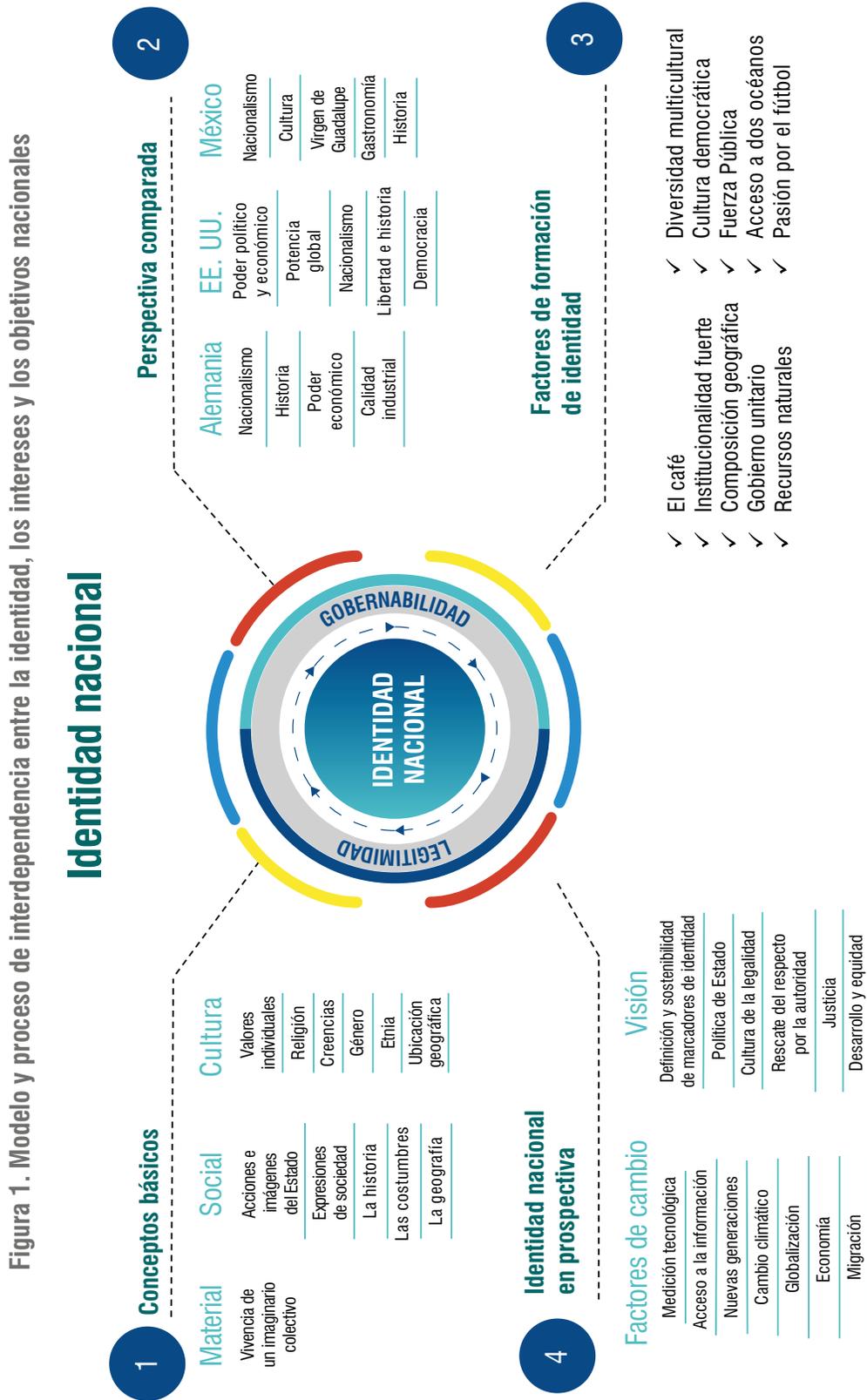
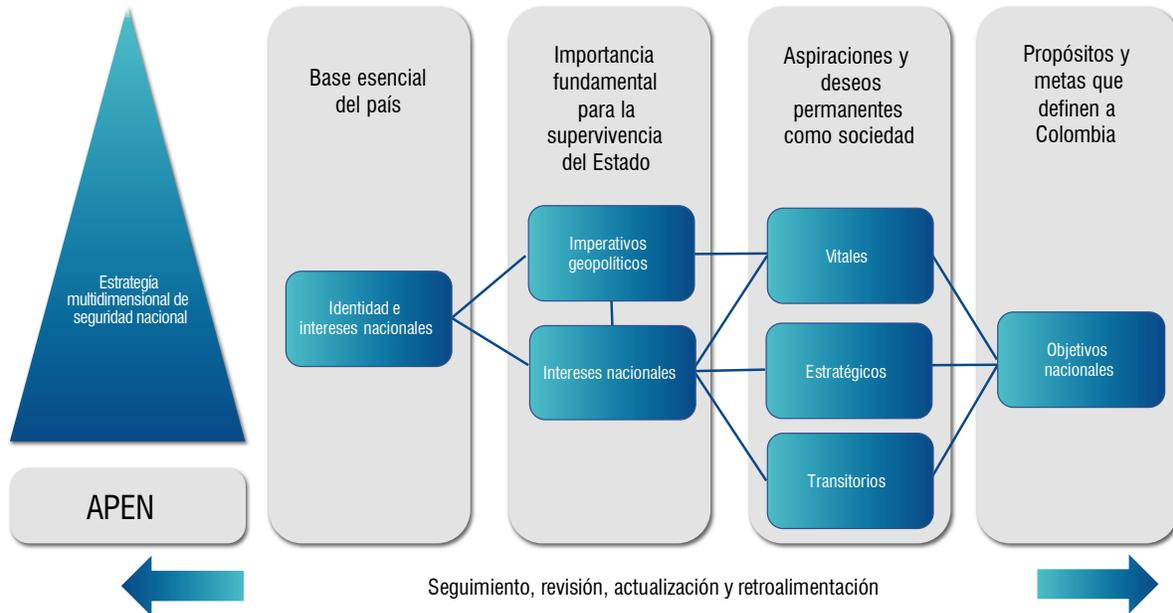


Figura 1. Modelo y proceso de interdependencia entre la identidad, los intereses y los objetivos nacionales

Fuente: elaboración propia con base en documentos CAEM-CIDENAL 46 (2019 a y b).

Con respecto al proceso de análisis en torno a la identidad nacional, se definió un proceso desde cuatro aspectos que estructuran y condicionan la identidad nacional. La Figura 2 presenta las dimensiones analizadas.

Figura 2. Modelo de identidad nacional



Fuente: CAEM-CIDENAL 46 (2019 a y b).

Los planteamientos se sustentaron en que una identidad es todo aquello que hace lo que una cosa o algo sea (Pastrana, 2018). En tal sentido, constituye una propiedad de un Estado generar disposiciones motivacionales y conductuales. La identificación con un modelo de Estado se explica como un proceso para alcanzar la seguridad psicológica, puesto que cada individuo posee un impulso inherente de interiorizar y, de cierta forma, de identificarse con el comportamiento, las costumbres y las actitudes de figuras significativas en su entorno social (Bloom, 1990), ya que las personas persiguen activamente la identidad, así no lo evidencien todo el tiempo. Por otro lado, todo ser humano tiene un impulso inherente de mejorar o proteger las identificaciones que ha efectuado; es decir, las personas buscan activamente mejorar y proteger la identidad (Bloom, 1990, p. 23). Lo anterior implica que los intereses son, en parte, constituidos por las identidades de los ciudadanos, los políticos y, en general, de todos los actores de la sociedad. En consecuencia, la identidad es fundamentalmente una cualidad subjetiva o de carácter

individual, arraigada en el entendimiento del actor sobre sí mismo y en gran medida sobre la sociedad en la que vive.

Por otra parte, un aspecto que se estudió en profundidad corresponde con que la identidad nacional es un elemento de suma importancia para la supervivencia del Estado, para el autorreconocimiento como sociedad y para la definición de los intereses y objetivos nacionales, y por ende, para la determinación del rumbo de nuestra nación (Herrero de Castro, 2010). De hecho, Herrero de Castro plantea que el interés nacional es el resultado de ideas compartidas, de la identidad nacional y de prácticas normativas interiorizadas.

En este sentido, según lo plantea Naranjo Dawson (2006), la identidad nacional es un concepto amplio y que opera en el nivel individual al social y luego en el cultural. De hecho, la identidad es un proceso social de construcción en tres niveles: cultural, social y material (Larraín, 2001), y es en los niveles social y cultural donde los individuos se definen a sí mismos en términos de categorías sociales compartidas como las creencias, la religión, el género, la etnia, la profesión, la sexualidad, la ubicación geográfica, los valores y la misma nacionalidad; pero también la explicación interpretativa de la identidad nacional enfoca su atención sobre lo que las instituciones públicas y privadas profesan, las acciones e imágenes del Estado, las expresiones de la sociedad, la historia en sí misma, la geografía, los sucesos, las costumbres y todos los objetos habituales de interés científico social (CAEM-CIDENAL 46, 2019 a y b). Visto así, las instituciones son culturalmente determinadas y especifican al sujeto y su sentido de identidad (Naranjo Dawson, 2006).

Las identidades personales condicionan la de un país y viceversa, pues están enraizadas en contextos colectivos, culturalmente determinados, que se materializan en la vivencia de un imaginario colectivo de una nación. De hecho, a nivel social resultan determinantes las acciones e imágenes del Estado, las expresiones de la sociedad, su historia y costumbres, y la geografía; en general, los valores y principios reflejan quiénes somos y cómo nos identificamos. Por su parte, a nivel de la cultura, las creencias, la religión, el género, la etnia, la ubicación geográfica y las costumbres hacen parte de esas variables que definen la cultura del país, que se materializan en la vivencia de un imaginario colectivo. Pero también la materialización de la identidad no se da solo en escenarios de lo deseado, sino de lo concreto, en lo material, en particular en las actuaciones de los gobiernos, en las intervenciones cotidianas de los actores del Estado y en los comportamientos de los ciudadanos.

En este contexto surgieron preguntas tales como: ¿qué nos hace ser colombianos?, ¿cuál es nuestra cultura?, ¿cuál es nuestra identidad? y ¿todos nos sentimos parte de un Estado Nación? Estas resultan ser preguntas de primer orden si se pretende consolidar un mensaje unificador más totalizante del modelo de Estado-nación que somos y del que queremos ser en medio de las diferencias (CAEM-CIDENAL 46, 2019 a y b). De hecho, Wendt (1999) plantea que la identidad es una propiedad de los Estados y que no debe entenderse como si la identidad fuese algo que los agentes eligen por sí mismos. Visto así, la identidad, como cualidad individual en el entendimiento de los actores sobre sí mismos, debe trascender de los ciudadanos, de los gobiernos, de los territorios y de las regiones, para consolidarse en el Estado en sí mismo. Por ello, a dichas inquietudes se les buscaron respuestas desde el punto de vista teórico y empírico, dada la experticia y el aporte de los que lideraron este ejercicio.

El estudio hecho por el grupo CIDENAL 46 terminó por plantear que no hay una única identidad nacional para los colombianos, que es difusa, y que se presentan unos rasgos comunes, pero no son determinantes. También debe advertirse que quedó claro que sí es posible apostar por un modelo de nación donde todos nos sintamos como colombianos y defendamos esa identidad, esa cultura, esos valores y esas fronteras, así como el espacio aéreo, los dos océanos, los ríos, el espectro electromagnético, el ambiente y los intereses nacionales, pues en esa búsqueda de una identidad nacional debe primar una mirada de Estado y de largo plazo con acciones en el corto con una visión de una mejor Colombia para todos los colombianos.

Al final del análisis contextual se planteó que, de no consolidarse una identidad nacional en todos los colombianos, se pone en grave riesgo la institucionalidad, la gobernabilidad, la legitimidad y la implementación con éxito de una estrategia de defensa y seguridad nacional.

Una perspectiva comparada

Se seleccionaron algunos países para analizar sus perspectivas en torno a la identidad nacional –Alemania, Estados Unidos y México, entre otros–, que fueron fruto de una comparación a título de *benchmarking*.

En el caso de Alemania, el nacionalismo, su historia, el poder económico y social, y la calidad en todo lo que hacen, así como el acatamiento de los acuerdos nacionales y la elevada cualificación industrial, reflejan su identidad como nación, no en vano el Tribunal Constitucional Federal alemán ha definido tal identidad nacional como el conjunto de poderes necesarios para que

aquel el Estado pueda configurar con entera libertad las condiciones de vida económicas y sociales de sus ciudadanos, Bon (2014). De hecho, el Tratado de la Unión Europea considera que la identidad nacional es inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de cada Estado miembro y la Unión debe respetarla, por identificarse con el contenido de la soberanía nacional que no se transfiere de y a todos los Estados de la Unión.

Con respecto a los Estados Unidos, según Arias *et al.* (2015), los libros de texto plasman la imagen de los líderes de la política, los empresarios, los industriales y los intelectuales destacados de la historia con énfasis en los logros de los hombres anglosajones. El tema principal, según el autor, ha sido el destino manifiesto en tanto vocación histórica y natural a la libertad, la democracia, la grandeza y el poder político-económico. La sociedad estadounidense ha construido un modelo de identidad nacional asociado con el poder político y económico dominante, y en gran medida hegemónico, situación que ha perdurado desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, y se reconoce y posiciona como una potencia global en diversos ámbitos del desarrollo.

Con respecto a su relación con el nacionalismo y los intereses nacionales americanos, vale la pena recordar que desde hace años existen en el imaginario americano afirmaciones como la de Tocqueville en 1835: “hay que ver la amplitud de la actividad política en Estados Unidos para entenderla. No más se pone pie en suelo estadounidense, queda uno pasmado ante una especie de tumulto [...]. Es imposible dedicarle más esfuerzo a la búsqueda de la felicidad”. (Patcher, 2005, p. 4)

Pero también, como lo plantea Huntington (2004), el 11S hizo renacer el sentimiento patriota en EE. UU. y renovó la idea de la identidad y del poder estadounidense. En el mismo sentido, el nacionalismo recientemente evocado por el actual presidente, con el “*American First*”, demuestra una realidad social, económica, política y cultural de una potencia global, donde los nativos y los residentes reconocen a ese país como el de las libertades, la democracia y las oportunidades, y que siempre se han ligado a su historia, a su presente y, de cierta manera, a su futuro.

Ahora bien, al dar una mirada a Latinoamérica se pueden referenciar países como Chile, Brasil y Uruguay, pero vale la pena resaltar el caso de México, en donde el nacionalismo, su cultura, su historia, su religión, sus costumbres, la gastronomía y la música, entre otros aspectos, han definido su identidad como pueblo y, por ende, como nación. De hecho, como lo

argumenta Catalán (2008), “nuestra lengua, nuestro pasado común, nuestros usos, costumbres y tradiciones, nuestros símbolos patrios e incluso nuestra religión, son todos elementos que nos definen como mexicanos” (p. 10).

Por su parte, Maya (2014) plantea que la construcción de la identidad nacional mexicana adquiere gran importancia en el proceso de organización social, que se exige para un proyecto global, puesto que esta se desprende de la afinidad entre una identidad individual y una colectiva que se construye en una coyuntura histórico-política que ha marcado generaciones y aún sigue vigente.

Factores de formación de la identidad nacional colombiana

De cierta manera, así como no hay total claridad respecto de nuestra identidad nacional, tampoco hay un consenso generalizado de los intereses nacionales; si bien se reconocen ciertas identidades regionales, algunas más marcadas que otras, no hay una unicidad por parte de todos los colombianos para promover y, mejor aún, avivar un sentimiento nacional, partiendo de las dinámicas particulares pero bajo la sombrilla de lo nacional. No se debe olvidar que las naciones que tienen un mayor sentimiento de identidad nacional son las que prestan una mayor atención a los problemas que plantea su propia seguridad y defensa nacional. Por esta razón, el Estado debe prestar atención no solo a identificar con claridad su identidad y sus intereses nacionales, sino a su fomento y promoción, pues la identidad nacional, así como los intereses y los objetivos nacionales, son una responsabilidad gubernamental de la mayor importancia. Desde esta perspectiva, el análisis que se hizo arrojó que lograr una identidad nacional compartida es el elemento intangible más importante en la definición y protección de los intereses vitales de la nación, y por lo tanto constituye el sostén principal de la voluntad política a la hora de tomar decisiones difíciles en su defensa. Esto, como lo plantea Sanz (2010), aunque no es una tarea fácil, sino que, por el contrario, es complicada y requiere del esfuerzo y perseverancia, a la larga debe producir réditos, una labor con la que todo el Gobierno y las Fuerzas Militares deben estar comprometidas.

Teniendo estas referencias, el grupo CIDENAL estableció los principales factores de la identidad nacional colombiana

- a) **Fuerte institucionalidad.** Un Estado unitario, regido por una constitución y la clara división de poderes, han consolidado una institucionalidad sólida que ha enfrentado a situaciones de violencia, conflicto armado, corrupción y narcotráfico.

- b) **El café.** La cultura colombiana ha estado ligada al café y viceversa, y a pesar de que ya no es el principal producto de exportación, sí es evidente su influencia interna y externa como un producto de excelsa calidad, con una merecida reputación en los mercados internacionales.
- c) **Una posición geográfica estratégica en el hemisferio americano.** Es un punto de enlace entre los países del norte y del sur. Posee dos océanos, tres cordilleras, llanos y selva, que contribuyen a la formación de unas identidades regionales que se reflejan en una diversidad multicultural.
- d) **Los recursos naturales .** Estos hacen parte de la historia, la cultura, la economía y el desarrollo del país. Colombia cuentan con productos de exportación como el oro, el petróleo, el gas, el níquel, el cobre, la plata, el platino y las esmeraldas. La variedad de pisos térmicos permite que exista una importante producción agrícola y ganadera, y que la industria forestal y la pesca sean también importantes.
- e) **El gobierno unitario.** La Constitución Política establece en su artículo primero que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. En consecuencia, las Fuerzas Militares deben garantizar, junto con la justicia y la rama legislativa, que esto se cumpla.
- f) **La Fuerza Pública.** Está compuesta por las Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) y la Policía Nacional, que fueron establecidas para la defensa y salvaguarda de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, así como para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, deberes y las libertades.
- g) **Pasión por el fútbol.** La Selección Colombia de Fútbol es tanto un ícono como una fuente de unión; la identidad que genera entre de los colombianos es innegable. El combinado nacional puede ser el mayor símbolo de integración y de inspiración para muchos, y es quizás el mayor rasgo de identidad nacional de los colombianos.

Identidad nacional en prospectiva

Visión de futuro

En primer lugar, se considera que es necesario que se adelante un esfuerzo conjunto para proponerle al país la adaptación y asimilación de la

propuesta de visión de futuro, así como acoger y, si se considera, ampliar los intereses nacionales que se establecieron y se clasificaron. La visión de futuro de la identidad nacional requiere la valoración de una serie de marcadores de identidad que son:

- a) **Política de Estado:** las políticas públicas deben ser de largo plazo, no de gobierno, para que ubiquen al país en un horizonte de tiempo y que no se vean permeadas por cambios políticos o gubernamentales.
- b) **Cultura de la legalidad:** se debe fomentar desde el hogar, la escuela, el colegio, la universidad y el trabajo, tanto en lo público como en lo privado, vivir en una cultura de lo legal, de lo legítimo y de lo ético.
- c) **Rescatar el respeto por la autoridad:** padres, mayores y autoridades civiles, militares, judiciales y eclesiásticas, sin importar el credo o religión, así como el policía, el juez y el maestro deben ser sujetos de respeto.
- d) **Justicia:** como valor determinado y bien común de la sociedad, debe garantizarse e impartirse para todos los colombianos, donde la igualdad y la libertad son esenciales y se constituyen en la base de la sociedad y el Estado colombiano.
- e) **Desarrollo y equidad:** la equidad, comprendida como la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones, no implica que todos los colombianos tengan lo mismo, pero sí que tengan las mismas oportunidades.

El grupo CIDENAL Bicentenario propuso como visión: los colombianos son y se reconocen como educados, honestos, trabajadores, justos, respetuosos de la autoridad y de la institucionalidad, del medio ambiente, cumplidores de la ley y del orden, defensores de su cultura, su gastronomía, su territorio, de los derechos humanos, felices, solidarios, democráticos, pluralistas, éticos y comprometidos con el desarrollo social, económico y político del país (CAEM-CIDENAL 46, 2019a).

Factores de cambio

Los factores de cambio son los principales fenómenos que determinan la evolución o transformación del desarrollo del país. Deben tenerse en cuenta a la hora de definir y sostener la identidad nacional, y deben monitorearse por los cambios que generan:

- a) **Transformación digital:** inmersos en la Cuarta Revolución Industrial, donde la transformación tecnológica es una realidad, y en una sociedad

con constantes cambios tecnológicos, es evidente que la innovación y las TIC inciden en las actuaciones de las personas, las empresas, las ciudades y el país.

- b) **Acceso a la información:** la sociedad de la información y el conocimiento ha permitido democratizar grandes volúmenes de información nunca antes generados y difundidos. Las redes sociales, las aplicaciones, el *big data*, el internet de las cosas y el *blockchain*, entre otras tecnologías, seguirán incidiendo en la identidad nacional de los colombianos.
- c) **Nuevas generaciones:** los *millennials* y los *centennials* serán los principales impulsores del consumo; nacieron con un *smartphone* o una tableta como parte de su cultura, y con una sobreexposición a la información en la era digital jamás vista por la sociedad. Juntos están transformando hábitos y serán los grandes protagonistas en los próximos años.
- d) **Cambio climático:** el cambio en el clima debido a la variabilidad natural o como resultado de actividades humanas es un reto global que no tiene fronteras y que para combatirlo requiere del trabajo coordinado de todos los países. Esto implica que Colombia enfrente fenómenos complejos como la tala de árboles, la minería ilegal, la contaminación y todos aquellos fenómenos que inciden en el calentamiento global.
- e) **Globalización:** como fenómeno y como proceso económico, tecnológico, político, social y cultural a escala mundial, consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los países del mundo a través de una serie de transformaciones que inciden en el país.
- f) **Economía digital y circular:** la perspectiva económica global es la representación de la globalización de los mercados. Así, las guerras comerciales entre potencias, la balanza comercial, la deuda externa, el empleo y los mercados internos y externos reflejan la complejidad de una economía en constante variación que incide en el país.
- g) **Migración:** más de dos millones de venezolanos en Colombia se han convertido en una bomba social y económica para el país. Y si bien, en el largo plazo, se espera que traerá réditos, en el corto y mediano plazo incide en el desempleo, la inseguridad y en todos los aspectos negativos a nivel social y económico del país.
- h) **Emergencias globales:** la pandemia del COVID-19 marcará la más grande transformación de la sociedad en los últimos años, y sus consecuencias en la salud, la economía, el empleo, la educación, el desarrollo y

los hábitos de consumo serán más negativas que positivas. Lo único que está claro es que la sociedad y el país no serán los mismos.

El Plan Nacional de Desarrollo como referente de valor público para la identidad

Un último ejercicio que se hizo en este campo con el propósito de contar con un conjunto objetivo de referentes de los elementos de la identidad nacional que poseen especial valor o interés fue el revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. De esta revisión se rescataron elementos de la identidad nacional en una comparación contra los postulados del plan, como se observa en la Tabla 1, donde se presenta cada elemento con el respectivo valor, tal como quedó contenido en el Plan.

Tabla 1. Correspondencia entre elementos de identidad nacional y la proyección de valor en el PND 2018-2022

Elementos de la identidad nacional	Proyección de valor hacia los objetivos nacionales
Biodiversidad y recursos naturales	Sostenibilidad y sustentabilidad
Conocimiento y oportunidades de desarrollo tecnológico y científico	Ciencia, tecnología e innovación
Ubicación y condiciones geográficas estratégicas para la región	Transporte y logística para la competitividad y la integración regional
Capacidad digital y de conectividad	Transformación digital de Colombia
Recursos naturales para generar servicios públicos	Calidad y eficiencia de servicios públicos
Recursos minero-energéticos	Recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades
Diversidad y riqueza cultural y regional	Protección y promoción de nuestra cultura, y desarrollo de la economía naranja
Construcción de la paz	Cultura de la legalidad, la convivencia, la estabilización y las víctimas
Educación y salud	Educación y salud de calidad para un futuro con oportunidades para todos

Elementos de la identidad nacional	Proyección de valor hacia los objetivos nacionales
Descentralización y fortaleza de los gobiernos locales	Gestión pública efectiva
Valoración de la mujer y de las poblaciones vulnerables	Inclusión y equidad
Seguridad nacional	Seguridad, autoridad y orden para la libertad

Fuente: elaboración propia, adaptado de CAEM-CIDENAL 46 (2019 a y b).

La revisión del Plan Nacional de Desarrollo permite afirmar que hay planteamientos en este campo que, al potenciarse y seguirse desarrollando, aportan sin duda alguna a la defensa de los intereses y de la identidad nacional.

Protegeremos a los ciudadanos, la soberanía, los intereses y los activos estratégicos de la nación, y promoveremos la legalidad, la seguridad y la convivencia en el territorio nacional [...]. El Estado colombiano, de la mano de la fuerza pública y bajo el principio de legalidad, garantizará el control institucional del territorio, haciendo frente a la criminalidad y a las economías ilegales. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 12)

Ahora bien, la lectura asociada en torno a cómo se proyecta y es percibida la identidad o sus rasgos en el escenario internacional tiene diferentes matices, desde la alegría, el optimismo, la calidez, el ingenio, la creatividad, las costumbres, la música, el café, el fútbol y la forma de hablar, que son elementos que hacen parte de la identidad cultural de Colombia; pasando por aspectos no tan positivos, donde se destacan las drogas ilícitas, el crimen, el terrorismo, la inseguridad y la corrupción, que siguen estando a la sombra de Colombia, a pesar de los ingentes esfuerzos hechos por el país y sus instituciones en estos campos. Así se puede evidenciar en diferentes estudios y en las recomendaciones que algunas instancias gubernamentales de otros países les hacen a sus nacionales.

Debe también destacarse que se percibe desde afuera que somos un país resiliente, donde los colombianos y sus comunidades, instituciones y empresas han logrado sobrevivir, adaptarse y crecer, independientemente de los problemas físicos, sociales, de seguridad y económicos que se han experimentado. Esta situación quizás aporte mucho al proceso de recuperación social y económica a la emergencia producida por la actual pandemia global.

Finalmente, el análisis hecho permite afirmar que, de no consolidarse una identidad y unos intereses nacionales como parte del accionar de todos los colombianos, se pone en riesgo la institucionalidad, la gobernabilidad, la legitimidad y la implementación con éxito de la política de seguridad y defensa, así como el desarrollo del país y la percepción que dentro y fuera se tenga de nuestra amada nación.

Los imperativos geopolíticos

Existe una estrecha e irrestricta relación entre los intereses nacionales y los imperativos geopolíticos, y de ellos se derivan los objetivos nacionales de Colombia. En este orden de ideas, se definieron los siguientes imperativos geopolíticos y a cada uno se le plantearon estrategias de intervención y acción:

- a) **Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos:** la estabilización requiere que para fortalecer la seguridad se haga presencia en todo el territorio nacional, de modo que se garantice la seguridad física de los ciudadanos.
- b) **Proyectar y salvaguardar el desarrollo integral bioceánico:** la inversión garantiza el desarrollo de la infraestructura portuaria, fluvial, vial, ferroviaria y logística en las costas del Caribe y pacífica. Su interconexión fluvial desde el interior deben ser una prioridad para consolidar el desarrollo del país y el bienestar de la sociedad.
- c) **Proteger el núcleo vital:** la salvaguarda terrestre, naval, aérea, energética y cibernética constante del núcleo político, económico, social, militar y tecnológico contra las amenazas internas y externas para evitar el colapso de las estructuras fundamentales.
- d) **Proteger e interconectar las fronteras interiores y exteriores:** la protección y la integración de las fronteras con el interior y con el núcleo vital, su control óptimo y la potenciación de la construcción de infraestructura de vanguardia son factores para el desarrollo del país.
- e) **Generar una proyección estratégica y tecnológica:** la consolidación de una proyección estratégica, de innovación tecnológica y de transformación digital del país, tanto a nivel nacional, como regional y global.

Los intereses nacionales

En la línea de lo planteado por Diebel (2010), los intereses nacionales guardan un estrecha relación con los imperativos nacionales, y de ellos se

derivan los objetivos nacionales de Colombia. Así, el interés nacional es “un esfuerzo para describir la justificación subyacente para el comportamiento de Estados y estadistas en un ambiente internacional amenazante” (p. 123).

Son las aspiraciones comunes permanentes las que constituyen una serie de condiciones de importancia fundamental para la supervivencia del Estado y de los deseos colectivos que la nación posee, en donde todos los ciudadanos desean convivir con seguridad y bienestar. Estas aspiraciones y deseos pueden ser tangibles (geográficos y recursos, entre otros) o intangibles (identidad, valores y democracia, entre otros), y constituyen una herramienta de la acción política. La definición que se acogió establece que los intereses nacionales son:

Las aspiraciones comunes permanentes que constituyen una serie de condiciones de importancia fundamental para la supervivencia del Estado y de los deseos colectivos que la Nación posee, en donde todos los ciudadanos desean convivir con seguridad y bienestar. Estas aspiraciones y deseos pueden ser tangibles (geográficos, recursos entre otros) o intangibles (identidad, valores, democracia entre otros) y constituyen una herramienta de la acción política hacia el interior y exterior con proyección internacional. (CAEM-CIDENAL 46, 2019a, p. 23)

Esta definición incluye unos profundos planteamientos que implican que los intereses nacionales contienen y condicionan la supervivencia del Estado y los deseos colectivos que como nación se tienen, ya sean pretensiones tangibles o intangibles. Su clasificación obedece a una perspectiva estratégica y requiere de un análisis detallado.

Intereses vitales

Son los intereses transcendentales para la existencia y supervivencia del Estado en su integridad e integralidad:

- a) **Seguridad física:** hace referencia a la protección contra lesiones causadas por el exterior y/o la pérdida de vidas y/o bienes dentro del territorio colombiano o en el exterior, ya sea a sus ciudadanos o a sus posesiones. De cierta manera representa el imperativo de supervivencia del Estado en sí mismo y, por ende, de todos sus ciudadanos, pues abarca la protección contra enfermedades o pandemias globales, hasta un ataque armado por otro Estado, lo que requiere del accionar del Estado en su conjunto.

- b) **Preservación del sistema democrático, de sus principios y valores:** la defensa y protección del sistema democrático y político administrativo permite que el Estado-nación crezca y se fortalezca de manera integral, democrática y cívica en función y con corresponsabilidad de la sociedad en general; así como la salvaguarda y el fortalecimiento de los principios y valores que soportan el orden constitucional y legal establecidos, que deben ser acatados por todos los colombianos y extranjeros que viven el país.
- c) **Presencia integral de la institucionalidad en el territorio nacional:** el Estado debe hacer presencia de manera integral en todo su territorio y con toda su institucionalidad para asegurar la legalidad, el respeto y la equidad como prácticas y valores de la nación.
- d) **Prosperidad y desarrollo sostenible:** el crecimiento, el desarrollo y la estabilidad económica garantizan el bienestar y la calidad de vida de la población, y el posicionamiento del país en el contexto internacional.
- e) **Educación y salud de calidad¹:** la salud, el cuidado personal y social, y la calidad de la educación deben estar en el nivel de las prioridades del Estado. Un país bien educado y sano será garantía de enfrentar las nuevas normalidades.

Intereses estratégicos

Son aquellos que aportan seguridad al entorno nacional y cuya protección contribuye definitivamente a la defensa de los intereses vitales.

- a) **Protección de los activos estratégicos de la nación:** la protección de los activos estratégicos de la nación –tales como los recursos hídricos, la biodiversidad y la infraestructura crítica– implica acciones que garanticen la defensa de la soberanía y actuaciones nacionales e internacionales que reafirmen la jurisdicción de Colombia en sus espacios marítimos, insulares, terrestres, espaciales y virtuales.
- b) **Control efectivo de las fronteras nacionales:** se debe asegurar y hacer un control efectivo de todas las fronteras terrestres, marítimas y espaciales, invirtiendo los esfuerzos y recursos necesarios para evitar posibles ataques de cualquier tipo.

¹ Este interés nacional surge como una nueva propuesta a propósito de las complejidades generadas por la pandemia del COVID-19, que si bien está subsumido en los otros cuatro, se considera importante visibilizarlo más.

- c) **Fortalecimiento del poder marítimo del país:** se deben elevar las capacidades del poder marítimo, a fin de garantizar la soberanía e integridad del territorio marítimo; fomentar la conciencia, la apropiación y la cultura marítima y ambiental; y fortalecer el poder naval.
- d) **Fortalecimiento de la lucha contra las economías ilícitas:** la lucha sin cuartel contra el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, la trata de personas, el lavado de activos y la corrupción, haciendo uso de la fuerza, la inteligencia, las operaciones especiales, la justicia y la prevención.
- e) **Fortalecer la identidad nacional, la cultura, la educación y la innovación:** la identidad nacional es un elemento esencial para la supervivencia del Estado, expresada también en la gobernabilidad fruto del control, el dominio del territorio y la organización y presencia de la institucionalidad. Esto garantiza el fortalecimiento de la cultura, la educación y la innovación como pilares de una sociedad moderna.
- f) **Desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad:** se debe garantizar un desarrollo territorial sostenible e inteligente, respetuoso del medio ambiente y con perspectiva de expansión y crecimiento con equidad e infraestructura de vanguardia.

Intereses transitorios

Son intereses que se deben salvaguardar en el corto plazo y que soportan y allanan el camino para conseguir los intereses estratégicos y vitales, así como los objetivos nacionales.

- a) **Consolidar las relaciones estratégicas con Europa, Asia, África y Oceanía.** Las interrelaciones con otros gobiernos, países, regiones y continentes son esenciales para el crecimiento y el desarrollo social, económico, político y cultural.
- b) **Influencia y presencia en la Antártida y en el espacio.** El país se adhirió al Tratado Antártico para aportar a la investigación científica sobre fenómenos como el calentamiento global, el cambio climático y otros aspectos geoestratégicos. Esto con fines pacíficos, de ciencia y de cooperación internacional.
- c) **Focalizar la política exterior colombiana hacia temas estratégicos incluidos en la agenda internacional.** La compleja agenda mundial en continuo proceso de transformación y expansión requiere del Estado colombiano una intervención continua, guiada, estratégica y dirigida para promover el desarrollo nacional de manera integral.

- d) **Regeneración y protección de las reservas hídricas del país para garantizar su disponibilidad y accesibilidad.** Se debe ejercer plenamente la soberanía y la responsabilidad en la generación y protección de las reservas hídricas, de las aguas jurisdiccionales, de la plataforma continental y de los espacios costeros.
- e) **Profundizar la independencia tecnológica en los sectores estratégicos de defensa, energía, agroindustria y telecomunicaciones.** El país debe potenciar su desarrollo en estos campos para garantizar su total independencia de otros Estados y/o de empresas extranjeras sobre sus infraestructuras más críticas.
- f) **Incrementar la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.** Se debe fortalecer la educación y la formación técnica y tecnológica enfocadas en el desarrollo de competencias, así como la productividad. Esta última por medio de la reconversión productiva y tecnológica, y de la inserción en nuevos mercados, lo que redundará en incrementar la competitividad.
- g) **Avanzar en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC y la reconciliación.** Deben seguirse cumpliendo los acuerdos pactados sobre el entendido de la presencia y el desarrollo institucional en las zonas donde este grupo armado hizo presencia. Así mismo, el Estado debe atacar con contundencia a las estructuras criminales de disidentes, narcotraficantes y nuevas bandas criminales que amenacen al país.

La relación constitutiva existente entre los intereses y los objetivos nacionales, y su interacción constante y dual con la formación de la identidad nacional, con su doble carácter de predecesora y consecuencia, determinan un modelo de Estado, donde todos los ciudadanos se identifican con un acuerdo nacional en torno a los intereses nacionales, ya sean vitales, estratégicos o transitorios, siendo todos ejes estructurantes de la defensa y de la seguridad del país.

La identidad, los intereses y los objetivos nacionales, y los retos ante una emergencia global

No se podría dejar pasar el espacio de este capítulo sin plantear una reflexión en torno a las complejidades propias de las consecuencias de una guerra global contra un virus, que paralizó a la economía y a la sociedad, con graves repercusiones e incidencias negativas que no estaban

en el plan de ningún gobierno en el mundo y que puso en alerta máxima y a prueba a gobiernos, instituciones y fuerzas armadas, así como a los sectores de salud, medio ambiente, educación y productivo en todo el planeta. El COVID-19 atenta contra la defensa y la seguridad nacional, y pone a prueba la identidad de una nación y de todas sus ciudades. De hecho, según ONU-Hábitat (2020), el 95% de los contaminados por el virus están en 1.500 ciudades, lo que demuestra que esta amenaza global incide principalmente en las zonas urbanas. Estas, al tener mayor concentración de personas, servicios y productos por las connotaciones propias del modelo de desarrollo que las rige, también están en una situación de mayor riesgo, que deben enfrentar con estrategias bien planificadas y con inteligencia colectiva.

El confinamiento fue el escenario propicio para demostrar la efectividad de un gobierno unitario, que tomó decisiones acertadas, amparadas en la Constitución y en la ley, y que dieron resultados positivos; las bajas cifras de infectados y muertos durante los meses de confinamiento obligatorio, así lo demuestran. No obstante, una vez empezó el periodo de confinamiento inteligente, donde algunos sectores y, por ende, algunos ciudadanos comenzaron a salir de sus casas al trabajo o a buscar alternativas de ingresos, empezó a demostrarse la necesidad de fortalecer y propender con más ahínco por el respeto por las normas, las autoridades y la salud de los mismos ciudadanos y de sus compatriotas. Escenas de personas en las calles sin acatar las normas mínimas de bioseguridad evidencian que aún nos falta como sociedad un camino por recorrer, que merece una reflexión profunda sobre cómo aprovechar este escenario complejo para, desde el hogar, la escuelas, los colegios, las universidades, los trabajos, la vida pública y privada, fortalecer los valores propios de la identidad y la defensa de los intereses nacionales, donde una cultura del respeto y el acatamiento de las normas, del respeto por el otro y de la ética sean parte del ADN de los colombianos.

La pandemia nos recordó que somos totalmente vulnerables como personas, pero no como Estado soberano. También demostró que por más hiperconectados que estemos, los valores de lo esencial y del cuidado son fundamentales para el país, aunque valga la pena decir que este confinamiento hizo más por la transformación digital de la sociedad que cualquier plan del pasado. El comercio, la banca, el estudio, la salud, el trabajo y el gobierno por medios electrónicos se dispararon prácticamente en todo el país, claro, con excepciones propias de regiones y sectores históricamente marginadas.

Así, el valor de lo fundamental, de lo primordial y de la vida nos moviliza como sociedad; también el orden y el acatamiento de la regulación son los pilares de un modelo de nación, donde la legalidad, el orden, la disciplina, el respeto por la diferencia y por la autoridad, la solidaridad, la equidad, el trabajo duro, la creatividad, la innovación y el reinventarse constantemente deben ser parte de la impronta de todos los colombianos, así como, de las políticas que se formulen e implementen.

La defensa, la seguridad nacional y la nueva normalidad deben ser una ocupación constante de gobernantes, políticos, militares, civiles, empresarios, académicos y ciudadanos, que deben ser acatadas por todos y cada uno de los colombianos y de los extranjeros que viven en el país. Pues así como buscan unos y otros salvaguardas y protección del Estado en momentos de crisis, con sus actuaciones cotidianas deben ser parte de ese Estado ideal, sustentado en el conocimiento y la defensa de los intereses nacionales y geoestratégicos, en la disciplina, el orden, la cultura, el irrestricto cumplimiento de la ley, la institucionalidad y en el desarrollo con equidad, que se traducen en los comportamientos cotidianos que demuestran el país que debemos ser, así como en la asimilación y la vivencia de esa identidad nacional con perspectiva integral, de la que todos somos parte fundamental.

Conclusiones

En el país no existe una identidad nacional definida. La identidad debe ser un bien nacional intangible y una conciencia colectiva, cultural, política y social que soporte y engrane en gran medida la unión, la independencia y el valor de la nación. Aunque existen rasgos de una cultura colombiana, la identidad que los subyace es difusa, pues no reflejan las características ideales y propias del colombiano y de la nación. Estas se tienen que manifestar en sus comportamientos, en sus principios, en sus actuaciones, en las políticas, planes y programas que se diseñen e implementen, en el cumplimiento estricto de las normas que se expidan y en las relaciones entre la sociedad en general. Tampoco existe un consenso sobre cuáles son los intereses nacionales del Estado en general, lo que ha traído como consecuencia que no todos los ciudadanos se sientan identificados con el modelo de nación que se ha construido por años, la realidad que se vive y el futuro que se construye, así como de los intereses que se deben defender por parte de todos; de allí la necesidad, la importancia y la urgencia de llegar a un acuerdo nacional en torno a la identidad y a los intereses nacionales.

Existe una estrecha relación entre la identidad nacional y los intereses nacionales. La construcción de la identidad como un proceso, al mismo tiempo cultural, material y social, y los intereses nacionales, como un norte estratégico definido para la nación, que deben ser la guía para la política interior y exterior del país, la económica, la de seguridad y defensa y el referente de la acción del Estado, y por consiguiente, como un elemento de unidad nacional en nuestro país. Desafortunadamente no hay claridad acerca de cuáles son esos intereses nacionales, ya sean los vitales, que determinan el norte de la nación; los estratégicos, que implican las prioridades del Estado; o los transitorios, que requieren acciones en el corto plazo. Todos se complementan e integran constantemente, y juntos interactúan con los imperativos geopolíticos, de manera que implican un condicionamiento para la garantía de la consecución de los objetivos nacionales. Al respecto, debe mencionarse que el actual Plan Nacional de Desarrollo presenta unos avances trascendentales en la búsqueda de articular esfuerzos en estas apuestas de la nación, pero al ser la identidad y los intereses nacionales los ejes estructurantes de la política de defensa y seguridad nacional en el país, terminan siendo también un soporte fundamental para el desarrollo, el bienestar de todos y, lo más importante, para la consolidación de un Estado moderno, donde todos se sienten y sean parte de una misma nación y que reflejen con sus actuaciones, comportamientos y modelos de interrelaciones, ya sea dentro o fuera del país, esa nación que se fundamenta y actúa en pro de la legalidad, la equidad, el respeto por las diferencias, el patriotismo, la protección de la industria, la educación, la salud, la justicia y la seguridad integral.

La importancia de la identidad nacional le da sentido a la auténtica voluntad nacional, con la cual se puede definir quiénes somos como nación, así como enfrentar cualquier amenaza, antagonismo o interferencia externa; así mismo, todos los intereses nacionales aquí recogidos y los objetivos nacionales, que yacen en la intencionalidad del Estado, marcan el devenir de la sociedad del país. En particular y de cierta medida, estos se enfrentan, se yuxtaponen y a la vez reflejan las características de una sociedad global, ampliamente dominada por la economía, la información, la tecnología, las amenazas y las pandemias globales. Esto implica que no solo deben identificarse, fortalecerse o defenderse, deben también interiorizarse por cada uno de los 48,2 millones de compatriotas. Por ello, han de expresarse como un conjunto de actuaciones de respeto, disciplina, justicia y solidaridad por parte de todos los estamentos del Estado-nación, y como

una responsabilidad compartida por el Gobierno, el sector privado, la academia y la ciudadanía en general, así como en la lealtad y el fervor por los símbolos de la unidad colectiva, que serán la definición del nacionalismo moderno y de la propia personalidad de los colombianos y de los extranjeros que vivan en el país.

No solo la interrelación intrínseca entre identidad, intereses y seguridad nacional debe responder a las preguntas acerca de quiénes somos y qué queremos como nación, sino también a dónde queremos llegar como sociedad y cuáles son y cómo manejar estratégicamente las amenazas para defender las prioridades y los anhelos que se definan como nación.

La identidad no es algo ya dado, sino algo que se puede construir. En consecuencia, el país debe enfocar sus esfuerzos en profundizar sus estrategias de defensa y salvaguarda ante las amenazas externas o internas que enfrenen las intereses nacionales, así como garantizar la seguridad física en todas sus dimensiones; preservar el sistema democrático, sus principios y valores; potenciar la prosperidad y el desarrollo de manera sostenible; promover la sostenibilidad y progreso económico; hacer presencia integral de toda la institucionalidad en el territorio nacional a nivel físico y virtual; preservar la salud de todos los colombianos; promover la inteligencia colectiva; y educar y formar con calidad a toda la población del país.

El no tener claramente definidos e interiorizados la identidad y los intereses nacionales de la nación y el no percibirselos como el mayor activo de la sociedad actual, tal y como lo analizó el CIDENAL 46, pone en grave riesgo la institucionalidad, la gobernabilidad, la legitimidad, el desarrollo y la implementación de una política integral de defensa y seguridad nacional, así como las políticas y los planes que los gobiernos propongan; la identidad nacional es, en consecuencia, predecesora y fin de las acciones públicas y privadas. Al no haber definido una identidad nacional, ya sea por procesos históricos, políticos, culturales, o institucionales, ha incidido directamente en las condiciones propias de la defensa y la seguridad nacional. En consecuencia, es menester seguir avanzando para consolidar la identidad, los intereses, la defensa y la seguridad nacional como propósitos de una nación moderna.

Recomendaciones

Se debe emprender un proyecto de identificación, valoración, construcción, socialización e interiorización de la identidad nacional por parte

de todos los colombianos. Al ser un proceso cultural, material, económico y social, debe convocarse desde altas instancia del sector público al sector privado, la academia, la sociedad civil, los organismos multilaterales y los ciudadanos en general. Construir un escenario de consenso de acuerdo con el respecto contribuirá, sin duda alguna, a la construcción de esa mejor nación que se quiere y se puede ser.

Así mismo, se recomienda que los intereses nacionales, en sus diferentes categorías, y geoestratégicos aquí recogidos, fruto del trabajo de la vigencia anterior, deben revisarse, actualizarse y profundizarse en su análisis e interdependencia, a través de un proyecto que convoque al Estado, en general, y que llegue al establecimiento de un gran acuerdo nacional que acoja los intereses nacionales del Estado con una perspectiva en el largo plazo. La Escuela Superior de Guerra, con sus cursos CAEM y CIDENAL, junto con académicos, exalumnos y demás actores interesados puede liderar un proyecto que sentará las bases para la consolidación de la democracia, la institucionalidad, la equidad, el desarrollo, la seguridad y la defensa nacional.

Se deben acordar y aprobar de manera expedita una versión consensuada de los intereses nacionales, cuya definición y defensa consideren los imperativos geopolíticos e incluya una visión clara sobre la identidad nacional de los colombianos, que facilite la conducción estratégica de la nación en el corto, mediano y largo plazo. La visión de los intereses nacionales como política de Estado debe tener en cuenta el entorno exógeno en los ámbitos regional y global, de tal suerte que se articulen y permitan identificar tanto las posibles amenazas, como eventuales sinergias útiles para la consolidación de estrategias a favor del desarrollo integral del Estado y del fortalecimiento del orden constitucional.

Los planteamientos propuestos en este capítulo sobre la identificación de la identidad y su visión de futuro, así como de los intereses nacionales, son fruto del trabajo hecho por el grupo CIDENAL del Bicentenario y de posteriores desarrollos incluidos. Se deberá seguir profundizando, analizando y proponiendo reflexiones académicas, de política pública y educativa, que conlleven consensos y la asimilación en diferentes instancias, desde las escuelas, los colegios y los trabajos, hasta la vida cotidiana, en la búsqueda constante por trabajar cada día por conseguir y defender los deseos de realidad de un mejor país, expresados en experiencias y anhelos comunes, y en principios y valores fundamentales compartidos por toda la sociedad, pues la identidad no es algo ya dado, es también, y simultáneamente, nuestro proyecto de vida y de nación.

Referencias

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Arias, G. et al. (2015). *Identidad nacional y escuela en Colombia: ¿un cruce necesario? Escuela y educación superior: temas para la reflexión*. Bogotá: Universidad Francisco José de Caldas.
- Bloom, B. (1990). *Taxonomía de los objetivos de la educación*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Bon, P. (2014). La identidad nacional o constitucional, una nueva noción jurídica. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 167-188.
- CAEM-CIDENAL 46. (2019a). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional, propuesta, 2018-2028*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- CAEM-CIDENAL 46. (2019b). *Apreciación estratégica nacional*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Catalán, E. (2008). *La identidad nacional mexicana en el siglo XXI: Los impactos de la globalización cultural y sus nuevos desafíos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Checkel, J. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50(2), 324-348.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, pacto por la equidad, pacto por la legalidad"*. Bogotá: DNP.
- Diebel, T. (2010). *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Herrero de Castro, R. (2010). *El concepto de interés nacional*. España: Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Huntington, S. (2004). *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. Nueva York: Touchstone.
- Larraín, J. (2001). *Identidad chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Maya, S. (2014). *La construcción de la identidad nacional mexicana: análisis del discurso para una comparación entre jóvenes*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.

- Naranjo Dawson, V. (2006). *Desde la memoria a la identidad nacional, representaciones sociales sobre el golpe militar y dictadura en escolares de Santiago*. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/146754>.
- Navarro, R. B. (2007). *El mexicano: aspectos culturales y psicosociales*. México: Universidad Autónoma Nacional de México.
- ONU-Hábitat. (2020). *Plan de respuesta al COVID-19*.
- Pastrana, E. (2018). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Patcher, M. (2005). *La identidad estadounidense. Sociedad y valores estadounidenses*.
- Ruggie, J. G. (1998). What Makes the World Hang Together. Neo-Utitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885.
- Sanz, A. (2010). Intereses que afectan a la soberanía nacional. En *Evolución del concepto de interés nacional* (pp. 77-108) [monografías del CESEDEN]. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Silva, B. (2008). *Identidad y nación entre dos siglos*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Tocqueville, Alexis de (1992). La democracia en América. En *Œuvres complètes*, vo. I. París: Gallimard.
- Wendt, (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, Zehfuss.
- Zea, L. (1981). *Conciencia y posibilidad del mexicano. El occidente y la conciencia de México*. México: Porrúa.

Objetivos nacionales: concepto y formulación

Jorge Alberto Segura Manonegra*

Introducción

Fragile States Index (FSI), que analiza la fragilidad e inestabilidad en 178 países, en su reporte anual de 2019 menciona que hay aún muchos conflictos, pobreza e inequidad en el mundo; significativa fragilidad, riesgo y vulnerabilidad. Entre las categorías de advertencias y alertas están 105 países. Así mismo, se observan 20 países que han empeorado en su fragilidad e inestabilidad (Fund for Peace, 2019)¹. La mayoría de los Estados frágiles e inestables son objeto de una gama de actores ilícitos, incluyendo terrorismo internacional, insurgencia con redes globales y organizaciones criminales transnacionales. Dichos actores ilícitos presentan tendencias de convergencia, hibridación y captura de Estados, con lo que crean un emergente ecosistema criminal contra los intereses nacionales de cualquier Estado (Maffess y Miklaucic, 2016). La complejidad es mayor cuando el mundo advierte

* Catedrático en estrategia en los cursos de Altos Estudios Militares (CAEM) y en el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) en la Escuela Superior de Guerra. Sirvió al Ejército de Colombia por 35 años y alcanzó el grado de mayor general. Sirvió en operaciones para la recuperación de la seguridad como comandante de dos batallones y una brigada, director de Operaciones del Ejército, de una fuerza de tarea conjunta y coordinada y de tres divisiones. Contacto: jorgealbertosegura@gmail.com.

¹ Para realizar este análisis, el primer indicador que se utiliza, además de otros, es la seguridad, en la que se consideran las amenazas para un Estado, tales como bombas, ataques y muertes relacionadas en batallas, movimientos rebeldes, motines, golpes o terrorismo.

también otros tipos de amenazas, como desastres naturales, pandemias y factores como pobreza, inequidad y corrupción, entre otros.

Las anteriores situaciones demandan, en consecuencia, estrategias de seguridad eficientes e innovadoras que permitan a los Estados² colocar, de una forma (*modo*) adecuada, sus esfuerzos y los limitados recursos (*medios*) en el terreno, para lograr defender o acceder a los intereses nacionales (*fin*-*nes*) que se encuentran en riesgo o son ausentes, respectivamente. Diseñar y formular una estrategia coherente en ese sentido, y que además tenga en cuenta los riesgos y costos, es la parte más difícil e importante para un líder de Estado y para sus planeadores estratégicos. Ellos deben diseñar estrategias que permitan equilibrio y sinergia entre los elementos fundamentales de la estrategia: *los fines, el modo y los medios*. La determinación de los *objetivos nacionales*, por ende, permite poner todos los elementos fundamentales de la estrategia de una forma organizada y coherente. La adecuada formulación de los *objetivos nacionales* es la forma más adecuada de interpretar los *intereses nacionales* en un escenario, permite direccionar y facilitar la construcción de la idea o el concepto estratégico; es decir, el cómo se ejecuta la estrategia, de manera general, y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinar su utilización.

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito del presente capítulo es entender el concepto de los *objetivos nacionales* para una estrategia de seguridad nacional y avanzar en la metodología para su formulación. El capítulo se estructura, en una primera parte, en la definición de los objetivos nacionales. En una segunda parte, se determinan las diferencias entre *intereses y objetivos nacionales*. La tercera parte, se focaliza en cómo los *objetivos nacionales* se relacionan con los elementos fundamentales de la estrategia: *los fines, el modo y los medios*. En la cuarta parte, se discute el objeto referente de la seguridad para facilitar la formulación y la delimitación de los *objetivos nacionales*. La quinta parte consiste en proponer recomendaciones y algunos ejemplos para su formulación. Por último, se consignan algunas conclusiones.

Definir los objetivos nacionales

La presente sección se focaliza en la definición de los objetivos nacionales. Para lograr lo anterior, es indispensable partir del concepto de los

² El diseño y la implementación de una estrategia de seguridad nacional sigue siendo una responsabilidad para el Estado y un bien público indispensable para su población.

intereses nacionales porque los *objetivos nacionales* emanan de los *intereses nacionales*, están subordinados a ellos y, en consecuencia, derivan su legitimidad también de los mismos.

El concepto de los intereses nacionales nació en Alemania a principios del siglo XX, cuando un grupo de estudiosos en geopolítica relacionaron el término con la orientación del poder en la aplicación de la supremacía racial y la conquista del espacio vital. Fue una doctrina equivocada que los llevaría al desarrollo de dos guerras mundiales. Terminada la II Guerra Mundial (Santos, 2010, p. 17), el concepto evolucionó en los años cincuenta y fue acogido con una visión más amplia y democrática por varios países, principalmente por los Estados Unidos, donde da origen a la noción de la *estrategia nacional* apartándose a la de *gran estrategia* de la escuela anglosajona y al concepto de la *estrategia general* de los franceses (Coutau, 2003, p. 123).

Según la Guía de Seguridad Nacional de The National War College de los Estados Unidos, para observar la escuela de ese país, los intereses nacionales son “lo que un Estado (actor) en particular considera que es la meta deseable”. En otras palabras, para ellos, “el logro de esta meta es algo que el Estado identifica y cree que tendrá un impacto positivo en sí mismo”. Y así expresan que “la realización del interés podría mejorar el bienestar político, económico, de seguridad, ambiental y/o moral de una población y el Estado (actor) o empresa nacional asociada” (2012, pp. 3). Es decir, identifican los intereses nacionales en el nivel más alto del Estado para garantizar el desarrollo y la seguridad de la población. Los intereses nacionales constituyen las bases fundamentales y legítimas para establecer una estrategia nacional que permita alcanzarlos o defenderlos ante amenazas y riesgos.

Los conceptos actuales europeos no se alejan mucho del estadounidense. Según ellos, los intereses nacionales son esos principios generales de carácter abstracto, esas metas ideales a alcanzar, que centran los esfuerzos de una nación y que, una vez logrados, su mantenimiento y disfrute son el eje central de la vida y la política nacionales. En otras palabras, son los intereses del pueblo manifestados conscientemente y sus características principales son: abstracción, globalidad y amplitud, permanencia e interrelación (Ballesteros, 2016, pp. 282-285)³.

³ El general Ballesteros hace un estudio comparativo de varios países especialmente europeos, donde encuentra que las características y metodologías para diseñar una estrategia de seguridad nacional son comunes, en su mayoría. Por lo tanto, se puede establecer un modelo estandarizado que permita su diseño.

En Latinoamérica se puede destacar el trabajo realizado por Vega en México. Según este autor, los intereses nacionales son la síntesis de las aspiraciones nacionales, gestionadas por el poder político del Estado, que resumen aspectos de identidad nacional en un marco de integración y coordinación solidaria y con capacidad de convertirse en sendos objetivos nacionales (2002, pp. 34-48). Obsérvese que en este concepto los intereses nacionales están muy ligados al tema de identidad nacional y a las aspiraciones nacionales, en donde el gobierno es el responsable de gestar los esfuerzos y programas para satisfacer las necesidades de la sociedad. Lo que también se destaca para los fines de este capítulo es que los intereses nacionales son los que marcan el camino para el diseño de los objetivos nacionales.

En Colombia, encontramos su definición oficial en el Manual de Defensa y Seguridad de las Fuerzas Militares (1996, pp. 21-22):

El interés nacional es la relación existente entre la Nación y algo que ella considera necesario obtener para su desarrollo y para su seguridad, es decir, para su bienestar [...] Pueden ser opcionales o vitales. Los opcionales (o estratégicos) son aquellos que pueden dejar de ser considerados por la conducción política de la Nación, sin que atente fundamentalmente contra la estabilidad de la comunidad nacional. Los intereses vitales, por el contrario, son de carácter imperativo y están ligados estrechamente a la existencia misma de la Nación, que de no preservarse u obtenerse, ésta se ve abocada a una situación de estancamiento, regresión o desintegración.

En los conceptos anteriores se resaltan varios elementos coincidentes. El primero, en cuanto a su origen, se relaciona con las metas trazadas por el Estado-Nación. Solo la escuela estadounidense hace énfasis en el Estado, las demás se refieren a la Nación. Sin embargo, la primera le da sentido a la Nación cuando ellos son los que más se refieren al interés de una Nación. Además, queda claro en los conceptos que el Estado es el gestor de los intereses nacionales. El segundo elemento es el objeto, pues todos los conceptos tienen como objetivo generar bienestar en dos sentidos puntuales: desarrollo y seguridad. El tercer elemento es que los intereses nacionales dan origen a la responsabilidad del Estado ante la sociedad para promover los intereses nacionales, así como defenderlos cuando estos se ven amenazados, lo que da origen a la legitimidad para la formulación e implementación de una estrategia de seguridad nacional. Por último, y como cuarto elemento observado en los conceptos, tenemos la conexión de los intereses nacionales con los objetivos nacionales cuando se manifiesta que para alcanzar los intereses nacionales se fijan metas o resultados de acción, lo cual origina los objetivos nacionales.

Habiendo establecido la definición de los intereses nacionales y especialmente determinando su conexión con los objetivos nacionales, se puede pasar entonces a definir estos últimos. Se cuenta con la siguiente definición del profesor estadounidense Terry L. Deibel: “los objetivos nacionales son el subconjunto de intereses que el estratega tiene el poder para hacer alguna cosa para promover o proteger dichos intereses en aceptable costo y riesgo y con una razonable oportunidad de éxito” (2007, p. 298). Aunque la definición de Deibel está formulada en un contexto teórico de las relaciones internacionales de los Estados, para una estrategia de seguridad nacional permite ubicar a los objetivos dentro de una lógica estratégica, en el concepto central de la misma, por cuanto involucra: intereses, oportunidades, amenazas y riesgos en un entorno determinado.

El concepto en Europa se focaliza más a las acciones y metas políticas por alcanzar en un periodo de gobierno. Por ejemplo, en España, Ballesteros define los objetivos nacionales como “el conjunto de metas tangibles a alcanzar por una nación, derivados de los intereses nacionales a los cuales están subordinados. Así mismo, ellos son definidos por la política de gobierno” (2016, p. 285).

Para el caso colombiano, los conceptos tampoco se separan mucho de los anteriores. Sin embargo, se dan varias presiones en estos. El Manual de Seguridad y Defensa Nacional define los objetivos nacionales de la siguiente manera:

Los *objetivos nacionales*, obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de gobierno, interpretan los intereses y aspiraciones del Estado colombiano en beneficio de su pueblo. Son un conjunto de metas en los distintos campos en un periodo de tiempo determinado. Serán definidos por el Presidente de la República teniendo en cuenta su responsabilidad de hacer una nación más segura y próspera. Pueden ser permanentes o temporales.

Los *objetivos permanentes* relacionados con la finalidad básica del Estado, representada en la obtención del bienestar de la Nación por medio de la seguridad y desarrollo. Son públicos, se integran y se materializan en acciones políticas, económicas, sicosociales y militares que los orientan hacia la atención de los intereses vitales de la Nación; son consecuenciales con el Estado, están en la Constitución Nacional.

Los *objetivos actuales o temporales* son definidos en los planes de gobierno y materializados en acciones en los diferentes campos. Son concretos y transitorios. Fuerzas Militares de Colombia. (1996, p. 22)

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, se observa que la formulación de los objetivos nacionales en una estrategia de seguridad nacional es determinante. El diseño de los objetivos nacionales permite poner todos los elementos de la estrategia de forma organizada y coherente. Con ellos se puede entender mejor el significado de los intereses nacionales establecido por una nación y lograr una interpretación de los intereses en un campo de acción determinado. Así mismo, los objetivos nacionales permiten también el direccionamiento para establecer la idea estratégica, es decir, el cómo se debe ejecutar, de forma general, la estrategia de seguridad nacional. También dan los parámetros generales para utilizar los recursos disponibles en el lugar y el momento adecuados. Y por último, la formulación adecuada de los objetivos nacionales permite evaluar una estrategia de seguridad nacional, al diseñarse estos objetivos en forma medible. En consecuencia, los objetivos nacionales son las metas que permiten el diseño y la formulación de una estrategia de seguridad nacional.

En las anteriores definiciones también se destacan otras características importantes de los objetivos nacionales. Ellos son producidos en el más alto nivel de la estrategia, obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de gobierno. Interpretan los intereses y aspiraciones del Estado colombiano en beneficio de su pueblo. Serán definidos por el Presidente de la República teniendo en cuenta su responsabilidad de hacer una nación más segura y próspera. En otras palabras, los objetivos nacionales convertidos en un conjunto de metas medibles, interpretan la forma como un gobierno hace la apuesta para alcanzar los intereses nacionales de sus gobernados.

Realizados los análisis anteriores, este trabajo propone la siguiente definición actualizada de los objetivos nacionales en una estrategia de seguridad nacional:

Son acciones y metas de la estrategia para promover o proteger los intereses nacionales relacionados con la seguridad, teniendo en cuenta, en forma armonizada y simultánea, los fines del Estado, los medios (recursos e instrumentos) disponibles, factibles y deseados, con un aceptable costo y riesgo y con una oportunidad lógica de éxito en su empleo adecuado (modo)⁴.

⁴ Elaboración propia a partir de conceptos vistos en la bibliografía relacionada en la presente sección.

Diferencia entre intereses y objetivos nacionales

Para entender aún más el significado de los objetivos nacionales y no confundirlos con los intereses nacionales –algo muy común en planificadores estratégicos–, este apartado se focaliza en establecer las diferencias entre unos y otros, a saber:

- 1) Mientras los intereses nacionales explican el por qué una política es importante, los objetivos nacionales son acciones o metas que aprovechan las ventajas y oportunidades con el fin de alcanzar o proteger los intereses nacionales. Es decir, mientras que los primeros son la política misma, los segundos son las acciones que aterrizan la política para su implementación y cumplimiento.
- 2) Consecuente con lo anterior, los intereses nacionales son determinantes para justificar una política de Estado, mientras que los objetivos toman lugar entre los intereses nacionales y los medios. Nace así el arte de la estrategia en aras de alcanzar los intereses nacionales.
- 3) Los intereses nacionales emanan de la nación, del pueblo mismo, se fundamentan en valores y, por lo tanto se justifican ellos mismos. En cambio, los objetivos nacionales están subordinados a los anteriores; es decir, derivan su legitimidad de servir a los intereses nacionales.
- 4) Los primeros son más abstractos, mientras los segundos son más concretos y tangibles. En otras palabras, son objeto de medición. De ahí que también a los objetivos nacionales se les denominan metas de la estrategia.
- 5) En Colombia, los intereses nacionales normalmente los encontramos en la Constitución Nacional. En otros países no sucede lo mismo. En cambio, los objetivos nacionales están principalmente en el plan de gobierno, aunque algunos son permanentes y también se pueden encontrar en la Constitución Nacional.
- 6) Cada interés nacional necesita al menos de un objetivo, a diferencia de un objetivo nacional que puede impactar en más de un interés nacional.
- 7) Varios autores coinciden en que los intereses nacionales no se deben priorizar. Todos ellos son vitales o estratégicos. Por su parte, los objetivos nacionales pueden tener una priorización de acuerdo con el contexto en que surjan las situaciones y la disponibilidad de medios requeridos.

- 8) Los intereses nacionales pueden ser identificados sin referencia de poder o recursos para su alcance o protección, son una lista de deseos por alcanzar y, por consiguiente, tienen un costo subjetivo. Los objetivos nacionales no se pueden establecer sin determinar el tipo y la cantidad de medios necesarios, estos deben ser factibles de emplearlos y, por lo tanto, tienen un costo real.

La Tabla 1 muestra un resumen de las principales diferencias arriba analizadas. Se aconseja tener una lectura horizontal por líneas de las dos columnas, para una mejor interpretación.

Tabla 1. Diferencias entre los intereses y los objetivos nacionales

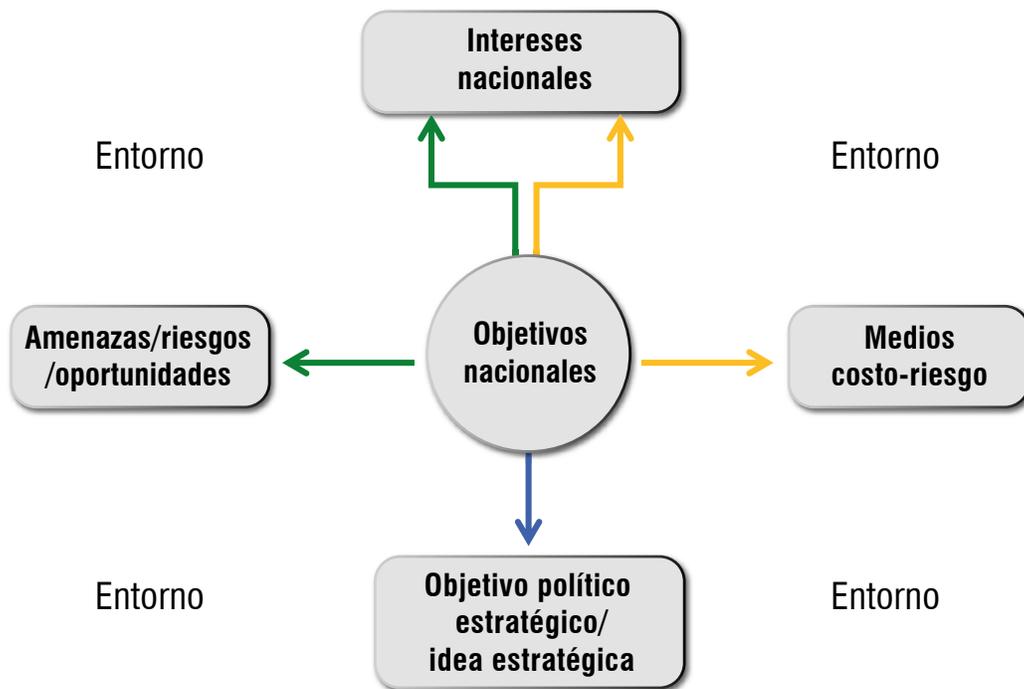
Nro.	Intereses nacionales (I.N.)	Objetivos nacionales (O.N.)
1	Ayuda a contestar el por qué una política es importante.	Acciones para tomar ventajas y oportunidades para alcanzar los I.N. o protegerlos de las amenazas.
2	Claves para el desarrollo de una política.	Los objetivos toman lugar entre los I.N. y los medios (recursos): inicia el arte de la estrategia.
3	Emanan del pueblo, de la nación. Son basados en valores y, por lo tanto, justificados.	Los O.N. están subordinados a los I.N., emanan directamente de ellos, derivan su legitimidad por servir a los I.N.
3	Manifestación subjetiva, aspiraciones nacionales cuando se arraigan en su población y sus dirigentes.	Manifestación objetiva de los I.N.
4	Son más abstractos.	Son más concretos y tangibles.
5	Se encuentran en la Constitución Nacional principalmente.	Están principalmente en el plan de gobierno, pero algunos son permanentes (C.N.).
6	Cada I.N. necesita al menos un objetivo.	Un O.N. puede impactar a más de un I.N.
7	No deben ser priorizados.	Pueden ser priorizados.
8	Pueden ser identificados sin referencia de poder o recursos para su alcance o protección. Lista de deseos por alcanzar. Tienen un costo subjetivo.	No se pueden establecer sin determinar tipo y cantidad de medios necesarios. Deben ser factibles de emplearlos. Tienen un costo real.

Fuente: elaboración propia.

Relaciones de los objetivos nacionales y la estrategia de seguridad nacional (ESN)

La presente sección se centra en cómo los objetivos nacionales se relacionan con los elementos fundamentales de una estrategia de seguridad nacional: *los fines, el modo y los medios*. Entender esta correlación es clave para el diseño y la formulación de la estrategia. Su principal razón, tal como se expresó en apartados anteriores, es que los objetivos nacionales armonizan los elementos de la estrategia, de forma equilibrada, coherente y simultánea. Por lo tanto, hay que tener una visión completa de todos los actores y factores que participan en ella. Es decir, no solo son los elementos de la estrategia como tal, también se deben apreciar y analizar permanentemente posibles amenazas y riesgos que se manifiestan en contra del alcance de los intereses nacionales en un entorno o contexto estratégico.

Figura 1. Objetivos nacionales en una ESN



Fuente: elaboración propia.

La Figura 1 ilustra cómo funciona la relación de los objetivos nacionales en una ESN. Su entendimiento y aplicación en la construcción de los objetivos nacionales necesariamente tendrá implicaciones en el diseño acertado de una estrategia de seguridad nacional coherente y pertinente. Teniendo los

objetivos nacionales como pivote (centro), se debe tener una doble mirada simultánea y permanentemente. La primera mirada desde los objetivos nacionales está dada en la relación existente entre los intereses nacionales y las amenazas y/u oportunidades. Obsérvese en la Figura 1 la anterior relación representada en la línea de color verde. Debemos tener claro cómo esos intereses están siendo o podrían ser afectados por las amenazas; cómo estas amenazas se interponen para alcanzar los intereses; o por el contrario, cómo se pueden apreciar oportunidades que permitan avanzar en alcanzar los intereses nacionales. Las amenazas y oportunidades se dan en un entorno estratégico y en un contexto específico. El estratega debe tener la capacidad de analizar y entender dicha relación y su entorno a través de la formulación de objetivos coherentes y pertinentes.

La segunda mirada simultánea que se da a partir de los objetivos nacionales es la relación existente entre los intereses nacionales y los medios disponibles o deseados. Obsérvese también en la Figura 1, la línea de relación de color amarillo. Los intereses deben clarificar el camino para determinar los medios requeridos. Determinar y evaluar los medios existentes o por asignar, de manera tal que sean adecuados. Siempre teniendo en cuenta el costo que ellos representan y los riesgos que se deriven de utilizarlos o no, pero cada recurso debe contribuir al alcance de los intereses. Por eso el objetivo, en esta relación, permite aterrizar los intereses teniendo en cuenta los medios con los que se cuenta, en un contexto también específico. Igualmente es importante destacar y evitar que los medios sean los que determinen los objetivos, como lo sucedido en la Guerra de Irak en 2003 (Deibel, 2007, p. 300)⁵.

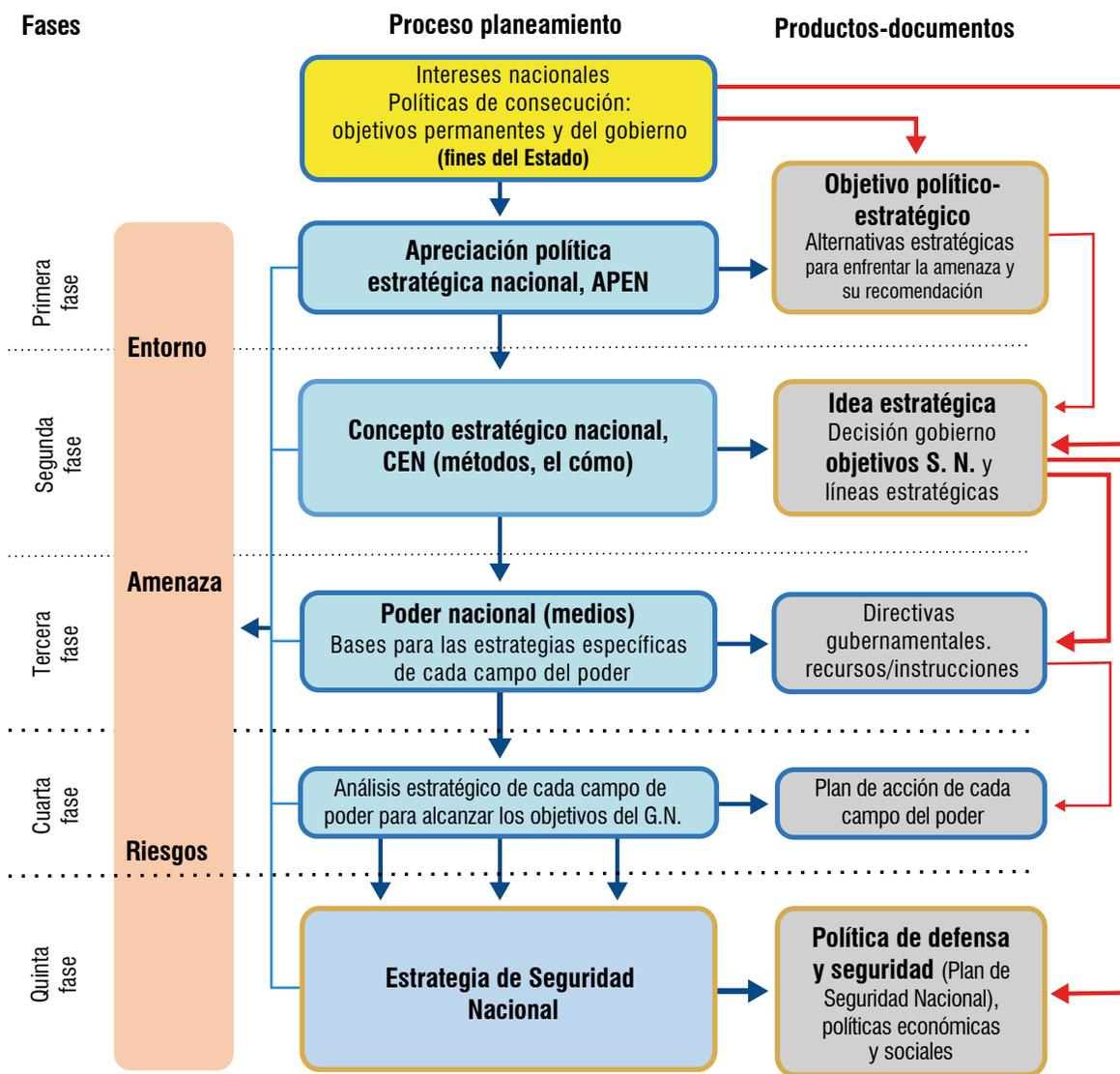
Con el análisis sobre las dos miradas anteriores, la formulación de objetivos nacionales pertinentes, concretos, accesibles y razonables, será una tarea mucho más sencilla. La coherencia estará dada en facilitar, durante la siguiente fase del diseño de la estrategia de seguridad, la formulación del objetivo político estratégico o la idea estratégica (el cómo de la estrategia), flecha de color azul en la Figura 1.

En la Figura 2 se resume el proceso de planeamiento descrito en el Manual de Seguridad y Defensa Nacional. Dicho proceso está graficado en el centro de la imagen y representado por cuadrantes de color azul. A la derecha se encuentran los productos como resultado del proceso. Son señalados

⁵ La administración de George W. Bush tuvo el poder para la caída de Saddam Hussein en 2003, aunque la meta pareció innecesaria a causa de la carencia de las armas de destrucción masiva en Irak. Para mayor información, véase Deibel (2007, pp. 299-302).

en recuadros de color sepia. Y a la izquierda se aprecian posibles amenazas, riesgos y oportunidades que se pueden encontrar en el entorno. Las flechas de color rojo muestran las relaciones y el encadenamiento de objetivos que se formulan en todos los niveles y fases de la estrategia de seguridad nacional. De esta forma, también se logra la coherencia descrita por el coronel Santos: “una estrategia coherente se manifiesta en el encadenamiento de objetivos que se formulan en todos los niveles de participación” (2010, p. 88).

Figura 2. Procesos de planeamiento de seguridad y defensa en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir del Manual de Seguridad y Defensa Nacional (Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

Delimitar el objeto de referencia

Este capítulo hace un esfuerzo en su contenido por entender los objetivos nacionales como las metas determinantes para el diseño de una estrategia de seguridad nacional. Un elemento clave para lograrlo y antes de abordar la formulación de los objetivos nacionales, es delimitar los objetos referentes de la seguridad como concepto de estudio, lo que deriva en la necesidad de tener claro bajo qué visión de seguridad se debe trabajar. Este capítulo no tiene por fin hacer una discusión sobre la ampliación de la agenda de seguridad en un contexto internacional o nacional⁶. Sin embargo, en cuanto a los objetivos nacionales se refiere, es determinante que antes de formularlos, los planificadores estratégicos y los asesores de gobierno tengan claro sobre qué concepto de la seguridad estarán trabajando.

El problema de falta de claridad en lo anterior radica en que las necesidades son enormes en cualquier sociedad. Además, en que se han presentado inconvenientes cuando todos los problemas se relacionan con la seguridad. Por ejemplo, la pérdida de coherencia y eficiencia en la estrategia asociada a una ampliación desmedida de la agenda de seguridad. Andrés Dockendorff y Tomas Duval, del Instituto de Estudios de la Universidad de Chile, consignan las advertencias de la escuela neorrealista sobre los riesgos de ampliar excesivamente los estudios de seguridad y argumentan que “el hecho de que una tendencia o problema afecte la salud o el bienestar no lo transformaría automáticamente en un desafío de seguridad nacional” (2013, p. 34).

Se observa también una tendencia en los cursos sobre seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra a que los alumnos traten de formular objetivos de toda índole, muchos de ellos relacionados con la problemática social, política o económica. Y cuando una estrategia de seguridad aborda todos estos aspectos se vuelve inalcanzable en sus objetivos y, por consiguiente, ineficiente. De hecho, sería difícil que la estrategia de seguridad se focalice sobre las principales amenazas a las que realmente se ven enfrentados los intereses nacionales, en un gobierno determinado, por atender las problemáticas de los diferentes campos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda guiarse por las teorías y discusiones de la seguridad como tal. El trabajo histórico e intelectual realizado por Barry Buzan y Lene Hansen con su obra *The evolution of*

⁶ Para tener claridad sobre la evolución y la actual agenda de la seguridad internacional, ver Buzan y Hansen (2009).

international security studies determinan cómo ha cambiado y diversificado en muchas formas el estudio de la seguridad. Para estructurar dicho estudio, ellos formularon cuatro preguntas que le permitieron definir lo que es seguridad internacional. Las preguntas fueron: 1) ¿es el Estado privilegio de objeto de referencia?, en el sentido de constituir alguna cosa que debe ser asegurada como la nación, el Estado, el individuo, el grupo étnico o el medio ambiente; 2) ¿la seguridad incluye amenazas internas y externas?; 3) ¿la seguridad se expande más allá de lo militar y del uso de la fuerza?; y 4) ¿la seguridad es vista como algo indisolublemente ligado a una dinámica de amenazas, peligros y urgencia? (Buzan y Hansen, 2009, pp. 26-28)⁷.

De lo anterior se desprende que es muy sano para un Estado definir primero la visión que se tenga de la seguridad nacional antes de formular su estrategia. Preguntas como las de Buzan y Hansen serían una buena guía para delimitar el objeto de referencia de la seguridad en el contexto particular del país. Esto facilitaría la formulación de los objetivos nacionales de la estrategia de seguridad y orientar los esfuerzos a las necesidades sobre amenazas y riesgos existentes o potenciales. Así mismo, se cuenta con estudios comparados de ESN en diferentes países democráticos donde se aprecia que el objeto de referencia se focaliza específicamente sobre los desafíos a la seguridad y no al desarrollo u otros campos. Los trabajos realizados por Buzan y Hansen (2009), Ballesteros (2016) y Soto (2016), entre otros, refieren, por ejemplo, el objeto de referencia de la seguridad en temas como la defensa de la soberanía, la integridad territorial, la protección de la población y los intereses nacionales. Y bajo ese concepto, sus objetivos están orientados para contrarrestar los desafíos de la seguridad que demandan el terrorismo, el crimen organizado, la delincuencia organizada transnacional, las economías extractivas ilegales, los regímenes políticos débiles o ilegítimos, los ataques a la infraestructura crítica, los ciberataques y otros similares, según el contexto de cada país. De hecho, algunos manifiestan preocupación por la reemergencia de las amenazas militares convencionales a partir de los sucesos ocurridos en Ucrania (Soto, 2016, p. 94). Sin embargo, también hay una

⁷ Buzan y Hansen recomiendan que los objetos referentes varíen de acuerdo con el sector del que se trate. En lo militar es el Estado. En lo político, las amenazas existenciales relacionadas con la soberanía y las bases ideológicas del Estado. En lo económico, aquellos factores que debilitan las reglas e instituciones que los regulan y dan forma. En lo social, las identidades colectivas como las religiones o naciones, incluyendo las migraciones o las identidades rivales. En el medio ambiente, el clima del planeta y sus recursos naturales (Buzan y Hansen, 2009, citados por Dockendorff y Duval, 2013, pp. 35-36).

tendencia a incluir otros temas no convencionales producto de catástrofes naturales y humanitarias y la protección del medio ambiente. Lo anterior se legitima en la medida en que esos temas tienen en común la demanda en capacidades del sector de seguridad y defensa que ha construido el propio Estado y que se encuentran disponibles para apoyar las emergencias que estos eventos originan. En el caso del tema del medio ambiente, se agrega la amenaza que este representa en su degradación para la humanidad.

Es cierto que el desarrollo en todo sentido está ligado a la seguridad. Desarrollo y seguridad son los dos elementos fundamentales para identificar los intereses nacionales, de acuerdo con las definiciones consignadas en la parte inicial de este capítulo. Empero, no se deben confundir aunque tengan objetos referentes en común. Los objetos referentes son diferentes para cada uno, aunque por supuesto se complementan y debieran estar integrados en el mapa general de la política pública necesaria en una sociedad. De hecho, habría planes específicos para promover temas sociales, económicos y demás, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el caso colombiano. Igualmente, otras políticas públicas también están diseñadas para atender específicamente retos y necesidades como la pobreza, la desigualdad social, la corrupción, etcétera, pero la seguridad nacional debe delimitar su objeto referente específico. Lo anterior permitirá formular los objetivos para una estrategia de seguridad coherente y eficiente en defensa y promoción de los intereses nacionales.

Formulación de objetivos nacionales: recomendaciones y ejemplos

La formulación de los objetivos nacionales es una tarea compleja, que demanda todo un esfuerzo intelectual al planificador estratégico, como se observó en la anterior sección. De la formulación adecuada de los objetivos nacionales dependen muchos aspectos determinantes para la estrategia de seguridad. Desde su justificación, el costo, la economía de esfuerzos, los riesgos, hasta el éxito o fracaso de la estrategia. Por esta razón, se presentan algunas recomendaciones para facilitar el diseño de los objetivos nacionales, foco del presente apartado.

La primera recomendación es entender y aplicar los conceptos vistos anteriormente, con una visión amplia y estratégica. Tener claridad sobre las relaciones existentes entre los elementos fundamentales de la estrategia de seguridad es determinante en la formulación de los objetivos nacionales. Por ejemplo, no se pueden formular objetivos sin tener en cuenta los intereses

nacionales, las amenazas, los riesgos u oportunidades que se dan en un entorno y contexto específico. Tampoco se pueden formular objetivos nacionales sin tener claridad en el tipo y la cantidad de medios necesarios, los cuales deben ser factibles y deseables de emplearlos. Y, por último, es determinante entender y delimitar el objeto referente del concepto de seguridad para formular los objetivos nacionales que permitan el diseño de una estrategia en seguridad eficiente y coherente.

La segunda recomendación es determinar y evaluar los medios existentes o por asignar, antes de formular los objetivos nacionales. Siempre teniendo en cuenta el costo que ellos representan, los riesgos que se deriven de utilizarlos o no y que sean adecuados, pero cada recurso debe contribuir al alcance de los intereses. Así mismo, identificar las instituciones del Estado relacionadas con la seguridad que deban participar y acompañar los esfuerzos seleccionados.

Lo tercero que se recomienda es cuidar la propia formulación gramatical de los objetivos. El coronel Santos sugiere, en la formulación de un objetivo nacional, seleccionar “un verbo de acción que sea medible, observable y concreto” (2010, p. 83). Algunos ejemplos pueden ser: crear, desarrollar, promover, proteger, asegurar, mantener, negar, evitar.

Por último, considerar en la formulación de los objetivos su coherencia con la estructura de la estrategia. Es decir, los objetivos deben estar entrelazados y subordinados unos a otros, en todos los niveles de la estrategia, como se describió en la sección anterior y en la Figura 2, sobre la relación que ellos tienen con la formulación del objetivo político estratégico. A su vez, este objetivo estará transversal en los demás planes de cada sector de gobierno involucrados en la estrategia de seguridad nacional.

En las tablas 2 y 3 se presentan ejemplos puntuales de objetivos nacionales. Ellos no constituyen el deber ser de su formulación, pero podrán servir de guía orientadora y, por supuesto, despertar la discusión académica que permita, por un lado, una mejor identificación y conciliación sobre intereses nacionales en Colombia, y por el otro, una mejor formulación de los objetivos nacionales. En las dos tablas mencionadas se identificaron, después de un análisis, los intereses nacionales que se encuentran en la Constitución Nacional de Colombia (1991).

En la Tabla 2, los objetivos nacionales relacionados son los que se formularon en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) de 2003. Igualmente se analizó en esta tabla, a qué interés de la Constitución Nacional impactaba cada objetivo de la PSDS para, de esta forma, validar

en la política si se cumplía o no con una las características de los objetivos nacionales, en el sentido que ellos emanan y derivan de los intereses nacionales.

Tabla 2. Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) de 2003

Nro.	Intereses nacionales (Constitución Nacional)	Objetivos nacionales relacionados con la seguridad (PDS)	Objetivo general
1	Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.	Reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática.
2	Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.		
3	Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	Consolidación del control Estatal del territorio. Protección de la población.	
4	Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia. Mantenimiento de una capacidad disuasiva.	

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la Tabla 3, los objetivos nacionales que se formulan son una propuesta producto de un ejercicio taller realizado por un grupo de alumnos de la Escuela Superior de Guerra de Colombia, pertenecientes al Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y al Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de 2018. La tarea principal de este ejercicio fue discutir e identificar los intereses nacionales en la Constitución Nacional y a partir de ellos, proponer objetivos nacionales para protegerlos y/o alcanzarlos.

Tabla 3. Propuesta de intereses y objetivos nacionales

Nro.	Intereses nacionales de la Constitución Nacional	Objetivos nacionales
1	Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	Mantener la paz, la convivencia y asegurar el bienestar social de los ciudadanos.
2	Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.	
3	Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	Preservar las instituciones democráticas.
4	Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	Brindar seguridad ante las amenazas persistentes y sus nuevas dimensiones.

Fuente: elaboración propia a partir de un ejercicio realizado con los cursos CAEM y CIDENAL en septiembre de 2018.

Como último ejemplo en la formulación de los objetivos nacionales, tenemos el resultado del ejercicio taller realizado por los alumnos de los cursos CIDENAL 47 y CAEM 2020 en el Primer Seminario Internacional para el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia⁸. Este ejercicio académico también puede ser una buena guía actualizada en la formulación de los objetivos nacionales. Sin embargo, y aunque se hizo un esfuerzo por tener en cuenta los conceptos desarrollados en el presente capítulo, no significa que todos los objetivos allí planteados fueran adecuadamente formulados. De hecho, se puede apreciar que algunos son débiles en el tema del objeto referente por cuanto se ubican un poco fuera del campo de estudio de la seguridad, concepto ya discutido en apartados anteriores.

El principal inconveniente observado tanto en este ejercicio como en los anteriores es la carencia de directrices específicas desde el Gobierno, no solo para elaborar los objetivos nacionales, sino también en la propia planeación de la estrategia de seguridad nacional. Lo anterior obedece a que

⁸ Este seminario se desarrolló en Cartagena, Colombia, entre el 12 y el 13 de febrero de 2020.

en Colombia tenemos por estrategia de seguridad nacional una política de seguridad y defensa, situación que exige una reflexión de Estado y discusión académica, puesto que esta política de entrada se aprecia limitada solo al sector defensa, con todas las consecuencias que esto puede generar.

Los productos obtenidos de este último ejercicio se relacionan a continuación: primero, se determinó un marco conceptual, que los alumnos resumen en dos párrafos citados más adelante; seguidamente, se describe el ejercicio en sí, con la metodología utilizada y explicada abajo; y por último y a manera de resultado, se consignan los objetivos nacionales propuestos por los alumnos para la estrategia de seguridad nacional del presente periodo de Gobierno.

En cuanto al marco conceptual, se tuvo en cuenta la bibliografía que contempla también el presente capítulo. Esta debía observar no solo la literatura en seguridad sino también los documentos primarios para obtener la orientación estatal y de gobierno. Es decir, documentos como la Constitución Nacional de Colombia de 1991, el PND 2018-2022, la Política de Seguridad y Defensa del actual Gobierno y otros documentos realizados por la ESDEGUE, como la Apreciación Política de la Estrategia Nacional (APEN, 2019), entre otros. El ejercicio siguió, entre varios más, los siguientes conceptos:

Los Objetivos Nacionales son entendidos como acciones puntuales en los diferentes campos del poder, que permitan alcanzar los Intereses Nacionales de un Estado. En ese sentido, están subordinados a los Intereses Nacionales, ya que emanan directamente de ellos, y deben ser una manifestación objetiva, concreta y tangible de los mismos (Ballesteros, 2016, p. 285).

Existen objetivos permanentes, derivados de la Constitución Política de Colombia (1991), así como otros asociados directamente al gobierno de turno, en cuyo caso se manifiestan a través de los planes de gobierno correspondientes (DNP, 2019). Una adecuada formulación de esos objetivos requiere que en la redacción de los mismos se tenga en cuenta los beneficios de alcanzarlos, los costos asociados a su ejecución, la economía de esfuerzos para llevarlos a feliz término, su justificación y relevancia, y los riesgos y amenazas que se puedan generar en caso de que no se logre cumplir con los resultados esperados.

La metodología consistió en tomar como guía del ejercicio los diez intereses nacionales previamente identificados por el curso CIDENAL del año anterior. El curso CIDENAL 47 se dividió en cinco grupos de trabajo con el

fin de formular unos objetivos nacionales para esos diez intereses nacionales vitales y estratégicos. Cada uno de los grupos de trabajo realizó un trabajo intelectual y de discusión para proponer y formular los objetivos nacionales que consideraron adecuados. Así mismo, debieron tener en cuenta el marco conceptual arriba descrito y la bibliografía suministrada en la primera parte del ejercicio.

Después de haber realizado el ejercicio anterior, un grupo de trabajo adicional fue conformado por los estudiantes del curso CIDENAL 47 para recopilar los objetivos nacionales formulados por los cinco grupos de trabajo⁹. Esa labor de recopilación y tamizaje de los objetivos nacionales implicó, en primera instancia, una revisión de las propuestas de cada grupo de trabajo, con el fin de ajustarlas a las características, las recomendaciones y los requisitos propios de un objetivo nacional, según lo estipulado en la literatura especializada (Ballesteros, 2016; Segura, 2020); aquellos que no cumplían esas condiciones fueron descartados. Luego, en una segunda etapa, se fusionaron los objetivos que tuvieran similitudes en su esencia y finalidad y se eliminaron aquellos que estuvieran fuera del alcance del interés nacional al que le apuntaban. Finalmente, se consolidaron los principales objetivos nacionales para cada uno de los intereses nacionales vitales y estratégicos. La propuesta final de los alumnos se consigna a continuación en las tablas 4 y 5.

Tabla 4. Propuesta de objetivos nacionales vitales

Nro.	Intereses nacionales vitales	Objetivos nacionales (CIDENAL-CAEM, 2020)
1	Seguridad física	<p>Mantener una Fuerza Pública con capacidad de garantizar la soberanía, la libertad y la independencia en todo el territorio nacional.</p> <p>Fortalecer la capacidad de disuasión del Estado que permita garantizar la defensa nacional.</p> <p>Promover instrumentos legislativos que permitan aplicar la seguridad como una política de Estado, garantizando la seguridad de la sociedad; fortaleciendo la organización del sistema, su planeación e implementación de la seguridad nacional; y con el marco necesario para el empleo de la fuerza y demás instituciones involucradas en la seguridad.</p>

⁹ Este grupo estuvo conformado por Martha Alarcón, Henry Bradford, coronel David Gómez, coronel Giovanni Rodríguez y Andrés Macías, quienes igualmente participaron en la construcción del informe resultado del ejercicio.

Nro.	Intereses nacionales vitales	Objetivos nacionales (CIDENAL-CAEM, 2020)
2	Preservación del sistema democrático, sus principios y valores	Garantizar la participación ciudadana libre en el proceso democrático en todo el territorio nacional, incluyendo a los colombianos en el exterior.
		Fortalecer los mecanismos de participación, capacitando a la ciudadanía en el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades democráticas.
		Proteger la diversidad étnica, social y cultural de la nación, promoviendo la representación de las minorías en todos los niveles del Estado.
		Promover la cultura ciudadana, los valores democráticos y los comportamientos éticos desde la educación básica primaria.
		Promover el respeto por los derechos fundamentales.
3	Prosperidad sostenible	Aumentar la cobertura nacional del mínimo vital de la población más vulnerable.
		Desarrollar economías sostenibles que permitan el equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente.
		Fortalecer el control fiscal para disminuir la evasión con el fin de aumentar la inversión en bienes y servicios.
4	Presencia integral de la institucionalidad en el territorio nacional	Garantizar la integridad y el desarrollo de las diferentes regiones del país, a través de la presencia de las instituciones nacionales y la implementación de políticas públicas.
		Promover la alineación y articulación de los planes de desarrollo departamentales y municipales con el Plan de Desarrollo Nacional, de tal manera que se garantice su complementariedad.
		Consolidar el control territorial del Estado, fortaleciendo la presencia de las instituciones públicas para satisfacer la demanda de la población.
		Cerrar la brecha de inequidad en la población, a fin de garantizar la igualdad de condiciones para el desarrollo humano.

Fuente: elaboración propia a partir del informe del ejercicio realizado por los cursos CAEM y CIDENAL, 2020.

Tabla 5. Propuesta de objetivos nacionales estratégicos

Nro.	Intereses nacionales estratégicos	Objetivos nacionales (CIDENAL-CAEM, 2020)
1	Protección de los activos estratégicos de la nación (recursos hídricos, biodiversidad, infraestructura crítica, etc.)	<p>Fortalecer el sector defensa y seguridad del país, en el que se destacan los sistemas de defensa aérea y marítima de la nación.</p> <p>Desarrollar un sistema interinstitucional para monitoreo y control de los componentes del medio ambiente en el país, con el fin de negar el acceso a fines ilícitos.</p> <p>Ampliar la red eléctrica a nivel nacional por medio de proyectos de energías limpias y sostenibles ambientalmente, que se encaminen al encadenamiento productivo de todo el país.</p> <p>Implementar políticas nacionales para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en la búsqueda de mantener y mejorar los sistemas socioecológicos por parte del Estado, el sector productivo y la sociedad.</p>
2	Control efectivo de las fronteras nacionales	<p>Garantizar los límites fronterizos nacionales, terrestres, marítimos y aéreos, mediante los tratados internacionales vigentes y los acuerdos bilaterales existentes.</p> <p>Fortalecer las estrategias de cooperación internacional para el control efectivo de los límites fronterizos del país (incluyendo los asuntos migratorios).</p> <p>Garantizar la presencia institucional integral en las zonas de frontera.</p>
3	Fortalecimiento del poder marítimo del país	<p>Fortalecer la capacidad disuasiva de la fuerza naval.</p> <p>Posicionar a COTECMAR como líder regional en el sector de astilleros.</p> <p>Fortalecer la creación de una conciencia marítima como país bioceánico.</p> <p>Fomentar la inversión en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo para el sector marítimo y fluvial colombiano.</p> <p>Diseñar políticas públicas sostenibles para el aprovechamiento económico de las aguas marinas y submarinas.</p>

Nro.	Intereses nacionales estratégicos	Objetivos nacionales (CIDENAL-CAEM, 2020)
4	Fortalecimiento de la lucha contra las economías ilícitas (tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, trata de personas, lavado de activos, etc.)	<p>Fortalecer la estrategia contra las economías ilícitas, especialmente contra narcotráfico y delito organizado transnacional.</p> <p>Hacer presencia integral del Estado en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos y el delito organizado transnacional (DOT).</p> <p>Promover la creación y consolidación de un consejo nacional para enfrentar las amenazas generadas por el delito organizado transnacional.</p> <p>Fortalecer el trabajo interinstitucional para rastrear los capitales provenientes de las economías ilícitas.</p> <p>Implementar los compromisos adquiridos en el marco de las tres convenciones de Naciones Unidas sobre las sustancias estupefacientes, sicotrópicas y el tráfico.</p>
5	Fortalecer la identidad nacional, la cultura, la educación y la innovación	<p>Promover el respeto de los símbolos patrios y de las instituciones públicas.</p> <p>Fortalecer el orgullo y la identidad nacional en todos los sectores de la población.</p> <p>Apoyar la promoción de actividades deportivas y manifestaciones culturales del país a nivel nacional e internacional.</p> <p>Fortalecer el marco legal y económico para promover la inversión mixta (privada y pública) en temas de proyectos de innovación en tecnología y emprendimiento empresarial</p>
6	Desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad	<p>Avanzar hacia la transición de iniciativas sostenibles comprometidas con el medio ambiente, facilitando la productividad y competitividad industrial.</p> <p>Garantizar la conectividad y movilidad urbano-regional del país, mediante sus arterias viales y fluviales, así como los canales digitales, reconociendo la vocación económica de cada territorio.</p> <p>Fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de los diferentes territorios del país, mediante el uso de energías limpias y amigables con el medio ambiente y la creación de clústeres de innovación que aprovechen las capacidades locales, geográficas y culturales.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del informe del ejercicio realizado por los cursos CAEM y CDIENAL, 2020.

Conclusiones

La adecuada formulación de los objetivos nacionales permite al gobernante y a los planificadores estratégicos interpretar los intereses de una nación, y facilita el diseño y la implementación de una estrategia de seguridad nacional. Los objetivos nacionales permiten poner todos los elementos fundamentales de la estrategia en forma organizada y coherente. Los objetivos dan los parámetros generales para utilizar los recursos disponibles en el lugar y el momento adecuados. Igualmente, permiten evaluar una estrategia de seguridad nacional.

Entender la relación existente entre los objetivos e intereses nacionales facilita la formulación de objetivos pertinentes, concretos, accesibles, razonables y coherentes. Lo anterior da las bases para una formulación adecuada de la estrategia de seguridad nacional. Otro elemento clave para la formulación de los objetivos nacionales es delimitar los objetos referentes de la seguridad como concepto de estudio. Antes de formular objetivos nacionales, los planificadores estratégicos y los asesores de gobierno deben tener claro sobre qué concepto de la seguridad estarán trabajando. Esto facilitaría y orientaría el diseño de objetivos, focalizando los esfuerzos en las necesidades y los retos requeridos en la seguridad, así como también evitaría formular objetivos pertinentes a otros campos de acción y más relacionados con el desarrollo que con la seguridad nacional.

Igualmente, la formulación adecuada de los objetivos nacionales es determinante para la implementación de la estrategia de seguridad nacional, iniciando en su justificación, los recursos y costos demandados, los esfuerzos requeridos, los riesgos asumidos, hasta el éxito o fracaso mismo de la estrategia. En consecuencia, se puede afirmar que los objetivos nacionales son las metas que permiten el diseño y la formulación de una estrategia de seguridad nacional de forma adecuada y coherente.

Finalmente, se debe recordar que la formulación de los objetivos nacionales es compleja. Inconvenientes se presentan cuando no se tiene en cuenta una conceptualización pertinente y actualizada. De igual modo, las dificultades también provienen en la falta de cultura del estudio de la seguridad y defensa nacionales en la sociedad y, por último, de la ausencia o las debilidades en políticas y directrices de gobierno para el planeamiento de la seguridad nacional. El contenido del presente capítulo aspira haber dado aportes que contribuyan a las soluciones de estas debilidades, así como a dejar abierto el debate académico en busca de enriquecer el tema de estudio.

Referencias

- Ballesteros Martin, M. A. (2016). *En búsqueda de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia: Panamericana Editorial Ltda.
- Coutau-Bégarie, H. (2002). *Traité de Stratégie*. París: Économie.
- Deibel, T. L. (2007). *Foreign Affairs Strategy. Logic for American Strategy*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2018). *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>.
- Dockendorff, A. y Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios Internacionales*, 176, 31- 49.
- Fund For Peace (FFP) (2019). *Fragile State Index. Anual report*. Washington DC. Recuperado de: <https://issuu.com/fundforpeace/docs/9511904-fragilestatesindex>.
- Fuerzas Militares de Colombia. (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Matfess, H. y Miklaucic M. (2016). *Beyond convergence. World without order*. Washington D.C.: Center for Complex Operations.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf. Consultada enero 2020.
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>.
- Santos Pico, M. J. (2010). *Apuntes de Estrategia sobre Seguridad y Defensa Nacional*. Bogotá: UMNG.

Soto, J. E. (2016). Elementos para la elaboración de un libro de defensa nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de seguridad nacional de países europeos y continentales. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2(2), 57-100. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.4.4>.

The National War College. (2012). *Guide to National Security. Issues Vol. II*.

Vega, G. (2002). *Seguridad nacional, concepto organización y método. Tomo I*. México: Secretaría de Defensa Nacional Mexicana.

Identidad nacional colombiana: mejorar lo que somos para merecer lo que queremos

Pedro Arnulfo Sánchez-Suárez* y Óscar Leonel Murillo Díaz**

No somos indios ni europeos, sino una especie media entre legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles; en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar estos a los del país y mantenernos en él contra la invasión de los invasores.

Simón Bolívar

Introducción

Si la fe mueve montañas, la identidad nacional ha sido capaz de mover el mundo. La identidad nacional tiene una fuerza tan potente que ha podido transformar la cantidad y el tamaño de las naciones en el planeta, sin importar que haya sido a sangre y fuego. Por ejemplo, la historia reciente muestra

* Coronel de la Fuerza Aérea Colombiana. Piloto Militar, administrador de empresas, especialista en Logística Aeronáutica y en Seguridad y Defensa Nacional, máster en Pensamiento Estratégico y Prospectiva y en Estudios Estratégicos. Cursó el Programa de Desarrollo directivo y ha hecho estudios en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Actualmente es alumno del Curso Altos Estudios Militares 2020, de la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares de Colombia. Contacto: sanchezpa@esdegue.edu.co.

** Coronel del Ejército de Colombia. Profesional en Ciencias Militares con maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares 2020, de la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares de Colombia. Contacto: oscar murillo1972@gmail.com.

que el mundo pasó de tener 77 Estados-nación en 1930 a contar con 197 en 2020, lo cual ha dejado una serie de conflictos armados con millones de víctimas que creyeron en una causa justa (UCDP, s.f.). Hoy en día esta dinámica continúa y casi una decena de naciones buscan su reconocimiento soberano en el actual orden internacional; por citar una de ellas, el pueblo kurdo lucha para volver a ser el otrora Estado de Kurdistán que fue convertido en una tierra imaginaria por las diferentes guerras (Houston, 2008). Esta cruda realidad denota el poder de la identidad nacional para alentar y concentrar el ferviente deseo de unos individuos o regiones en pro de construir y preservar una nación sin importar si se muere por ello.

La identidad nacional, definida como aquellas características tangibles e intangibles que distinguen a una nación y que, por ende, la hacen diferente de otras, tanto en los ámbitos social y cultural como en el político, cumple unas funciones que permiten, entre otras cosas, catalizar la existencia y el destino de una nación, así como responder a cuestiones como: ¿quiénes somos?, ¿por qué somos así?, ¿de dónde venimos? o ¿para dónde vamos? Si bien se podrían desarrollar tratados epistemológicos con argumentos históricos, filosóficos o conceptuales de estos interrogantes de la identidad nacional bajo una perspectiva global, este escrito busca proponer un instrumento piloto para medir la percepción de la identidad nacional que, aplicado en una muestra inicial, ayude a tener una aproximación de cómo podría ser la identidad nacional colombiana y a formular algunas recomendaciones preliminares que puedan contribuir a mejorarla.

Para lograr dicho propósito, este documento se compone de cuatro partes. La primera explica los conceptos de identidad nacional, patriotismo y nacionalismo. La segunda parte propone las principales funciones de la identidad nacional, así como un instrumento piloto para medirla. En la tercera, se explica de manera general cómo es la identidad nacional colombiana bajo esas funciones y se evalúa el Índice de Percepción de Identidad Nacional colombiana con el instrumento propuesto, aplicado de manera aleatoria a una muestra general poco representativa. Esto permite contar con información valiosa para conocer la utilidad del instrumento y para tener una idea general de las funciones principales de la identidad nacional (IN) en Colombia, de tal manera que se puedan formular, en la cuarta parte, unas recomendaciones iniciales para mejorar la identidad nacional colombiana.

Tanto el instrumento como las recomendaciones son susceptibles de observaciones y críticas para enriquecer el conocimiento alrededor de algo tan vital para un Estado, pero tan desapercibido para el ciudadano común, como lo

es la identidad nacional. Así mismo, se requiere un estudio mucho más exhaustivo, filosófico, antropológico, sociocultural, histórico, etcétera, para definir y entender de manera más precisa y profunda la identidad nacional, aunque esto es un tema tan inexacto como infinito; sin embargo y como una aproximación inicial, este escrito considera que en la práctica es más útil una información apropiada a tiempo, que una información precisa cuando ya es tardía.

Identidad nacional, patriotismo y nacionalismo

Muchos fenómenos sociales y políticos son viejos en la práctica, pero nuevos en la teoría. La IN es un ejemplo de ello. Si bien podría deducirse que la IN nació en el siglo XIII, cuando surgió la palabra “nación” para identificar a un grupo de personas con características comunes como raza, ancestros y lenguaje (*Online Etymology Dictionary*, s.f.), fue solo hasta seis siglos después que este concepto empezó a ser empleado en las ciencias sociales. Al poco tiempo, la IN no tendría únicamente ese rótulo social y cultural, sino que comenzaría a emplearse en la arena política, cuando en 1908 Friedrich Meinecke distinguió la *Kulturnation*, es decir la nación cultural, de la *Staatsnation*, la nación política en la cual se identifica a una comunidad de gente subordinada a las mismas leyes e instituciones en un territorio soberano (Smith, 1991).

Esta distinción de nación política también ayuda a explicar por qué las naciones se comportan de una determinada manera en el orden internacional, y cómo el nacionalismo y el patriotismo desempeñan un rol determinante en crear un imaginario colectivo capaz de generar un sentimiento que convence a sus miembros de que mueran por su nación (Mandler, 2 de agosto de 2006). De allí la importancia de la IN para la existencia de un Estado y para que sus miembros, organizados en una comunidad política y soberana, entendida como una nación, alcancen un futuro más próspero que aquel que obtendrían si lo hicieran por separado.

Después de analizar diferentes conceptos e ideas planteadas por investigadores y estudiosos colombianos e internacionales, tales como Olga Lucía Hoyos de los Ríos, Patrycja Baldys, Katarzyna Piatek, Gerard Delanty, Nicola Foote, Michael Goebel, Bhikhu Parekh, Rossalina Latcheva, Peter Mandler y Anthony Smith, entre otros referenciados en el presente documento, se evidencia que no existe consenso sobre el significado de la IN, tal como lo reafirma Latcheva, quien además agrega que conceptos y apreciaciones dependen de la “tradición teórica, disciplina o campo de investigación” de quien los estudie y proponga (Latcheva, 2014, p. 3941).

La IN hace referencia a todas aquellas características tangibles e intangibles que representan a una nación y la hacen única y que, por ende, permiten distinguirla de otras naciones tanto en el contexto social y cultural como en el político. Esto significa que la IN no corresponde a una sola particularidad, sino a una variedad de características como costumbres, creencias, lenguaje, territorio, historia, geografía, mitos, derechos, deberes, ideología, símbolos, himnos y organización política, entre otras (Smith, 1991), que apreciadas en conjunto, o de manera particular, identifican a la nación y, en consecuencia, a sus nacionales. Sin estas características la nación no sería lo que es (Parekh, 2008) y resultaría imposible distinguir a un colombiano de un brasileño o de un japonés; en otras palabras, sería imposible responder ¿de dónde es? En consecuencia, “la construcción de una identidad es también la invención de una diferencia” (Bolívar, Vanegas, Serna y Vásquez, 2006, p. 23).

Su variedad de características hacen multifacética a la IN, pues permiten que la nación se exprese de muchas formas sin dejar de ser lo que es (Smith, 1991). A un individuo o grupo de individuos se les puede reconocer su nacionalidad no solo por su pasaporte, sino también por otros aspectos de la IN, tales como su lenguaje, gastronomía, etnia, música, costumbres, ideología, entre otros. Esta diversidad de expresión hace que la IN sea también flexible y que sus facetas puedan interactuar y combinarse entre sí, sin que pierda su carácter y relevancia en la vida y política actual (Smith, 1991).

La IN se convierte en el nivel más importante de identidad colectiva porque provee el criterio dominante de cultura e identidad de los individuos y de los grupos que hacen parte de una nación (Smith, 1991). Considerando que un Estado-nación no está formado por miembros y comunidades homogéneos, la IN proporciona un nivel superior de características comunes que representan a esos individuos y grupos sociales con diversas identidades engendradas por la geografía, la historia, la cultura y la ideología de cada región (Kaplana y Herb, 2011). Esta identidad del Estado-nación marca un referente sobre la concepción que tiene cada individuo, región o grupo social respecto a la estructura de la familia, el matrimonio, la sexualidad, la propiedad, la educación y las relaciones interpersonales (Parekh, 2008).

Finalmente, la IN debe ser distinguida de patriotismo y nacionalismo a pesar de la profunda relación que tiene con estos términos. Mientras la IN es lo “que representa” a una nación, el patriotismo y el nacionalismo corresponden al grado de expresión de los atributos que la encarnan. El patriotismo es el nivel de orgullo nacional o consideración positiva por el país de uno, y el nacionalismo es el chovinismo que alienta un nivel exagerado de

exaltación de lo nacional frente a lo extranjero (Hanson y O'Dwyer, agosto de 2018, p. 3).

Funciones importantes de la identidad nacional

La IN cumple unas funciones importantes que influyen en las actividades y la estructura psicológica, social y política del colectivo (Barrett, 2000). Estas funciones marcan la impronta de la nación y aunque no hay consenso de cuáles y cuántas son, después de analizar algunos planeamientos de Bloom (1993), Smith (1991), Spinner-Halev y Theiss-Morse (2003), Parekh (2008), Latcheva (2014) y Herrero de Castro (2010), es posible proponer seis funciones interrelacionadas:

- **Catalizar la existencia y el destino de la nación.** Sin IN no hay nación, porque esta le brinda un sentido político al colectivo. En la IN convergen sentimientos de solidaridad y fraternidad entre sus miembros para proteger y proyectar lo que con sacrificio forjaron sus ancestros (Parekh, 2008) y, en consecuencia, funciona como una promesa inmortal de existencia y prosperidad de una nación, donde sus miembros persiguen un destino común, animados por un heroico pasado que alienta el espíritu de las futuras generaciones. Sin las características de la IN, el colectivo sería un grupo, pero no una nación en el actual orden mundial. De ahí que la IN cumple una función política para reclamar la existencia del Estado-nación y marcar su destino con base en unos intereses nacionales que son fruto de las ideas compartidas (Herrero de Castro, 2010).
- **Promover la socialización de sus miembros como nacionales.** La IN inspira un vínculo colectivo de semejanza entre sus miembros al hacerlos sentir nacionales sin distinción alguna. Esta socialización de los individuos como “nacionales” de una gran familia genera, a la vez, un acuerdo de deberes y derechos, bajo el cual todos esperan ser tratados con los mismos privilegios y restricciones de sus connacionales. La IN genera una narrativa que convence a los diferentes grupos de convertirse en nacionales de un colectivo hegemónico, cuyas características buscarán homogeneidad, autenticidad y distinción frente a otras naciones (Mandler, 2 de agosto de 2006). La IN influye para que los miembros del colectivo transiten a un fervor nacional sin que anulen su pasión regional o grupal. Todo ello impacta a la vez en otras funciones de la IN, pues al equiparar a los miembros como nacionales, los motiva a una mayor unidad para perseguir un destino más próspero.

- **Estimular la cohesión y la solidaridad colectiva.** El lugar donde las personas nacen, se educan o viven, así como la interacción con sus semejantes, genera un sentimiento de respeto y arraigo por este lugar, al tiempo que forja una conexión social con sus connacionales. En consecuencia, la cohesión y la solidaridad entre sus miembros afloran, los deseos individuales se unen en aspiraciones colectivas y se despierta un aprecio por lo que tienen y que no puede serles arrebatado (Parekh, 2008; Smith, 1991). La narrativa de IN promueve consenso y participación de los nacionales para perseguir un interés común, sin que esto desemboque en un abandono del autorrespeto y del arraigo por su región. Si bien algunos miembros pueden estar influidos por pensamientos, creencias y convicciones particulares, la IN influye para que estas identidades individuales o grupales se subordinen a la identidad de una gran nación y se promuevan la lealtad y la confianza entre sus miembros (Mandler, 2 de agosto de 2006).
- **Promover un sentido de autoestima y orgullo colectivo.** Pertenecer a una nación influye en la seguridad psicológica de los individuos y alienta la consideración y el cuidado hacia ellos y su colectivo. La seguridad psicológica, como lo menciona William Bloom (1993), se fortalece al hacer parte de un colectivo, pues “cada individuo posee un impulso inherente a identificarse y soportarse con el comportamiento, costumbres y actitudes de figuras significativas en su entorno social” (Bloom, 1993, p. 23). De esta manera, los individuos desarrollan también sentimientos de consideración y estima por la nación y sus valores, los cuales se expresan comúnmente con símbolos patrios, como la bandera o el himno nacionales (Keillor y Hult, 1999). Por consiguiente, la IN alienta el patriotismo en virtud de esa autoestima y orgullo nacionales, especialmente cuando el colectivo alcanza logros significativos y, más aún, puede generar una sensación de nacionalismo cuando los miembros perciben que el colectivo al que pertenecen es mejor que otros (Spinner-Halev y Theiss-Morse, 2003).
- **Definir un espacio geográfico e histórico de sus nacionales.** El espacio geográfico puede ser entendido como aquel lugar donde los seres desarrollan su vida y le dan uso y valor al suelo para su subsistencia (Pillet, 2004). En este sentido, la IN crea una idea común del espacio geográfico, entendido como el lugar donde los nacionales pueden desarrollar sus actividades políticas, sociales, económicas, culturales e ideológicas. Esto les hace sentir que cuentan con un lugar que los identifica,

en el que van construyendo un espacio histórico enaltecido por los sitios sagrados o simbólicos que representan la huella heroica de sus ancestros y que han inspirado el proceso constructivo de la nación. Todo ello alimenta esa moral geográfica de la nación que denominó Smith (1991) y anima la idea de construir una historia nacional perdurable que salve a sus miembros del olvido individual (Smith, 1991).

- **Fundamentar la organización política y económica del colectivo.** Las características de la IN moldean la manera como la sociedad debe organizarse políticamente, legitiman el alcance de sus instituciones (Smith, 1991) y orientan la explotación de sus recursos y su organización laboral. La IN marca el principio absoluto de gobierno y el enfoque que direcciona la actividad económica (Smith, 1991). En un Estado-nación rico donde exista diversidad racial, étnica, geográfica, religiosa y hasta lingüística, la IN promueve que la organización política y económica articule y represente los intereses de los diferentes grupos del colectivo, acorde a lo que consideran que es mejor para todos. En la organización política y económica de una nación se puede apreciar también cómo la cultura propia del colectivo balancea o desbalancea los poderes entre las élites y el resto de la sociedad.

Figura 1. Principales funciones de la identidad nacional



Fuente: elaboración propia.

Medición del Índice de Nivel de Identidad Nacional

“Lo que no se mide no se puede mejorar”, Peter Drucker.

Medir el Índice de Percepción de Identidad Nacional (IPIN) es vital para el futuro de un Estado, pues desconocerlo sería como ignorar el estado psicológico de un ser humano. No obstante, trasladar diferentes teorías de la IN en indicadores es supremamente complejo (Latcheva, 2014), de modo que se han propuesto diferentes teorías e indicadores, y aún si existiera consenso sobre la medición, el IPIN continuaría considerándose inexacto debido a la influencia de las situaciones particulares del contexto nacional y de las emociones individuales en un momento dado. Por ejemplo, no es lo mismo medir el IPIN en una exaltación de júbilo por medallas obtenidas en los juegos olímpicos, a cuando se experimentan protestas por problemas de seguridad y educación derivados de la corrupción gubernamental. No hay duda de que la percepción individual hace que los estudios y sus estadísticas tengan un grado de subjetividad y difieran según el contexto (Delanty, marzo de 2005).

Aun así, y teniendo en cuenta que las estadísticas no son perfectas e incluso pueden ser acomodadas por quien las obtiene, sus resultados pueden ser útiles para obtener una idea general de la realidad. De allí, el interés de los investigadores por promover una captura masiva, así como un procesamiento rápido y objetivo de datos, aplicando herramientas como el *big data análisis* (Tsai, Lai, Chao y Vasilakos, 2015). Por otra parte, y respecto a la metodología para medir la IN, Sylvan y Metskas compararon en 2009 los beneficios de cinco alternativas propuestas en el marco de una investigación sobre identidad israelí y palestina, y concluyeron que no hay una metodología ideal para medir la identidad, por lo que esta dependerá de lo que buscan encontrar los autores y del balance adecuado para minimizar las debilidades y limitaciones (Latcheva, 2014)

Al revisar las investigaciones de la IN en Colombia, se encuentra mucha información sobre las características de la identidad de los colombianos, pero poca sobre cómo medirla. En tal sentido, en este documento se pretende proponer un instrumento de medición del IPIN en el país, como ejercicio piloto que permita identificar fortalezas y debilidades estructurales, para formular recomendaciones encaminadas a mejorar la IN colombiana.

Con este propósito, para definir cuál es el IPIN colombiano, se realiza un proceso de investigación cualitativa, a través de la recolección de datos por

medio de una encuesta que permita su análisis e interpretación (Bonilla-Castro y Rodríguez, 1997). El cuestionario se fundamenta en las seis funciones de la IN descritas en el anterior apartado, por medio de la realización de las preguntas orientadoras según la Figura 2, deducidas del análisis que realizó Rossalina Latcheva, en su libro *Measuring National Identity* (2014), en el cual analiza las diferentes mediciones realizadas por World Values Survey (WVS), European Values Survey (EVS), Eurobarometer (EB), European Social Survey (ESS) e International Social Survey Programme (ISSP). Finalmente, se calculará el IPIN al promediar el valor de las seis funciones de la IN.

Tabla 1. Funciones de la IN y preguntas orientadoras para evaluarla

Funciones IN	Preguntas orientadoras
1. Catalizar la existencia y el destino de la nación	¿Qué tan dispuesto está a defender la existencia de su nación? ¿Qué tan dispuesto está a construir una mejor nación? ¿Qué tanto le preocupa el futuro de sus connacionales?
2. Promover la socialización de sus miembros como nacionales	¿Siente que todos los nacionales son tratados de la misma manera por el Estado? ¿Se siente satisfecho con la diversidad social y étnica de su nación? ¿Siente que vale la pena tener la nacionalidad de su país?
3. Estimular la cohesión y solidaridad colectiva	¿Qué tan cohesionada y solidaria es la sociedad de su nación? ¿Qué tan orgulloso se siente de sus connacionales? ¿Qué tanto mantiene las costumbres y tradiciones de sus ancestros? ¿Qué tanto lleva su nación en su corazón?
4. Promover un sentido de autoestima y orgullo colectivo	¿Cuándo está en el exterior, se siente orgulloso de decir de dónde es? ¿Qué tan orgulloso se siente de haber nacido en su país? ¿Hubiera preferido nacer en otro país? ¿Se siente orgulloso de los símbolos patrios de su país? ¿Qué le apena de su país? ¿En fiestas nacionales, qué tanto iza la bandera de su país en la casa?
5. Definir un espacio geográfico e histórico de sus nacionales	¿Qué tanta afinidad siente por el espacio geográfico de su país? ¿Qué tanta afinidad siente por la historia de la formación de su nación?
6. Fundamentar la organización política y económica del colectivo	¿Qué tan motivado está por respetar las instituciones y las leyes de su país? ¿Siente que la organización política y económica representa los intereses y aspiraciones del colectivo nacional?

Fuente: elaboración propia.

Identidad nacional colombiana

¿Cómo son los colombianos? ¿Qué tan dispuestos están a defender la existencia y futuro de su nación? ¿Qué tan cohesionados son? ¿Ser colombiano es garantía de que a todos se les trate por igual? ¿Qué tan orgullosos se sienten los colombianos de su nacionalidad, historia, geografía y cultura? ¿La organización política y económica representa sus intereses y aspiraciones? En últimas, ¿cuál es su IPIN? Las respuestas a estas sencillas preguntas son complejas pero imperativas de responder. Encontrar una respuesta absoluta es imposible, pero es viable hacer una aproximación descriptiva de la IN de los colombianos bajo las seis funciones de la IN, como fundamento de la medición del IPIN que se realiza con el instrumento piloto.

Identidad nacional colombiana bajo las funciones de la identidad nacional: una aproximación descriptiva

Existencia y destino de la nación colombiana

Perder prácticamente la mitad del territorio en los 200 años de existencia de la nación colombiana (Fúquene Galindo y Gutiérrez Cortés, julio de 2017), es una muestra de la debilidad de la función de la IN orientada a preservar la integridad y el destino de la nación. Dentro de los hitos más importantes, se encuentra la disolución de la Gran Colombia el 21 de noviembre de 1831, debido, entre otros factores, a las fuertes diferencias políticas entre centralistas y federalistas, cuando Venezuela, Ecuador y Panamá se independizaron de la Gran Colombia que había surgido doce años atrás. Así mismo, espacios vacíos y olvidados por el gobierno nacional de Colombia fueron invadidos por parte de Perú, Brasil y Ecuador y transferidos a esos países mediante diferentes acuerdos en años posteriores. Uno de ellos, el relacionado con los islotes de Los Monjes, cuando en 1952, el Canciller colombiano Juan Uribe Holguín decidió en “un acto solemne y de amistad reconocer y no objetar la soberanía absoluta de los Estados Unidos de Venezuela sobre el Archipiélago de Los Monjes” (Herrera Ocampo, 2014, p. 16). Este hecho fue aprovechado por Venezuela, que sin dudarlo militarizó el espacio, cuyos límites hoy se encuentran en discusión entre las dos naciones.

Otras de las grandes pérdidas de territorio fueron Panamá en 1903 y la costa de Mosquitia con Nicaragua en 1928. Posiblemente una de las razones que explica este hecho sea que sus habitantes pudieron haberse sentido más panameños y nicaragüenses que colombianos. Caso diferente se puede decir de la ejemplar IN que unió a los colombianos para defender su territorio

cuando Perú invadió Colombia en 1932. El siguiente texto de la revista *Semana* resume parte de lo sucedido:

Los colombianos desbordaron ciudades, carreteras y calles. Llovieron los aportes voluntarios. Por un aviso en *El Tiempo*, se entregaban los anillos matrimoniales de oro por uno de plata que decía ‘Patria’. Los jóvenes universitarios de Bogotá pedían instrucción militar y formaron el pelotón ‘Galanteadores de la muerte’. Uno de ellos, Enrique Caballero Escobar, pregonó “persignarían el cielo con la cruz de acero de los aviones de guerra”. En Cali alguien ofreció “mi espada como veterano, mi vida, y mis dos hijos varones”. Desde Venezuela clamaban los colombianos “ausentes de esa patria querida”. En Estados Unidos hubo voluntarios ante los consulados. En San Andrés y Providencia, los capitanes de corbeta querían adaptar la marina mercante a la guerra. En Pasto formaron el Batallón ‘Boyacá’ y el ‘Colombia’. Para el comité obrero liberal, “la patria demanda”. La clínica de Marly ofreció personal. Españoles y alemanes se presentaron como voluntarios. El jefe conservador Laureano Gómez, según *El Tiempo*, honraba al Senado romano, y decía “paz, paz en el interior, guerra, guerra en el exterior contra el enemigo felón”. El único que se opuso fue el Partido Comunista. (1 de septiembre de 2012)

Si el destino no es claro, el presente será oscuro. Avanzar hacia un mismo destino comienza por definir claramente los intereses nacionales. Sin embargo, y tal como lo enuncia Alejo Vargas en su columna del periódico *El Colombiano* del 12 de octubre de 2013, “desafortunadamente no hay claridad acerca de cuáles son [nuestros] intereses nacionales [...] quizá esto tiene que ver igualmente con la debilidad de los elementos de identidad nacional”. Si no se definen claramente los intereses nacionales, entendidos como aquellos intereses que permiten una situación de conveniencia o beneficio para el Estado y que identifican y representan las aspiraciones de sus nacionales (Escuela Superior de Guerra, 2020), será muy difícil que la IN soporte y garantice la existencia y el futuro próspero de Colombia. La Política de Defensa y Seguridad Nacional 2019 muestra un avance por definir estos intereses nacionales, aunque se requiere un esfuerzo mayor para que sean una política de Estado y no de gobierno (Sánchez-Suárez, 2020).

Trato equivalente como nacionales de Colombia

La propuesta de la IN se construye en lo que debería ser, para olvidar lo que era (Herrera, Díaz y Suaza, 2003). Las protestas del siglo XVIII en Colombia reflejaban el deseo de independizarse del yugo español para obtener una

igualdad a pesar de la diversidad étnica producida por la mezcla inevitable de un indígena, un negro y un español. Las ideas provenientes de la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano aprobada por la Asamblea francesa en 1789 revolucionaron la concepción de las naciones y el trato de sus ciudadanos (Gutiérrez Escudero, 2005). El colombiano Antonio Nariño realizó la traducción de esta declaratoria, la publicó en 1789 y así avivó el espíritu de una naciente nación con contundentes postulados tales como: “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” (artículo 1º) y “el principio de la soberanía reside esencialmente en la Nación” (artículo 2º) (Gutiérrez Escudero, 2005).

La promesa de que la IN los hacía iguales como nacionales ante un nuevo Estado con su propia Constitución y ley, subordinó las diferencias étnicas, religiosas y culturales a un ideal que consideraron más noble. Criollos, colonos, indígenas, negros, blancos, mestizos, esclavos, entre otros, se unieron para establecer un orden donde “las leyes dejarían de favorecer exclusivamente a los naturales del país originarios de España en detrimento de los criollos”, tal como lo expresó Simón Bolívar en su carta de Jamaica (1815).

Sin embargo, la independencia y la formación de la nueva República en 1819 no logró una IN que se caracterizara por la igualdad de sus nacionales ante el Estado. Por ejemplo, y para citar algunos hitos relevantes, solo hasta el 1 de enero de 1852 los esclavos fueron considerados libres acorde a la ley emitida el 21 de mayo de 1951 (Tovar Pinzón, s.f.). Otro ejemplo: el derecho al voto, que según la Constitución Política de 1832 estaba restringido para los hombres mayores de 21 años, casados y con bienes de fortuna (Galindo, noviembre de 2017). Sin embargo, con el tiempo se fueron dando avances para lograr la igualdad como nacionales y, por ejemplo, bajo el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, se aprobó el derecho al voto de la mujer en Colombia, el 25 de agosto de 1954 (Galindo, noviembre de 2017). Sin embargo, a pesar de que la Constitución de 1991 establece en su preámbulo que se busca “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes [...] la igualdad [...], dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”, aún sigue restringido el derecho al voto. Paradójicamente, quienes defienden la democracia con su propia vida no tienen el derecho al voto. Si bien votar no significa deliberar, los policías y militares de Colombia no tienen derecho democrático a elegir a los dirigentes de la nación que defienden, lo cual fue estipulado desde 1932 y ratificado en la Constitución de 1991 (Polanía Torres, s.f.).

Aunque existen posiciones en contra y a favor de ello, es evidente que deben discutirse bajo un contexto en el que la democracia ha evolucionado, buscando que los nacionales sean tratados con igualdad ante la Constitución y la ley.

Cohesión y solidaridad colectiva en Colombia

Aunque el Grito de la Independencia de Colombia, el 20 de julio de 1810, motivó la cohesión y la solidaridad colectiva para tener una nación soberana, respetada y libre, la historia refleja que esta función de la IN no es la más sobresaliente. Para comenzar, los cuatro años siguientes al Grito de la Independencia se denominaron la Patria Boba, pues las disputas internas debilitaron la cohesión y ahogaron una oportunidad de oro para lograr la independencia de España, en ese entonces debilitada por las guerras napoleónicas (Marquardt, enero de 2009).

Por otra parte, y aunque el sueño de la libertad era común, las ideas de qué hacer con ella eran antípodas. Basta con mencionar algunos ejemplos de diferencias que pasaron a confrontaciones y aniquilaron la posibilidad de consenso y solidaridad para avanzar a un interés común. Entre estos, las fuertes divisiones entre Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander respecto a la forma de gobierno, que causó la división de la Gran Colombia. Bolívar describiría más tarde su apreciación en una carta al general Rafael Urdaneta: “el no habernos arreglado con Santander nos ha perjudicado a todos” (Caballero, 2016). Otro ejemplo es la Guerra de los Mil Días, cuando el Partido Liberal y el Partido Nacional se enfrentaron por el poder entre el 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902. La devastada situación política, económica y social que dejó esa disputa interna terminó con la separación de Panamá, en noviembre de 1903.

Sin embargo, hay momentos en que la cohesión y la solidaridad han brotado por los poros de cada colombiano, especialmente frente a una amenaza externa o en catástrofes. La unión para defender el territorio de Colombia frente a la invasión de Perú en 1932 es muestra de ello. También se puede citar la solidaridad para atender el desastre de Armero en 1985, o recientemente, la unión para enfrentar la pandemia de COVID-19 en 2020, aunque algunos aprovechen la tragedia y el populismo para generar más división y odio que cohesión y solidaridad (*Semana*, 11 de julio de 2020).

Autoestima y orgullo por ser colombianos

Ninguna construcción de nación ha sido fácil. Su transcurrir está lleno de aciertos y desaciertos, fracasos y éxitos que, a pesar de todo, cultivan

orgullo y autoestima en sus nacionales. El aprecio por lo que los colombianos son puede fundamentarse en su historia, geografía, cultura e incluso el deporte. Por ejemplo, el legado que dejaron los ancestros de las culturas precolombinas san Agustín y tierradentro, tairona, muisca, quimbaya, sinú, calima, nariño y tumaco, refleja las “maravillas de las tierras distantes” (González-Galvis, 2009, p. 96), tanto así que leyendas de su riqueza inspiraron a grandes escritores extranjeros como Edgar Allan Poe, a escribir el famoso poema *El Dorado*.

Esa autoestima y ese orgullo de ser colombianos también se arraiga en la raza mestiza que, junto con las demás razas que habitaban el virreinato de la Nueva Granada en el siglo XXVIII, decidió forjar una nueva IN inseparable de los ideales promulgados por sus heroicos precursores, forjadores de la independencia, cuya arma más poderosa era su admirable voluntad de alcanzar lo imposible a pesar de la adversidad. Los símbolos patrios expresan ese legado; por ejemplo, el himno nacional contiene frases como: “se baña en sangre de héroes, la tierra de Colón”, “a orillas del Caribe, hambriento un pueblo lucha, horrores prefiriendo, a pérfida salud”, o “Ricaurte en San Mateo, en átomos volando, deber antes que vida, con llamas escribió”.

Respecto a la geografía, el orgullo y la autoestima se pueden soportar en la posición geoestratégica privilegiada de Colombia, su diversidad de pisos térmicos, flora y fauna, sus importantes recursos naturales y sus costas en dos océanos, entre otros. Esta diversidad ha apalancado una rica pluralidad cultural y étnica. Según el censo del año 2018, viven en el territorio nacional 115 pueblos indígenas, hay más de 150 territorios colectivos de comunidades negras tradicionales en la región del Pacífico y existen más de 60 lenguas nativas (DANE, 2018). El café, las esmeraldas, las flores, la cumbia, el vallenato, el Festival de Negros y Blancos, el ajiaco, e incluso la pasión por el fútbol, reflejan ese orgullo y esa autoestima de la diversidad que gozan los colombianos y que incluso supera la estigmatización de la que son víctimas en el exterior como consecuencia del narcotráfico. De alguna manera, esto explica por qué Colombia es uno de los países más felices del mundo a pesar de todos sus defectos (*Colombia.com*, 9 de marzo de 2020).

Nivel de arraigo por su espacio geográfico e histórico

Uno de los factores que más conecta y forja la IN es el territorio donde nacen o interactúan los colombianos. Las actividades sociales, económicas,

culturales e ideológicas en un ambiente soberano son las semillas de las raíces que anclan los colombianos a ese espacio geográfico. Sin dejar de ser colombianos, la variada geografía contribuye a la formación de unas identidades subnacionales o regionales que se reflejan en una diversidad multicultural regional.

El arraigo por el espacio histórico se resalta en los diferentes monumentos o museos que garantizan que su historia gloriosa no pase al olvido y que de alguna manera sirva para inspirar un mejor futuro. El Museo del Oro, por ejemplo, ayuda a explicar el origen de los colombianos y obliga a la nación a hacer lo posible para salvaguardar su patrimonio (González-Galvis, 2009). De allí que la Constitución Política de Colombia de 1991 estableció en el artículo 72: “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la IN pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Existen muchos ejemplos, como el Puente de Boyacá, el Pantano de Vargas, el Castillo de San Felipe, o recientemente el Museo de la Memoria de Colombia, que espera abrir sus puertas en 2022 con el fin de visibilizar y promover las memorias, las historias y los rostros de la violencia en Colombia, como una medida para la reparación simbólica (CNMH, s.f.) y para evitar masacres como la perpetrada por el extinto grupo narcoterrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)¹ en Bojayá, Chocó, el 2 de mayo de 2002, en la que fueron asesinados 79 civiles en la iglesia de san Pablo Apóstol, dentro de los cuales se encontraban “tres bebés –dos fallecidos en el vientre materno y otro que nació y murió en medio de los hechos” (Grupo de Memoria Histórica, 2010, p. 92).

Organización política y económica colombiana

“Cada pueblo merece el gobierno que tiene” es un adagio popular que demuestra cómo la organización política y económica expresan la IN de un pueblo. Como toda actividad social, la organización es dinámica y se ve influida por el contexto en que se desenvuelve. Haciendo un rápido recorrido por la historia política colombiana, se puede observar el progreso por eliminar de su ADN la inestabilidad nacional. En sus orígenes, Colombia se

¹ La denominación de grupo narco terrorista a las FARC-EP fue dada por el gobierno colombiano mientras la combatía. Así mismo, las FARC-EP fueron declaradas organización terrorista por más de treinta países. Los Estados Unidos las declararon grupo terrorista en 1997 y grupo narcotraficante en 2003. La Unión Europea las incluyó en la lista de grupos terroristas según la Posición Común 2004/309PESC del Consejo de 2 de abril de 2004.

denominaba Provincias Unidas de la Nueva Granada (1811-1816) y hubo un presidente cada tres meses. Seguidamente vino la Gran Colombia (1819-1831) con periodos presidenciales que duraban en promedio un año y cuatro meses, más tarde se formó la República de la Nueva Granada (1831-1858) en la que los presidentes duraban en promedio dos años, luego vino la Confederación Granadina (1858-1863) cuyos presidentes permanecieron en promedio un año y ocho meses, seguidamente los Estados Unidos de Colombia (1863-1886) con periodos promedio de un año y dos meses y, finalmente, la República de Colombia (1886 a la actualidad) con un presidente en promedio cada tres años a pesar de que el periodo establecido por la Constitución es de cuatro años. Paradójicamente, con esta inestabilidad política, Colombia es la democracia número 24 más antigua del mundo (Núñez-Torrón, 5 de septiembre de 2019).

Respecto a su organización económica, la IN ha experimentado fracturas cuando se ha enfrentado con las tendencias mundiales. La influencia económica global marcada por el capitalismo y el multilateralismo, a través de los tratados comerciales internacionales o de organizaciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, ha chocado con tendencias conservadoras y, algunas veces, autoritarias de la cultura colombiana, lo que ha desembocado en una división campo-ciudad, en desempleo masivo, desigualdad y nuevas formas de incultura (Kalmanovitz, 2003). Colombia es más rural que urbana y sus ciudades poseen el 73% de la mano de obra más calificada y producen el 85% del PIB (De la Cruz y Loterszpil, 2016) lo que abre una brecha campo-ciudad. Así mismo, los efectos nocivos de esta cultura colombiana frente a la dinámica económica mundial podrían verse en el desempleo, cuya tasa se situaba en 12,9% antes de la pandemia del COVID-19, en la desigualdad con un índice Gini de 50,4 en 2018 (Banco Mundial, 2018), en las fuentes de financiación ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal que persisten, y en la incultura que se refleja en que Colombia tenga un índice de corrupción de 36 frente al 85 de Dinamarca, que es el país menos corrupto (Schwab, 2019). Paradójicamente, Colombia sigue siendo una de las mejores economías del hemisferio (Aristizábal, 13 de diciembre de 2019).

Todo lo anterior permite describir las condiciones que caracterizan la IN colombiana bajo la luz de las funciones propuestas. A continuación, se presenta una propuesta piloto para establecer cómo los colombianos perciben la IN.

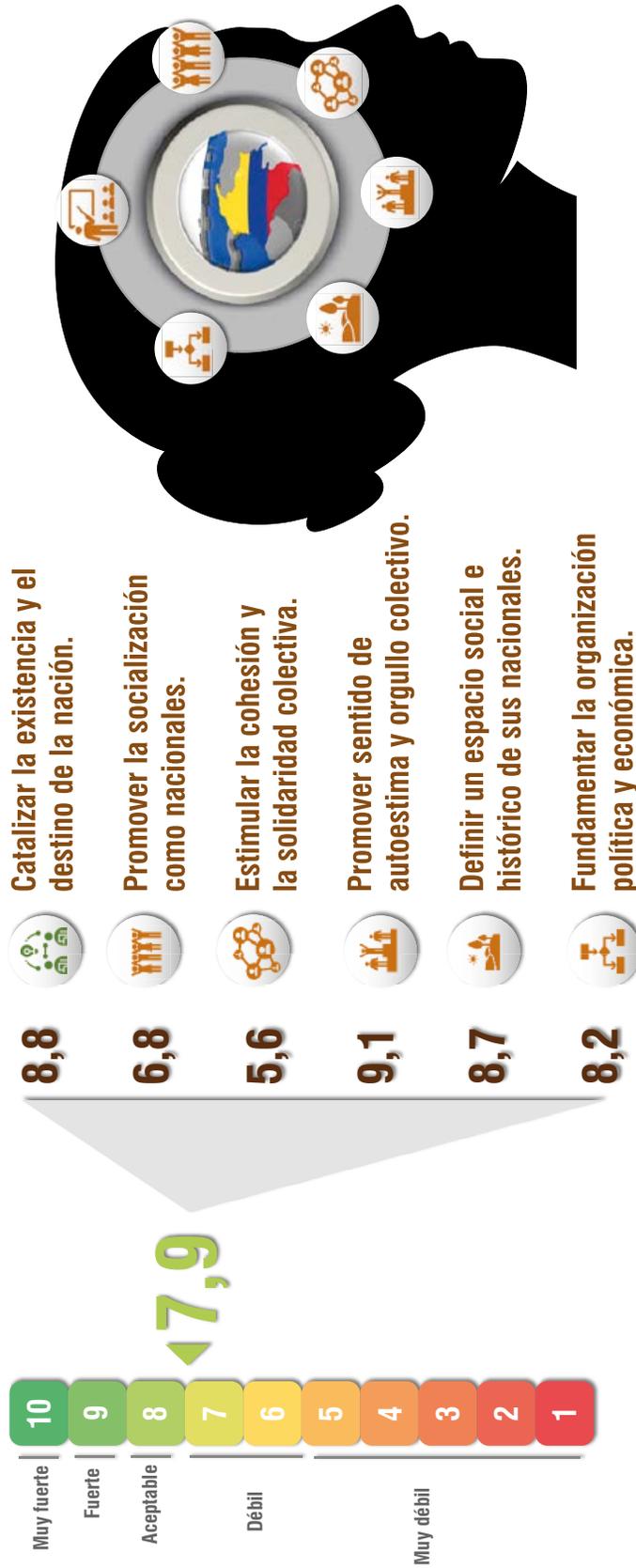
Índice de Percepción de la Identidad Nacional (IPIN) en Colombia

El IPIN fue calculado seleccionando una o más preguntas orientadoras de cada una de las seis funciones de la IN según el instrumento propuesto. Estas preguntas incluyeron unas definiciones que permitieran lograr mejor entendimiento y unidad de criterio por parte de los encuestados. Las preguntas fueron organizadas buscando un orden lógico para el encuestado y la muestra se dividió en tres grupos etarios para establecer posibles diferencias entre las generaciones. El primer grupo es el de jóvenes entre 15 y 25 años, caracterizados porque se encuentran estudiando o iniciando su vida laboral y, por lo general, no tienen hijos. El segundo grupo corresponde a adultos entre 26 y 50 años, que ya llevan una actividad productiva importante y generalmente tienen hijos. Por último, están los adultos mayores de 51 años en adelante, que ya vivieron la mayor parte de su vida en Colombia, están próximos a jubilarse o ya lo han hecho y posiblemente son abuelos. Se aplicó una encuesta en línea que capturó los datos automáticamente, partiendo de una muestra general no representativa, que no obstante permite revisar la utilidad del instrumento piloto del IPIN y ayuda a dar una idea general de las funciones principales de la IN en Colombia.

La encuesta fue diseñada y adelantada *on line* por los autores de este artículo, durante el confinamiento ocasionado por el COVID-19, entre el 28 de junio y el 4 de julio de 2020, con una muestra aleatoria y sin caracterización alguna de 756 encuestados de los 32 departamentos de Colombia; Bogotá fue incluida en Cundinamarca. Internamente, se hizo un análisis para determinar qué departamentos tenían problemas de seguridad por amenazas de los grupos armados organizados, para inferir qué tanto el conflicto interno afecta el IPIN.

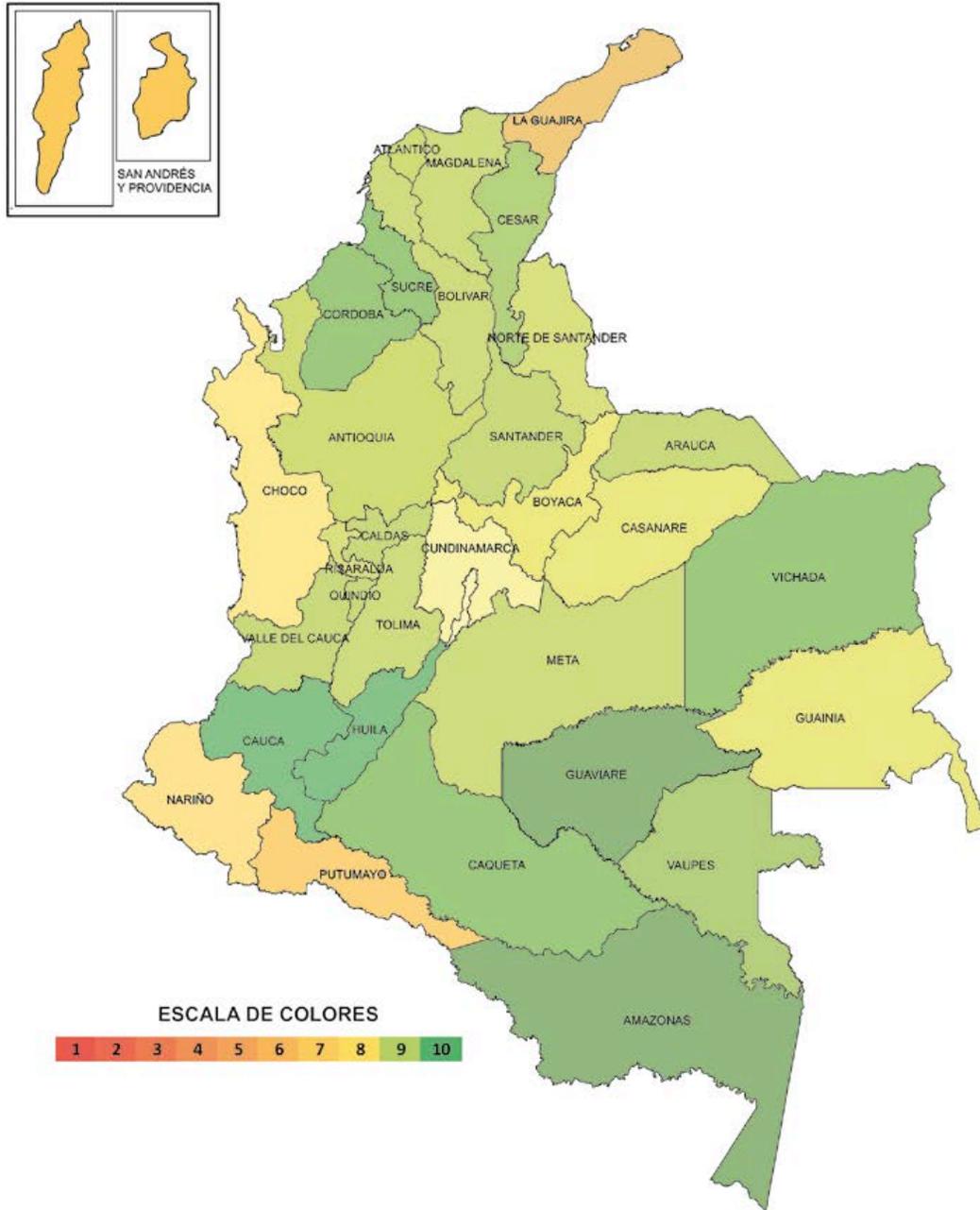
La escala de valoración de las preguntas y del IPIN es de 1 a 10: de 1 a 5 es muy débil y, por ende, puede producir graves fracturas en la IN; 6 y 7 es débil, lo cual representa una alerta inicial sobre problemas con la IN; 8 es aceptable, pues las funciones de la IN apenas cumplen con sus propósitos y deben ser mejoradas; 9 significa que la IN es fuerte y pueden verse expresiones de patriotismo; y 10 es muy fuerte y puede llegar a presentar manifestaciones de nacionalismo. El IPIN se calculó promediando las evaluaciones de las funciones sin ninguna ponderación y sus resultados se aprecian en la Figura 2.

Figura 2. Índice de Percepción de Identidad Nacional (IPIN) de Colombia



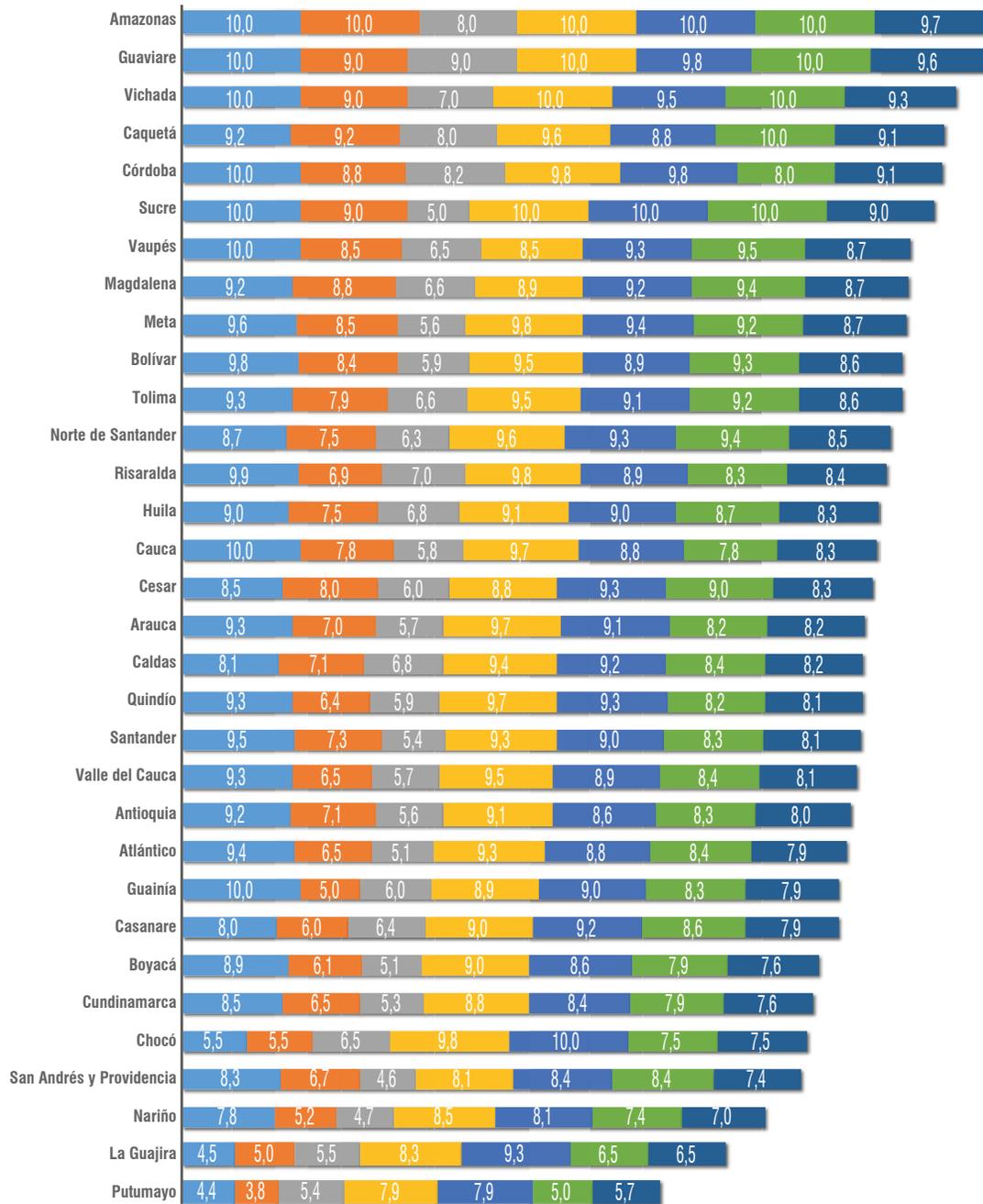
Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Mapa de Índice de Percepción de Identidad Nacional (IPIN)



Fuente: Daniela S. Ramírez I. con base a los datos suministrados por los autores.

Figura 4. Índice de Percepción de Identidad Nacional (IPIN) por departamentos



- F1. Catalizar la existencia y el destino de la nación
- F2. Promover la socialización como nacionales
- F3. Estimular la cohesión y la solidaridad colectiva
- F4. Promover sentido de autoestima y orgullo colectivo
- F5. Definir un espacio geográfico e histórico de sus nacionales

Fuente: elaboración propia.

Análisis e interpretación de resultados

Función 1. Catalizar la existencia y el destino de la nación.

Calificación: 8,8

De acuerdo con los resultados del ejercicio, sin importar si hay conflicto o no, los colombianos encuestados, especialmente los adultos y los adultos mayores, tienen una alta disposición a defender la existencia y el destino de su nación. La calificación de los jóvenes fue de 7,8 frente a la de los adultos que fue de 8,9 y a la de los adultos mayores que fue de 8,6. Podría ser que factores asociados con la identidad de las nuevas generaciones, tales como la globalización y las tecnologías de la información, tengan una influencia para que los jóvenes no tengan un convencimiento tan fuerte por garantizar la supervivencia de la nación, como lo tienen los adultos y adultos mayores. Por su parte, la calificación de los departamentos donde hay conflicto armado fue de 8,6 y en los que no lo tienen fue de 8,8; los departamentos con más calificación fueron Risaralda (9,8) y Quindío (9,3), y los menos fueron Putumayo con 4,4 y La Guajira con 4,5. En estos dos últimos departamentos hay fuerte pobreza, deficientes servicios básicos, presencia de grupos armados organizados y narcotráfico y alta influencia de Venezuela en La Guajira, lo que en parte puede significar: ‘no defendiendo a quien no me representa’.

Función 2. Promover la socialización como nacionales.

Calificación: 6,8

En esta función, los colombianos expresan que no son tratados como iguales por los organismos del Estado. La idea de que la IN asegure que identidades regionales e individuales adquieran un estatus nacional para que la benevolencia que promete el Estado colombiano sea igual para todos sus miembros, no es una fortaleza. Los jóvenes son los más escépticos con una calificación de 5,9, mientras que en los demás grupos se obtuvo un 6,8. Encontrarse o no en una zona de conflicto no causa ninguna diferencia de acuerdo con los resultados. Los departamentos con más calificación fueron Caquetá y Sucre con 9,2 y 9,0, respectivamente. Los más bajos fueron Putumayo y La Guajira con 3,8 y 5,0, respectivamente. Lo preocupante de la baja calificación de estos dos departamentos es que son fronterizos y en La Guajira se han mezclado factores de inestabilidad y amenazas tanto internas como externas (Mur, 25 de septiembre de 2019).

Función 3. Estimular la cohesión y solidaridad colectiva.**Calificación: 5,6**

Increíblemente pareciera que los colombianos encuestados perciben que sus compatriotas optan por actuar divididos antes que unirse en un propósito. Una evaluación general de 5,6 así lo evidencia. Esta calificación es aún más preocupante si se considera que la encuesta se realizó en plena pandemia de COVID-19, cuando la crisis humanitaria ha motivado una reducción en las expresiones de la polarización política colombiana (*EFE*, 21 de marzo de 2020). Por otra parte y respecto a la calificación en los departamentos, se evidencia que aquellos que son periféricos como San Andrés y Providencia y Nariño fueron los de más bajas puntuaciones, con 4,6 y 4,7, respectivamente. Esta radiografía pareciera revelar unos síntomas de gangrena territorial que se deben monitorear para evitar que no ocurra lo mismo de 1903, cuando Panamá se separó de Colombia por graves fracturas de cohesión nacional.

Función 4. Promover un sentido de autoestima y orgullo colectivo.**Calificación: 9,1**

A pesar de los problemas estructurales, los colombianos encuestados sienten gran estima y orgullo de ser lo que son, de su cultura, sus tradiciones, sus costumbres y sus símbolos patrios; se podría decir que son felices a pesar de sus grandes defectos. Dentro de los departamentos con una calificación de 10 están Amazonas, Guaviare, Vichada y Sucre, mientras que los más bajos son Putumayo con 7,9, San Andrés y Providencia con 8,1 y La Guajira con 8,3. Si un departamento está en conflicto o no, la evaluación sigue prácticamente igual. Por su parte, los jóvenes se sienten menos orgullosos, con una calificación de 8,4 frente a los demás, cuyo promedio es 9,0. El escepticismo de los jóvenes es peor en cuanto al respeto por los símbolos patrios, cuya calificación fue de 7,9. Pareciera que la presencia de las instituciones del Estado afecta directamente el orgullo por ser colombiano.

Función 5. Definir un espacio geográfico e histórico de sus nacionales.**Calificación: 8,7**

Mientras los colombianos encuestados se sienten extremadamente satisfechos con el espacio donde interactúan, se apenan de alguna manera de la historia que se ha desarrollado en el mismo. La geografía que les permite llevar a cabo las interacciones sociales, económicas y políticas tiene una calificación de 9,7 y la historia que se ha construido en ella, un 7,6. En la prueba piloto no hay diferencia en esta percepción si el departamento tiene

problemas de conflicto interno o no. Los departamentos con más puntuación fueron Amazonas, Chocó y Sucre con 10 puntos, mientras que los más bajos índices estuvieron en Putumayo con 7,9 y Nariño con 8,1, los cuales también fueron los más bajos en la calificación del orgullo por la historia con calificaciones de 5,8 y 6,4, respectivamente. Por su parte, los jóvenes califican la historia con 7,1, mientras los adultos con 7,8 y los adultos mayores con 7,2.

Función 6. Fundamentar la organización política y económica del colectivo. Calificación: 8,2

En la evaluación de esta última función, los colombianos encuestados tienen una aceptable motivación por respetar la organización política y económica existente. Esto significa de alguna manera que aprueban su estructura y, en ese sentido, el problema de IN podría estar relacionado con las personas responsables de su administración. Los jóvenes tienden a respetar menos las organizaciones con una calificación de 7,3, y el que haya o no conflicto armado en un departamento no causa ninguna diferencia. En contraste a Amazonas, Caquetá, Sucre y Guaviare, que calificaron con 10 puntos esta función, los departamentos que obtuvieron más baja calificación fueron Nariño, La Guajira y Putumayo con 7,4, 6,5 y 5,0, respectivamente. Esto último denota que se tiene que fortalecer el reconocimiento y la efectividad de la institucionalidad, especialmente en aquellos departamentos lejanos del *heartland* de la nación.

IPIN de Colombia: 7,9

De acuerdo con este ejercicio piloto a pequeña escala encaminado a medir la identidad nacional en Colombia, se puede evidenciar que en general se tiene apenas una aceptable IN con una calificación de 7,9, en la que los colombianos encuestados se sienten más orgullosos del espacio donde viven que por lo que han hecho en él. Aunque tienen altos orgullo y autoestima colectivos, muestran débiles cohesión y sentido de solidaridad y perciben que ser colombiano no les garantiza que el Estado los trate con igualdad a todos. Los departamentos con más bajo IPIN fueron Putumayo y La Guajira con 5,7 y 6,5, respectivamente, mientras que los más altos fueron Amazonas con 9,7 y Guaviare con 9,6. No se encontró ninguna diferencia en el INIP si hay o no violencia producto de la presencia de los GAO. Respecto a las edades, los jóvenes tienen menor INIP con 7,3, los adultos con 7,9 y los adultos mayores con 7,7.

Por otra parte, la encuesta también incluyó las siguientes cuatro preguntas abiertas para entender mejor el INIP, pero, sobre todo, para proponer recomendaciones que ayuden a fortalecer la IN colombiana:

P1. ¿Qué tanto considera que la globalización fortalece la identidad de ser colombiano?

El 65,6% de los colombianos encuestados creen que la globalización debilita la identidad nacional. Esto se podría argumentar, en parte, por la influencia de la globalización, acelerada por las tecnologías de la información que eliminan barreras físicas entre Estados y por la idea de la ciudadanía global que promueve la ONU, donde los ciudadanos son globales y se despliegan sin límites ni distinciones geográficas (Bachelet, 2016).

El capitalismo también ejerce una fuerte influencia en la creación de una especie de identidad de sociedad global que subordina la identidad nacional. Esta tesis se puede argumentar en parte con lo expuesto por Jesús Martín Barbero al expresar que “ahora las pretensiones del capitalismo han dado un salto cualitativo, el de convertir al mercado en el lugar de producción del lazo social mismo” (Martín-Barbero, s.f., p. 6). En el consumo se define gran parte del proceso de identificación de los individuos y su modo de ver y vivir la vida (Vega, 2017), en consecuencia, que un individuo se oriente más por lo extranjero que por lo nacional da una idea de cómo la globalización debilita la IN.

P2. ¿Cuál o cuáles cree que es el factor que más influye en la IN: educación, cultura, deporte, medios de comunicación y redes sociales, otros?

Los encuestados podían elegir una o varias opciones, el resultado indica que el factor más influyente es el deporte, seguido por la cultura. En un nivel más bajo se encuentra la educación y, por último, los medios de comunicación y las redes sociales. Así mismo, algunos encuestados consideran que la religión, el narcotráfico y la corrupción, son otros de los factores que ejercen alta influencia en la IN.

Esto podría ser explicado en el hecho de que el deporte fusiona pasiones nacionalistas sin importar su ideología y tiene una fuerte visibilización tanto a nivel nacional como global. La pasión de los colombianos por el fútbol genera una euforia que elimina diferencias para mostrar su identidad nacional, tal como lo intentó mostrar la película colombiana de Sergio Cabrera *Golpe de estadio*. Un ejemplo real, aunque de otro país, fue la copa mundial de fútbol que ganó España en 2010, cuando incluso los residentes en regiones separatistas enarbolaban con tranquilidad la bandera española y abrazaron “sin disimulo otros símbolos de la identidad nacional” (Humaney Banquicett, 14 de septiembre de 2014).

Si bien el deporte es el factor más importante que influye en la IN, no es el único. Por consiguiente, es vital reconocer también la fuerte influencia de la cultura, la educación, los medios de comunicación y las redes sociales en la IN. De ahí que cualquier estrategia que se plantee debe ser holística y ajustada al contexto colombiano.

P.3 ¿Qué atributos o cualidades identifican a un buen colombiano?

Las respuestas hacen ver al buen colombiano como una persona alegre, trabajadora, amable, respetuosa, entusiasta, emprendedora, honesta y solidaria, con una excelente calidad humana y con mucho empuje o verraquera, como se denomina en algunas regiones del país. Estos resultados concuerdan con otras apreciaciones académicas o incluso periodísticas, como la expresada por el periódico *El Colombiano* sobre el “Perfil del colombiano ejemplar” (5 de julio de 2010); es decir, 10 años después, la percepción de los atributos y cualidades de un buen colombiano tienden a mantenerse.

P.4 ¿Qué componentes o actitudes le apenan de los colombianos?

De mayor a menor, lo que más les apena a los colombianos encuestados es la corrupción, el narcotráfico, la falta de cultura ciudadana, la viveza, la violencia, la deshonestidad, la falta de respeto y la falta de educación. Se podría argumentar que esta percepción interior es a la vez la imagen exterior que proyecta Colombia hacia el mundo y que incide en la marca país o *nation branding* (Echeverri-Cañas, 2009). En ese sentido, esta mala imagen del país no solo los atormenta, sino que crea un obstáculo para el turismo, las exportaciones y la inversión extranjera, entre otros. Sin duda alguna, la imagen nacional es un activo fundamental para defender los intereses de los Estados y para competir por los recursos del mundo, algo en lo que Colombia debe seguir trabajando (Posada, s.f.).

Conclusiones

Primera: la IN es una fuerza capaz de influir, para bien o para mal, en el destino de una nación. La IN es un factor determinante en que desaparezcan, se conserven o nazcan naciones.

Segunda: si bien la IN tiene diferentes interpretaciones, esta puede ser entendida, desde un punto de vista pragmático, como aquellas características que distinguen a una nación y que la hacen diferente de las demás tanto en el ámbito social y cultural, como político. Esto refleja que la identidad es multifacética y puede ser expresada de diferentes maneras sin dejar de ser lo que es.

Tercera: una de las claves para conocer la IN es saber cuáles son sus funciones. Al no existir consenso al respecto, este documento propone seis funciones principales y un instrumento piloto que permite medirlas, para calcular el IPIN. Esta propuesta puede enriquecer el proceso de diagnóstico de la IN y ayudar a trazar estrategias para mejorarla.

Cuarta: después de realizar una descripción aproximada de la IN colombiana bajo las funciones de la IN, se puede inferir que el instrumento piloto podría servir para evaluar el IPIN. En ese sentido, debería ser probado en un estudio posterior a este análisis, que cuente con la representatividad requerida, dado que el ejercicio piloto, aun habiendo sido realizado con una muestra muy general, permitió observar que la IN colombiana no ha cambiado mucho desde la formación del país como república independiente. La evaluación da una idea inicial de lo que podría ser la IN colombiana y evidencia grandes fracturas en la cohesión y la solidaridad colectiva, en el trato imparcial como nacionales y en la fundamentación de la organización política y económica de la nación. También revela una especie de gangrena territorial en algunos departamentos periféricos y una débil IN en las generaciones jóvenes que conducirán en un futuro el destino de la nación.

Quinta: frente a este panorama preocupante que revela el IPIN, es indispensable incorporar una política pública de identidad nacional que garantice una IN sólida y perdurable y que asegure el logro de los fines del Estado y, por ende, la existencia y la prosperidad de la nación. Para alcanzar este propósito se requiere el concurso de la estructura del Estado y de todos los colombianos; es clave también diagnosticar y evaluar la IN, así como determinar lo que debe ser un colombiano ejemplar, pues la IN la construyen las personas, no las cosas.

Avanzar en este propósito, desapercibido para el ciudadano del común pero vital para la existencia y el destino de una nación, no permite dilaciones ni vacilaciones si se tiene en cuenta el resultado del ejercicio. Sin duda alguna, los colombianos son bendecidos y orgullosos por el espacio geográfico donde viven, pero también es cierto que lo que salvará a la nación no será lo que tienen, sino lo que deben ser para merecer lo que quieren.

Recomendaciones

Considerando que la identidad nacional es un asunto estratégico y vital para la nación, y que la implementación de las acciones para fortalecerla debe ser permanente e involucrar a la estructura Estatal y sus ciudadanos,

se proponen unas guías generales para desarrollar una política pública de identidad nacional. Un IPIN colombiano de 7,9 evidencia síntomas preocupantes que pueden desembocar en una gangrena territorial o, en el peor de los casos, en una enfermedad terminal producida por sus nacionales; en consecuencia, toda la nación debe actuar con urgencia y sin pausa para lograr esa unidad nacional que proclama la Constitución Política de Colombia y promover la solidaridad y la prevalencia del interés general (Colombia, 1991).

El contenido de la política pública de identidad nacional debe incluir, como mínimo, una descripción del problema, las variables o los factores críticos que influyen en la solución del mismo, el objetivo general y, finalmente, unos objetivos específicos. En el presente apartado se proponen algunas ideas que podrían servir de fundamento para su desarrollo.

Respecto al problema, la identidad nacional colombiana es apenas aceptable y refleja síntomas preocupantes que pueden afectar los fines esenciales del Estado colombiano. Con un IPIN de 7,9 se evidencia una posible debilidad de la IN y que, por consiguiente, hay fracturas críticas que pueden poner en riesgo la existencia y el destino promisorio del país. Muestra de ello es el IPIN en los departamentos periféricos como Putumayo con 5,7, La Guajira con 6,5, Nariño con 7,0, San Andrés y Providencia con 7,4 y Chocó con 7,5.

Dentro de las variables o funciones críticas que se deben priorizar para solucionar el problema, están la cohesión y la solidaridad colectiva (función que tuvo una calificación de 5,6), el trato imparcial de los nacionales (con una calificación de 6,8) y la fundamentación de la estructura política y económica de la nación (que obtuvo una calificación de 8,2). Es evidente que la democracia soporta la libre opinión, pero no la radical polarización que divide al país en blanco y negro sin opción de grises. Por otra parte, se debe influir en que ser colombiano da garantías de recibir del Estado un tratamiento justo, imparcial y con igualdad, pues esto redundará favorablemente en la variable relacionada con la institucionalidad política, económica y social.

Otra de las variables a intervenir tiene que ver con el escepticismo de los jóvenes, quienes cuales dieron la calificación más baja del IPIN con 7,3. La globalización, así como la debilidad en la formación ciudadana tanto en el hogar como en los centros educativos y la fuerte promoción de los derechos, más que de los deberes, deben ser analizados para solucionar esta debilidad en las generaciones que responderán en un futuro por el destino de la nación.

Uno de los objetivos específicos debe ser diseñar un instrumento similar al IPIN que permita hacer una medición objetiva de cuál es el problema a

solucionar, con una muestra realmente representativa de la nación, pues de lo contrario se desperdician recursos y energías atacando los síntomas pero no en la enfermedad. Este ejercicio, por ejemplo, no incluyó comunidades indígenas, negritudes, empresarios, campesinos, entre otras debilidades de una muestra no representativa perteneciente a un ejercicio piloto.

En todo caso, de acuerdo con los resultados del ejercicio, una de las formas de fortalecer la identidad nacional podría ser la promoción del deporte, la cultura, la educación, los medios de comunicación y las redes sociales. Desarrollar iniciativas similares al Conpes 3314 del 2004 que incluye fortalecer la IN en radio y televisión, puede ayudar en ese sentido. Así mismo, este enfoque debe aplicar a todas las generaciones, especialmente a los jóvenes, no solo por las evidencias encontradas sino porque esto acelera la prosperidad de la nación a la par que se reducen problemas estructurales y se ahorran recursos, pues como dijo Pitágoras, “educa a los niños y no será necesario castigar a los hombres”.

También se debe incluir como objetivo específico formar colombianos ejemplares. Al igual que en una organización, la cultura, en este caso la identidad nacional, la producen los individuos mas no las cosas. En ese sentido, la política pública debe responder claramente a la pregunta ¿cómo deben ser los colombianos?, para que se fortalezcan sus valores sin dejar su autenticidad y se contribuya a promover la marca país que se quiere vender. La marca país debe tener como impronta unos colombianos honestos, con mucho empuje o verraquera, respetuosos y promotores de la ley y el orden, solidarios sin distinción alguna, con alto valor cívico, emprendedores que no se varan por nada, cultos, educados, con capacidad de establecer desacuerdos reflexivos pero trabajar de manera unida cuando se llega a una decisión, y al final, felices y orgullosos de lo que son más que de lo que tienen.

Finalmente, lo que no se mide no funciona. En este sentido, la política pública debe incluir una medición y un informe anual que diagnostiquen el IPIN de Colombia, evalúen el avance de las estrategias y orienten la toma de decisiones oportunas.

Referencias

- Aristizábal, M. P. (13 de diciembre de 2019). En América Latina, 14 de las 20 economías crecerán por debajo de 1% según la Cepal. *La República*. Obtenido de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-america-latina-14-de-las-20-economias-creceran-por-debajo-de-1-segun-la-cepal-2943668>.
- Bachelet, M. (2016). Ciudadanía global: una fuerza nueva y vital. *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de: <https://www.un.org/es/chronicle/article/ciudadania-global-una-fuerza-nueva-y-vital>.
- Baldys, P. y Piatek, K. (2015). *Alternative Memory-Alternative History. Reconstructions of the Past in Central and Eastern Europe*. Bielsko-Biala: University of Bielsko-Biala
- Banco Mundial. (2018). Índice de *Gini Colombia*. Obtenido de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO>.
- Barrett, M. (2000). *The development of national identity in childhood and adolescence*. Presentación en la Universidad de Surrey, Reino Unido. Obtenido de: <http://epubs.surrey.ac.uk/1642/>.
- Bloom, W. (1993). *Personal identity, national identity and international relations (Vol. 9)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolívar, Í. J., Vanegas, J. A., Serna, D. R. y Vásquez, M. D. (2006). *Identidades culturales y formación del Estado en Colombia: colonización, naturaleza y cultura*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bolívar, S. (1815). *Carta de Jamaica*. Barcelona: Red Ediciones SL.
- Bonilla-Castro, E. y Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Caballero, A. (2016). La Guerra Grande. En A. Caballero, *Historia de Colombia y sus oligarquías (1498-2017)*, (capítulo 6) [libro digital]. Bogotá: Ministerio de Cultura. Obtenido de: <http://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/capitulo6.html>.
- CNMH. (s.f.). *Museo de Memoria de Colombia*. Obtenido de: <http://museodememoria.gov.co/sobre-el-proyecto/que-es-el-museo-de-memoria-de-colombia/>.

- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/>.
- Colombia.com. (9 de marzo de 2020). *Colombia, uno de los países más felices del mundo a pesar de su desigualdad*. Obtenido de: <https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/colombia-desigualdad-felicidad-ocde-263385>.
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/herramientas/infografias-cnpv>.
- De la Cruz, R., Gastón, L. y Loterszpil, A. M. (2016). *Colombia. Hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-hacia-un-Pa%C3%ADs-de-Altos-Ingresos-con-Movilidad-Social.pdf>.
- Delanty, G. (Marzo de 2005). Transnational Identities: Becoming European in the EU. *Perspectives on Politics*, 3(1), 184-186. doi:10.1017/S1537592705500148.
- Echeverri-Cañas, L. M. (2009). *La marca país: el reflejo de la identidad cultural y empresarial de una nación*. Bogotá: CESA.
- EFE. (21 de marzo de 2020). *La eterna polarización política colombiana cede ante cuarentena por COVID-19*. Obtenido de: <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-eterna-polarizacion-politica-colombiana-cede-ante-cuarentena-por-covid-19/20000035-4201558>.
- El Colombiano. (5 de julio de 2010). *Perfil del colombiano ejemplar*.
- Escuela Superior de Guerra. (2020). *Apreciación Político Estratégico 2018-2022. Actualización 2020*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Foote, N. y Goebel, M. (2014). *Immigration and National Identities in Latin America*. Gainesville: University Press of Florida.
- Fúquene Galindo, A. y Gutiérrez Cortés, J. (Julio de 2017). Geopolítica y pérdida de territorio colombiano. *Revista Geopolítica Transfronteiriça*, 1(1), 99-119. Obtenido de: <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/revistageotransfronteirica/article/view/626>.
- Galindo, J. C. (Noviembre de 2017). 60 años del voto femenino: un hito para celebrar y un momento de reflexión. *Nuestra Huella*, 129, 4-7.

- González-Galvis, A. M. (2009). *Identidad nacional: arqueología de los relatos oficiales del Museo del Oro*. Tesis de Maestría en Comunicación, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Obtenido de: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/5094>.
- Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2010). *Bojayá. La guerra sin límites*. Bogotá: Taurus, Fundación Semana, CNRR y Centro Nacional de Memoria Histórica. Obtenido de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/informe_bojaya.pdf.
- Gutiérrez Escudero, A. (2005). Un precursor de la emancipación americana: Antonio Nariño y Álvarez. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 7(13), 205-220.
- Hanson, K. y O'Dwyer, E. (Agosto de 2018). Patriotism and nationalism, left and right: AQ-methodology study of American national identity. *Political Psychology*, 40(4), 777-795. Obtenido de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/pops.12561>.
- Herrera Ocampo, Y. V. (2014). *La proclividad del Estado colombiano a la pérdida de territorio: el caso de Los Monjes*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Herrera, M. C., Díaz, A. V. y Suaza, L. M. (2003). *La identidad nacional en los textos escolares de ciencias sociales. Colombia: 1900-1950*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Herrero de Castro, R. (2010). *El concepto de interés nacional*. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4547890.pdf>.
- Houston, C. (2008). *Kurdistan: the crafting of national selves*. Oxford y Nueva York: Berg.
- Hoyos de los Ríos, O. L. (Junio de 2000). La identidad nacional: algunas consideraciones de los aspectos implicados en su construcción psicológica. *Psicología desde el Caribe*, 5, 56-95. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=213/21300504>.
- Humanez Banquicett, E. (14 de septiembre de 2014). Deporte e identidad nacional: una mirada desde la euforia del Mundial de fútbol. *NM Noticias*. Obtenido de: <http://nmnoticias.ca/2014/09/14/deporte-e-identidad-nacional-una-mirada-desde-la-euforia-del-mundial-de-futbol/>.
- Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Norma.

- Kaplana, D. y Herb, G. (2011). How geography shapes national identities. *National Identities*, 13(4), 349-360.
- Keillor, B. D. y Hult, T. M. (1999). A five-country study of national identity: Implications for international marketing research and practice. *International Marketing Review*, 16 (1), 65-84. doi: <https://doi.org/10.1108/02651339910257656>.
- Latcheva, R. (2014). Measuring National Identity. En A. C. Michalos (Ed.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* [libro electrónico]. Dordrecht: Springer. Obtenido de: https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_4143.
- Mandler, P. (2 de agosto de 2006). What is “National Identity”? Definitions and applications in modern British historiography. *Modern Intellectual History*, 3(2), 271-297. doi:10.1017/S1479244306000746.
- Marquardt, B. (Enero de 2009). El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia? *Pensamiento Jurídico*, 24, 79-129. Obtenido de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36528>.
- Martín-Barbero, J. (s.f.). *Colombia: ausencia de relato y desubicaciones de lo nacional*. Obtenido de: <https://philarchive.org/archive/TUGSTC>.
- Mur, R. (25 de septiembre de 2019). Iván Duque denuncia en la ONU al gobierno venezolano por “narcoterrorista”. *La Vanguardia*. Obtenido de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190925/47641168994/ivan-duque-denuncia-onu-gobierno-venezuela-narcoterrorista.html>.
- Núñez-Torrón, A. (5 de septiembre de 2019). Las 25 democracias más antiguas del mundo. *Ticbeat*. Obtenido de: <https://www.ticbeat.com/cyborgcultura/las-25-democracias-mas-antiguas-del-mundo/>.
- Online Etymology Dictionary. (s.f.). *Online Etymology Dictionary*. Obtenido de: <https://www.etymonline.com/word/nation>.
- Parekh, B. (2008). *A new politics of identity: political principles for an interdependent world*. Nueva York: Macmillan International Higher Education.
- Pillet, F. (2004). *La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico*. San Vicente del Raspeig: Universidad de Alicante.

- Polanía Torres, M. Á. (s.f.). *MUNUS*. Obtenido de: https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Archivos_de_usuario/Imagenes/Imagenes_Programas/Imagenes_Pregrado/Derecho/MUNUS_2018/9.pdf.
- Posada, E. (s.f.). *Identidad nacional, imagen exterior, democracia y paz*. Obtenido de: <https://es.scribd.com/document/165335182/IDENTIDAD-NACIONAL-IMAGEN-EXTERIOR-DEMOCRACIA-Y-PAZ>.
- Sánchez-Suárez, P. (2020). *Diplomacia coercitiva con poder aéreo. Principios básicos para su aplicación en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum. Obtenido de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.
- Semana. (1 de septiembre de 2012). Triunfo militar, empate diplomático. Obtenido de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/triunfo-militar-empate-diplomatico/263965-3/>.
- Semana. (11 de julio de 2020). *Se le fue la mano: Gustavo Petro está pateando el tablero*. Obtenido de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-con-su-llamado-a-desobediencia-civil-esta-pateando-el-tablero/685817>.
- Smith, A. (1991). *National identity*. Reno: Penguin Books.
- Spinner-Halev, J. y Theiss-Morse, E. (2003). National Identity and Self-Esteem. *Perspectives on Politics*, 1(3), 515-532. Obtenido de: www.jstor.org/stable/3688709.
- Tovar Pinzón, H. (s.f.). La manumisión de esclavos en Colombia, 1809-1851, Aspectos sociales, económicos y políticos. *Credencial Historia*, 59. Obtenido de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-59/la-manumision-de-esclavos-en-colombia-1809-1851>.
- Tsai, C. W., Lai, C. F., Chao, H. C. y Vasilakos, A. V. (2015). Big data analytics: a survey. *Journal of Big Data*, 2, 21.
- UCDP. (s.f.). *Uppsala Conflict Data Program*. Department of Peace and Conflict Research. Obtenido de: <https://ucdp.uu.se/encyclopedia>.
- Vargas, A. (12 de octubre de 2013). *Intereses Nacionales*. El Colombiano.
- Vega, M. (2017). Colombia es pasión: ¿identidad, imagen, marca? *Hojas Universitarias*, 64, 10-21. Obtenido de: http://editorial.ucentral.edu.co/ojs_uc/index.php/hojasUniv/article/view/883.