

III

INTERESES ESPECÍFICOS DE COLOMBIA

El acceso al espacio exterior como un interés nacional vital de Colombia

Óscar Zuluaga Castaño*, Héctor Fabio Aristizábal Mustafá**
y Kerly Sánchez Pesca***

Introducción

En las últimas dos décadas, el espacio exterior se ha constituido como una esfera cada vez más importante para todos los aspectos de la vida humana. La revolución de la información y las comunicaciones, que impulsó el proceso de globalización a niveles nunca vistos en la historia, viene transformando tanto la actividad privada como el comercio global y depende en gran medida de los satélites espaciales de comunicación, teledetección y

* Brigadier general de la Fuerza Aérea Colombiana, especialidad navegante. Es administrador de empresas, especialista en Logística Aeronáutica, así como en Comando y Estado Mayor, diplomado en Negociación y Resolución de Conflictos y magíster en Seguridad y Defensa Nacional. Actualmente se desempeña como subdirector de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Contacto: oscar.zuluaga@esdegue.edu.co.

** Coronel del Ejército Nacional perteneciente al arma de infantería. Es administrador de empresas y profesional y especialista en Ciencias Militares. Especialista en Comando y Estado Mayor, en Relaciones Internacionales y en Defensa y Seguridad Nacional; magíster en Relaciones y Negocios Internacionales. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares y de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Contacto: aristizabalh@esdegue.edu.co.

*** Coronel de la Fuerza Aérea Colombiana, piloto militar y administrador aeronáutico de la Escuela Militar de Aviación. Especialista en Seguridad y Defensa Nacional, así como en Comando y Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares y de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Contacto: sanchezk@esdegue.edu.co.

navegación. Del mismo modo, el espacio exterior se ha vuelto de vital importancia para las Fuerzas Militares de la mayoría de los Estados. Durante la Guerra del Golfo en 1991, las fuerzas estadounidenses y de la coalición confiaron en gran medida en el “terreno elevado” del espacio para apoyar las operaciones terrestres, marítimas y aéreas (Álvarez, Murillo, Hernández y Urbina, 2019, p. 21 y 23), y desde la implementación del Plan Colombia a inicios del siglo XXI, las Fuerzas Militares colombianas, con el uso de las capacidades del poder aéreo en la guerra contrainsurgente, apoyaron sus operaciones militares con datos y servicios proveídos por activos espaciales.

Esta creciente importancia del espacio ultraterrestre para el comercio internacional y la seguridad nacional lleva a considerar que el acceso y el usufructo del espacio exterior es un asunto de interés nacional de los Estados, incluyendo al caso colombiano. En tales circunstancias, este capítulo de libro pretende analizar en primera medida qué se entiende por “interés nacional” desde la perspectiva de la teoría del realismo clásico de las relaciones internacionales y cómo por consecuencia de los desarrollos tecnológicos espaciales y sus impactos en la economía y la seguridad del Estado, el espacio exterior ya se constituyó en un asunto de interés nacional para varios actores estatales. Posteriormente, se realiza una breve revisión histórica del acercamiento que Colombia ha tenido con relación al espacio ultraterrestre y se describe puntualmente cuáles han sido las acciones llevadas a cabo por parte del Estado colombiano para acceder a dicho entorno. Finalmente, se argumenta por qué el acceso colombiano al espacio exterior es un asunto de interés nacional vital, tomando en consideración la distinción entre interés vital, principal y periférico; asimismo, se enumeran los imperativos astropolíticos a cumplir por parte del Estado colombiano en pos de garantizar ese mismo acceso al espacio sideral.

El espacio exterior y el interés nacional

La concepción moderna del “interés nacional” remonta sus raíces al menos al siglo XV, con los aportes de uno de los más importantes precursores intelectuales de la teoría del realismo clásico: Nicolás Maquiavelo. El pensamiento de Maquiavelo representaba un repudio de las fuentes occidentales anteriores en el idealismo helénico, la moral bíblica judeocristiana y las enseñanzas de los eclesiásticos medievales como Santo Tomás de Aquino; en efecto, para él (1513), si bien un gobernante podía esgrimir espléndidos objetivos morales, sin el suficiente poder y la voluntad de usarlo nunca lograría cumplir con los objetivos políticos establecidos. Clausewitz (1989)

también contribuyó al enfoque del interés nacional, al considerar que todo comportamiento estatal estaba motivado por su necesidad de sobrevivir y de prosperar. Por consiguiente y para salvaguardar sus intereses, el Estado debía decidir racionalmente ir a la guerra; es decir, no debería haber otra razón para ir a la guerra que el de la persecución del interés nacional. En este punto, el concepto de la “razón de Estado” (*ragion di Stato, raison d’Etat*), estaba ya firmemente arraigado en el pensamiento europeo de los siglos XVII, XVIII y XIX.

Posteriormente y con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, Morgenthau, padre de la corriente del realismo clásico de las relaciones internacionales, abogaría por el fortalecimiento del poder coercitivo de los Estados Unidos para oponerse primero al nazismo y luego a la Unión Soviética, no por amor abstracto a la defensa de la libertad y la justicia, sino porque sus intereses nacionales más profundos estaban amenazados. Inspirado probablemente en precursores intelectuales como Maquiavelo (1513) y Clausewitz (1789), la teoría de Morgenthau (1948) era un argumento sobre cómo deberían comportarse los Estados, considerando que la política de un Estado estaría siempre orientada a mantener, aumentar o demostrar el poder del Estado, por lo cual el poder político siempre sería una relación psicológica entre quienes lo ejercen y aquellos sobre quienes se ejerce.

Morgenthau (1962) afirmaba que el interés nacional debía definirse en términos de poder, ya que es un interés en la producción o el mantenimiento de ciertos eventos o situaciones en el continuo histórico. Estos eventos o situaciones son una estructura de relaciones de poder que solo pueden ser producidas mediante el mantenimiento, la aplicación o la demostración de poder por parte de cada Estado, en congruencia realista con los intereses de poder nacionales de otros Estados. En este orden de ideas, identificaba dos niveles de interés nacional: el vital y el secundario. Para preservar el primero, que concierne a la supervivencia misma del Estado, no podía existir ninguna negociación o duda acerca de ir a la guerra; por lo tanto, los intereses nacionales vitales son relativamente fáciles de definir: la seguridad, la protección de las instituciones, las personas y los valores fundamentales. En contraste, los intereses secundarios, aquellos sobre los cuales un Estado tiene margen de maniobra para negociar, son más difíciles de definir. Por lo general, estos intereses se encuentran lejos del propio territorio y no representan una amenaza para la soberanía y la supervivencia del Estado. Además, los realistas también han distinguido entre intereses temporales y permanentes (Morgenthau, 1952), intereses específicos y

generales (Morgenthau, 1959), e intereses complementarios y conflictivos (Morgenthau, 1964).

En general, para la teoría del realismo clásico, el interés nacional de un Estado está determinado por una variedad de factores como la geografía, la ideología, los recursos y las capacidades de poder que garanticen la supervivencia en un mundo de anarquía (Rose, 1998). Al igual que los exponentes del realismo clásico, los realistas estructuralistas también parten del supuesto de que los Estados dependen en última instancia de sí mismos para sobrevivir en un sistema internacional anárquico (Waltz, 1979). Además, Waltz (2000) establecería que los intereses del Estado están definidos principalmente por la influencia del sistema internacional que busca la seguridad colectiva, la cual puede ser obtenida mediante el poder relativo de los Estados a través de la cooperación internacional. No es extraño, por lo tanto, que la valoración del interés nacional siempre se haya situado en el corazón mismo de las profesiones militares y diplomáticas que conducen a la formulación de las estrategias nacionales y al cálculo del poder necesario para apoyar dichas estrategias.

De acuerdo con Rose (1998), una gran parte del pensamiento en torno a los intereses nacionales debe tomar en consideración el componente geográfico, pues el territorio, una vía fluvial o un recurso natural, pueden tener un impacto especial en el interés nacional de un Estado. Y ya que el interés nacional se puede entender mejor dentro del marco geográfico, se observaría que la teorización en relaciones internacionales sobre el poder espacial comenzaría necesariamente con un análisis geopolítico relacionado con el espacio exterior que no puede separarse del interés nacional (Álvarez, Murillo, Hernández y Urbina, 2019). En consecuencia, la teoría realista proporcionaría información sobre la naturaleza de las políticas espaciales nacionales de los Estados, “ya que sería probable que los Estados que son capaces de desarrollar vastas capacidades terrestres, extiendan su alcance en el espacio exterior a medida que las tecnologías para este propósito estén disponibles” (p. 70).

En consecuencia, la nueva carrera espacial entre actores estatales (e incluso actores no estatales), por el acceso y el aprovechamiento de los bienes y servicios proveídos por el entorno del espacio exterior, sería una manifestación de la supervivencia en un ambiente altamente competitivo. Cabe destacar que, en solo una década, el número de Estados con satélites en órbita aumentó de 50 en 2008, a 82 en 2018 (Satellite Industry Association, 2019); asimismo, “en menos de 12 años, 20 nuevos actores estatales también han

comenzado a invertir en programas espaciales propios y a apoyar esfuerzos privados, con proyectos distintivos y simbólicos” (Álvarez, Corzo, Jaimes y Paredes, 2019, p. 341). Por lo tanto, la creciente dependencia tecnológica de los Estados en los servicios espaciales contribuye a la relevancia de la teoría realista para el análisis del espacio exterior como un asunto de interés nacional; el hecho de que Estados en vías de desarrollo como Brasil, Perú, Chile y/o Venezuela, hayan desarrollado programas espaciales nacionales destaca la relevancia de la teoría realista para ayudar a explicar por qué los Estados desarrollan esos programas, tomando en cuenta que ya se ha comenzado a utilizar el espacio exterior en apoyo del interés nacional. En efecto:

Con el advenimiento de las tecnologías espaciales, el interés nacional ahora incluiría el espacio exterior, ya que, si las rivalidades internacionales en la Tierra se proyectan en el espacio, las teorías sobre cómo los Estados las enfrentan en la Tierra también podrían extenderse al espacio. Debido a que los Estados tecnológicamente avanzados dependen en gran medida de los activos basados en el espacio, la capacidad de defender o destruir tales activos se convertiría en un imperativo de la seguridad nacional, como sucede en el caso de Estados Unidos, Rusia o China. (Álvarez, Murillo, Hernández y Urbina, 2019, p. 65)

Una forma de medir la creciente importancia que representa el espacio exterior para la supervivencia del Estado es analizar la dimensión de la economía espacial, ya que la relevancia económica del espacio ultraterrestre para el desarrollo y la prosperidad de los Estados es cada vez más evidente. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019), la economía espacial es la “gama completa de actividades y el uso de recursos que crean y proporcionan valor y beneficios a los seres humanos en el curso de la exploración, comprensión, gestión y utilización del espacio” (p. 30). Por lo tanto, incluye a todos los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo, suministro y uso de productos y servicios relacionados con el espacio exterior, que van desde la investigación y el desarrollo, la fabricación y el uso de infraestructura espacial (estaciones terrestres, vehículos de lanzamiento y satélites), hasta aplicaciones habilitadas para el espacio (equipo de navegación, teléfonos satelitales, servicios meteorológicos, etcétera), así como el conocimiento científico generado por tales actividades. De ello se deduce que la economía espacial va mucho más allá del sector espacial en sí, puesto que también comprende los impactos (tanto cuantitativos como cualitativos) de los productos, servicios y conocimientos derivados del espacio sobre la economía y la sociedad en la Tierra (Álvarez, Corzo, Jaimes y Paredes, 2019).

No obstante, el valor actual de la economía espacial se deriva principalmente de los satélites artificiales, ya que las operaciones que tienen lugar en órbita alrededor de la Tierra están asociadas casi exclusivamente con satélites, cuyo uso se ha vuelto mucho más común en los últimos años; desde que la Unión Soviética lanzó el Sputnik 1 en 1957, el número de satélites en órbita ha aumentado a 4.987 en 2019 (Satellite Industry Association, 2019). Un estudio de 2019 descubrió que el 87,5% de los US\$ 360 mil millones en ingresos generados de la economía espacial podrían atribuirse a los servicios comerciales por satélite (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019). Estos servicios son de importancia crítica para el funcionamiento de las economías de los Estados, incluyendo la economía colombiana. Tanto así, que los servicios de posicionamiento, sincronización y navegación, comunicaciones y observación de la Tierra, forman la columna vertebral de muchos procesos esenciales como, por ejemplo, las transacciones bancarias.

También son claves para las capacidades militares de los Estados y Colombia no es la excepción. Varios procesos estratégicos, desde la ejecución de operaciones más allá de la línea de visión, hasta la navegación de la flota de aeronaves de las Fuerzas Militares colombianas, dependen de los satélites espaciales. A largo plazo, también es probable que el espacio exterior desempeñe un papel en la transición energética global, ya que los elementos de tierras raras contenidos en cuerpos celestes como la Luna tienen un suministro cada vez más limitado en la Tierra y son necesarios para muchas tecnologías renovables (Álvarez y Trujillo, 2020).

En términos generales, el valor económico y militar de los satélites espaciales deriva de tres funciones: la primera es de posicionamiento, tiempo y navegación (PTN), que es esencial para el funcionamiento de gran parte de la infraestructura crítica de un Estado; la segunda, las comunicaciones por satélite, habilita tanto las comunicaciones civiles como militares y las actividades militares en teatros de operaciones distantes; tercera, la observación de la Tierra y la teledetección son cruciales para el monitoreo continuo de una amplia gama de fenómenos, como predecir el probable inicio y el patrón de propagación de los incendios forestales, llevar a cabo una agricultura de precisión o interceptar aeronaves del narcotráfico.

Sin PTN, los operadores militares colombianos no podrían comunicarse entre sí ni aprovechar los sistemas militares avanzados, ya que son críticos para las capacidades de comando y control, comunicaciones y sistemas de información de la Fuerza Pública, lo que las hace indispensables para cualquier

operación militar. Los aviones Kfir C-10, A-29 Súper Tucano y A-37 Dragonfly de la Fuerza Aérea Colombiana se basan en señales PTN para navegar en los espacios aéreos y atacar objetivos con precisión, mediante sistemas de armas que hacen uso de señales GPS para fijar un conjunto de coordenadas geográficas definidas para una misión. Las fragatas de la Armada de Colombia también dependen en gran medida de señales PTN, ya que los buques las utilizan para navegar los océanos y poseen una cantidad de sistemas de armas que no podrían funcionar sin ellas.

Los satélites han tenido una gran participación en el sector de las telecomunicaciones y sus tecnologías van en aumento, tanto en el número de clases como en el de sectores impactados (Zhao, 2019, p. 1). Estas tecnologías satelitales se encuentran inmersas en tantas formas que son transparentes para la gente en su cotidianidad y aunque en su momento fueron muy importantes para servicios como la televisión, hoy en día van evolucionando para hacer más importantes servicios como el video o su participación en la integración con las nuevas comunicaciones de 5G (Maniewicz, 2019, p. 4). Este desarrollo tecnológico satelital se necesita en todo el mundo y a nivel internacional se pretende, a través de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite, que estas capacidades puedan ser aprovechadas por todas las naciones, no solo por las potencias tecnológicas, sino también para que los países en desarrollo puedan beneficiarse de las ventajas de la tecnología satelital sobre los servicios que puede ofrecer la transmisión por cable (Toumi, 6 de enero de 2004). Otra área principal de interés comercial en el espacio han sido los servicios de teledetección, que implica la recopilación y parametrización de datos de la superficie de la Tierra utilizando una variedad de técnicas, entre las que se incluyen captación de imágenes, detección de infrarrojos y escaneo de radar a través de sensores (Ingeoexpert, 6 de julio de 2018). Tal vez el primer uso de la teledetección desde el espacio fue la recopilación de inteligencia militar, sin embargo, los satélites pueden proporcionar datos de considerable interés para los planificadores urbanos, cartógrafos, geólogos, agricultores y ambientalistas.

En definitiva, el mundo viene experimentando un proceso de transición hacia economías en las que la información es el motor más importante para el desarrollo y la prosperidad de los Estados. Por ejemplo, si bien los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos se centraron en el pasado en garantizar la disponibilidad y el flujo de petróleo, el futuro puede requerir un mayor interés en proteger y acceder al flujo de información. Como resultado, aumenta la importancia del acceso al espacio exterior como una

vía principal para el flujo sin obstáculos de la información en un mercado global. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos reconoce estos imperativos estratégicos y busca asegurar el libre acceso y uso del espacio ultraterrestre para apoyar la seguridad nacional y económica de los Estados Unidos (US Government Department of Defense, junio de 2020, p. 1).

Es decir, el espacio exterior se ha convertido en activo mercantil (Álvarez, Murillo, Hernández y Urbina, 2019) y en un recurso nacional crítico (Dudley y Gangale, 2012). Según Álvarez, Ramírez y Castaño (2018), un interés nacional vital sería “aquella situación o beneficio deseado por una nación, que se constituye en un elemento indispensable para la supervivencia del Estado” (p. 119); para Frankel (1970), un interés nacional vital es aquel que representa las aspiraciones de la nación y que comprenderían factores históricos, geográficos, de recursos, así como metas a largo plazo; mientras que para Burchill (2005), los intereses nacionales vitales “son aquellos que están relacionados con el objetivo final de la política exterior de un Estado-nación” (p. 3).

Pues bien, la Política Espacial Nacional (PEN) de 2010 de los Estados Unidos proclama que este país “considera que la sostenibilidad, la estabilidad y el libre acceso y uso del espacio son vitales para sus intereses nacionales” (*National Space Policy of the United States of America*, 2010, p. 3). Por su parte, la Estrategia Nacional de Seguridad Espacial de los Estados Unidos de 2011 establece que “el espacio es vital para la seguridad nacional de Estados Unidos y nuestra capacidad para comprender las amenazas emergentes, proyectar el poder a nivel mundial, realizar operaciones, apoyar los esfuerzos diplomáticos y permitir la viabilidad económica global” (Department of Defense United States of America, enero de 2011, p. 1).

Para el caso de la República Popular de China, el Libro Blanco de la Estrategia Militar de 2015 describe el espacio exterior como un “dominio crítico” y hace eco de su importancia para los intereses nacionales chinos (Ministry of National Defense of the People’s Republic of China, 2014) mientras que la Federación de Rusia define las amenazas, en gran medida, en términos tradicionales de protección territorial contra desafíos militares y considera que los activos espaciales son vitales para la comunicación y la defensa militar (Jackson, 2018); además, la estrategia del espacio exterior de Rusia se ajusta a sus esfuerzos de seguridad y política exterior, que se centran en afirmar la autoridad y el prestigio de ese país (Álvarez y Quiroga, 2019).

Empero, los esfuerzos militares son solo una parte de un complejo conjunto de herramientas que Rusia, China y otros actores esgrimen en un

entorno que consideran cada vez más hostil. El espacio exterior está continuamente más congestionado con otros actores estatales y no estatales, incluidas las empresas privadas. Y esta proliferación de actores tiene lugar justo en el momento cuando las estrategias militares de diversos gobiernos se han visto obligadas a reconsiderar qué “campos de batalla”, previamente separados unos de otros (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio), ya no pueden seguir considerándose de tal manera, particularmente en el contexto de una nueva competencia estratégica del siglo XXI que tiene como centro de gravedad operacional al espacio ultraterrestre (Defense Intelligence Agency, enero de 2019, pp.13-23).

En 2019, una serie de anuncios destacó la creciente importancia del espacio exterior para la seguridad y la defensa nacionales; por ejemplo, en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de noviembre de 2019 en Bélgica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) declaró el espacio exterior como un “dominio operativo” para dicha alianza (*Actualidad. rt.*, 20 de noviembre de 2019). Según el International Institute for Strategic Studies (2020, pp. 17-20), este reconocimiento emergente de que el espacio exterior es otro dominio de competencia militar y potencial conflicto entre Estados, plantea numerosas preguntas. Algunas de ellas son cómo organizar las fuerzas espaciales militares y cómo proteger los satélites espaciales contra los ataques militares, al tiempo que se desarrollan los medios ofensivos para interferir con los activos espaciales de los adversarios. También se plantean preguntas relacionadas con el rápido crecimiento de los sistemas espaciales del sector privado y cómo estos pueden impulsar la competencia o ser apalancados por las fuerzas armadas de los Estados, así como de qué manera pueden integrarse mejor las operaciones espaciales militares con las operaciones tradicionales en aire, tierra, mar y ciberespacio. Finalmente, se plantean preocupaciones sobre cuál podría ser el daño colateral de una acción militar ofensiva en el espacio ultraterrestre o en estaciones terrestres, a los servicios espaciales globales que sustentan la vida comercial y social moderna.

Y este tipo de preocupaciones en la correlación economía-seguridad ha sido parte del histórico cálculo estratégico de los Estados. Por ejemplo, a medida que el comercio europeo comenzó a expandirse a otras regiones del mundo en siglos anteriores, la apertura de nuevas rutas comerciales y el establecimiento de puestos de avanzada en el extranjero fueron emprendidos inicialmente por empresas aparentemente privadas, como la British East India Company (Blakemore, 18 de febrero de 2020). Sin embargo, las

potencias europeas eventualmente encontraron necesario crear grandes armadas y fuerzas expedicionarias para proteger las rutas marítimas, así como las propiedades extranjeras de sus comerciantes. Además, los conflictos entre grandes potencias que surgieron de disputas predominantemente locales, con frecuencia implicaron enfrentamientos entre las fuerzas militares rivales en el mar y en territorios muy alejados de las costas europeas. De la misma manera, los futuros conflictos en la superficie de la Tierra inevitablemente implicarán intentos de interrumpir las nuevas “líneas de comunicación” en el espacio.

Y al igual que se pidió a las marinas de los Estados que protegieran las líneas de comunicación marítimas, las Fuerzas Militares tendrían un papel cada vez más creciente en la protección de las líneas de comunicación espaciales. Por consiguiente, y como parte de las reformas militares anunciadas en 2015, China estableció la Fuerza de Apoyo Estratégico (FAE) para integrar las capacidades de ciberespacio, espacio y guerra electrónica en operaciones militares conjuntas (Fernández Hidalgo, 24 de diciembre de 2015). Ese mismo año, la Federación de Rusia reorganizó sus programas espaciales militares y civiles, creando las Fuerzas Aeroespaciales, una fusión de las antiguas Tropas de Defensa de la Fuerza Aérea y las Fuerzas Aeroespaciales (McCabe, 9 de febrero de 2017). Esta nueva fuerza tiene la misión de realizar lanzamientos espaciales y mantener el sistema de alerta temprana de misiles balísticos, la red de control de satélites y la red de vigilancia espacial.

Por su parte, en agosto de 2019, Francia anunció que elevaría su Comando Espacial Conjunto existente a un Comando Espacial, bajo el nombre de Fuerzas Aéreas y Espaciales Francesas, mientras que el Reino Unido presentó su Estrategia Espacial de Defensa a mediados de 2019, al tiempo que anunció inversiones en sistemas espaciales militares (*DW*, 13 de julio de 2019). Y en sintonía con la creciente importancia de la relación entre acceso y control del espacio exterior y seguridad nacional, Estados Unidos creó la Fuerza Espacial el 20 de diciembre de 2019, con la promulgación de la Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 2020, para proteger sus intereses y aliados en el espacio exterior, así como proporcionar mayores capacidades espaciales al empleo conjunto de las Fuerzas Militares estadounidenses (21 de diciembre de 2019).

La carrera espacial del siglo XX había estado dominada principalmente por países tecnológicamente avanzados, como Estados Unidos, la Unión Soviética (ahora Federación de Rusia), Reino Unido, Francia y la República Popular de China, entre otros. Pero el siglo XXI ha demostrado que el

espacio exterior ya no es un escenario monopolizado por un puñado de Estados; en efecto, nuevos actores estatales y no estatales participan de la nueva carrera espacial, hasta el punto de que otrora Estados del tercer mundo, como Brasil o India, poseen en la actualidad programas y tecnologías espaciales propias, que como parte de sus políticas estratégicas y de desarrollo les ayudan en la garantía de sus intereses nacionales. Pero incluso Estados con menores niveles de desarrollo, como Argentina, Ecuador, Perú y Chile, han venido implementado sus políticas espaciales, “mediante la creación de agencias espaciales nacionales, y la compra y/o producción de satélites y tecnología espacial relacionada, ya sea a través de esfuerzos estatales, privados o conjuntos” (Álvarez, Molano, Corredor y Zorilla, p. 242). Ello demuestra cómo, para la mayoría de los países en América del Sur, el acceso al espacio exterior también se constituye en un asunto de interés nacional (Figura 1).

Figura 1. Alusiones a la importancia estratégica del espacio exterior en América del Sur

	Documento	Alusión
	Argentina Libro Blanco de Seguridad y Defensa, p. 62	Mención de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, CONEA como agencia de importancia.
	Ecuador Política de Defensa Nacional, pp. 20 y 60	Implementación de políticas que permiten una explotación del recurso aeroespacial.
	Perú Libro Blanco de Seguridad, pp. 69, 70, 91	Involucran el tema aeroespacial como propulsor de la defensa aeronáutica.
	Brasil Livro Branco de Defesa Nacional, pp. 41, 42, 58, 111, 149 principalmente	Hablan de lo aeroespacial como “sector” y como “sistema” que fortalece la defensa aérea. Mencionan el espacio exterior como un tema de “primera importancia” y un “sector estratégico”.
	Chile Libro de Defensa Nacional de Chile, pp. 61, 287, 289, entre otras	Es eje estratégico para ciberdefensa, guerra electrónica, sistemas de mando y control, teledetección, telecomunicaciones, geoinformación, medicina aeroespacial e industria aeroespacial.

Fuente: elaboración propia de los autores.

Colombia y el espacio exterior

Casualmente, la historia espacial en Colombia parece coincidir con los movimientos emancipadores que dieron fin a la colonización española en territorio neogranadino. En 1803, José Celestino Mutis construyó el Observatorio Astronómico y solicitó al militar y astrónomo Francisco José de Caldas que administrara el recinto, desde donde se hicieron los primeros estudios sobre astros en Colombia y en donde, además, se reunieron los próceres que declararon la independencia (González Bernal, febrero de 1997). Pero la importancia histórica del Observatorio no solo se finca en hechos políticos, sino también sobre circunstancias científicas; se trató de la primera edificación técnicamente construida para el estudio de los astros en todo el continente americano y el único que hubo en la mitad del mundo durante setenta años (cuando inauguraron el de Quito), lo que permitió observar los astros en ambas latitudes con facilidades de proporción en términos de su distancia con la línea ecuatorial (Cosoy, 16 de junio de 2017). Si bien las anotaciones de los telescopios de Caldas supusieron el origen de las investigaciones espaciales en Colombia, las más notables fueron las del ingeniero Julio Garavito, primer licenciado en matemáticas del país, quien tras ser director del observatorio astronómico desde 1892, hizo méritos encontrando un cráter en la luna, el cual fue nombrado como “cráter Garavito” por la Unión Astronómica internacional en 1970 (Congote Gutiérrez, 11 de marzo de 2020).

A pesar de la temprana asociación de Colombia con la exploración cósmica, el país tuvo que esperar hasta la segunda mitad del siglo XX para comenzar a dar los primeros pasos significativos en el desarrollo de un programa espacial: el primer paso para acercar a Colombia al ámbito espacial fue la emisión del CONPES 239 del 26 de marzo de 1969, durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, en el cual se estipulaba que:

La Junta Administradora de Telecom decidió el 21 de junio de 1967 adoptar como solución para la adecuada prestación del servicio internacional de telecomunicaciones, el establecimiento de una estación terrestre que permitiera al país utilizar los servicios de los satélites de propiedad del Consorcio Internacional de Comunicaciones por Satélite (INTELSAT) del cual es socio Colombia, por considerarlo el sistema más adecuado para las necesidades del país. Esta decisión la tomó la empresa después de realizar un estudio comparativo entre los sistemas del cable submarino y satélite. (Departamento Nacional de Planeación, 26 de marzo de 1969, p.1)

Hasta ese momento, la intención era construir una estación terrestre para comunicaciones espaciales, con el deseo de mejorar la conectividad de Colombia, particularmente con las regiones más apartadas de la geografía nacional. Posteriormente y con el objetivo de obtener satélites propios, el Gobierno colombiano emitió el primer documento real con alcance espacial, el CONPES 1421 del 24 de marzo de 1977, “el cual tenía como objetivo central la adquisición de un satélite principal de comunicaciones a partir de 1980” (Quiroga, Gutiérrez, Núñez y Rico, 2019, p. 25). El CONPES 1421 de 1977 afirmaba que:

Los avances tecnológicos en la fabricación de satélites y la diversidad de usos de la órbita geoestacionaria a finales de la década del 80 harán muy frecuentes los enlaces satelitales frente otras tecnologías. Para Colombia facilitaría el logro de las metas del gobierno en materia de agilización de las telecomunicaciones de unificación de la red de larga distancia, actualmente operada por diversas instituciones del Estado. Además, le permitiría estar presente en su segmento de órbita geoestacionaria de incalculable importancia para la humanidad a partir de 1985, para fines diferentes a las telecomunicaciones, entre los cuales cabe señalar: radiodifusión, informaciones meteorológicas, geológicas, geodésicas geofísicas, información militar e investigaciones científicas solares. (Departamento Nacional de Planeación, 24 de marzo de 1977, p. 2)

Nótese que es la primera vez que se hizo la observación sobre la importancia de los satélites para temas militares. De hecho, en el mismo CONPES se alude a un leve altercado diplomático (por el reclamo de Colombia acerca de que el segmento de la órbita geoestacionaria haría parte de los recursos naturales del país), que sería uno de los antecedentes que justificarían la adopción de un satélite propio para el país, proyectado a ser lanzado directamente por la NASA en 1980 (y un segundo en 1987), es decir, durante los gobiernos de Belisario Betancourt y Virgilio Barco (Departamento Nacional de Planeación, 1977). Sin embargo, y a pesar de las intenciones iniciales de la década de los setenta, habría que esperar hasta finales del siglo XX para que se materializara una “estrategia de llevar servicios a zonas sin ninguna alternativa de comunicación, basada fundamentalmente en la adquisición de servicios satelitales a terceros” (Silva, Corredor y Álvarez, 2019, p. 60), con la implementación en 1999 de los programas Compartel y Vive Digital del Ministerio de las Telecomunicaciones.

Por su parte, aunque el CONPES 2584 del 4 de marzo de 1992, sobre la optimización del sistema aeroportuario y aeroespacial, era un documento

que no estaba orientado específicamente al tema espacial estratosférico, sí tocaba asuntos relacionados con la aeronáutica civil (y abordaba tangencialmente la militar), en cuanto a los sistemas de control aéreo, y concluía que:

El sistema [de control del espacio] es deficiente y en buena parte obsoleto, lo cual no garantiza la disponibilidad y confiabilidad del sistema nacional integrado [...] El cubrimiento de radio ayudas no llega al 50% de lo requerido, especialmente en la Costa Pacífica y en los Antiguos Territorios. (Departamento Nacional de Planeación, 4 de marzo de 1992, p. 7)

El CONPES 2584 se hace importante como antecedente porque fomenta consideraciones en torno a la importancia de fortalecer los sistemas de telecomunicaciones basados en radar, algo fundamental para el tráfico de cualquier aeronave, incluyendo las que prestan el servicio de la defensa nacional¹.

No obstante, sería hasta la primera administración del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) que se avanzó significativamente en el proceso de Colombia para alcanzar las estrellas, con la creación de la Comisión Colombiana del Espacio (CCE), constituida por medio del Decreto 2442 del 18 de julio de 2006, con la intención de crear un órgano intersectorial de consulta, coordinación, orientación y planificación, que orientara la ejecución de la política nacional para el desarrollo y la aplicación de las tecnologías espaciales (Presidencia de la República, 18 de julio de 2006). En la segunda administración de Álvaro Uribe (2006-2010), y esta vez por iniciativa privada de estudiantes, profesores y directivas de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia lanzaba el 17 de abril de 2007 el primer satélite desarrollado en el país, denominado Libertad 1 (de 10 centímetros cúbicos y un kilogramo de peso), el cual luego de enviar cerca de 11.000 paquetes de datos, alcanzaría su vida útil en 2014 (Joya Olarte, s.f.).

¹ Lo anterior se une a disposiciones de carácter legal, de las cuales, por limitaciones de espacio, solo se trae a colación la Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro como “una unidad administrativa especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin personería jurídica, con autonomía técnica, administrativa y financiera” y se dictan otras disposiciones (Congreso de Colombia, 30 de julio 30 de 2009, p. 14). El objeto de la Agencia Nacional del Espectro consiste en entregar el soporte técnico que se requiera para asuntos relacionados con la administración del espectro radioeléctrico, asunto conjuntamente coordinado con las autoridades que deban cumplir funciones relacionadas con el espectro. Este antecedente es importante en la medida en que evidenciaba la necesidad creciente de enfocar recursos financieros y de capital humano a las telecomunicaciones, con tal de efectivizarlas en beneficio de los sectores económicos y de seguridad, como lo deja ver el Decreto 93 de 2010 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 19 de enero de 2010).

Con el Decreto Presidencial 2516 de 2013, el gobierno de Juan Manuel Santos creó formalmente un programa presidencial que cumpliría, entre otras funciones con:

- 1) Proponer la Política Nacional Espacial y las acciones y estrategias que fomenten el desarrollo espacial del país.
- 2) Orientar y promover la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Espacial y la ejecución de planes derivados, programas y proyectos relacionados con el Desarrollo Espacial Colombiano.
- 3) Promover la coordinación interinstitucional e intersectorial que contribuya al Desarrollo Espacial Colombiano.
- 4) Promover y coordinar acciones con las autoridades correspondientes para el cumplimiento de la normativa espacial vigente en el país.
- 5) Promover, fomentar, coordinar e impulsar programas académicos, el desarrollo científico y tecnológico y la industria aeroespacial en el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- 6) Proponer, desarrollar y coordinar estrategias de comunicación y difusión, que permitan dar a conocer los beneficios de las tecnologías espaciales para el desarrollo del país y bienestar de los colombianos.
- 7) Fomentar la apropiación del conocimiento y la tecnología en temática espacial para el beneficio social.
- 8) Incentivar, promover y apoyar la investigación científica, tecnológica y la innovación en temas aeroespaciales.
- 9) Promover la formación de capital humano especializado en áreas relacionadas con el sector aeroespacial. (Presidencia de la República, 15 de noviembre de 2013, p. 2)

Aprovechando el creciente interés por acelerar la presencia colombiana en el espacio exterior, se lanzaría el segundo satélite colombiano, el FAC-SAT-1, esta vez bajo el liderazgo de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC). Este nanosatélite de la FAC continúa en órbita baja tomando fotografías de la geografía colombiana, las cuales han sido empleadas por algunas agencias del Estado, como el Instituto Agustín Codazzi y las corporaciones autónomas regionales (Latam Satelital, 3 de diciembre de 2018). Y recientemente, con la emisión del CONPES 3983 del 13 de enero de 2020, el gobierno del presidente Iván Duque Márquez le apuesta a una política de desarrollo espacial que habilite condiciones para la competitividad nacional, reconociendo en primera instancia 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. En consecuencia, el país no ha aprovechado los beneficios

de un sector que ha mostrado tener un alto potencial para impulsar el desarrollo en el mundo. (Departamento Nacional de Planeación, 13 de enero de 2020, p. 2)

Parece muy significativa la falta de conciencia acerca de la importancia geoestratégica de acceder al espacio y lograr una escalonada autonomía; como ejemplo se puede tener el título del artículo que escribió el exvicepresidente Germán Vargas Lleras, “El satélite, un juguete caro”, en el que habla de 350 millones de dólares que costaría el satélite versus los casi dos millones que paga el país por imágenes satelitales, desconociendo otros factores como la necesidad, la calidad y la oportunidad requeridas en ciertas imágenes (Gutiérrez, 5 de marzo de 2020). Pareciera entonces que debemos aceptar la escasa intervención de los últimos quince gobiernos y declarar la importancia de la exploración aeroespacial colombiana como el germen que, unidamente con las condiciones de desarrollo que ha ido alcanzando el país, podrá permitir el comienzo de este sueño espacial colombiano, el cual no necesariamente tenemos que enfrentarlo solos, sino que mediante acuerdos de cooperación, como el que firmó Colombia junto con Chile y Brasil para participar en el programa de observación y vigilancia de la Tierra que tiene la Unión Europea, sea posible dar pasos más largos y rápidos en la consecución de los logros que esperamos (Mello, 2018), dentro de los cuales se encuentra uno que es imperativo: el acceso al espacio como política de Estado.

Fotografía de la Bahía de Cartagena de Indias tomada por el satélite colombiano FACSAT-1, el 16 de junio de 2019.

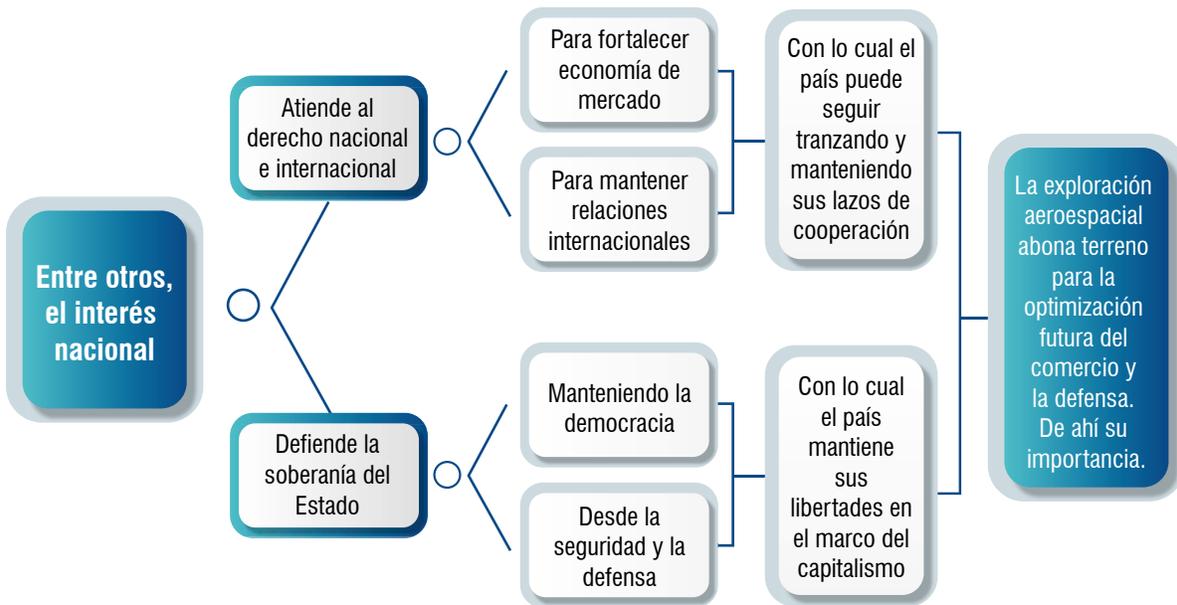


Fuente: Fuerza Aérea Colombiana, Centro de Investigación en Tecnologías Aeroespaciales.

El acceso al espacio exterior como un interés nacional vital para Colombia

Según Miskel (2002), hay dos escuelas de pensamiento básicas sobre cómo deben definirse los intereses nacionales. La escuela realista afirma que los intereses nacionales deben definirse en términos del poder tangible y la esfera de influencia de un Estado con relación a otros Estados; en este sentido, la forma más importante de poder tangible es la capacidad militar y el desafío del estadista en mantener un equilibrio de poder militar que sea favorable para su Estado y garantice la seguridad nacional. La otra escuela, de naturaleza idealista, sostiene que los intereses nacionales deberían definirse de manera más amplia para abarcar valores intangibles, pero no obstante muy apreciados, como los derechos humanos, el desarrollo económico y la prosperidad nacional (Figura 2).

Figura 2. Razonamiento sobre el interés nacional en función de la política espacial



Fuente: elaboración propia de los autores.

Pues bien, el espacio exterior es vital para los intereses nacionales colombianos por razones que van más allá del cálculo tradicional de la seguridad nacional. Las tecnologías espaciales han traído beneficios incomparables a la humanidad y Colombia también ha ganado de manera significativa gracias a

la comunicación por satélite y las capacidades de transmisión, a pesar de que aún el país dependa de otros Estados y empresas privadas extranjeras para la provisión de estos servicios. Hoy en día, los satélites de observación de la Tierra proporcionan información crítica para la predicción del clima y la gestión de desastres, que derivan a su vez en aplicaciones significativas para la pesca, el manejo de agua dulce, la protección contra incendios forestales y la deforestación, la vigilancia al tráfico de especies y la minería ilegal, entre otros. Así mismo, la navegación por satélite ha impulsado a múltiples industrias, desde el transporte tradicional hasta las aplicaciones para la entrega de productos a domicilio, servicio que ha mostrado ser crucial en época del COVID-19.

La escisión de las tecnologías espaciales ha beneficiado a múltiples sectores, y en los últimos años, el deseo humano por la exploración cósmica, la minería espacial, el turismo espacial, la energía solar espacial y el rápido transporte suborbital, se presentan como algunos posibles nichos de mercado producto de las tecnologías espaciales. Colombia debería aprovechar esta oportunidad para impulsar su crecimiento y su productividad económica, creando nuevas oportunidades laborales mediante la promoción del emprendimiento en el sector espacial, así como para avanzar en la investigación científica mediante la creación de un entorno propicio que respalde la investigación de la más alta calidad y promueva la innovación tecnológica, a través de la construcción de instalaciones que permitan el desarrollo de tecnologías de vanguardia.

No obstante, hay que reconocer que el espacio exterior es también un dominio donde opera la seguridad y la defensa nacionales. Si bien existen concepciones alternativas del interés nacional, como ya se ha ilustrado en páginas anteriores, Drew y Snow (2006) sugieren que los intereses nacionales están divididos en tres componentes básicos: interés nacional vital, principal y periférico. El interés nacional vital estaría definido por tres características básicas: 1) la afectación de un interés vital es inaceptable para el Estado; 2) el recurso de la guerra es una acción legítima y probable en defensa de un interés nacional vital; y 3) los intereses vitales tienen una clara continuidad en el tiempo, ya que es muy raro que se desarrolle un interés vital de la noche a la mañana, ni es común que la naturaleza de un interés vital fluctúe significativamente con el paso de los años.

Por su parte, los intereses nacionales principales y periféricos no requieren que un Estado recurra a la guerra si estos se encuentran amenazados.

² Bajo estas consideraciones, los intereses vitales surgen de una combinación duradera de la posición geográfica, la cultura política, la economía y el poder de un Estado.

Muchos intereses se dividen en estas dos categorías y pueden abordarse de varias maneras; en efecto, Colombia con frecuencia emplea herramientas diplomáticas y jurídicas para asegurar sus intereses principales y periféricos, así incluso no los tenga claramente definidos. Sin embargo, sin identificar sus intereses vitales, Colombia no tiene manera de saber cuándo o cómo deben responder el Estado y los estrategas, al igual que los responsables políticos se ven obligados a elegir entre la acción o la inacción como opciones para declarar lo que es importante para la seguridad nacional.

En este orden de ideas, y considerando que los intereses nacionales vitales “al ser permanentes y de largo plazo, incluirían aquellos intereses condicionados por la geografía, que por su propia naturaleza no mutarían significativamente en el tiempo” (Álvarez, Ramírez y Castaño, 2018, p. 124), el ejercicio de determinar algunos intereses nacionales vitales de Colombia se hace menos engorroso si se toma en cuenta el carácter geográfico de dichos intereses. En este sentido, a dichos intereses nacionales vitales se les denomina imperativos geopolíticos, es decir, aquellas necesidades estratégicas que un Estado debe satisfacer para la garantía de la seguridad, la prosperidad y el desarrollo, determinados por la geografía de dicho Estado y la de sus vecinos (Álvarez, 2017).

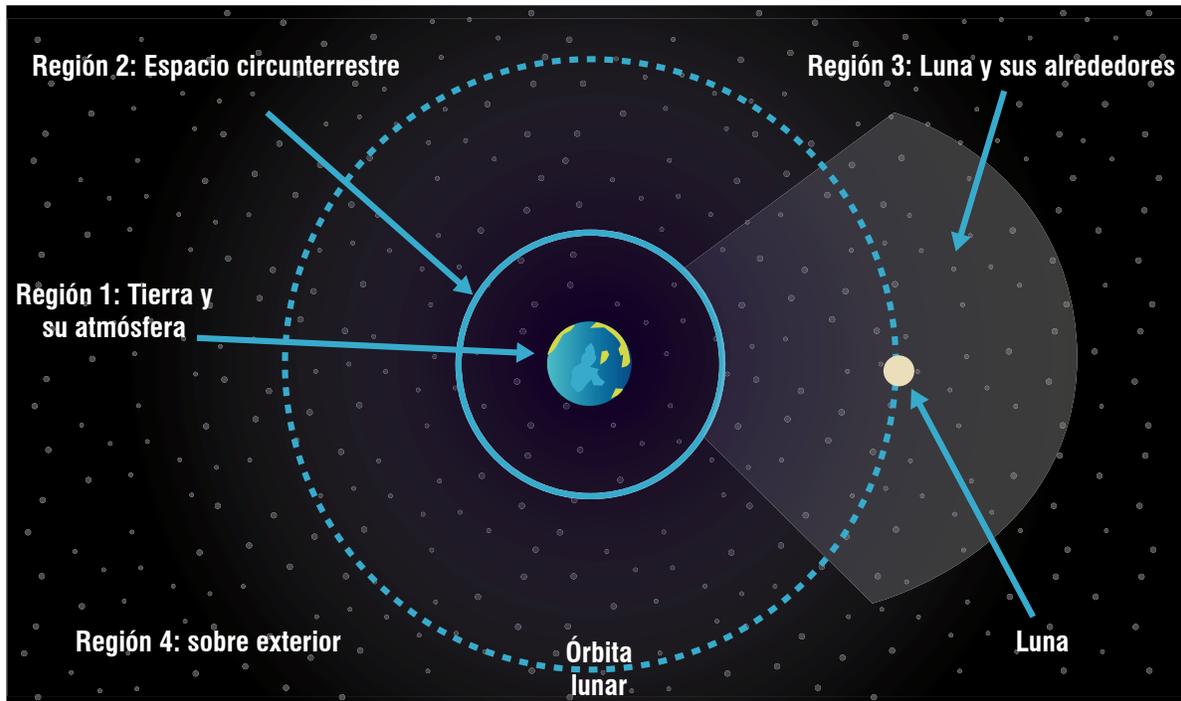
Con base en lo anterior, Álvarez (2017) expuso tres imperativos geopolíticos de carácter terrestre de Colombia: 1) proteger el núcleo vital o *heartland* del país, en donde se concentra el 74% del producto interno bruto de la nación, el 80% de la población y el 50% de la producción de alimentos; 2) controlar el *binterland* del país, que comprende la región adyacente al núcleo vital y que conecta al triángulo de oro de Colombia con el mar Caribe y el océano Pacífico; y 3) ocupar los espacios vacíos insulares, terrestres y fluviales de Colombia que no se encuentran bajo el control efectivo del Estado.

Álvarez, Moreno y Gómez (2017) también identificaron seis imperativos hidropolíticos para Colombia: 1) proteger y conservar el núcleo vital hidropolítico del Estado, es decir, la cuenca Magdalena-Cauca; 2) habilitar el *binterland* hidrográfico del Pacífico y de la cuenca del río Atrato; 3) habilitar el espacio vital hidropolítico de Colombia que componen las vertientes hidrográficas de la Amazonia y la Orinoquia; 4) ocupar los espacios vacíos hidropolíticos de Colombia; 5) utilizar la vertiente hidrográfica del Catatumbo como instrumento de proyección de poder del Estado colombiano hacia Venezuela; 6) vigilar por parte de actores estatales o no estatales extranjeros y negar a los actores al margen de la ley el acceso y control de los activos hidrográficos de Colombia. Finalmente, Álvarez y Namen (2019) consideraron un séptimo

imperativo hidropolítico, consistente en la proyección del poder marítimo colombiano en la Antártida.

Así como la tierra, el mar y el aire, el espacio exterior también debe considerarse como un escenario geográfico, ya que si bien es físicamente indivisible, la topografía invisible de los pozos de gravedad y las emisiones electromagnéticas permiten discernir regiones particulares en la vastedad de dicho escenario. Este es el campo de estudio de la “astropolítica”, una extensión de las teorías de la geopolítica clásica de los siglos XIX y XX a la conquista humana del espacio exterior, basada en una visión neorrealista de la competencia estatal y privada en el acceso y el usufructo del espacio ultraterrestre. Según Dolman (2005), la “astropolítica analiza la relación entre el espacio ultraterrestre y la tecnología, así como el desarrollo de directrices y estrategias de carácter político y militar” (p. 12), mientras que la “astroestrategia es la identificación de ubicaciones críticas en el espacio ultraterrestre y la Tierra, cuyo control puede proporcionar el dominio militar, económico y político del espacio exterior” (p. 12).

Figura 3. Regiones espaciales de Collins



Fuente: Álvarez, Benavides y Ramírez (2019, p. x)

Por lo tanto, el acceso al espacio exterior debería ser considerado un interés nacional vital para Colombia. Así mismo y como resultado de dicho interés, Colombia también contaría con unos imperativos astropolíticos, considerando estos como “las necesidades estratégicas de carácter espacial que un Estado debería perseguir si quiere lograr su propia seguridad multidimensional y proyectar su influencia en el plano regional o mundial (Álvarez, Benavides y Ramírez, 2019, p. 132); por consiguiente, según estos autores, los intereses geopolíticos en el espacio exterior se pueden definir como “aquellas oportunidades para lograr: 1) la máxima libertad de acción; 2) el desarrollo completo de las capacidades espaciales y 3) el aprovechamiento de las posiciones geoestratégicas y de los recursos del espacio” (p. 184), en cuatro regiones astropolíticas en particular (Collins, 1989, citado por Álvarez, Benavides y Ramírez, 2019, p. x): 1) la región de la Tierra y su atmósfera; 2) la región del espacio circunterrestre; 3) la región del espacio cislunar; y 4) el sobre exterior, o el resto del sistema solar y galáctico (Figura 3).

Por consiguiente, de acuerdo con Álvarez, Benavides y Ramírez (2019), el primer imperativo astropolítico de Colombia es asegurar una “cabeza de playa” en la región astropolítica de la Tierra y su atmósfera, mediante la operación de un puerto espacial en la geografía colombiana, “que no solo le otorguen al Estado colombiano la autonomía de desarrollar sus propias misiones espaciales, sino también de ofrecer servicios de lanzamiento a otros Estados y empresas privadas, aprovechando la condición estratégica de país ecuatorial” (p. 143). El segundo imperativo astropolítico de Colombia sería extenderse al espacio circunterrestre, ocupando con satelitales colombianos las órbitas LEO, MEO y GEO³. De las tres clases de órbita, es fundamental situar un satélite en la órbita geoestacionaria (Figura 4), “ya que su valor estratégico radica en que es el único lugar en el espacio terrestre en el que se pueden colocar satélites estacionarios y de larga duración” (p. 157). Además, lograr dicho acometido le permitiría al Estado colombiano cumplir con la tarea inconclusa del ejercicio de soberanía territorial en la órbita geosincrónica, si se toma en consideración lo estipulado en el artículo 101 de la Constitución Política de Colombia de 1991:

³ Las órbitas LEO, o de baja altitud, se sitúan entre 150 y 800 kilómetros sobre la superficie de la Tierra y son particularmente útiles para el reconocimiento del planeta (observación militar y gestión de recursos), así como misiones de vuelo tripulado, pues permiten de 14 a 16 órbitas completas por día. Las órbitas MEO, o de altitud media, permiten de 2 a 14 órbitas por día y varían de 800 a 35.000 kilómetros de altitud. Por su parte, las órbitas de gran altitud o GEO, de al menos 35.000 kilómetros, orbitan el planeta no más de una vez al día, por lo que cuando el periodo orbital es idéntico a una rotación completa de la Tierra, se logra una órbita geosincrónica (Poveda y Álvarez, 2019).

Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

Figura 4. Reinterpretación geopolítica del territorio de Colombia



Fuente: elaboración propia de los autores.

El tercer imperativo astropolítico de Colombia es proyectarse al espacio cislunar y a la Luna, ya que “en el intento de darle a un futuro programa

espacial colombiano una dirección estratégica de largo plazo, acceder a la Luna debería ser un interés nacional de Colombia” (Álvarez, Benavides y Ramírez, 2019, p. 173). Lograr dicho imperativo requerirá, por el momento, que el país participe, a través de la cooperación internacional, con otras agencias espaciales y/o corporaciones privadas, en aras de desarrollar el conocimiento y las capacidades tecnológicas necesarias para lograr dicho acometido. Finalmente, un cuarto imperativo astropolítico de Colombia sería aventurarse al resto del sistema solar, comenzando por Marte, mediante la geoestrategia de “participación en misiones conjuntas de sondas exploratorias con otros Estados que ya cuentan con un acervo técnico y experiencial en los viajes al espacio profundo” (p. 180). Una estrategia espacial nacional debe ser lo suficientemente ambiciosa; sin embargo, avanzar hacia la visión a largo plazo del espacio sería un primer paso, ya que luego vendrían las dificultades inherentes de diseñar e implementar un programa espacial que materialice los fines establecidos en dicha estrategia (Sadeh, 2010). En consecuencia, un programa espacial requiere integrar las necesidades de seguridad nacional, seguridad económica y seguridad humana, cuando se trata de desarrollar activos, capacidades e infraestructura espacial.

Conclusiones

El espacio exterior se ha convertido en una parte crítica de la economía global y la vida cotidiana de la mayoría de los colombianos. Es esencial para el pronóstico del tiempo, el monitoreo del clima, el mantenimiento de la infraestructura global de comunicaciones y el transporte. Asimismo, el espacio exterior ya se viene consolidando como una parte integral de la futura competencia militar entre los Estados, y a medida que más países invierten en capacidades basadas en el espacio para mejorar sus intereses de seguridad nacional, la tendencia a buscar capacidades de contrapoder espacial que aseguren el acceso propio al espacio exterior, mientras a su vez interfieran con las capacidades del adversario de hacer lo mismo, se convertirá en una regla generalizada en la interacción estatal en dicho entorno geográfico, independientemente de lo que se haya acordado hasta el presente en la Comisión del Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre de las Naciones Unidas y en los cinco tratados que conforman el cuerpo jurídico del derecho internacional del espacio ultraterrestre (Álvarez y Corredor, 2019).

Por ende, los autores de este capítulo sostienen que el acceso al espacio exterior es un asunto de interés nacional vital para Colombia, por lo cual el Estado colombiano necesitará opciones que van desde alternativas diplomáticas

de cooperación, hasta alternativas más contundentes que permitan disuadir y protegerse contra potenciales estrategias de negación a sistemas espaciales amigos y, en el futuro previsible, sistemas espaciales propios. Ello debido a que los Estados han tratado de dar forma y remodelar las normas internacionales que rigen el acceso y el uso del espacio ultraterrestre para satisfacer sus propios intereses comerciales y de seguridad nacional, lo que ha provocado, por ejemplo, la erupción de disputas por la colocación de satélites en ubicaciones operativas específicas en el espacio exterior.

En este sentido, la FAC, una de las principales instituciones del Estado que ha venido liderando el tema espacial en el país, reconoce que el espacio exterior es un escenario estratégico, con identidad y características propias, a través del cual se proyecta el poder político, económico, científico, tecnológico y militar del país ante la comunidad internacional. Para la FAC, “ejercer el dominio del espacio representa liderar las capacidades espaciales del Sector Defensa, por medio del acceso y explotación de activos espaciales con libertad y autonomía” (Fuerza Aérea Colombiana, 2020a, p. 76).

Por consiguiente, la FAC ha venido fortaleciendo sus “capacidades espaciales con activos de terceros y propios, capital humano, conocimiento y doctrina” (Álvarez, Corredor, Quiroga y Molano, 2019, p. 209), como lo testifican el lanzamiento del FACSAT-1 en 2018, la creación del Centro de Investigación de Tecnologías Aeroespaciales (en el cual se lidera el desarrollo actual de las tecnologías espaciales y satelitales del país), así como la actualización del Manual de Doctrina Básica Aérea, Espacial y Ciberespacial de la FAC (Fuerza Aérea Colombiana, 2020b), en el que se reconoce que el acceso y la explotación del espacio ultraterrestre serán capacidades distintivas de la institución en el presente y hacia el futuro.

Ahora bien, un sistema maduro de intereses nacionales del Estado requiere un consenso público sobre ideas básicas con relación a las necesidades estratégicas de la nación y la capacidad para pensar en términos del “interés general”. Por ello, la comprensión de los intereses nacionales presupone una discusión sofisticada que depende de la conciencia del estado civilizatorio, geopolítico y económico de una sociedad. Además, el concepto de “intereses nacionales” presupone un sujeto de tales intereses: una nación; por consiguiente, la determinación de los intereses nacionales está directamente relacionada con la creación de mecanismos de integración social basados firmemente en valores compartidos.

En este sentido, la sociedad colombiana estaría hasta ahora en la etapa de reconocer sus intereses nacionales vitales, un proceso fundamentalmente

diferente al estadio más avanzado en el que ya se encuentran claramente otros Estados, debido a que hasta tiempos recientes, la elaboración de los intereses nacionales y la afirmación de una identidad nacional (dos pasos básicos para formar una nación), habían sido muy difíciles de acometer en Colombia, como lo demostró el conflicto armado interno del país durante los últimos sesenta años.

Y si bien se pueden producir cambios significativos en los intereses nacionales durante un período de reestructuración del sistema internacional que obligue a que todo el sistema de intereses nacionales de un Estado sea repensado (como aparentemente está ocurriendo en el presente), lo que hace particular al caso colombiano es que sus intereses no están siendo repensados, sino que simplemente están siendo moldeados. Este proceso es concurrente con la modernización de las instituciones y tradiciones civiles y militares en Colombia, la definición de los objetivos estratégicos del Estado en el siglo XXI y el intento de determinar cuál es lugar que desea ocupar Colombia en la civilización humana.

En este orden de ideas, en opinión de los autores de este capítulo, una modernización geopolítica de la imagen de Colombia con sus intereses nacionales vitales es lo que se necesita en la actualidad. Y parece que ello estaría efectivamente ocurriendo; la propuesta de una Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional, elaborada por la Escuela Superior de Guerra de Colombia en 2019, es un primer intento de plasmar claramente cuáles son los intereses nacionales del país. Según este documento, 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. (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 23)

Asimismo, estipula que los intereses nacionales se clasifican en vitales, estratégicos y transitorios. Los intereses vitales contemplados son: 1) la seguridad física del Estado y sus ciudadanos, 2) la preservación del sistema democrático (junto con sus principios y valores), 3) la presencia integral de la institucionalidad en el territorio nacional y 4) la prosperidad y el desarrollo sostenible del Estado y la sociedad colombiana. Como intereses estratégicos

contempla: 1) la protección de los activos estratégicos de la nación, 2) el control efectivo de las fronteras nacionales, 3) el fortalecimiento de la lucha contra las economías ilícitas, 4) el fortalecimiento de la identidad nacional (así como de la cultura, la educación y la innovación) y 5) el desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad. Finalmente, establece que los intereses transitorios de Colombia son: 1) consolidar las relaciones estratégicas con Europa, Asia, África y Oceanía; 2) obtener influencia y presencia en la Antártida y en el espacio exterior; 3) focalizar la política exterior colombiana hacia temas estratégicos; 4) lograr la regeneración y la protección de las reservas hídricas del país; 5) profundizar la independencia tecnológica en sectores estratégicos; 6) incrementar la competitividad, la productividad y la formalización de la actividad económica; y 7) avanzar en la implementación de los Acuerdos de Paz con la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP y la reconciliación (Escuela Superior de Guerra, 2019).

Pues bien, el documento en mención contempla como segundo interés nacional transitorio obtener influencia y presencia en el espacio exterior. Sin embargo, los autores de este capítulo consideran que el acceso y la presencia de Colombia en el espacio exterior deberían ser contemplados como un interés nacional vital, por cuanto su consecución habilita el logro de la mayoría de los intereses nacionales estratégicos y transitorios contemplados en la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional; no solo por las utilidades que en materia de seguridad proporcionan las tecnologías espaciales, sino también por el dividendo económico que proporcionaría para Colombia el acceso y usufructo del espacio ultraterrestre.

Históricamente, la preservación de los intereses comerciales de la nación se consideraba la condición *sine qua non* de los intereses nacionales vitales, porque eran la base de la prosperidad económica que sirve como la base de la fuerza militar de la nación. En este sentido y de acuerdo con Álvarez, Corredor, Quiroga y Molano (2019):

El espacio exterior podría convertirse también en una de las puntas de lanza de la transformación productiva de la economía nacional. La dependencia en *commodities*, tanto agrícolas como mineros, supone un gran riesgo debido a las constantes fluctuaciones en el mercado global [...]; para el caso del sector espacial, se estima que, por cada dólar invertido en la exploración espacial, éste se traduce en un beneficio económico de 10 dólares, en lo cual las empresas nacionales pueden tener una participación como parte de un círculo virtuoso en términos del PIB. (p. 193)

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 contempla que las tecnologías espaciales son un componente clave del ecosistema digital de Colombia, por cuanto la amplia gama de aplicaciones de estas tecnologías, tanto civiles como militares, “permite fortalecer aspectos como la conectividad de alta velocidad, el conocimiento del territorio y de los recursos naturales (observación de la Tierra) y la navegación (sistemas globales de navegación satelital), lo cual redundará en una mayor competitividad para los países” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 655).

En vista de la importancia del tema espacial para el crecimiento económico, la seguridad y la defensa de Colombia, la administración del presidente Iván Duque emitió el 13 de enero de 2020 la Política de Desarrollo Espacial de Colombia, con el objetivo de plantear una política pública desde la cual se generen las condiciones para que el país pueda explotar el sector espacial. Este documento es significativo por cuanto es la primera vez que el Gobierno nacional realmente busca construir una visión de largo plazo del sector espacial en Colombia, mediante la “caracterización de las capacidades científicas y tecnológicas del país, la comprensión del mercado de bienes y servicios satelitales y la implementación de una estrategia de promoción de la educación, conocimiento y curiosidad científica en temas espaciales” (Departamento Nacional de Planeación, 13 de enero de 2020, p. 3). Esto se constituye en un primer gran paso, que esperamos se convierta en dinamizador para entender el acceso al espacio, como un interés nacional vital de Colombia.

Recomendaciones

Basados en lo recogido a lo largo de este capítulo, los autores nos permitimos hacer tres recomendaciones puntuales para lograr una evolución coherente y bien orientada del esfuerzo nacional para acceder al espacio.

El Estado debe incluir en toda su estructura y especialmente difundir a través de la academia, desde sus centros de educación superior y desarrollo de pensamiento estratégico hasta los niveles más básicos de educación, la reinterpretación del concepto de territorio nacional, de acuerdo con lo consignado en nuestra Constitución, ya que pareciera que con frecuencia en su concepción más básica ha estado reducido a la de superficie terrestre continental, la cual es usada comúnmente como referencia cuando se consulta en algunas fuentes sobre el tamaño del territorio nacional. Sin embargo, en su completa dimensión, el territorio nacional incluye todo lo que se encuentre dentro de los límites definidos en el artículo 101 de nuestra Constitución

Nacional, la cual incluye también la superficie marítima e insular, así como el espacio aéreo y el espacio exterior, que se deben interpretar como la proyección de la totalidad de la superficie terrestre, marítima e insular de Colombia hasta la órbita geoestacionaria. Esto ayudaría a incorporar, en la conciencia colectiva, el espacio aéreo y el espacio exterior como parte del territorio colombiano y constituiría un paso muy importante en la creación de identidad nacional alrededor del concepto de territorio.

De la anterior interpretación se desprende la segunda recomendación para el Gobierno nacional y los centros de pensamiento estratégico del país, en el sentido de incluir y mantener el acceso al espacio exterior como un interés nacional vital para Colombia, dada la importancia que representa. Es responsabilidad del Estado defender la soberanía y la independencia y mantener la integridad territorial, para lo cual es vital hacer presencia en los espacios, aún vacíos, de nuestro territorio. La mayor parte del espacio exterior y especialmente la órbita geoestacionaria son partes del territorio nacional a las cuales aún no hemos podido acceder. Esta tarea se compone de varios esfuerzos que van desde crear una conciencia nacional acerca de la importancia de acceder al espacio como parte de nuestro territorio y que en general todo el pueblo colombiano se interese por el espacio exterior, como lo propone el CONPES 3983 de este año, en el que se menciona incluir y dar un énfasis especial a este tema por parte del sector educativo en todos los niveles, hasta un buen trabajo diplomático con el fin de lograr acuerdos internacionales de cooperación que nos ayuden a fortalecer el poder espacial nacional. En la medida que el espacio exterior se convierte en un escenario cada vez más importante, ya que de él dependen muchas de las actividades de los Estados que van desde las más cotidianas hasta aquellas que tienen relación con las capacidades de seguridad y defensa, será previsible que en el futuro debamos asegurar la capacidad de usar nuestro segmento de espacio exterior y así mismo garantizar que otros actores no nos nieguen esa posibilidad, lo cual solo se podrá conseguir a través del desarrollo de un adecuado poder espacial nacional.

Finalmente, para que el acceso al espacio y el desarrollo del poder espacial nacional puedan efectivamente ser materializados en un programa espacial y líneas de acción específicas, los autores de este capítulo recomiendan al Gobierno nacional que es el momento oportuno para la creación de una agencia espacial nacional, la cual, a diferencia de la actual Comisión Colombiana del Espacio, necesitaría contar con autonomía presupuestal y personal técnico especializado. Esta entidad del Estado colombiano estaría

encargada de dirigir las actividades espaciales del país, servir de articuladora en un ecosistema espacial colombiano (instituciones públicas, academia y sector privado), ser la representante oficial de Colombia en el exterior para temas espaciales y, en definitiva, velar por que el interés nacional vital de Colombia del acceso al espacio exterior sea satisfecho en beneficio de la seguridad, la prosperidad y el desarrollo de todos los colombianos.

Referencias

- Actualidad.rt. (20 de noviembre de 2019). *La OTAN anuncia la “histórica decisión” de reconocer el espacio como un dominio operativo*. Obtenido de: www.actualidad.rt.com: <https://actualidad.rt.com/actualidad/334344-stoltenberg-historica-decision-otan-espacio>.
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición *sine qua non* para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Álvarez, C. y Corredor, C. (2019). El espacio ultraterrestre y el derecho internacional. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 1, (pp. 195-238). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C. y Namen, E. (2019). Geopolítica del polo Sur: intereses y necesidades de Colombia en el Tratado de la Antártida. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 721-748.
- Álvarez, C. y Quiroga, R. (2019). Programas espaciales de Europa, Estados Unidos de América, Federación Rusa y República Popular China. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 1, (pp. 285-330). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C. y Trujillo, J. (2020). Geopolítica de las tierras raras: un recurso natural estratégico para la seguridad multidimensional del Estado. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 335-355.
- Álvarez, C., Benavides, E. y Ramírez, Y. (2019). Geopolítica del espacio exterior: dominio estratégico del siglo XXI. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 1, (pp. 85-194). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C., Corredor, C., Quiroga, R. y Molano, A. (2019). Programa Espacial Colombiano. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 2, (pp. 189-215). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C., Corzo, M., Jaimes, G. y Paredes, R. (2019). La nueva economía del siglo xxi: el sector privado en el espacio. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 1, (pp. 331-368). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.

- Álvarez, C., Molano, A., Corredor, C. y Zorilla, M. (2019). El espacio exterior, escenario de competencia o cooperación en América del Sur: los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 1, (pp. 239-283). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C., Moreno, A. y Gómez, J. (2017). Respice Aqua Vitae: hacia una hidropolítica nacional. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 387-478). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra de Colombia.
- Álvarez, C., Murillo, S., Hernández, L. y Urbina, J. (2019). El poder espacial y la seguridad multidimensional. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 1, (pp. 21-84). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C., Ramírez, Y. y Castaño, G. (2018). Geografía, Estado y gran estrategia: una relación indisoluble. En C. Álvarez y A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa*, Vol.1 (pp. 81-147). Bogotá: Sello Editorial ESMIC.
- Arciniegas, Y. (21 de diciembre de 2019). Histórico: Donald Trump crea oficialmente la Fuerza Espacial de Estados Unidos. *France 24*. Obtenido de: <https://www.france24.com/es/20191221-hist%C3%B3rico-donald-trump-crea-oficialmente-la-fuerza-espacial-de-estados-unidos>.
- Blakemore, E. (18 de febrero de 2020). *Así se convirtió la Compañía de las Indias Orientales en la empresa más poderosa del mundo*. Obtenido de: <https://www.nationalgeographic.es/historia/2020/02/compania-de-las-indias-orientales-empresa-mas-poderosa-del-mundo>.
- Burchill, S. (2005). *The National Interest in international Relations Theory*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Clausewitz, C. (1989). *On war*. Princeton: Princeton University Press.
- Congote Gutiérrez, N. (11 de marzo de 2020). *La otra faceta de Julio Garavito, el colombiano con cráter en la Luna*. Obtenido de: www.eltiempo.com: <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/julio-garavito-la-otra-faceta-del-colombiano-con-un-crater-en-la-luna-471776>.

- Congreso de Colombia. (30 de julio de 2009). *Ley 1341, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Cosoy, N. (16 de junio de 2017). “¡Uy, esta vaina quedó mal orientada!”: la extraordinaria historia del observatorio en Bogotá, el más antiguo de América. Obtenido de: [www.bbc.com: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40296057](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40296057).
- Defense Intelligence Agency. (Enero de 2019). *Challenges to Security in Space*. Recuperado de: [https:// www.aerospace.csis.org: https:// aerospace.csis.org/wp-content/uploads/2019/03/20190101_ChallengestoSecurityinSpace_DIA.pdf](https://www.aerospace.csis.org/aerospace.csis.org/wp-content/uploads/2019/03/20190101_ChallengestoSecurityinSpace_DIA.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación. (26 de marzo de 1969). *Documento CONPES 239, garantía del Gobierno nacional a la financiación de la ITT Space Communications Inc. a Telecom para la construcción de la estación terrestre para comunicaciones espaciales*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (24 de marzo de 1977). *Documento CONPES 1421, proyecto de un satélite colombiano para comunicaciones domésticas*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (4 de marzo de 1992). *Documento CONPES 2584, Optimización del Sistema Aeroportuario y Aeroespacial Colombiano*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (13 de enero de 2020). *Documento CONPES 3983, Política de Desarrollo Espacial: condiciones habilitantes para el impulso de la competitividad nacional*. Bogotá: DANE.
- Department of Defense United States of America. (Enero de 2011). *National Security Space Strategy of the United States of America*. Recuperado de: <https://www.hsdl.org/?view&did=10828>.
- Department of Defense United States of America. (2020). *Defense Space Strategy Summery*. Obtenido de: <https://media.defense.gov/2020/>

Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.PDF.

- Dolman, E. (2005). *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. Londres: Frank Cass Publishers.
- Drew, D. y Snow, D. (2006). *Making Twenty-First-Century Strategy*. Maxwell: Air University Press.
- Dudley, M. y Gangale, T. (2012). Forecasting the Political Economy of the Inner Solar System. *Astropolitics*, 10(3), 183-233.
- DW. (13 de julio de 2019). *Macron anuncia la creación de un comando militar del espacio*. Obtenido de: [www.dw.com: https://www.dw.com/es/macron-anuncia-la-creaci%C3%B3n-de-un-comando-militar-del-espacio/a-49581870](https://www.dw.com/es/macron-anuncia-la-creaci%C3%B3n-de-un-comando-militar-del-espacio/a-49581870).
- Escuela Superior de Guerra. (2019). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional: Propuesta*. Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Fernández Hidalgo, J. P. (24 de diciembre de 2015). *La amenaza de China como nueva potencia militar*. Obtenido de: <https://observatorio.cisde.es/archivo/la-amenaza-de-china-como-nueva-potencia-militar/>.
- Frankel, J. (1970). *Key Concepts in Political Science: National Interest*. Londres: Macmillan.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2020a). *Estrategia para el Desarrollo Aéreo y Espacial de la Fuerza Aérea Colombiana 2042*. Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2020b). *Manual de Doctrina Básica Aérea, Espacial y Ciberespacial de la FAC*. Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- González Bernal, D. M. (Febrero de 1997). *El Observatorio Astronómico de Santafé de Bogotá: Modernidad y ciencia en los últimos años del Virreinato*. Obtenido de: [www.banrepcultural.org:https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-86/el-observatorio-astronomico-de-santafe-de-bogota](https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-86/el-observatorio-astronomico-de-santafe-de-bogota).
- Gutiérrez, R. E. (5 de marzo de 2020). Los satélites para Colombia son un asunto estratégico. *El Tiempo*. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/los-satelites-para-colombia-son-un-asunto-estrategico-469386>.
- Ingeoexpert. (6 de julio de 2018). *Qué es la teledetección y qué sistemas existen*. Obtenido de: <https://ingeoexpert.com/2018/07/06/que-es-la-teledeteccion/?v=42983b05e2f2>.

- International Institute for Strategic Studies. (2020). *The Military Balance 2020: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*. Washington: International Institute for Strategic Studies.
- Jackson, N. (2018). Outer Space in Russia's Security Strategy. *Simons Papers in Security and Development*, 64. Vancouver: Simon Fraser University.
- Joya Olarte, R. A. (s.f.). *Libertad 1, primer satélite colombiano en el espacio*. Obtenido de: <https://www.usergioarboleda.edu.co/satelite-libertad-1/>.
- Latam Satelital. (3 de diciembre de 2018). *La Fuerza Aérea de Colombia lanzó FACSAT-1*. Obtenido de www.latamsatelital.com: <http://latamsatelital.com/la-fuerza-aerea-colombia-lanzo-facsat-1/>.
- Maniewicz, M. (2019). *Comunicaciones por satélite: un enlace esencial para un mundo conectado*. *ITUNews Magazine*, 4.
- Maquiavelo, N. (1513). *The Prince*. Indianápolis: Hackett Publishing Company.
- McCabe, T. R. (9 de febrero de 2017). *La percepción rusa de la amenaza aeroespacial de la OTAN*. Obtenido de: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ_Spanish/Journals/Volume-29_Issue-2/2017_2_09_mccabe_s.pdf.
- Mello, D. (8 de marzo de 2018). *Brasil firma acuerdo de cooperación sobre uso de satélites de la UE*. Obtenido de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/pesquisa-e-inovacao/noticia/2018-03/brasil-firma-acuerdo-de-cooperacion-sobre-uso-de-satelites-de-la>.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2016). *Livro Branco do Defesa Nacional*. Brasilia: República Federativa de Brasil.
- Ministerio de Defensa de Chile. (2017). *Libro de Defensa Nacional*. Santiago de Chile: República de Chile.
- Ministerio de Defensa de Perú. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima: República del Perú.
- Ministerio de Defensa Nacional de Argentina. (1998). *Libro Blanco de Seguridad y Defensa*. Buenos Aires: República Argentina.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (19 de enero de 2010). *Decreto 093 de 2010, por el cual se adopta la estructura de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y se*

- dictan otras disposiciones*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Ministry of National Defense of the People's Republic of China. (2014). *White Paper*. Obtenido de: http://eng.mod.gov.cn/publications/2016-07/13/content_4768294.htm.
- Miskel, J. (2002). National Interests: Grand Purposes or Catchphrases? *Naval War College Review*, LV(4), 96-104.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *American Political Science Review*, 46(4), 961-988.
- Morgenthau, H. (1959). Alliances in Theory and Practice. En A. Wolfers (Ed.), *Alliance Policy in the Cold War* (pp. 178-197). Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Morgenthau, H. (1962). *The Impasse of American Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morgenthau, H. (1964). *The Restoration of American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- National Space Policy of the United States of America*. (2010). Recuperado de: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/national_space_policy_6-28-10.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *The Space Economy in Figures: How Space Contributes to the Global Economy*. París: OECD Publishing.
- Poveda, G. y Álvarez, C. (2019). Colombia y la órbita geoestacionaria: un vínculo geoestratégico inalienable. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 2 (pp. 85-188). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Presidencia de la República. (15 de noviembre de 2013). *Decreto 2516, por el cual se crea un programa presidencial*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Presidencia de la República. (18 de julio de 2006). *Decreto 2442, por el cual se crea la Comisión Colombiana del Espacio*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

- Quiroga, R., Gutiérrez, N., Núñez, J. y Rico, Y. (2019). La Fuerza Aérea Colombiana y la evolución del pensamiento estratégico del poder espacial. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 2 (pp. 21-54). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Sadeh, E. (2010). Towards a National Space Strategy. *Astropolitics*, 8(2), 73-112.
- Satellite Industry Association. (2019). *State of the Satellite Industry Report 2019*. Washington: Bryce Space and Technology.
- Silva, C., Corredor, C. y Álvarez, C. (2019). Análisis de la política espacial colombiana: una perspectiva de defensa y seguridad. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds.), *El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia*, Vol. 2 (pp. 55-84). Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Toumi, A. (6 de enero de 2004). *Un sistema mundial de satélites de banda ancha al servicio del desarrollo*. Obtenido de: <http://www.itu.int/newsarchive/wrc03/documents/broadband-es.html>.
- US Government Department of Defense. (Junio de 2020). *Defense Space Strategy Summary*. Recuperado de: https://media.defense.gov/2020/Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.PDF.
- Waltz, K. (1979). *The Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, K. (2000). Globalization and American Power. *The National Interest*, 59, 46-56.
- Zhao, H. (2019). Editorial. *ITUNews Magazine*, 1.

Desafíos de la economía colombiana ante las nuevas tendencias globales*

Óscar Cabrera Izquierdo** y Juana Téllez Corredor***

Introducción

Aún antes de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, a comienzos de 2020, el mundo se enfrentaba a cambios de gran envergadura que en este capítulo llamamos grandes tendencias globales, los cuales imponían retos a Colombia en su manera de operar e interrelacionarse con el mundo. Con la pandemia, las tendencias ya en camino se siguen consolidando. Algunas de ellas se acelerarán ante la magnitud del desafío impuesto por el virus en la manera de vivir, relacionarse, producir y demandar bienes

* Agradecemos, muy especialmente, a María Paula Castañeda, Mauricio Hernández, María Claudia Llanes y Alejandro Reyes, quienes ayudaron con el paso de los años a estructurar muchas de las ideas de este capítulo, durante largas y fructíferas discusiones sobre la economía colombiana y sus determinantes de crecimiento.

** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y graduado en Programa de Dirección General de IESE. Desarrolla la mayor parte de su carrera profesional en el Grupo BBVA, pasando por varias posiciones: director de Planeación y Control de Gestión del Grupo BBVA, director financiero de BBVA Bancomery presidente ejecutivo de BBVA Colombia. Contacto: ocabreraiz@gmail.com.

*** Economista de la Universidad Javeriana con un máster y un doctorado en Economía de Queen Mary, Universidad de Londres. Se ha desempeñado como profesora e investigadora de la Universidad Javeriana, en varias posiciones dentro del Banco de la República y en BBVA Colombia como economista jefe para Colombia de BBVA Research. Contacto: juana.tellez@bbva.com.

y servicios, hasta que se encuentre una vacuna o un tratamiento efectivo que pueda distribuirse masivamente a nivel global. Es más, en ese momento se seguirán acelerando varias de las tendencias globales ante el cambio de ciertas percepciones acerca de la salud, la educación, el trabajo, entre otras, que cambiarán para siempre.

En el presente capítulo, primero, se hace un recuento de las que consideramos son las grandes tendencias globales. El segundo acápite describe los retos que implican para Colombia las mismas, revisando tanto los desafíos económicos como los sociales. En los dos casos concentramos una parte del análisis en cómo han cambiado o cómo se han reforzado algunos de dichos desafíos con la pandemia. En la tercera parte, se hace una reflexión sobre la necesidad de acelerar el crecimiento y aumentar la productividad de la economía colombiana para cumplir con esos desafíos, las tareas pendientes para lograrlo y unas recomendaciones de política pública y privada. Finalmente, hay una reflexión de cierre sobre la manera en que la economía logra crecer más y cómo darles más bienestar a sus habitantes, en un contexto donde se solucionen los desafíos relacionados en el capítulo. Para eso, se resalta todo el camino positivo que ha recorrido Colombia a pesar de los temas pendientes y cómo esto nos da muchas expectativas positivas sobre el futuro de la economía colombiana.

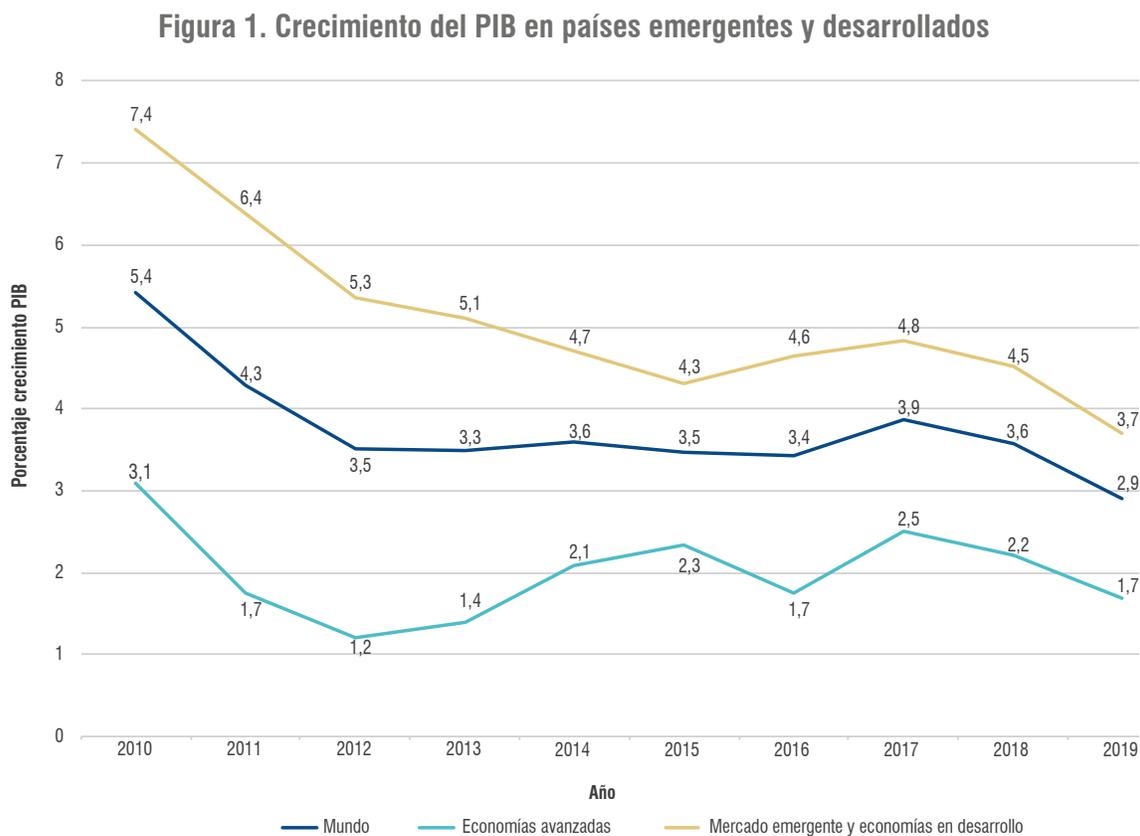
Las grandes tendencias globales

La economía global le impone grandes desafíos a Colombia en la medida en que le exige caminar en paralelo entre sus desafíos pendientes propios y los externos. En términos globales, es necesario hacer énfasis en la manera como evolucionará la economía global y su financiamiento, al igual que los patrones de comercio de bienes y servicios. También es importante destacar la evolución de los temas sociales y demográficos y la manera en que afecta el relacionamiento de las personas y la economía; en particular, temas como el envejecimiento y la sostenibilidad social y ambiental. Así mismo, la evolución digital le impone desafíos al empleo y a la manera en la que se enfrentan las empresas, las familias y las personas a la sociedad. Finalmente, se destacan las nuevas tendencias populistas que se forjan en este camino.

Crecimiento global menos dinámico tanto en países desarrollados como emergentes

La economía global se enfrenta a un crecimiento en el mediano plazo poco dinámico, tanto en los países desarrollados como en los emergentes,

debido a la ralentización de la inversión y el consumo. Las grandes economías desarrolladas se mantendrán creciendo a ritmos modestos en los próximos diez años, siguiendo la tendencia de los últimos cuatro, profundizada por la recesión generada por la pandemia en 2020 (Figura 1).



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2020).

Las economías emergentes, por su parte, crecerán a tasas menos dinámicas, aunque mayores a las de los países desarrollados. Las dinámicas serán muy heterogéneas por regiones y países. En cuanto a los gigantes emergentes, China, aunque crecerá bien, no volverá en los próximos cinco años a crecimientos superiores a 7%, como los que experimentó a comienzos de siglo. Por su parte, India crecerá con más dinamismo que China, pero tendrá que lidiar con sus problemas de desigualdad y descontento social (BBVA Research, 2020a). América Latina seguirá en una senda de bajo crecimiento que solo en el mediano plazo la llevará a crecer a su potencial; una combinación de precios bajos de los productos básicos, pocos incentivos a la inversión privada y tardanza en el diseño y la implementación de las reformas estructurales necesarias, mantendrán a la región con un crecimiento lánguido en los próximos diez años.

Mayor endeudamiento a nivel global

Los procesos de inyección monetaria de los bancos centrales en los países desarrollados y el aumento sin precedentes del endeudamiento global, junto a las necesidades de inversión y crecimiento, han incrementado los niveles de endeudamiento de los gobiernos del mundo. Los gobiernos se enfrentan a dilemas de necesidades crecientes de gasto en un escenario de poca capacidad de ampliar sus niveles de deuda y, con poca capacidad en muchos casos, de ampliar sus ingresos vía aumentos en la tributación. Sin embargo, un acrecentamiento de la tributación puede ser necesario para mantener unas finanzas públicas sostenibles, sobre todo ante el aumento en el endeudamiento y las presiones en gasto que son impulsadas por las demandas de servicios públicos de la población dentro de su proceso de envejecimiento, como veremos más adelante.

Adicionalmente, la pandemia generada por el COVID-19 profundiza esta situación, ya que los países desarrollados organizaron planes de estímulo fiscal sin precedentes. Estados Unidos y la Eurozona, por ejemplo, habían dispuesto hasta mediados de 2020 de un programa equivalente a cerca del 15% del PIB, sin incluir los programas de garantías de crédito por más del 10% del PIB y la expansión de los balances de sus bancos centrales por más del 15% del PIB (BBVA Research, 2020a). En consecuencia, veremos relaciones de deuda pública al producto interno bruto crecientes para poder afrontar los gastos sobrevinientes por la pandemia y para impulsar la recuperación de las economías afectadas. Además, por la caída en el valor del PIB alrededor del mundo durante 2020.

Este fenómeno será una gran tendencia no solo para los gobiernos, sino también para las familias y las empresas. Esto limitará su capacidad de consumo e inversión y completará el círculo de un menor crecimiento esperado. Además, aunado a las nuevas necesidades de la población en salud, educación y bienestar, profundizará las necesidades de reperfilamiento de los gastos e ingresos públicos.

Menor dinamismo en las relaciones comerciales

El comercio mundial experimentó un gran dinamismo en los últimos cuarenta años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, lo cual benefició tanto a los países desarrollados como a los emergentes (Figura 2). Sin embargo, ese proceso se frenó con el desplome del comercio que se dio como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008-2009. Desde entonces, el comercio no logró volver a sus niveles previos por una

combinación de menor crecimiento mundial e incremento de tendencias políticas anticomercio.

En esta última se destaca la elección del presidente Trump en Estados Unidos en 2016, sobre la base de un discurso proteccionista. Más aún, todo su período presidencial estuvo centrado en diferentes niveles de guerra comercial que incitaron un aumento de aranceles con, por ejemplo, China, y generaron mucha volatilidad a nivel global y perspectivas negativas sobre el avance del comercio mundial. Hacia futuro, Bekkers y Teh (2019) estiman que una guerra comercial global puede llevar a una reducción de cerca de 2% del PIB global y a una caída del comercio global de 17%. Los autores comparan estos efectos con los de la crisis financiera de 2008-2009, 2,1% y 12,4%, respectivamente, y resaltan los efectos negativos sectoriales y sobre el empleo que no son incluidos en estos números.

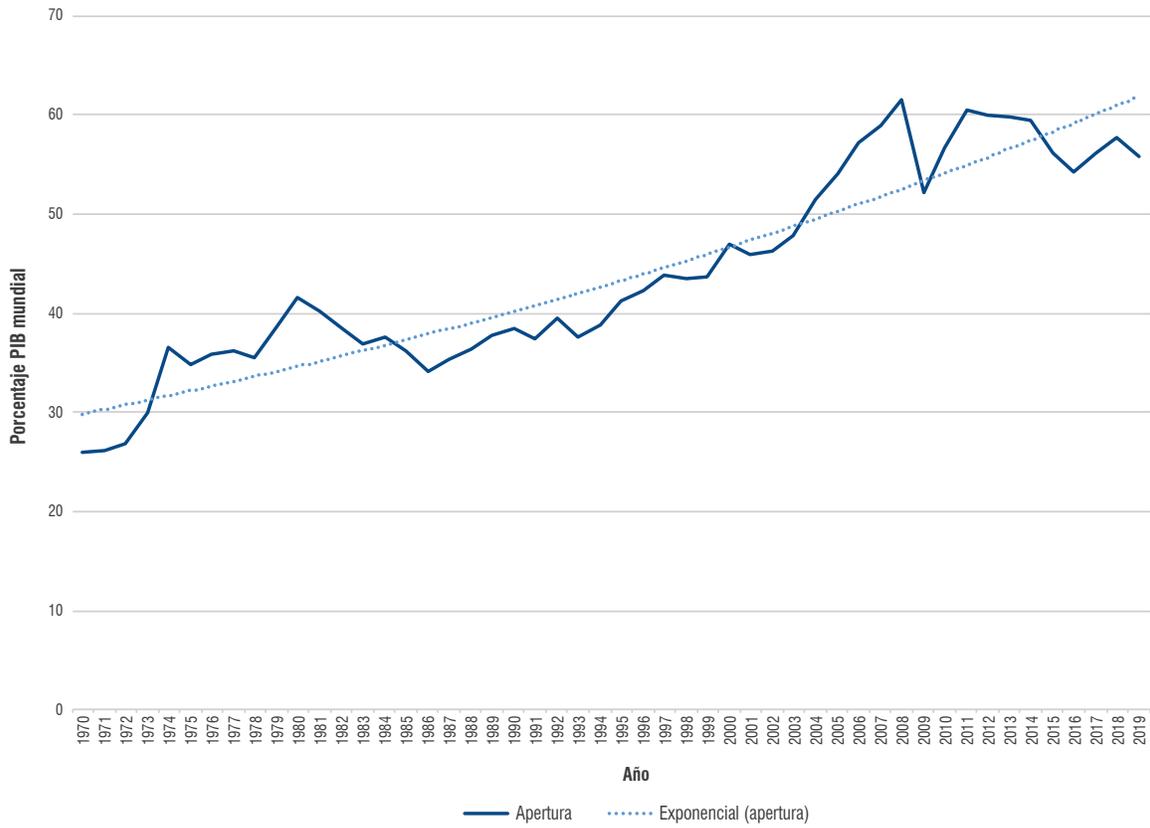
La pandemia profundizará esta tendencia decreciente en el comercio mundial y afectará con mayor intensidad a los países emergentes con una demanda interna menos robusta. A nivel global, puede llevar a decisiones ineficientes de localización de recursos, siendo esa distribución divergente respecto de las que sugieren las teorías de la ventaja comparativa. Al final, habrá efectos negativos sobre el crecimiento global.

La trayectoria de la senda del comercio hacia delante dependerá de las acciones activas de los gobiernos y de la evolución de las discusiones políticas en torno a las ventajas o desventajas del proteccionismo comercial. Aún en el mejor escenario, el comercio mundial retornará rápidamente a la senda, ya menos dinámica, en la que venía antes de la pandemia en 2021. En un escenario más pesimista, la recuperación será más lenta e incompleta.

En general, el comercio global de servicios tendrá dos posibles evoluciones hacia futuro: un aumento mayor al esperado antes de la pandemia en lo que tiene que ver con tecnología de la información, telemedicina, entre otros, pero por otro lado, los servicios que tienen que ver con el transporte de personas, bienes, entretenimiento y turismo, tendrán una recuperación más lenta e incompleta (World Trade Organization, 2020).

Tanto la pandemia como las tensiones comerciales previas dejaron entrever los riesgos sobre el comercio global de una perturbación de las cadenas de valor por un desastre natural, un cierre localizado de fábricas u otras perturbaciones económicas. Hacia delante, las empresas incluirán, con mayor ponderación en sus decisiones de inversión y compra, una evaluación de estos riesgos, probablemente diversificando proveedores globalmente.

Figura 2. Apertura comercial en el mundo: exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB mundial



Fuente: Banco Mundial (2020).

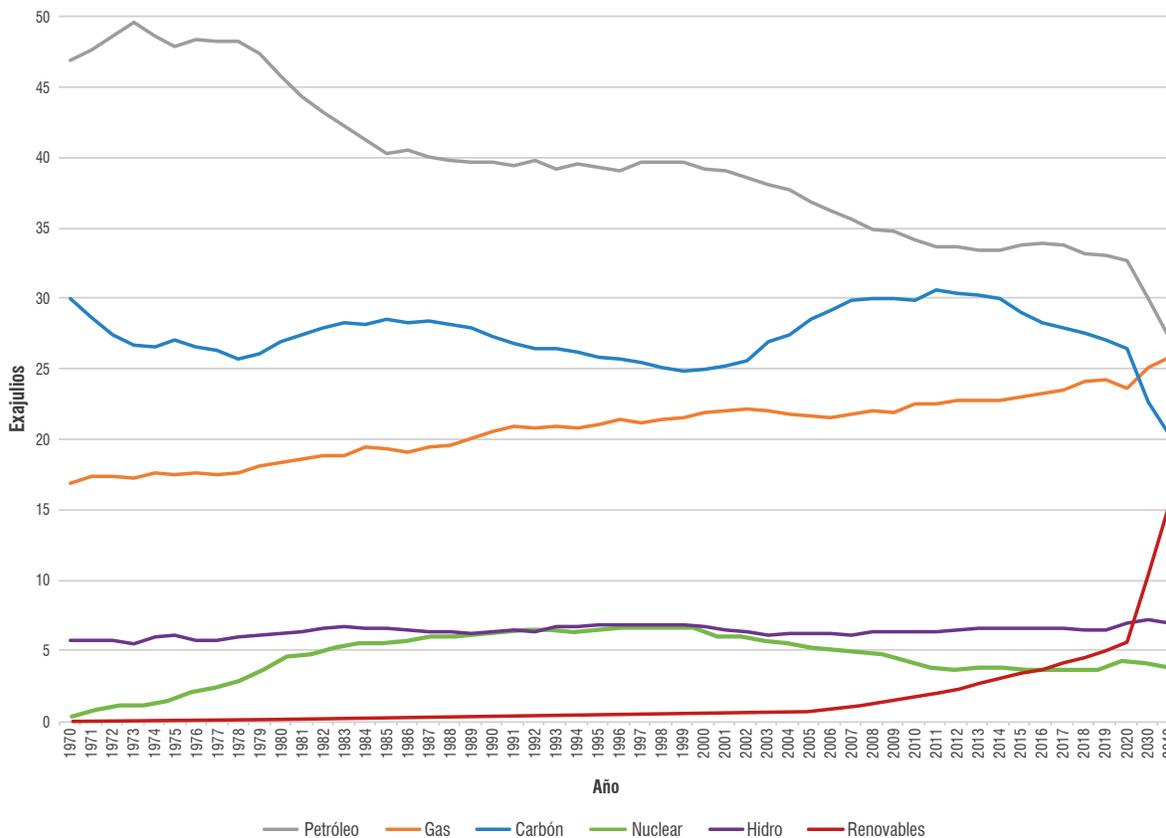
Hacia el consumo de energías menos contaminantes

Las nuevas tendencias de crecimiento y, como lo veremos más adelante, los nuevos comportamientos en términos de sostenibilidad ambiental, llevarán a un cambio en el patrón de la demanda por energía en los próximos años. El mundo favorecerá la energía proveniente de procesos de producción menos contaminantes (más limpias), en contra de las más contaminantes (Figura 3). En ese sentido, tanto el comercio global como el local de energía se irán concentrando en fuentes alternativas, con efectos positivos sobre los productores de las mismas y con un cambio en sus precios relativos.

Este cambio en las fuentes de energía será una tendencia de los próximos años que irá acompañada de un dilema: dar acceso a energía a los países más pobres que aún no tienen cobertura completa versus enfrentar el cambio climático que también afecta a los más pobres, porque son los que tienen menor capacidad de adaptarse al mismo. Ante el dilema, se afianzará

más rápidamente un proceso de sustitución del carbón, seguido del petróleo, por otras fuentes alternativas de energía, en los próximos veinte años.

Figura 3. Energía por fuente, con proyecciones



Fuente: British Petroleum (2020).

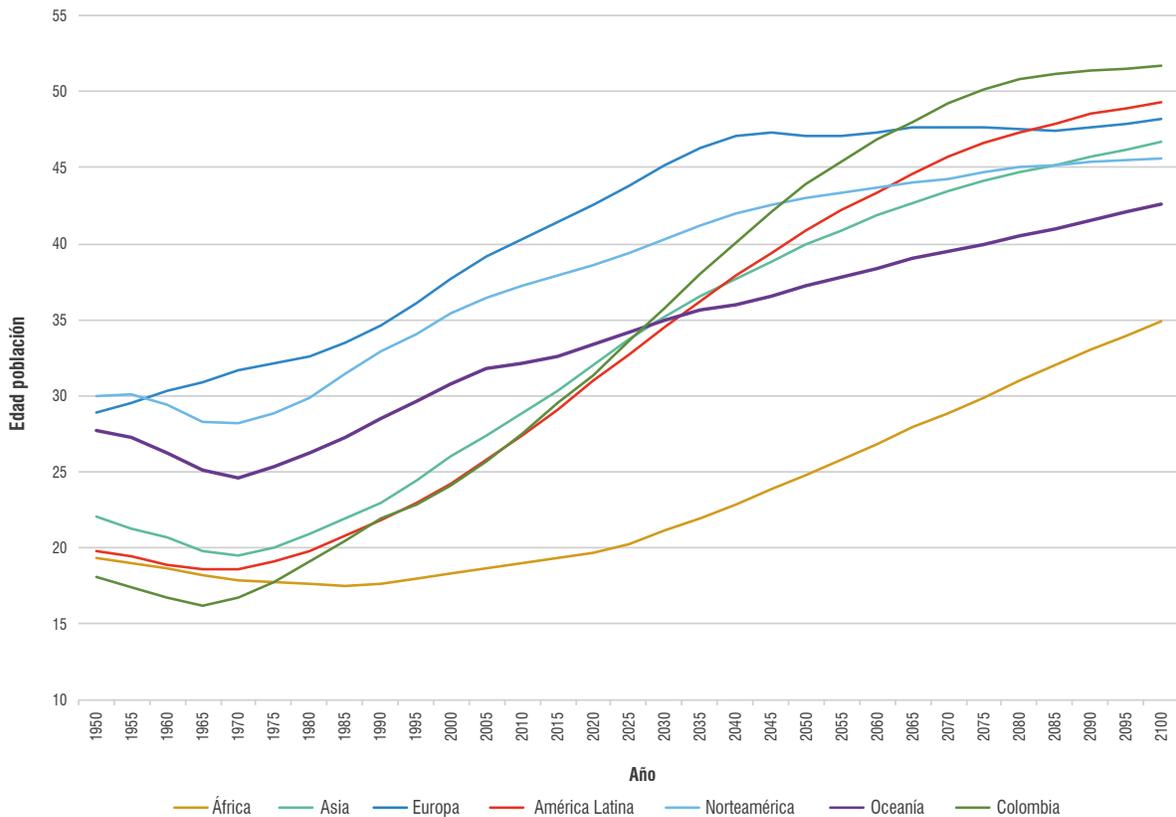
Nuevos hábitos de consumo que afectan los precios relativos

Los cambios en los precios relativos de los productos y servicios es otra tendencia global a destacar. La pandemia, hasta que se encuentre un tratamiento o una vacuna efectiva y ampliamente disponible para todo el mundo, cambiará los hábitos de consumo de bienes y servicios en los que el distanciamiento social es necesario. La recuperación de los diferentes sectores que los proveen será diferencial, dependiendo de su relevancia para el funcionamiento de las economías. Temas como el transporte aéreo o el transporte público se activan muy rápido o, en algunos casos, no paran, pero sus niveles de uso relativo disminuyen a la vez que aumentan sus costos de operación por las medidas de bioseguridad. Con todo esto, sus precios relativos se modificarán en los próximos años.

Una población envejeciendo con mayores necesidades de salud y pensión

El envejecimiento de la población se está acelerando a nivel mundial. Esto generará profundas consecuencias para la salud, los sistemas de salud, los ingresos de las personas y sus planes de pensiones. En los países más pobres, el fenómeno responde a una reducción de la mortalidad infantil y la mortalidad por infecciones y, en los países más ricos, a una disminución en la mortalidad de las personas mayores (Organización Mundial de la Salud, 2015). Además, generalizadamente se están dando menores tasas de fecundidad, que provocan cambios en la estructura demográfica de las sociedades. En adelante, estas tendencias se consolidarán y, en los próximos ochenta años, veremos una transición demográfica hacia poblaciones de mayor edad (Figura 4). La transición no será homogénea a nivel global, siendo más rápida en América Latina y, en particular, en Colombia.

Figura 4. Edad media de la población, por continentes y en Colombia



Fuente: proyecciones de Naciones Unidas (2020).

Así mismo, el mundo se enfrenta al desafío de una elevada pobreza monetaria y multidimensional a nivel global, pero muy concentrada en el mundo emergente. Más de 700 millones de personas viven en pobreza extrema, esto es, con menos de 1,9 dólares por día en paridad del poder adquisitivo (PPA), y más de la mitad de la población mundial vive con menos de ocho dólares al día (PNUD, 2016). Pero, además, la pobreza va más allá del ingreso. La pobreza es un fenómeno multidimensional en el que la mayoría de las veces coexisten la desnutrición, la insalubridad, el poco acceso a saneamiento básico y a educación, entre otros factores. Según indica el Índice de Pobreza Multidimensional Mundial, 1.300 millones de personas de 105 países que acogen al 77% de la población mundial son pobres multidimensionales. De estos, 40 millones viven en América Latina y el Caribe (PNUD, 2018).

El mundo también presenta una elevada inequidad, acompañada de una clase media creciente a nivel global, con necesidades y aspiraciones mayores. Además, estas demandas de la población se exacerbaban con la crisis del coronavirus y obligan a los gobiernos a repensar los esquemas de tributación y subsidios. Los nuevos esquemas deben permitir un aumento de la equidad y la atención no solo de los más vulnerables, sino también de las clases medias.

En busca de una educación de calidad que permita la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de trabajo

A nivel global se ha dado un aumento en la cobertura de la educación, pero se mantienen las brechas en la calidad de la misma a pesar de los esfuerzos de muchos países (Banco Mundial, 2018). El mundo se tendrá que mover a proveer educación de calidad a las poblaciones. Con esto, se facilitará el acceso de todos a los mercados laborales más exigentes y cambiantes, para promover un aumento de la productividad. A nivel individual, una educación de calidad favorece la empleabilidad, mejora los ingresos, aumenta la salud y reduce la pobreza. A nivel de las sociedades, facilita la innovación, fortalece las instituciones y refuerza la cohesión social.

El trabajo del futuro, en el que los avances tecnológicos permitirán que muchas de las actividades tradicionalmente ejecutadas por personas sean realizadas por máquinas o computadores, premiará, más que antes, la educación de calidad. Los avances tecnológicos se están dando de una manera muy acelerada y las estimaciones muestran que seguirán así en los próximos años. Como resultado, se cambiará aún más la naturaleza del trabajo, al automatizar muchas de las actividades.

Muchos de los trabajos actuales podrían desaparecer. Pero, al tiempo, también aparecerán muchos nuevos que aún no nos imaginamos (Díez, Doménech y Neut, 2018). Por ejemplo, según Belapatiño *et al.* (2019), la probabilidad de automatización del empleo en cinco economías emergentes (Argentina, Colombia, México, Perú y Turquía) es mayor al 50%, varía desde un 61% en Perú a un 38% en Turquía y es inversamente proporcional al nivel de educación. Para Estados Unidos, Frey y Osborne (2013) afirman que dicha probabilidad es del 47%.

Todo esto cambia la valoración relativa de la formación en un oficio o carrera, pero fortalece la necesidad de personas con formación básica sobresaliente, conocimientos acerca de dónde aprender, cómo buscar información y cómo entenderla, además de una gran capacidad de adaptación al cambio.

Una creciente búsqueda de la sostenibilidad social y ambiental en las decisiones privadas y de política pública

La inversión y el consumo en países desarrollados y, en menor medida, en países en desarrollo estarán condicionados por la sostenibilidad social y ambiental. En particular, las decisiones económicas en los próximos años estarán cada vez más enmarcadas dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las naciones miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se pusieron como objetivo, en 2015, que en 2030 se haya puesto fin a la pobreza, se haya protegido el planeta y se hayan garantizado la paz y la prosperidad para todos. El avance no va al ritmo requerido y se necesitan esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos en 2030. Se requiere profundizar en la concientización de los diferentes actores implicados, identificación de las barreras e inclusión de estrategias ejecutables en los planes de acción (PNUD, 2016).

En ese sentido, se seguirá consolidando la gran tendencia que está en camino a nivel mundial, la cual exige empresas creadoras de empleo, diversas, sostenibles y digitales. Cada vez los inversores se acercarán más a estos tipos de empresas y exigirán con mayor o menor vehemencia que se cumplan esos principios de actuación. También lo harán con los gobiernos nacionales y locales, facilitando la financiación pública a gobiernos que promuevan estas prácticas.

La heterogeneidad en las respuestas y necesidades ante los diecisiete ODS es muy grande entre países. Por lo tanto, se necesita darle una visión integral para que el avance vaya en paralelo con las necesidades y capacidades de crecimiento de cada país y de su sistema productivo.

Aumento de tendencias populistas

Los efectos de la pandemia sobre las personas más vulnerables del mundo, como lo anotamos antes, pueden resultar en un deterioro en el manejo de la política y la economía. Los gobernantes tendrán la tentación de entrar en una espiral de decisiones para mantenerse o mantener su postura ideológica en el poder. También, de tomar las banderas de la recuperación basados en decisiones populistas, que pueden hacer entrar a los países en un bucle de regulación que afectará negativamente el crecimiento de mediano plazo y el potencial de las economías y solo responderá a las necesidades de la población en el muy corto plazo.

Ante los efectos devastadores de la pandemia, en la primera mitad de 2020, los gobernantes de países desarrollados y en desarrollo cambiaron las reglas de juego en temas como el ahorro pensional o el gasto público, por ejemplo. Estas modificaciones se justificaron por las necesidades apremiantes en el corto plazo, pero desconocieron sus efectos negativos en el mediano plazo. En algunos casos, se cambiaron las reglas de juego para el sector privado, lo cual afecta las decisiones presentes y futuras de inversión.

Desafíos para Colombia: tendencias globales y retos locales

Las grandes tendencias de la economía global le imponen a Colombia grandes desafíos hacia delante, que se combinan con los propios de corto y de mediano plazo y los generados por la pandemia. Los grandes determinantes de la capacidad de la economía colombiana para responder a estos desafíos serán analizados a continuación desde el punto de vista del crecimiento económico y las condiciones sociales y del empleo.

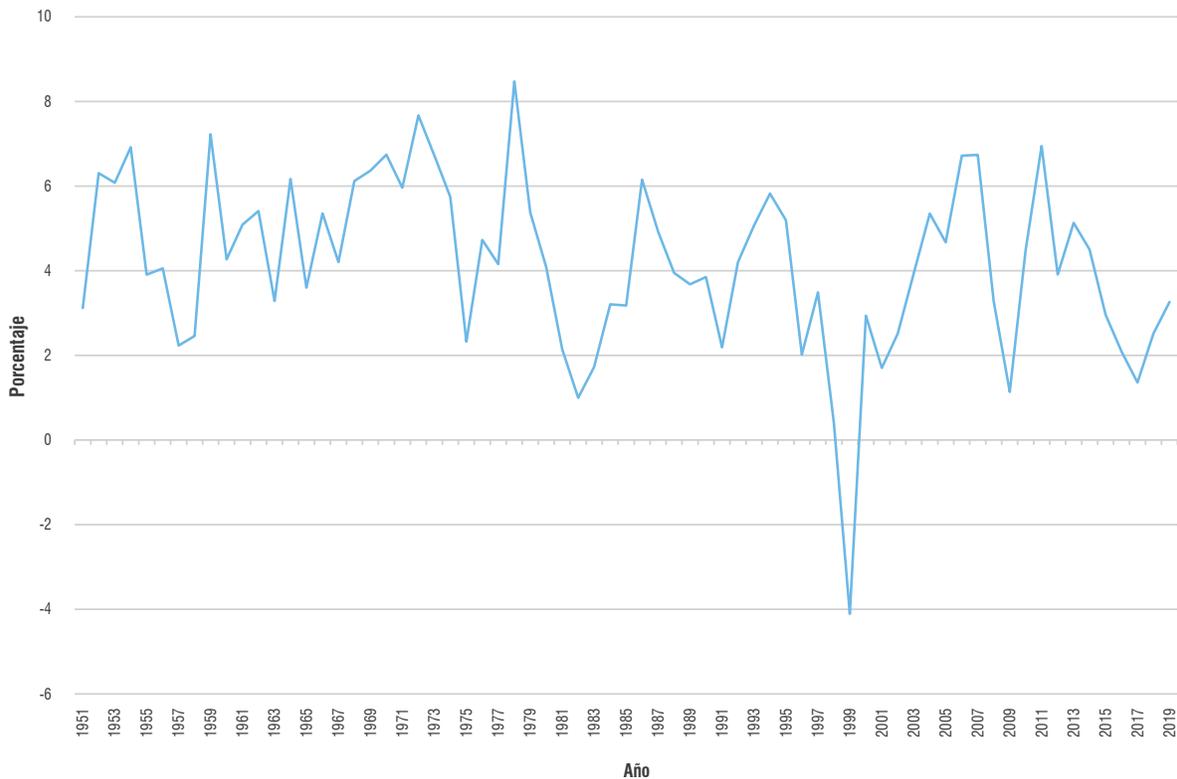
Crecimiento de corto plazo y potencial

El crecimiento es un desafío para Colombia en sí mismo. Luego de la desaceleración que sufrió la economía por la caída de los precios del petróleo en 2014, el PIB no ha logrado volver a su senda previa de crecimiento ni ha recuperado su potencial de expansión (Figura 5). El proceso de recuperación de esa caída en los precios de petróleo, que había empezado a darse gradualmente, fue truncado de manera abrupta por la pandemia y los efectos económicos de las medidas que se tomaron para contenerla, en la primera mitad de 2020. Hacia el futuro, se prevé una recuperación del crecimiento incompleta. Por lo tanto, lograr un mayor crecimiento sostenible en el tiempo es claramente uno de los grandes desafíos para que el país pueda enfrentar los cambios globales y aprovecharlos al máximo.

En perspectiva, el crecimiento económico colombiano ha sido muy estable. Solo hubo cuatro años negativos en los últimos 113 años y dos en los últimos 58 años. El promedio del crecimiento del siglo XX y la primera década del siglo XXI fue cercano a 4,5% anual. Sin embargo, en la segunda década del siglo XX y la primera del XXI fue más cercano al 3% anual promedio.

La estabilidad de la economía colombiana se debe, en parte, a la amplia distribución regional de la población y la producción, lo cual ha permitido que haya crecimientos regionales divergentes, compensados entre sí, ante choques locales y externos. A diferencia de sus pares regionales, Colombia tiene capacidad de demanda y producción en cinco grandes ciudades con poblaciones de más de un millón de habitantes. En términos de producción, también se ve la diversidad, pues Bogotá representa el 26% del PIB, Antioquia el 14%, Valle del Cauca el 10% y 8% los dos grandes departamentos de la costa Caribe, según cifras a finales de 2019 (BBVA Research, 2020b).

Figura 5. Crecimiento del PIB anual colombiano, en porcentajes

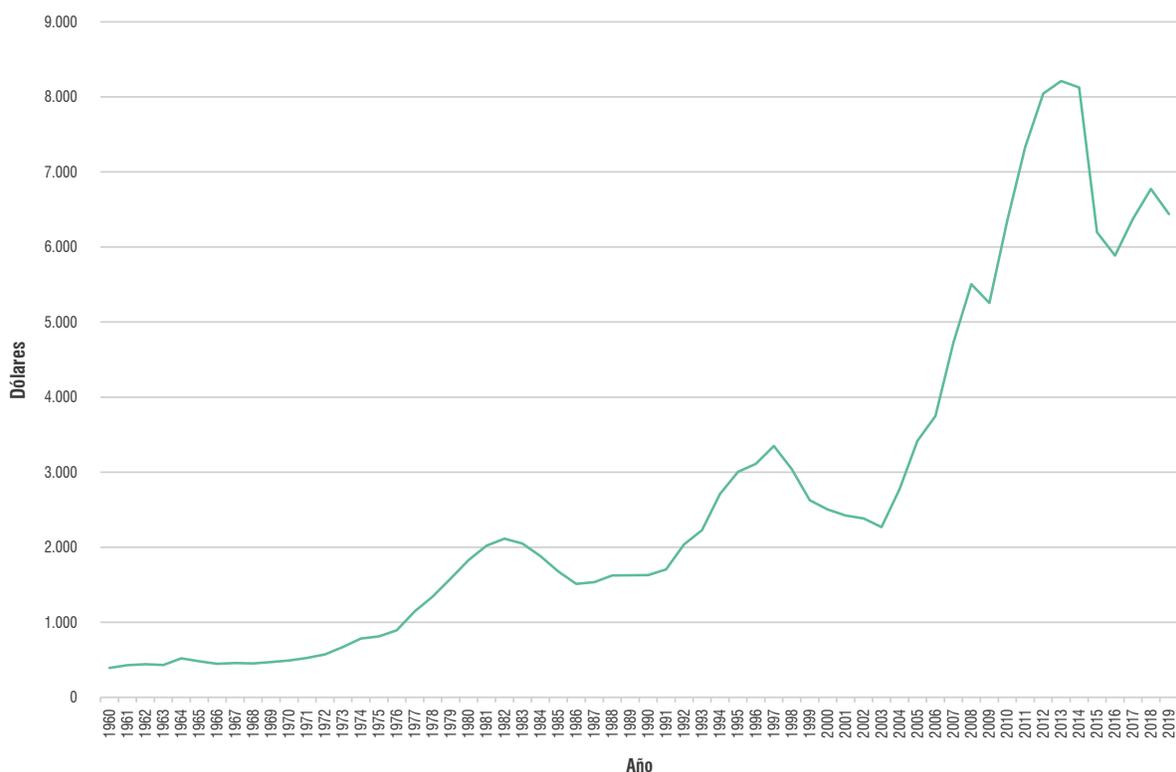


Fuente: DANE (2020a).

El bienestar de la población, medido con simpleza a través del ingreso *per cápita*, mejoró considerablemente desde principios de siglo. El mejor

crecimiento económico, el menor crecimiento poblacional y la apreciación de la tasa de cambio fueron decisivos para explicar este comportamiento (Figura 6). El indicador alcanzó máximos históricos en 2013, para luego descender como consecuencia de los efectos negativos del choque petrolero de 2014 y la pandemia. En los próximos años se espera una lenta recuperación, para alcanzar los niveles vigentes antes de la pandemia, entre los años 2022 y 2023. Finalmente, el PIB *per cápita* de Colombia ha venido cerrando su brecha respecto al nivel de Estados Unidos, si bien aún el valor de la brecha es elevado. El PIB *per cápita* en paridad del poder adquisitivo de Estados Unidos era casi siete veces el colombiano a finales de los noventa y ahora es cerca de 4,5 veces.

Figura 6. PIB *per cápita* de Colombia en dólares



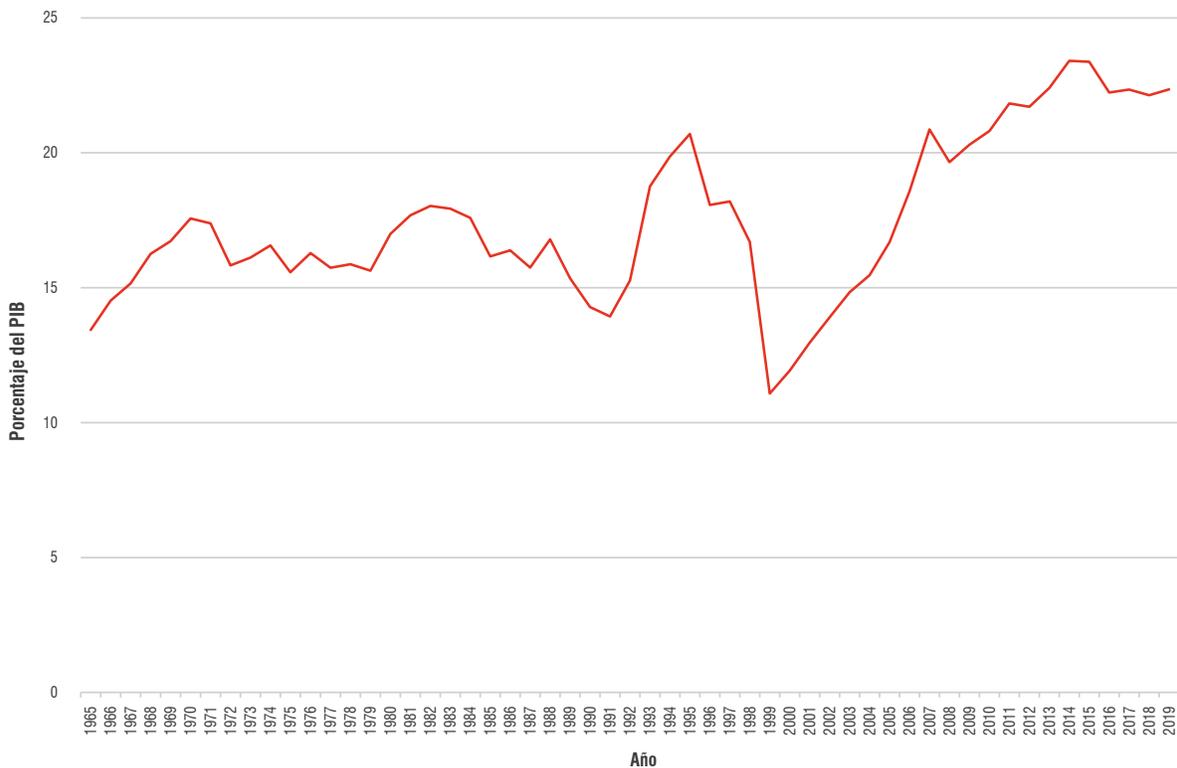
Fuente: DANE (2020a) y Banco de la República (junio de 2020).

La inversión ha sido un factor de crecimiento relevante para la economía colombiana y ha sostenido su proceso de industrialización y el crecimiento de la oferta de servicios. La inversión ha representado cerca del 22% del PIB en las primeras dos décadas del siglo XXI y ha estado dirigida tanto a sectores tradicionales como no tradicionales (Figura 7). Además, desde finales del siglo pasado, la inversión extranjera directa acompañó el proceso y llegó a

representar cerca del 4% del PIB en lo corrido del siglo XXI, atraída por las fortalezas de la economía, sus condiciones estructurales y sus perspectivas positivas en el mediano plazo. Buena parte de ese crecimiento también ha estado impulsado en la última década por exportaciones, principalmente del sector primario, como el petróleo y el carbón.

A pesar de que el consumo de los hogares es el componente más importante del PIB colombiano, uno de los grandes retos hacia delante es darle más impulso a la inversión, tanto local como extranjera. Así mismo, es clave promover las exportaciones y su diversificación, en línea con las grandes tendencias globales en el uso de la energía que señalamos en la sección anterior.

Figura 7. Inversión como porcentaje del PIB en Colombia



Fuente: DANE (2020a).

El crecimiento y las mejoras en el ingreso *per cápita* no han estado acompañados por un aumento sostenido de la productividad en Colombia. Por el contrario, han estado sustentados más en el capital y el trabajo, los otros dos componentes de la función de producción. Tomando una serie de productividad desde los años ochenta, los aumentos considerables solo se vieron en la primera década del siglo XXI (Figura 8).

Figura 8. Productividad de la economía colombiana, crecimiento anual



Fuente: BBVA Research (2020c).

Condiciones sociales

En los últimos quince años, los indicadores sociales de Colombia han tenido una mejora muy significativa. A comienzos de siglo, los colombianos clasificados como pobres en términos monetarios eran cerca del 50% de la población y en 2019 fueron cerca del 26%¹ (Figura 9). Dichas reducciones en la pobreza monetaria respondieron al mejor crecimiento agregado de la economía, la menor inflación y la dispersión exitosa de un esquema de subsidios condicionados para los más vulnerables. Con esto, los colombianos clasificados como clase media consolidada y vulnerable aumentaron de cerca 48% en 2002 a cerca del 69% en 2019.

La incidencia de la pobreza multidimensional en Colombia es del 19,6%, con cifras a finales de 2018, y se redujo consistentemente desde un 30,4% en 2010 (Figura 9). Con el uso de los datos del nuevo censo de 2018, la incidencia sigue reduciéndose

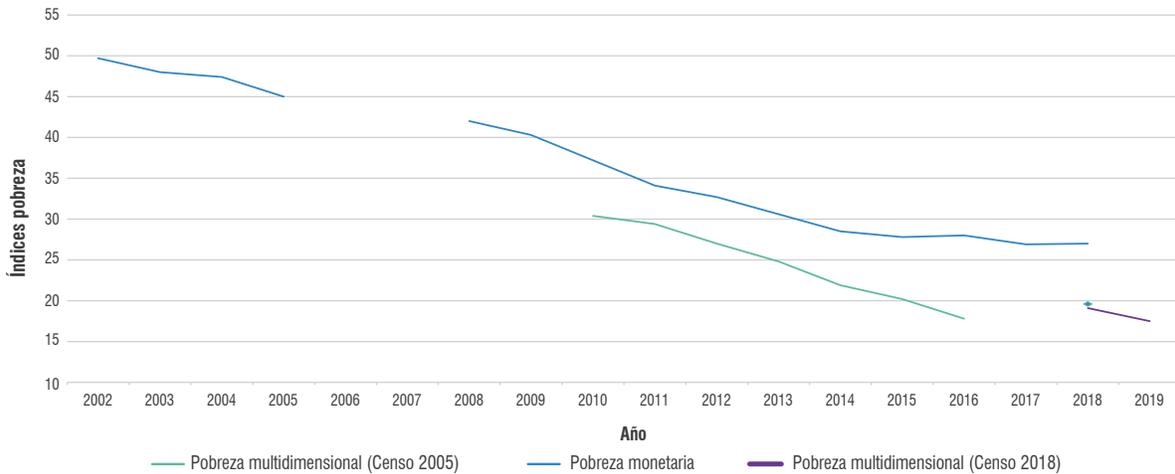
¹ Los segmentos poblacionales se definen así: i) pobres: hogares con ingreso *per cápita* inferior a 4 dólares PPA por día; ii) media vulnerable: hogares con ingresos entre 4 y 10 dólares PPA por día; iii) media consolidada: hogares con ingreso *per cápita* entre 10 y 50 dólares PPA; iv) alta: hogares que tengan ingresos *per cápita* superiores a 50 dólares PPA por día (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

de 2018 a 2019 y se ubica en 17,5%. Esta medida hace una revisión más holística de la pobreza de tal forma que se puedan diseñar respuestas de política pública más adecuada. La medida toma en consideración cinco dimensiones relacionadas con educación, condiciones de vida de los niños y jóvenes, acceso a la salud, trabajo y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos (DANE, 2020b).

Las cifras destacan las grandes diferencias en incidencia de la pobreza a nivel urbano y rural. Mientras en las cabeceras municipales la incidencia es de 12%, en la zona rural es de 34,5%. También muestran las grandes diferencias regionales que tiene Colombia. En Bogotá la incidencia es del 7%, mientras en Antioquia es del 16% y en la costa caribe del 28%. Estas diferencias regionales y entre el campo y la ciudad son otro de los grandes retos de la política pública.

Con la pandemia se estima que haya un retroceso en los indicadores sociales y un porcentaje de los colombianos en la clase media vulnerable regresen a la categoría de pobres. Por lo tanto, en términos sociales, el reto del país es contener los efectos de la pandemia sobre los más vulnerables y seguir consolidando las mejoras sociales, muy en línea con el gran desafío global de reducción de la pobreza en el mundo. Los avances adicionales dependen de las nuevas estrategias de la política pública para mejorar las condiciones de vida de los pobres y de la clase media vulnerable. Esta última tiene necesidades diferentes más centradas en la calidad de la educación y el acceso al trabajo, como anotamos arriba, además de la salud, la protección para la vejez, entre otras.

Figura 9. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional en Colombia*



* Pobreza multidimensional de 2018 calculada por el DANE con los factores de expansión del Censo de 2005 y del Censo 2018 para permitir el empalme de la serie. Pobreza monetaria con base en el Censo de 2018. En pobreza monetaria, cifras faltantes por imposibilidad técnica de realizar el empalme de las series.

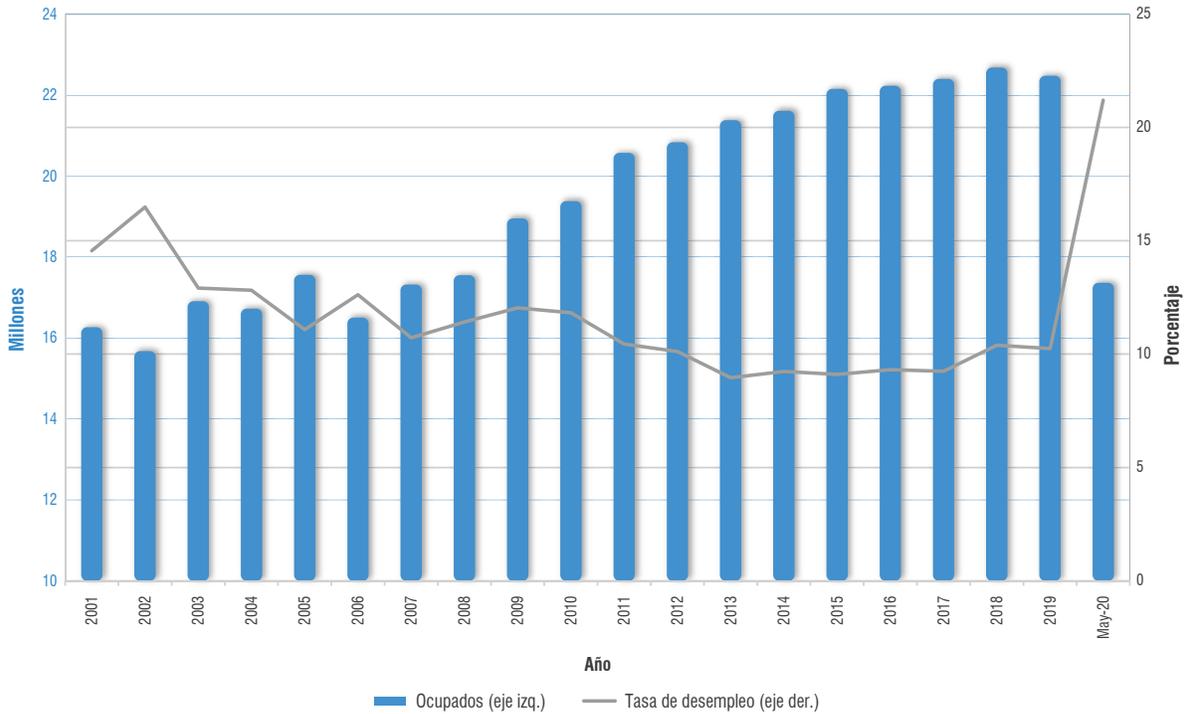
Fuente: DANE (2020b).

Las mejoras en los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional se han traducido parcialmente en la distribución del ingreso. Colombia sigue siendo un país muy desigual de acuerdo con medidas como el indicador de Gini. En particular, la desigualdad del país antes y después de cobrar impuestos y entregar subsidios sigue siendo casi la misma. Según Corredor y González (2019), Colombia mejora el Gini en máximo tres puntos porcentuales con la política fiscal, mientras que algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lo hacen entre 13 y 25 puntos. Todo esto muestra cómo la tarea redistributiva de los gastos públicos y el cobro de impuestos no se está cumpliendo y sigue siendo un gran reto para el país.

Mercado laboral

La creación de empleo de calidad ha sido uno de los grandes retos del país y lo seguirá siendo. El crecimiento elevado de comienzos de siglo no se reflejó plenamente en los niveles de empleo alcanzado. Aunque el mismo aumentó, no se logró una tasa de desempleo de un dígito consistentemente a nivel nacional (Figura 10). Los factores estructurales del mercado laboral no permitieron esa reducción.

Figura 10. Ocupados en el mercado laboral y tasa de desempleo en Colombia



Fuente: DANE (2020c).

Además, aunque se ha avanzado recientemente, cerca del 60% de los trabajadores tienen un empleo informal². La informalidad tiene efectos negativos sobre el bienestar y la protección social, tanto en la etapa de la actividad laboral como en el retiro, aparte de que afecta el crecimiento de la productividad.

Tareas pendientes y recomendaciones de política para crecer más e incluir más personas al crecimiento se concentran en un aumento de la productividad

La economía colombiana debe crecer más en los próximos años ante el desafío que le imponen las tendencias globales y las características estructurales y coyunturales propias. El crecimiento adicional de la economía colombiana depende de que podamos hacer una mejor combinación de los factores de producción de la economía. En particular, en términos del factor capital hemos visto que hemos podido hacer avances en el tema de inversión, aunque dinamizarla hacia adelante es un desafío. En términos del factor trabajo, aún está pendiente incluir más personas en la fuerza laboral y, en particular, en el empleo formal. Pero, por último y probablemente más importante, se debe hacer un gran esfuerzo para aumentar la productividad. Con ella se puede mejorar la eficiencia en el uso de los factores de producción y en la estructura productiva para entregar los bienes y servicios a los usuarios.

Las fuentes tradicionales de crecimiento en cuanto al capital y el trabajo se irán agotando rápidamente y es necesario hacer un esfuerzo significativo en productividad. La tasa de inversión como porcentaje del PIB no es especialmente baja en el contexto, por ejemplo, de los países de la OCDE, aunque, como veíamos antes, es necesario hacer una evaluación de la calidad de la misma. En términos de bono demográfico (dinámica de la relación entre población activa y población dependiente), las capacidades de aumento son pocas y, como ya planteamos, nos enfrentamos a un proceso de envejecimiento y aumento en las tasas de dependencia.

Por tanto, el gran desafío es concentrar las tareas de política pública y privada en mejorar la productividad del país. Esas tareas pendientes y recomendaciones de política se pueden dividir en cinco grandes temas que, en conjunto y coordinados, permitirán aumentar la productividad y, por tanto, el crecimiento del país y el bienestar de sus habitantes. Algunas de las recomendaciones requieren cambios legislativos, algunas son esfuerzos de corto

² Para el DANE, un empleo se considera informal cuando la persona labora en un establecimiento que emplea hasta cinco trabajadores o no recibe una remuneración por el trabajo que realiza.

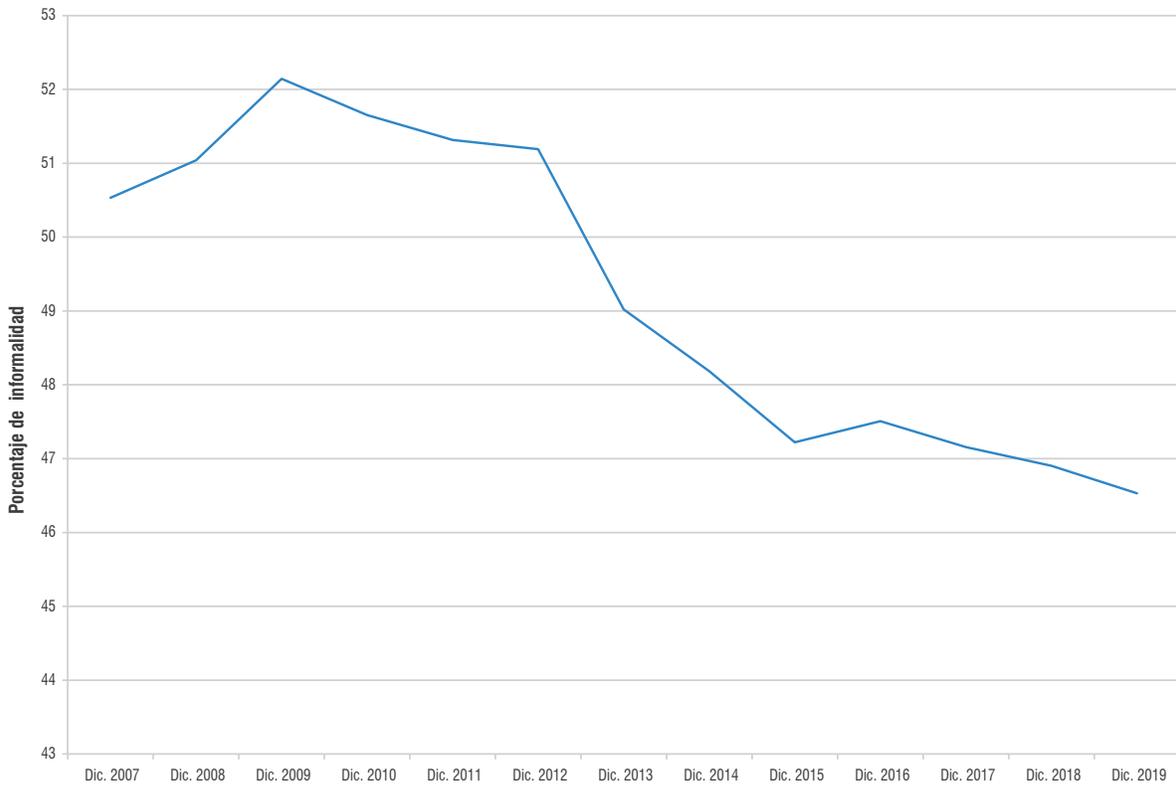
aliento, otras son iniciativas de largo aliento, unas dependen en exclusiva del sector público y muchas están supeditadas al trabajo coordinado de todos.

Formalización laboral y empresarial

Formalizar las empresas permite generar aumentos en productividad, tanto por la capacidad de realizar procesos productivos de mejor calidad, como por la capacidad de financiar los esfuerzos eficientemente, disminuir los costos de fiscalización del Estado, mapear a los contribuyentes y aumentar el recaudo.

Con la pandemia se han puesto en evidencia algunos de los problemas de la informalidad empresarial, tales como la incapacidad de acceder al financiamiento del sistema formal y, por tanto, a las ayudas que entrega el Estado (subsidios al empleo y garantías para créditos, por ejemplo) que requieren la bancarización previa.

Figura 11. Informalidad laboral* en Colombia en las 13 principales ciudades



* Porcentaje de los ocupados.

Fuente: DANE (2020c).

A las personas, la informalidad laboral les impide mantener un flujo de ingresos sociales y el acceso a la seguridad social de una manera adecuada.

Todo esto con efectos sobre su bienestar corriente y futuro. La informalidad laboral ha disminuido desde 2012, pasando de afectar a cerca del 50% de los trabajadores en las ciudades principales a cerca del 45% a finales de 2019 (Figura 11). Hacia adelante, el reto es seguir disminuyendo la informalidad de manera continuada y contener los efectos de la pandemia.

Ingresar a los trabajadores informales a la formalidad contribuirá a ampliar la base de trabajadores activos que aporten al crecimiento, subsanando parcialmente la finalización del bono demográfico. La formalidad laboral permite el acceso a la seguridad de los trabajadores y aumenta la productividad (BID, 2018). Con el fin de aumentar la informalidad empresarial y de los negocios, la profundización de los métodos de tributación objetivos es un camino a seguir, así como el uso obligatorio de la factura electrónica, por ejemplo.

Educación más equitativa y de mejor calidad

Colombia ha avanzado mucho en términos de cobertura de educación primaria, media y de bachillerato en los últimos treinta años. Sin embargo, aún quedan grandes retos en términos de cobertura de educación para la primera infancia y educación superior (Figura 12). Actualmente la cobertura de educación primaria es del 100% y de educación media de 72%, pero en educación superior es del 52% (ANIF, 13 de marzo de 2020). Sin embargo, aún la calidad de la educación no alcanza los estándares deseados. En las pruebas internacionales, Colombia muestra importantes rezagos en calidad. Los resultados en las pruebas PISA son significativamente inferiores al promedio de la OCDE (2018).

El gasto público en educación en Colombia es significativo. Es, en la actualidad, la principal partida del presupuesto y se encuentra en línea con el gasto en educación como porcentaje del gasto público total de la OCDE. Sin embargo, el gasto por persona es muy bajo y esto muestra la grande limitación de recursos a la que se enfrenta el sector.

La mejora en la calidad de la educación deberá ser la gran tarea del país, con el objetivo de aprovechar las significativas oportunidades globales y locales para incluir definitivamente a las personas por su formación en la sociedad productiva y formal.

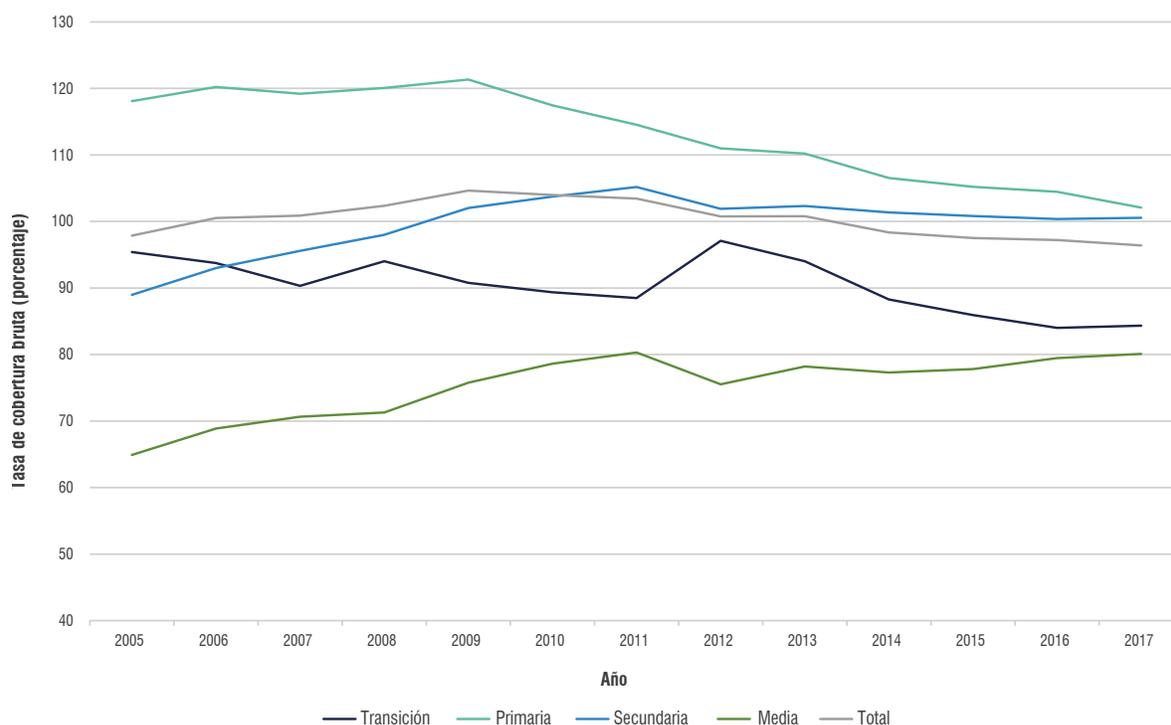
En ese sentido, una educación de calidad puede ser impartida por docentes que sean incentivados, remunerados y evaluados correctamente, a estudiantes que asistan a clases en tiempos y condiciones adecuados.

La educación es un eje clave para el aprovechamiento de las nuevas oportunidades, para enfrentar los grandes desafíos globales y para la potencialización

del capital humano. Adicionalmente, como lo anotamos antes, genera beneficios privados al individuo y a la sociedad.

La cobertura de la educación para la primera infancia se debe profundizar mediante el uso de los varios programas gubernamentales que se han creado de manera ágil. Para el aumento de la cobertura en educación superior, se necesita un aumento de cupos presenciales y la exploración de la virtualidad. Esta última se puede impulsar usando las nuevas tecnologías de aprendizaje, pero sin dejar de lado las experiencias previas que revelan las necesidades de aprendizaje y la necesidad de aprender a debatir en un ambiente social.

Figura 12. Tasa de cobertura bruta* de la educación en Colombia



* Relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursarlo.

Fuente: Ministerio de Educación (2020).

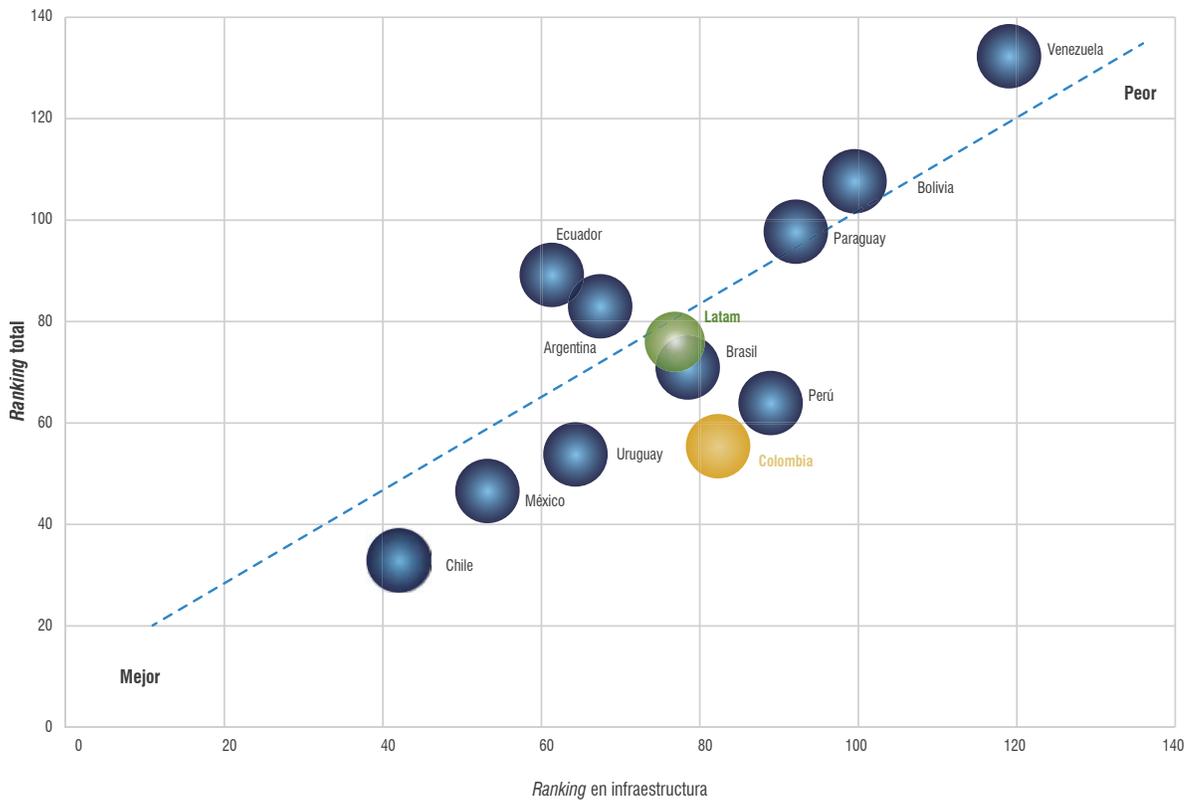
Provisión de infraestructura para la productividad y el aumento del empleo

Piezas claves para la competitividad y la productividad son la calidad y la disponibilidad de infraestructura que conecte los centros productivos con

sus clientes y proveedores. Diferentes indicadores muestran que Colombia tiene rezagos importantes en la infraestructura central para el crecimiento, tales como carreteras y puertos (Figura 13). Por ejemplo, en malla vial, Colombia ocupa un puesto inferior al que le corresponde por su nivel de desarrollo.

La construcción y/o el mantenimiento de la infraestructura básica no solo reducen los costos monetarios del transporte, sino que aumentan la productividad al tener que destinar menos tiempo a actividades de movilización de bienes y servicios. En general, una buena infraestructura de transporte aunada a la provisión de otros bienes públicos y privados, como la logística, por ejemplo, reduce los costos de transacción, crea externalidades positivas y mejora la productividad y la competitividad.

Figura 13. Indicador de competitividad total y de infraestructura en América Latina



Fuente: World Economic Forum (2019).

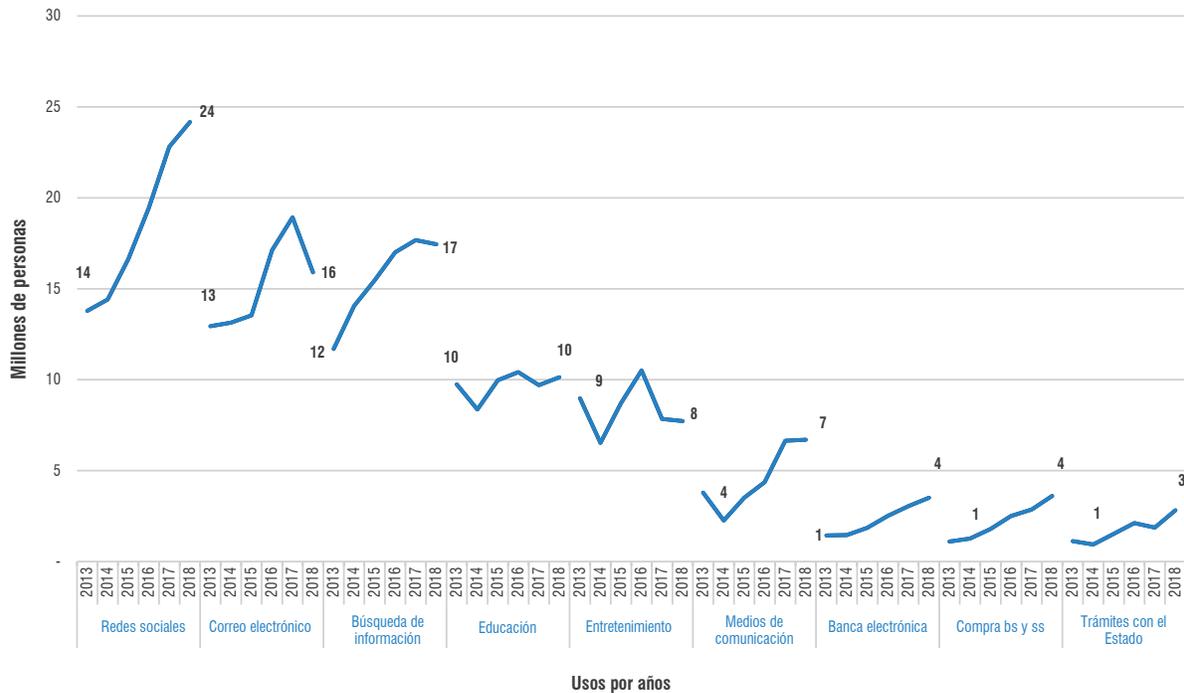
Hacia un entorno más digital

El mundo le impone a Colombia un nuevo entorno digital, donde se reevalúa significativamente la estructura de los mercados, eliminando o

disminuyendo los costos de transacción y transformando los problemas de información asimétrica. En ese sentido, es necesario avanzar en la digitalidad con fines productivos en Colombia.

En Colombia, cerca de la mitad de la población utiliza internet, pero aún existen grandes brechas en el acceso entre regiones. Además, su uso no ha logrado ser aprovechado a plenitud por la economía con fines productivos y, por tanto, con efectos positivos sobre la productividad. Por ejemplo, cerca de 24 millones de colombianos usan internet para acceder a redes sociales, mientras 10 millones lo hacen para educación y solo 2,8 millones lo hacen para trámites con el Estado (Figura 14).

Figura 14. Usuarios de internet por categoría de uso en Colombia



Fuente: BBVA Research (2019).

El bajo uso de la digitalidad para relacionarse con el sistema financiero es un reflejo de la gran tendencia del uso del efectivo y la informalidad en el país. Solo 3,5 millones de personas usan la banca electrónica, un número muy similar al de quienes compran bienes y servicios por vía digital (Figura 14). El uso de efectivo es tan alto que cerca del 90% de las compras totales al por menor se hace con ese medio de pago y Colombia es uno de los países con mayor cantidad de retiros de efectivo por cajero automático comparados con los pagos electrónicos de la región (Banco de la República, junio de 2020).

Con la pandemia y las necesarias medidas de distanciamiento social se generó un aumento de los usos de la digitalidad, tanto para redes sociales como para educación y otros temas que aumentan la productividad. La pandemia aceleró los cambios que venían en camino ante la necesidad de acercarse a las personas, al aprendizaje, a los mercados y a los bancos, en medio del distanciamiento social.

Para avanzar en este campo es necesario consolidar el diseño y el seguimiento de políticas digitales, definir los estándares digitales ágilmente, ampliar la cobertura, reducir los costos de acceso y capacitar a la población en la utilidad y el uso de las herramientas digitales.

Hacia una política fiscal y regulatoria que genere aumento del empleo y la productividad

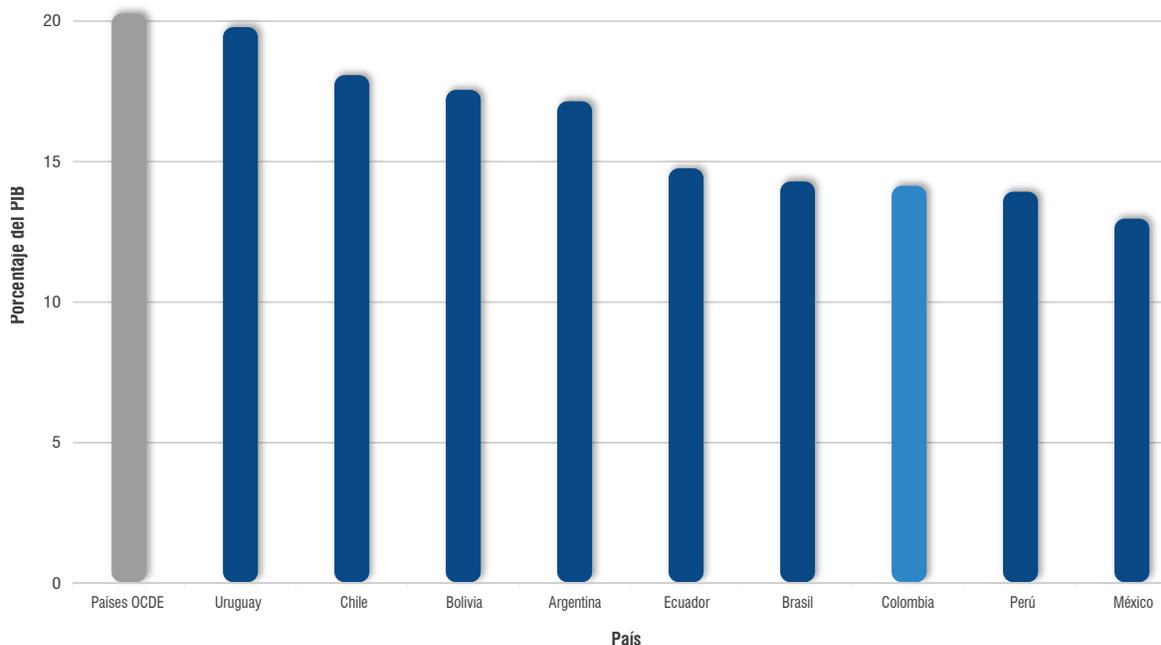
La reestructuración integral de la política fiscal es uno de los grandes desafíos para los próximos años. Por el lado de la generación de ingresos, el recaudo en Colombia es muy bajo como proporción del PIB comparado con sus pares en la región y con los países de la OCDE (Figura 15). La carga tributaria recae mayoritariamente sobre las empresas, las cuales pagan cerca del 80% del total de lo recaudado por impuesto de renta en Colombia frente al 30% en el promedio de países de la OCDE. Con esto, el sistema grava a las empresas con elevadas tasas de tributación, lo que afecta negativamente las decisiones de inversión al interior del país y desde el exterior, ya que las tasas de tributación son superiores a las de los países de la Alianza del Pacífico, por ejemplo. Adicionalmente, el sistema de tributación ha sido construido con los años sobre la base de un gran número de exenciones que hace difícil el seguimiento y la fiscalización del mismo, al tiempo que reduce las tasas efectivas de recaudo de manera significativa (Bernal *et al.*, 2018).

En cuanto a la tributación de las personas, la base de los que deben dar información a la administración de impuestos sigue siendo muy pequeña, a pesar de los cambios recientes, así como la base de las personas que contribuyen al sistema. Por supuesto, todo ello está soportado en la alta informalidad laboral, que hace muy difícil el seguimiento de los ingresos de las personas.

Por el lado del gasto, es necesaria una flexibilización y focalización. En particular es necesario revisar el tipo de gastos que se están asumiendo desde el Gobierno nacional, en funcionamiento e inversión, y aprovechar los estudios recientes sobre el esquema de subsidios que ha realizado el Gobierno para mejorar su eficiencia (Departamento Nacional de Planeación,

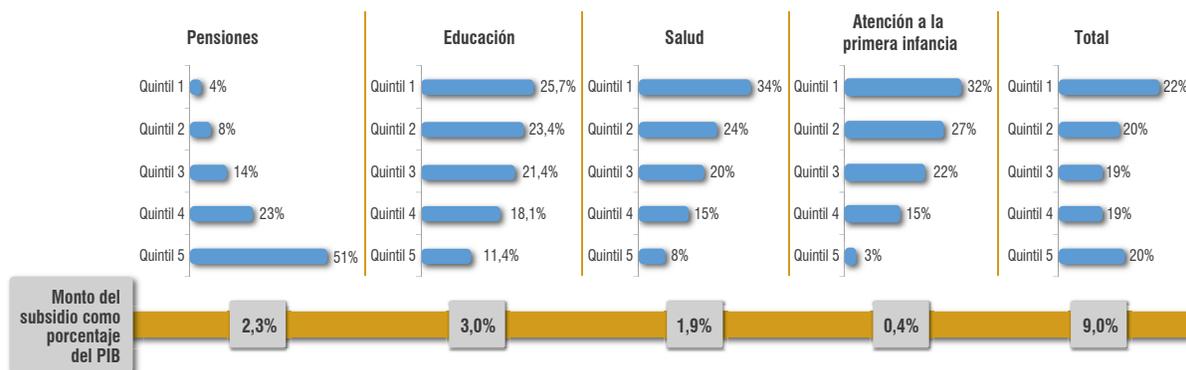
2018). Colombia gasta el 9% del PIB en subsidios y, con ello, logra reducir la pobreza de una parte de la población a través de más de 60 programas.

Figura 15. Ingresos fiscales del Gobierno nacional como porcentaje del PIB en 2018



Fuente: OCDE (2020).

Figura 16. Esquema de subsidios en Colombia distribuidos por quintil de ingreso y monto del subsidio como porcentaje del PIB, por tipo



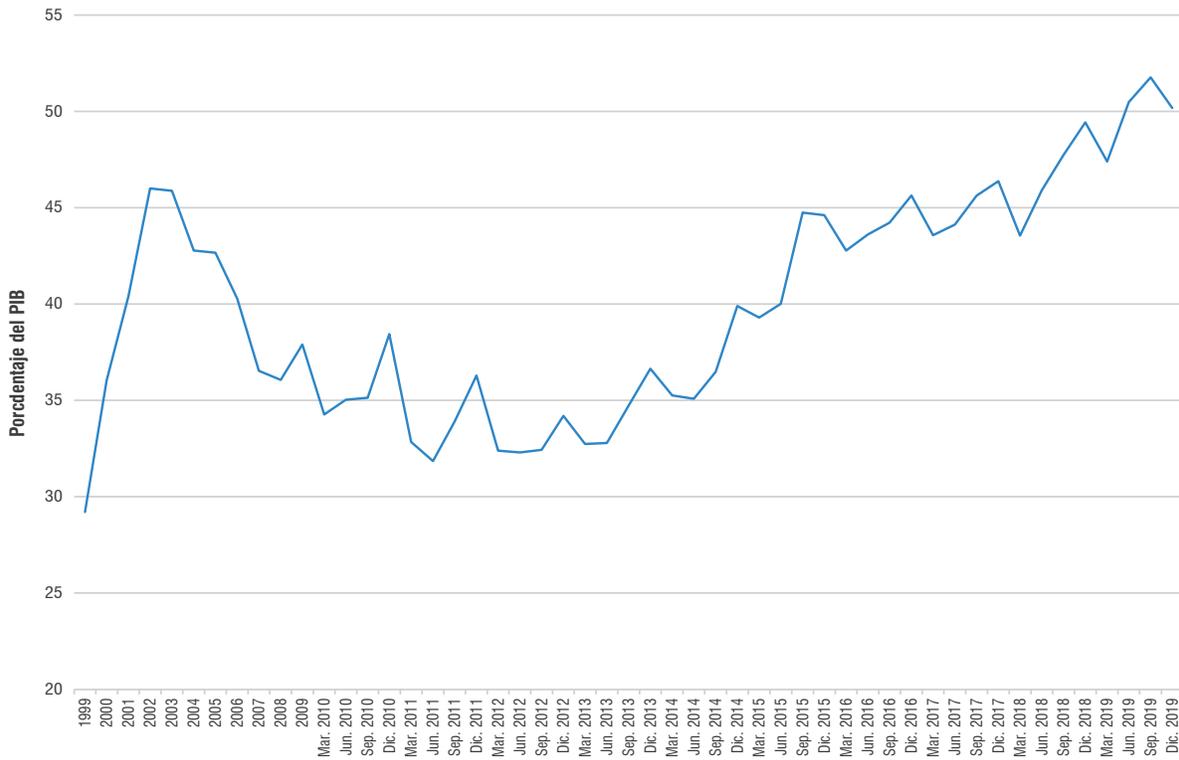
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016).

Sin embargo, los subsidios están mal focalizados y, por lo tanto, no son progresivos. Algunos subsidios llegan efectivamente a quienes más los

necesitan, como los educativos o los dirigidos a la primera infancia o a la salud. Pero algunos, como los pensionales, servicios públicos y vivienda, llegan mayoritariamente a las personas que menos lo necesitan. El quintil 5, el de los mayores ingresos, recibe el 20% de los subsidios, cifra muy similar a la que reciben los quintiles de menores ingresos (Figura 16).

La situación se profundiza con la pandemia. Los ingresos tributarios sufren una presión adicional por la baja en la actividad y los gastos aumentan con la política fiscal contracíclica necesaria para apoyar a las personas más vulnerables y a las empresas. Por tanto, el desequilibrio de las cuentas fiscales y los niveles de endeudamiento del Gobierno nacional se amplían (Figura 17).

Figura 17. Deuda pública* del Gobierno nacional de Colombia



* Deuda bruta.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Hacia delante, es necesario dar en el corto plazo señales contundentes sobre la senda esperada de las finanzas públicas, una que sea compatible con un aumento en el recaudo, el mantenimiento de las rebajas en la tasa de tributación de las empresas, el desmonte de las exenciones y la ampliación de la base. En términos de gasto es necesario hacer compatibles estos temas

con una flexibilización y focalización del mismo. La claridad y la estabilidad regulatoria, con enfoque en la competencia, es clave para atraer la inversión, apoyar el crecimiento y aumentar la productividad. Reformas estructurales, como la pensional y la tributaria, serán dos de los grandes desafíos del corto plazo para el país.

Reflexiones finales y recomendaciones

La mejor forma de enfrentar los desafíos globales y propios en el campo social y económico es a través de un crecimiento inclusivo más formal que genere ganancias en productividad y competitividad. Es necesario hacer esto en el marco de una economía más sostenible y digital, sin olvidar las reformas estructurales.

El mundo se presenta para Colombia con un abanico de tendencias en temas económicos, sociales, políticos y demográficos. La capacidad de adaptación que han mostrado el país y sus gobernantes durante la historia son un buen presagio para el futuro. Sin embargo, los desafíos que imponen esas tendencias globales no son menores y, aunque no se puede cambiar su curso, es posible decidir cómo enfrentarse a ellas. La respuesta activa, constante y oportuna a esas tendencias de los sectores privado y público es clave para lograr los mejores resultados y avanzar con un crecimiento mayor y más inclusivo.

Localmente, el diagnóstico muestra las tareas pendientes, las recomendaciones de política y los grandes avances que se lograron en los últimos años. Las recomendaciones de política pública deben ser implementadas con el concurso activo del sector privado. No es una tarea pública exclusiva sino que debe hacer parte de una estrategia integral de país. Las recomendaciones que detallamos en este capítulo están relacionadas con la formalización laboral y empresarial, la mejora en la calidad y la pertinencia de la educación, la mejora en la calidad y la capacidad de la infraestructura y la digitalización del país. Todo esto enmarcado en una política fiscal y regulatoria que promueva el crecimiento y la productividad.

Las instituciones económicas colombianas han enfrentado estos retos con creces y tienen la calidad para hacerlo hacia delante. El país ha hecho mucho en medio de grandes frenos, tales como el conflicto, la pobreza y la inequidad. La superación de esos frenos, y de los nuevos que puedan venir, permitirá a la economía brillar aún más. La pandemia en sí misma y sus efectos económicos son un nuevo reto del que el país puede salir fortalecido si lo enfrenta con decisión y políticas activas que permitan adaptarse a las grandes tendencias globales y corregir los retos globales.

Referencias

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF. (13 de marzo de 2020). Educación en Colombia: avances en cobertura y desafíos en calidad. *Comentario económico del día*. Recuperado de: <https://www.anif.com.co/sites/default/files/mar13-20.pdf>.
- Banco de la República. (Junio de 2020). *Reporte de sistemas de pago*. Recuperado de: www.banrep.gov.co: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9876/rept_sist_pag_2020?sequence=1&isAllowed=y.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Creciendo con productividad: una agenda para la región Andina*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/creciendo-con-productividad-una-agenda-para-la-region-andina>.
- Banco Mundial. (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education Promise*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>.
- Banco Mundial. (2020). *World Bank Data Set*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/>.
- BBVA Research. (2019). *Uso de la tecnología en el día a día de la economía colombiana*. Recuperado de: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/uso-de-la-tecnologia-en-el-dia-a-dia-de-la-economia-colombiana/>.
- BBVA Research. (2020a). *Situación España tercer trimestre 2020*. Recuperado de: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/situacion-espana-tercer-trimestre-2020/>.
- BBVA Research. (2020b). *Situación Colombia tercer trimestre 2020*. Recuperado de: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/situacion-colombia-tercer-trimestre-2020/>.
- BBVA Research. (2020c). *Modelo de PIB potencial*. Documento de trabajo.
- Bekkers, E. y Teh, R. (2019). *Potential economic effects of a global trade conflict. Projecting the medium-run effects with the WTO Global Trade Model*. World Trade Organization, Staff Working Paper ERSD-2019-04. Recuperado de: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201904_e.pdf.
- Belapatiño, V., Ileri, A., Iparraguirre, M., Llanes, M., Guler, S. y Neut, A. (2019). *Employment vulnerability to the digital revolution: some*

- stylized facts on five countries. BBVA Research Working Paper.*
Recuperado de: <https://www.bbva.com/en/publicaciones/employment-vulnerability-to-the-digital-revolution-some-stylized-facts-on-five-countries/>.
- Bernal, R., González, J., Henao, J., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., Ramírez, J., Uribe, J. y Villar, L. (2018). *Comisión de Gasto e Inversión Pública, informe final*. Recuperado de: <https://www.fedesarrollo.org.co/content/informe-final-de-la-comisi%C3%B3n-del-gasto-y-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica>.
- British Petroleum. (2020). *Statistical Review of World Energy 2020*.
Recuperado de: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>.
- Corredor, F. y González, J. (2019). *El pacto por la equidad obliga a redistribuir la riqueza*. Recuperado de: <https://zero.uexternado.edu.co/el-pacto-por-la-equidad-obliga-a-redistribuir-la-riqueza/>.
- DANE. (2020a). *Estadísticas de producto interno bruto, cuentas nacionales*.
Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>.
- DANE. (2020b). *Pobreza multidimensional 2019*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion_rueda_de_prensa_ECV_e_IPM_2019.pdf.
- DANE. (2020c). *Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2016). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Pobreza%20Monetaria%20y%20Multidimensional%20en%20Colombia%202016.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2018). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaci%C3%B3n%20seminario%20%27Subsidios%20y%20eficiencia%20del%20gasto%27%20Hacia%20un%20nuevo%20sistema%20de%20subsidios%20y%20transferencias.pdf>.
- Díez, L., Doménech, R. y Neut, A. (2018). *Observatorio Económico Informatización de sectores y rutinización de ocupaciones*

- en España*. Recuperado de: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/informatizacion-de-sectores-y-rutinizacion-de-ocupaciones-en-espana/>.
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *IMF Data. Macroeconomic and Financial Data*. Recuperado de: <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42>.
- Frey, C. y Osborne, M. (2013). *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? University of Oxford Working Paper*. Recuperado de: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf.
- Ministerio de Educación. (2020). *Sistema Integral de Matrícula de Educación Preescolar, Básica y Media (SIMAT)*. Recuperado de: <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-cobertura-bruta1>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Marco fiscal de mediano plazo*. Recuperado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/MarcoFiscalMedianoPlazo/marcofiscaldemedianoplazo2019.
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Recuperado de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=448DA94B9D911562CAC0783937DBF884?sequence=1.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2018). *Programme for International Student Assessment (PISA)*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2020). *Global Revenue Statistics Database*. Recuperado de: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2016). *Apoyo del PNUD para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2018). *Más allá del ingreso: un perfil de la pobreza*. Recuperado de: <https://feature.undp.org/multidimensional-poverty/es/>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Population Prospects 2019*. Recuperado de: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>.
- World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Report 2019*. <https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.
- World Trade Organization. (2020). *World trade report. The future of services trade*. Recuperado de: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf.

La protección ambiental como parte del interés nacional en Colombia

Louise Anne Lowe*

Se necesitan cambios transformadores para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los acuerdos ambientales multilaterales y los demás objetivos ambientales acordados internacionalmente. Van más allá de lo que se puede lograr solo con políticas ambientales.

UN Environment (2019b, p. 20)

Introducción

La incorporación de los problemas ambientales en las agendas de las ciencias sociales y la política alrededor del mundo ha sido un proceso largo, tanto teórico como práctico, y uno que sigue en pie actualmente, evolucionando de manera continua a la mano de los mismos problemas ambientales que se vuelven cada vez más graves. El planeta Tierra atraviesa problemas en sus ecosistemas que son el resultado de acciones humanas y decisiones políticas, económicas y sociales. Además de la evidencia de los daños ambientales, también hay pruebas abundantes de los nexos estrechos entre los problemas ambientales y los problemas sociales.

* Master of the Arts (Hons) en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen, Escocia. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. Contacto: loulisel100@yahoo.co.uk.

En este sentido, parecería sencillo y lógico integrar la protección ambiental como elemento clave del interés nacional de cualquier país, a medida de sus propias condiciones ambientales. Además, encima del nivel nacional existen problemas ambientales globales, como la crisis climática, que conllevan un interés global compartido respecto a la protección ambiental. Y desde luego, debe haber un interés local evidente en la protección ambiental por parte de las comunidades que habitan las zonas más afectadas por los daños e impactos ambientales. Sumando los niveles local, nacional e internacional, se esperaría un interés multinivel y multisectorial en la protección ambiental, acompañado por una gobernanza correspondiente, pero las realidades demuestran otras tendencias en un panorama complejo de identidades e intereses que, en muchos casos, entran en conflicto.

En el marco del estudio de los intereses nacionales del presente libro, este capítulo pretende responder a tres preguntas, las primeras dos enfocadas en la teoría y la tercera en la práctica. Las primeras son: *¿por qué se debe considerar la protección ambiental como parte del interés nacional?* y *¿en qué manera la protección ambiental desafía a las concepciones tradicionales del interés nacional?* La tercera pregunta es: *¿actualmente, la protección ambiental forma parte del interés nacional de Colombia en sentido retórico y/o en la práctica?*

La primera sección del capítulo resalta la gravedad de la crisis ambiental por la cual está pasando nuestro planeta. La segunda sección hace una breve revisión de algunos conceptos que han surgido en las últimas décadas e intentado abarcar la protección ambiental, y las posiciones de las teorías de las relaciones internacionales (RR. II.) frente a los problemas ambientales, sobre todo cómo estas teorías han tenido que buscar el modo de incorporar la problemática ambiental en su consideración del interés nacional. La tercera sección se enfoca específicamente en cómo incide la protección ambiental en las nuevas concepciones de seguridad y defensa del siglo XXI, un aspecto importante en el caso colombiano. La última sección del capítulo reflexiona sobre si la protección ambiental forma parte del interés nacional actual y reciente de Colombia, y si esto se puede ver en sentido retórico y/o en la práctica de la política nacional y exterior del país, considerando los distintos actores que participan en la formulación del interés nacional del país, y cómo inciden ellos en la protección, o no, del medioambiente. Finalmente, se presentan unas conclusiones y unas recomendaciones respecto al caso colombiano, con el fin de asegurar que la protección ambiental quede como aspecto integral y transversal del interés nacional del país, tanto en la retórica como en la práctica.

La crisis ambiental actual

Según Cox (1981, p. 128) “la teoría es siempre para alguien y con algún propósito”. Por lo tanto, esta sección busca resumir de manera muy breve algunas características de la crisis ambiental actual con el propósito de argumentar a favor de la protección ambiental y su incorporación a los intereses nacionales, y de Colombia en particular.

Según el Programa para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (PNUMA), a pesar de mejoras en algunos aspectos del campo ambiental en las últimas décadas, la evidencia presentada en su sexto *Pronóstico Ambiental Global* deja claro que la condición general del medioambiente global ha venido empeorando y está en condiciones graves. El informe concluye que:

Las actividades humanas insostenibles a nivel mundial han degradado los ecosistemas de la Tierra, poniendo en peligro los cimientos ecológicos de la sociedad. Es necesaria una acción urgente a una escala sin precedentes para detener y revertir esta situación, protegiendo así la salud humana y ambiental, y manteniendo la integridad actual y futura de los ecosistemas globales. (UN Environment, 2019b, p. 4)

De esto se pueden resaltar tres elementos claves: que las actividades humanas son la causa de los problemas, que estos problemas tienen impactos para la salud de los ecosistemas y también para los mismos humanos, y que los impactos negativos existen actualmente y se proyectan cada vez más graves en el futuro. Sostiene el mismo informe que integrar las consideraciones ambientales en las decisiones sociales y económicas a todo nivel es fundamental y que, acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las cuestiones ambientales se deberían abarcar en conjunto con las relacionadas cuestiones sociales y económicas (UN Environment, 2019b, p. 4).

Todo lo anterior plantea preguntas respecto a los distintos aspectos que conforman un interés nacional, el equilibrio entre ellos y la manera en que distintos intereses nacionales se complementan o entran en conflicto en el sistema internacional. Como se explorará en la próxima sección, las teorías de las RR. II. han interpretado estos hechos en distintas maneras y, por lo tanto, también han llegado a conclusiones distintas frente a la protección ambiental como parte del interés nacional.

Lo que no se debería discutir es la abundante evidencia científica sobre los problemas ambientales, en términos de sus causas y sus consecuencias. Se ha establecido tres elementos transversales en todos los temas ambientales (Tabla 1).

Tabla 1. Elementos transversales en temas ambientales

Bienestar de los seres humanos	Cambios ambientales	Recursos y materiales
<ul style="list-style-type: none"> • La salud humana • El género • La urbanización • La educación 	<ul style="list-style-type: none"> • La crisis climática • Las regiones polares • Los desastres naturales y ambientales • La degradación de la tierra • La pérdida de biodiversidad • La contaminación del aire y el agua • La gestión inadecuada de residuos 	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de los recursos naturales • Los desechos de procesos, como la generación de energía y el sistema de la alimentación

Fuente: elaboración propia basada en UN Environment (2019b, p. 4 y 14).

Según el *Reporte de Riesgos Globales* del Foro Económico Mundial de enero de 2020, los cinco riesgos globales con más probabilidad de ocurrencia son todos ambientales: los fenómenos meteorológicos extremos que conllevan grandes daños a la propiedad, la infraestructura y la vida humana; el fracaso de los gobiernos y otros actores frente a la mitigación y adaptación al cambio climático; las catástrofes naturales graves; los daños y catástrofes ambientales provocados por los seres humanos, los cuales incluyen los delitos ambientales; y, finalmente, la pérdida irreversible de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas terrestres y marinos (World Economic Forum, 2020). Es más, estos mismos cinco riesgos también aparecen entre los primeros diez en términos de impacto: el fracaso en la acción contra el cambio climático (1°), la pérdida de biodiversidad (3°), los fenómenos meteorológicos extremos (4°), las catástrofes naturales (7°) y las catástrofes naturales provocadas por los humanos (9°).

Además de la gravedad de estos problemas, se ha mostrado también que sus principales motores son las dinámicas relacionadas con las tendencias demográficas humanas y el desarrollo económico, agravados por la urbanización y la innovación técnica rápidas (UN Environment, 2019b, p. 6). Los temas ambientales son relativamente nuevos en las agendas de los Estados y del sistema internacional cuando se comparan con, por ejemplo, temas

económicos y de seguridad y defensa, y con frecuencia han sido subordinados a otras prioridades. Mientras el desarrollo económico sí ha logrado sacar a billones de personas de la pobreza extrema y mejorar el acceso a la salud y educación alrededor del mundo, en este proceso se ha empleado un pensamiento de “crecer ahora, limpiar después” (UN Environment, 2019b, p. 6), el cual nos ha traído a la crisis ambiental actual. Además, cabe resaltar que los riesgos e impactos asociados con los problemas ambientales no se distribuyen de manera equitativa a lo largo del planeta, ni entre los territorios nacionales de cada Estado, y que la escala creciente y la más rápida velocidad de los cambios ambientales exigen cada vez más acción en su contra (UN Environment, 2019b, p. 7).

Mostrando de nuevo las dimensiones multinivel y multisectorial de la protección ambiental, las acciones que conforman la protección ambiental incluyen: reducir la degradación de los suelos, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del aire, la tierra y el agua; mejorar la gestión del agua y de residuos, la mitigación y adaptación al cambio climático y la eficiencia de recursos; abordar la descarbonización, el desacoplamiento y la desintoxicación; y la prevención y gestión de riesgos y desastres (UN Environment 2019b, p. 4). Es de alta importancia enfatizar que estas acciones de protección ambiental no implican siempre algún tipo de costo, sacrificio o daño económico en su ejecución, como muchos dan por sentado. De hecho, es evidente que existen muchas oportunidades económicas bajo las lógicas de la protección ambiental, por ejemplo, que los países que dan prioridad a prácticas bajas en carbono y eficientes en el uso de recursos pueden obtener una ventaja competitiva en la economía mundial (UN Environment 2019b, p. 6). A esto se suman otros beneficios, por ejemplo, en la salud pública, dado que los costos de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y reducir los contaminantes del aire serían drásticamente superados por los beneficios colaterales para la salud humana en términos económicos y sociales. Según el PNUMA, los costos de mitigación son aproximadamente 22 billones de dólares, mientras los consecuentes ahorros en la salud pública podrían ser de 54 billones de dólares, a nivel global (UN Environment 2019b, p. 22). Adicionalmente, el PNUMA afirma que una gobernanza ambiental robusta tiene beneficios amplios, como fortalecer el Estado de derecho, contribuir a la paz y la seguridad al evitar y apaciguar los conflictos, y proteger los derechos humanos y constitucionales (UN Environment 2019a, p. ix).

En la práctica, la protección ambiental se basa en la gobernanza y el derecho ambiental a nivel nacional e internacional. A su vez, estos se desarrollan

basados en las identidades e intereses de distintos actores, sobre todo los intereses nacionales de los Estados soberanos que firman y se hacen responsables de cumplir, o no, los acuerdos ambientales multilaterales y sus propias leyes ambientales nacionales. En el primer estudio del PNUMA sobre el Estado de derecho ambiental a nivel global, se concluye que existe un problema profundo en este campo dado que “la implementación y el cumplimiento de las leyes y regulaciones ambientales está muy por debajo de lo que se requiere para abordar las preocupaciones ambientales” (UN Environment, 2019a, p. viii). En 2017, 176 países contaron con un marco de derecho ambiental, 150 con derechos constitucionales de gozar de un medioambiente sano y/o de protección ambiental y 164 con organismos a nivel ministerial dedicados a la protección ambiental (UN Environment, 2019a, p. viii), hechos que representan, sin duda, un gran logro en el posicionamiento del medioambiente en las agendas nacionales. Por lo tanto, se puede argumentar que este logro también representa, en cierta medida, la incorporación de la protección ambiental en el interés nacional de la mayoría de los países del mundo. No obstante, el mismo informe reconoce la falta de ambición y coherencia con la evidencia científica sobre las verdaderas demandas ecológicas en muchas políticas dirigidas a la protección ambiental (UN Environment, 2019b, p. 17). Entonces queda abierta la pregunta de si estos compromisos se convierten en acciones concretas que mejoran las condiciones ambientales y mitigan los riesgos ya mencionados.

Colombia no es excepción a estas tendencias globales. El PNUMA afirma que desde hace más de veinte años la organización ha apoyado proyectos e iniciativas en el país relacionados con temas diversos como el consumo y la producción sostenibles, la mitigación y adaptación al cambio climático, la gobernanza ambiental, la reducción del riesgo de desastres, la gestión y conservación de ecosistemas y el desarrollo de mecanismos integrados de evaluación ambiental (PNUMA, s.f.). También resalta las posibilidades de mejoras ambientales en la etapa de consolidación del posconflicto en el país tras la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016. Se considera el medioambiente colombiano como una víctima olvidada del conflicto interno armado dado que muchos grupos armados organizados (GAO) controlaron y siguen controlando hoy en día, grandes territorios donde explotaron y explotan los recursos naturales del país para financiar sus operaciones, por ejemplo, a través de la minería ilegal, los cultivos ilícitos y el narcotráfico, la deforestación y el uso no reglamentado de químicos peligrosos como el mercurio (PNUMA, s.f.).

Sin embargo, el conflicto y los actores ilegales no han sido el único factor de los problemas ambientales en Colombia. En su búsqueda del desarrollo económico, por ejemplo, demostrado en su membresía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), siendo su miembro 37° desde abril 2020 (OECD, s.f.), se encuentran muchos casos en que los avances en el campo económico se logran en detrimento a las condiciones ambientales del país, por ejemplo, promoviendo el modelo minero-extractivista y la ganadería masiva, dos de las industrias que más daños ambientales y sociales conllevan. A estos problemas se puede sumar la falta de presencia del Estado a lo largo del territorio colombiano y, en particular, en las zonas que estuvieron históricamente bajo el control de las FARC-EP. Como reflejo del panorama de la gobernanza ambiental a nivel internacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) de Colombia se creó en 1993 pero sus capacidades han variado a lo largo del tiempo y actualmente el sector ambiental colombiano se encuentra permeado por la “politiquería convencional” y sufriendo bajo un presupuesto supremamente bajo (Fonseca Zárate, 16 de julio de 2018). Entonces, Colombia sirve como buen ejemplo de las dificultades que existen en la protección ambiental: mientras padece problemas ambientales graves, los cuales se impulsan por distintos motores y requieren acciones multiniveles y multisectoriales, el desarrollo económico sigue primando en las acciones políticas que son la manifestación de ideas específicas acerca del interés nacional.

Volviendo a la pregunta *¿por qué se debe considerar la protección ambiental como parte del interés nacional?*, se afirma que los problemas ambientales son de alta importancia por su escala, gravedad y los riesgos que representan para el planeta y los seres, humanos y no humanos, que la inhabitan a corto y largo plazo. Por lo tanto, la protección ambiental sí ha de formar parte del interés nacional de todo Estado, incluso Colombia.

La protección ambiental y las teorías de las relaciones internacionales

Pensar la protección ambiental, y las ideas y los intereses que representa, es importante para poder analizar su relación con las teorías de las RR. II. y los intereses nacionales. El pensamiento verde, como todo pensamiento político, abarca muchas ideas distintas y existe en diversas formas. Además, cuenta con elementos descriptivos respecto a los daños ambientales y sus causas y consecuencias, y una base normativa y prescriptiva sobre cómo se deben frenar estos daños y velar por la protección ambiental. Sin embargo,

hay elementos claves y comunes a toda esta corriente, a saber: una reconceptualización de la relación humano-naturaleza, la necesidad de poner límites al crecimiento económico y la descentralización política (Carter, 2007, p. 66; Paterson, 2001, p. 277). Esta corriente de pensamiento político se bifurca a partir de una división ontológica entre quienes se enfocan en la protección del medioambiente por su importancia para el ser humano y quienes se enfocan en el valor intrínseco de la naturaleza y los ecosistemas.

Esta división entre el antropocentrismo y el ecocentrismo es clave para pensar la retórica y la práctica de la protección ambiental frente a los intereses nacionales: si los Estados y/u otros actores reconocen cualquier parte de la evidencia científica sobre los graves problemas ambientales y deciden desarrollar e implementar mecanismos de protección ambiental, ¿cuál forma toman estos mecanismos?, ¿representan una ecología profunda que busca transformar a los sistemas políticos, económicos y sociales, o solo un esfuerzo mínimo a mitigar los impactos más notables para los seres humanos en el presente, sin considerar los impactos futuros o los daños a que están sometidos los ecosistemas de nuestro planeta, de lo cual los humanos somos apenas una parte?; y por los propósitos de este capítulo, ¿cuál(es) de estos enfoques del pensamiento verde ha(n) logrado ser incorporado(s) a las agendas de protección ambiental a través de los intereses nacionales?

Tanto en la retórica empleada acerca de ella, como en su aplicación en la práctica, la protección ambiental respalda, desafía y rechaza ciertos elementos importantes de las principales teorías de las RR. II. y sus concepciones del interés nacional. De los más importantes es la naturaleza transfronteriza de los problemas ambientales, la cual va de la mano con la acelerada globalización económica, política y social. Mientras algunos daños ambientales se quedan localizados, aunque a veces con un efecto acumulado hasta el nivel global, algunos son siempre, en sus causas y/o consecuencias, transfronterizos, como, por ejemplo, el adelgazamiento de la capa de ozono y el cambio climático. Por consiguiente, problemas transfronterizos requieren de soluciones conjuntas, regionales y/o globales, e implementadas por diversos actores y a través de acciones multiniveles y multisectoriales. Este hecho puede hacer que la protección ambiental entre en conflicto con ideas centrales de las teorías clásicas de las RR. II.

También importante es el desarrollo sostenible, lo cual ha tomado una posición central en las agendas locales, nacionales e internacionales. Este concepto se basa en un desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para

satisfacer sus propias necesidades (Naciones Unidas, s.f.), y pretende considerar las dimensiones económicas, sociales y ambientales en toda decisión política, sin primar una sobre las otras. Se ha consolidado a lo largo del tiempo como una suerte de “meta-norma” (O’Neill, 2009, p. 29), primero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (8 objetivos, vigentes 2000-2015) y luego con los ODS (17 objetivos, vigentes 2015-2030). Se supone que el desarrollo sostenible ha logrado integrar la protección ambiental en las corrientes principales de toma de decisiones, a todo nivel, pero dada la evidencia contundente acerca del empeoramiento de los problemas ambientales, es importante analizar no solo la retórica en esta área, sino también si otros factores siguen primando en la formulación de los intereses nacionales. Además, resulta fácil reconocer que el desarrollo sostenible es un concepto antropocéntrico y, siendo muy amplio, es lo suficiente abierto para que todo actor pueda hablar de ello según sus propias ideas e intereses. Por supuesto, hablar de las dimensiones ambientales y sociales puede ser clave para el interés nacional incluso si es solo con el fin de cumplir con las normas y expectativas de otros actores y seguir accediendo a los beneficios económicos.

Otro concepto que complementa el desarrollo sostenible en la búsqueda de integrar la protección ambiental a consideraciones como el interés nacional es la seguridad humana, la cual, desde su mismo nombre, es otro enfoque antropocéntrico. Esta concepción desafía la idea tradicional de seguridad enfocada en los conflictos entre o adentro de los Estados soberanos, al reconocer las siguientes dimensiones: económica, alimentaria, ambiental, comunitaria y política, y también la salud y la seguridad física (O’Neill, 2009, p. 43). Así, el concepto provoca la consideración del medioambiente, entre otros factores, en los intereses de actores que podrían no haberlo tomado en cuenta históricamente.

Otro aspecto clave en este debate es la importancia de la división entre el Sur y el Norte globales, tanto en el campo ambiental como otros. Como lo explica O’Neill (2009, p. 15):

Gran parte de los recursos naturales del mundo, incluidos los sitios críticos de biodiversidad, se encuentran en países del Sur y, dadas las posibles trayectorias de crecimiento demográfico e industrialización, su participación es fundamental para el éxito de la mayoría de los acuerdos ambientales internacionales.

Más allá de estos aspectos materiales de los recursos naturales, también han surgido reclamos normativos desde el Sur hacia el Norte respecto a sus

siglos de industrialización y desarrollo económico sin freno, los cuales han provocado una gran parte de los problemas ambientales existentes y las desigualdades mencionadas anteriormente. Los países del Sur lideraron muchos de los llamados para reconocer la relación estrecha entre el desarrollo económico y los problemas ambientales (O'Neill, 2009, p. 51). Por lo tanto, también es importante considerar la protección ambiental a la luz de las dinámicas de poder entre los países del Sur y los del Norte.

Mientras toda teoría de las RR. II. tiene su propia interpretación del interés nacional, hay unos elementos fundamentales de este concepto. Primero, el interés nacional representa una articulación de la política interna con la promoción de la política exterior (Álvarez Zárate, 2003, p. 165), pues el interés nacional es la base de los objetivos que persiguen los Estados en la diplomacia y la cooperación internacional. Además, se define dicho interés a través de un proceso secuencial y continuo de planificación y toma de decisiones (Herrera de Castro, 2010, p. 30), en el cual juegan elementos como la identidad nacional, las fuerzas exteriores al Estado y, hoy en día, las normas y los valores internacionales comúnmente compartidos (Álvarez Zárate, 2003, pp. 170-172). A estos factores se pueden sumar también la voluntad y las capacidades de un Estado, con este último siendo un elemento clave en la división entre el Sur y el Norte globales (O'Neill, 2009, p. 49). Y, por último, se recalca de nuevo que existen intereses nacionales que actualmente se defienden mejor de manera multilateral que unilateralmente (Herrera de Castro, 2010, p. 30), como muchos elementos de la protección ambiental.

Ahora bien, tomando en cuenta estos conceptos que nos ayudan a ubicar, hasta cierto punto, la protección ambiental en la red compleja de la política nacional y exterior, surgen muchos elementos que respaldan y/o desafían la protección ambiental desde las teorías de las RR. II. Comenzando con las teorías clásicas o racionalistas, se puede afirmar que mientras estas podrían alinear con una suerte de pensamiento verde antropocéntrico, no serían compatibles con una protección ambiental basada en el ecocentrismo. Pero incluso una visión antropocéntrica de la protección ambiental puede resultar difícil de reconciliar con la teoría clásica del realismo por sus supuestos acerca del interés nacional.

En el realismo, el poder representa el elemento más importante del interés nacional, normalmente en términos materiales, por ejemplo, económicos y militares. Siguiendo el pensamiento de Hobbes, de un pesimismo sobre la naturaleza humana egoísta, este se transfiere al comportamiento de los Estados soberanos (Morgenthau, 1948, p. 11) en un sistema internacional

anárquico, sin una autoridad central que les pueda controlar. Los Estados actúan basados en su interés, entendido como el poder, aunque en una conceptualización fluida de éste que permita que el poder signifique cosas diferentes en contextos diversos (Morgenthau, 1948, p. 19). Pero por su interés en el poder, los Estados suelen entrar en conflicto y no cooperan entre ellos, como es de alta importancia frente a los problemas ambientales transfronterizos. Sin embargo, si uno entiende que el poder se manifiesta de distintas maneras, se podría argumentar que tanto el control de los recursos naturales como los factores no materiales, por ejemplo, el liderazgo, pueden entrar en las dinámicas del interés nacional y la protección ambiental.

Lo cierto es que la importancia de la soberanía de los Estados sí ha sido elemento clave del panorama de la protección ambiental, consagrada en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, el resultado de la primera cumbre global ambiental, en 1972:

Los Estados tienen, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, el derecho soberano de explotar sus propios recursos de acuerdo con sus propias políticas ambientales, y la responsabilidad para garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medioambiente de otros. (UNEP, 1972)

Mientras la soberanía sigue primando en el campo ambiental, es notable que también se consagró una responsabilidad compartida por todos los Estados respecto al manejo adecuado del medioambiente dentro de sus territorios. Sin embargo, desde la década de los setenta, la evidencia científica sobre los problemas ambientales transfronterizos ha aumentado de manera significativa, por lo que ha impulsado la cooperación ambiental internacional y, así, viene desafiando cada vez más algunos de los supuestos realistas.

El liberalismo clásico también parte del supuesto de un sistema internacional anárquico, pero percibe una gran interdependencia entre los Estados soberanos, la cual es principalmente un resultado de sus vínculos económicos. Comparado con el realismo, implica mucha más posibilidad de intereses compartidos y distintas maneras de actuar y cooperar. También resalta la relación entre lo internacional y lo doméstico y suele emplear el concepto de preferencias en vez de intereses. Moravcsik explica que las preferencias de los Estados se definen a través de, primero, su definición en conjunto con actores sociales domésticos y transnacionales, y segundo, las interacciones a

nivel internacional que pretenden lograr tales preferencias en un sistema de restricciones puestas por las preferencias de los otros Estados (1991, p. 544). En este contexto, el liberalismo clásico parece más apto que el realismo para liderar con las exigencias de los problemas ambientales transfronterizos, pero de nuevo es necesario indagar en las decisiones y acciones que se han llevado a cabo respecto a la protección ambiental porque, como se mostró en la sección anterior, quedan dudas muy grandes de qué ha logrado la cooperación internacional ambiental ante la crisis ambiental actual.

Pasando a las corrientes ‘neo’, el neorrealismo, a veces llamado realismo estructural, en su interpretación del interés nacional se enfoca en el sistema internacional en sí y nunca en las propiedades de las unidades que lo conforman, sino en la posición relativa de cada unidad dentro de ello y con respecto a las otras (Waltz, 1979, p. 120). Por lo tanto, uno puede entender que los Estados no hacen caso, por ejemplo, a los movimientos sociales que velan por la protección ambiental en las consideraciones acerca de sus intereses nacionales. Además, Waltz afirma que son las capacidades medibles, como las económicas y militares, las que definen las posiciones de los Estados en la jerarquía del sistema internacional, y que las ideologías o formas de gobierno no son importantes frente a los grandes juegos de la política internacional (1979, p. 146). Por consiguiente, la protección ambiental plantea desafíos grandes frente a las ideas del neorrealismo y su concepción del interés nacional.

Por su parte, el neoliberalismo institucional, como el liberalismo clásico, hace hincapié en la interdependencia de los Estados del sistema internacional como factor que condiciona su comportamiento. El neoliberalismo ve en las instituciones y los regímenes internacionales, la difusión de la democracia, y en el comercio internacional, las formas como los Estados pueden influir sobre, y dentro de, el sistema internacional. Esta relación de dependencia mutua lleva a los Estados a buscar formas de cooperación, principalmente a través de instituciones y regímenes, aunque Keohane y Nye reconocen que este hecho no significa que “la interdependencia reduce los conflictos de intereses y que la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales” (1988, p. 20). Así, uno puede entender que el neoliberalismo conduce hacia la cooperación internacional que debería favorecer a la protección ambiental. No obstante, a la vez, es fácil ver el componente económico fuerte de esta teoría, por ejemplo, en el Consenso de Washington que dominó por décadas la gobernanza económica internacional, lo cual choca con la demanda de límites al crecimiento económico planteada por

el pensamiento verde. Entonces, como otra teoría antropocéntrica, el solo hecho de promover la cooperación internacional, a través de los regímenes, para lograr preferencias nacionales, no implica favorecer de manera automática la protección ambiental en la práctica.

En estas teorías clásicas de las RR. II., la condición anárquica del sistema internacional conlleva un problema clave respecto a la cooperación en la protección ambiental, el *free-riding* (O'Neill, 2009, p. 10). Este concepto implica una suerte de oportunismo por parte de los Estados, u otros actores, que pueden beneficiarse de los acuerdos y proyectos ambientales, a nivel internacional o en otros países o regiones, sin invertir ningún recurso propio. Este fenómeno se vio en los problemas asociados con el Protocolo de Kioto, de 1997, y el Acuerdo de París, de 2015, bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En el primer caso, los Estados Unidos se negaron a ratificar el Protocolo dado que no imponía restricciones a China y otros países en vía de desarrollo; y en el segundo, de nuevo EE. UU., cumpliendo una promesa de campaña de Donald Trump, se retiró del Acuerdo, citando “el interés nacional” estadounidense (Caballero Guío, 2 de junio de 2020). Estos hechos pueden representar la naturaleza egoísta de los Estados afirmada por el realismo, mientras la existencia de los acuerdos ambientales multilaterales puede respaldar el rol de la cooperación y los regímenes afirmado por el liberalismo, pero ninguno puede explicar la situación completa.

Es más, las teorías clásicas se caracterizan por ser antropocéntricas y no parecen adecuadas para responder a las exigencias de los problemas ambientales actuales, ni a las exigencias del pensamiento verde respecto a la relación humano-naturaleza, los límites del crecimiento económico, ni la descentralización política.

Sin embargo, encontramos también las teorías reflectivistas de las RR. II., las cuales representan una posición ontológica distinta, en cuyo marco hay una gama amplia de ideas e intereses, incluso algunos que podrían ser más compatibles con la protección ambiental y el pensamiento verde. El hilo común de estas teorías es su propósito de cuestionar y criticar tanto la metodología como los supuestos de las teorías racionalistas. El cuestionamiento de todo implica la posibilidad de reconstruir todo, lo cual permite la incorporación de elementos normativos rechazados por las teorías clásicas. Cox (1981) define las teorías racionalistas como teorías que apuntan a la resolución de problemas, tomando el mundo como lo encuentran por su marco de referencia y acción (p. 128), mientras las teorías reflectivistas se alejan del

orden establecido para tomar su punto de partida desde el cuestionamiento de cómo se establecía dicho orden (p. 129) y así niegan la existencia de cualquier fenómeno en un sentido *a priori*. Por lo tanto, mientras las teorías clásicas sostienen algunos argumentos que van en contra, o limitan la posibilidad de, la protección ambiental, las teorías reflectivistas tienden a abarcar de manera más fácil la dimensión normativa del pensamiento verde.

El constructivismo es el acercamiento teórico reflectivista que más se ha establecido dentro del debate teórico de las RR. II. Sus autores emblemáticos, como Wendt, hacen hincapié en que la condición de anarquía del sistema internacional no conduce de manera causal al conflicto o competencia entre los Estados y/u otros agentes, como lo dan por sentado los realistas y neorrealistas (1992, p. 395). El rol de identidad es crucial para los constructivistas y Wendt desarrolla un análisis del proceso de socialización a través de cual los agentes construyen sus identidades, basados en sus interacciones con otros agentes: “son los significados colectivos los que constituyen las estructuras que organizan nuestras acciones” (p. 397). Entonces, en el constructivismo, los agentes y sus estructuras, es decir, el sistema internacional, se construyen mutuamente y de forma intersubjetiva, como se hace con los intereses nacionales también. Así, conceptos como el poder y el interés nacional pueden tener sus bases en concepciones materialistas o normativas, nada es un concepto fijo y determinado, sino que todo puede variar y evolucionar según el contexto social y las identidades de los agentes frente a este. Por consiguiente, desde el constructivismo y los otros enfoques de las teorías reflectivistas, el hecho de poder cuestionar, deconstruir y reconstruir los presupuestos de las teorías racionalistas puede facilitar la inclusión de la protección ambiental como elemento clave de las identidades, las ideas y los intereses de los Estados y otros actores.

La protección ambiental y las nuevas concepciones de seguridad y defensa

En el caso de Colombia, también es menester considerar las nuevas concepciones de seguridad y defensa del siglo XXI y cómo se relacionan con la protección ambiental en el marco de los intereses nacionales. Según fue señalado antes, el país actualmente se encuentra en un periodo de consolidación del posconflicto, lo cual plantea tanto desafíos como oportunidades en la política nacional y exterior. El conflicto interno armado incidió en las ideas y los intereses de todos los gobiernos colombianos en la segunda mitad del siglo XX, hasta la firma de los Acuerdos de Paz que formalizó su

'fin', pero sus impactos siguen vigentes y espeluznantes en la etapa actual de consolidación del posconflicto. La ONU, entre otros actores nacionales e internacionales, ha reportado y condenado la persistente inseguridad en el país por los asesinatos de defensores de derechos humanos, líderes sociales y excombatientes desmovilizados de las FARC-EP, además de las 33 masacres que ha registrado en lo que va de 2020 (*El Espectador*, 17 de agosto de 2020a).

Estas dinámicas particulares colombianas ocurren paralelamente a cambios en las dinámicas de seguridad y defensa a nivel internacional. La sección anterior señaló que el creciente énfasis en la seguridad humana ha permitido la vinculación de los temas ambientales con la concepción tradicional de la seguridad, mientras hoy en día, términos como seguridad climática, del agua, alimentaria y energética son comunes en el marco de la seguridad multidimensional (Mason y Zeitoun, 2013, p. 294). La seguridad tradicional se enfoca en la necesidad de proteger el territorio de una entidad política a través del uso, potencial o real, de la coacción física, en la que el uso de la violencia se ve legitimado en términos de orden y protección, siempre con el fin de garantizar la soberanía nacional (Pastrana y Lowe, 2019, pp. 21-22). Por su parte, la defensa nacional se ha concebido como las medidas de carácter civil-gubernamental enfocadas en garantizar la seguridad interior, o seguridad pública, las cuales pueden ampliar la perspectiva de un enfoque territorial a un enfoque más humano (Tibiletti, 2001). No obstante, el concepto de la seguridad multidimensional amplía este panorama en la teoría y la práctica.

En este orden de ideas, otro concepto relevante bajo el marco de la seguridad multidimensional es la seguridad ambiental, la cual tiene dos elementos claves: primero, el empleo sostenible y la protección del medioambiente; y segundo, la mitigación de riesgos de experimentar daños ocasionados por cambios ambientales en el futuro (Lodgaard, 1992, p. 20, citado en Græger, 1996, p. 110). Es evidente cómo esta concepción de la seguridad coincide con los problemas y riesgos ambientales identificados en la primera sección de este capítulo. Es más, reformular la concepción de seguridad y defensa necesariamente implica cambios en la formulación del interés nacional, dada la alta importancia de este ámbito en la política nacional y exterior. Además, implica también una reformulación de los roles tradicionales de las fuerzas militares (FF. MM.), pues trabajar en la gestión ambiental multinivel y multisectorial conlleva nuevas responsabilidades y/o nuevas lógicas aplicadas a sus responsabilidades históricas, sumadas a las tareas tradicionales

como la defensa territorial, la lucha contra actores y prácticas irregulares e ilegales y la cooperación internacional en esta esfera.

La protección ambiental y el interés nacional en Colombia

A la luz del debate conceptual y teórico anteriormente planteado, esta sección pretende analizar brevemente el caso del interés nacional colombiano y la protección ambiental. Como se mostró a lo largo del capítulo, los intereses nacionales se definen a través del juego de las ideas e identidades de muchos actores, tanto nacionales como internacionales, y la protección ambiental se ha insertado en las agendas de los actores a través de distintos conceptos e interpretaciones teóricas. Existen varias categorías de actores importantes en Colombia, tanto nacionales como internacionales, que inciden en la formulación del interés nacional colombiano; entre ellos, los organismos estatales, los actores internacionales, los actores económicos nacionales, las organizaciones sociales, y los actores ilegales y los GAO (AIGOB, 2014, p. 4). Además, todos estos actores han participado en alguna manera en las causas y consecuencias de los problemas ambientales y también en la protección ambiental, para bien o mal.

Comenzando con los organismos estatales colombianos frente al interés nacional y la protección ambiental, se señaló antes la debilidad del Estado colombiano en muchas partes del territorio nacional y la persistente inseguridad en el país, debida en parte a la falta de presencia estatal. En un análisis de la gobernanza en Colombia durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010), la Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa afirma que “la institucionalidad que nunca ha sido consistente ahora es diluyente” (AIGOB, 2014, p. 1). Este análisis es también pertinente para caracterizar la institucionalidad colombiana durante el actual mandato de Iván Duque (2018-2022), quien llegó a la Presidencia con el aval de Uribe. La AIGOB también indica que el conflicto interno armado fue “derivado de la debilidad institucional y del deficitario manejo de una matriz de intereses y de respuesta gubernamental a las necesidades ciudadanas, evidenciada en una dinámica excluyente de aglutinar nuevos actores” (2014, p. 3). Así entonces, se ve la necesidad de fortalecer la institucionalidad colombiana para fomentar un interés nacional incluyente y basado en la articulación de distintos intereses de un rango amplio de actores, a través de mejores mecanismos de participación pluralista y democrática (Álvarez Zárate, 2003, p. 211). Esto podría facilitar la promoción de la protección ambiental

bajo lógicas de beneficios económicos y de salud, así como la prevención y reducción de conflictos e inseguridad, lo cual aumentaría la importancia de la protección ambiental en el interés nacional colombiano. Tomando la histórica debilidad del Estado como punto de partida, este problema permea la participación de todos los otros actores en la definición del interés nacional de Colombia. Dicho eso, el resto de esta sección se enfoca en estos distintos actores frente al interés nacional y la protección ambiental.

Las FF. MM. colombianas son un organismo estatal muy importante en el país. El Plan de Defensa y Seguridad (PDS) del gobierno actual pretende implementar, de manera formal y explícita, una seguridad multidimensional que incluye la seguridad ambiental, lo cual conlleva nuevos roles y responsabilidades para las FF. MM. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). La introducción de Duque en la PDS afirma que:

La Política de Defensa y Seguridad comprende múltiples innovaciones con alcance estratégico. La más importante consiste en calificar el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como interés nacional principal y prevalente. Es la primera vez que una política de esta naturaleza reconoce a tales recursos como activos estratégicos de la Nación, en un contexto de escasez y de eventuales conflictos internacionales por su control. Su protección se convierte en objetivo principal frente a los factores que depredan la riqueza hídrica y destruyen la naturaleza. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 6)

Esta interpretación de la protección ambiental como parte del interés nacional colombiano es claramente antropocéntrica y refleja elementos del pensamiento realista acerca de la importancia estratégica de los recursos y la inevitabilidad del conflicto. Mientras se podría interpretar esta apuesta a la seguridad multidimensional como una mayor integración de la protección ambiental al interés nacional, existen tres problemas grandes: primero, el riesgo de más centralización en el país en este ámbito, que iría en contra de los supuestos del pensamiento verde; segundo, el riesgo de que las nuevas tareas ambientales de las FF. MM. quedan subordinadas al quehacer de las misiones típicas de la seguridad tradicional (Molina, 2019); y tercero, que mayor acción por las FF. MM. resulta en una militarización del campo ambiental que agrava los conflictos ambientales y sociales existentes y futuros (Gudynas, 2019). Sin embargo, no cabe duda de que sí es necesario que las FF. MM. colombianas logren mejorar el panorama de seguridad en el país frente a los actores ilegales y los GAO que aprovechan la falta de institucionalidad y orden público para llevar a cabo sus actividades ilegales

y ocasionan graves daños ambientales, y reconocer a la vez que todo actor involucrado en el conflicto y las intervenciones militares ocasiona daños y deja su huella sobre el medioambiente colombiano, incluso las FF. MM.

Respecto a los organismos estatales ambientales, el Sistema Ambiental Nacional (SINA) se conforma por el MADS, las corporaciones autónomas regionales y otras entidades territoriales y públicas, institutos de investigación y el Consejo Nacional Ambiental, una instancia responsable de “coordinar de manera intersectorial las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables [...] integrado por nueve ministros, el director del Departamento Nacional de Planeación y representantes de la sociedad civil” (Pogrebinschi, 2017). En el papel, puede parecer una institucionalidad ambiental robusta, pero como se mencionó en la primera sección, todo el sistema se encuentra socavado por los problemas de corrupción y falta de presupuesto, además de los problemas comunes globales de la gobernanza ambiental, la falta de ambición en las políticas de protección ambiental y la falta de coherencia con la evidencia científica sobre las verdaderas necesidades ecológicas. Mientras se ve un compromiso retórico por parte de los gobernantes colombianos con la seguridad ambiental, el desarrollo sostenible y la participación pluralista, en la realidad los daños ambientales siguen empeorando, lo cual sugiere que otros elementos siguen primando en la concepción del interés nacional.

Por otro lado, una parte de la institucionalidad colombiana sí ha mostrado un compromiso hasta ecocéntrico con el medioambiente: las altas cortes, que han proferido una pluralidad de sentencias en los últimos años y han asignado a determinados elementos del medioambiente la calidad de *sujeto de derechos*. Por ejemplo, la Sentencia T-622 de 2016, en la cual la Corte Constitucional le asignó este estatus al río Atrato (Méndez Jiménez, 21 de agosto de 2019). Este hecho señala que sí hay organismos estatales colombianos dispuestos a trabajar en aras de la protección ambiental como elemento central del interés nacional.

Por su parte, los actores económicos nacionales, como los gremios más grandes y los grupos económicos de familias y/o empresas poderosas, suelen ser de los actores que más inciden en la formulación del interés nacional, dada la cultura rentística del país (Álvarez Zárate, 2003, p. 211), restringiendo la formulación de un interés nacional amplio y basado en el consenso, es decir, uno que pueda incorporar de manera profunda la protección ambiental. Además, en muchos casos, estas familias también son los dueños de los medios de comunicación más importantes del país. Tal primacía de

los intereses de los poderosos actores económicos nacionales apoya lo que Auer (2000, p. 163) denomina “*state-sanctioned sustainable development*”, o sea, un desarrollo sostenible aprobado por el Estado. Con esto, se afirma que el desarrollo sostenible no es capaz de cumplir con las exigencias de sus propias dimensiones ambientales o las del pensamiento verde, como el establecimiento de límites al crecimiento económico, sino que tiende a reforzar el papel dominante de las mismas elites políticas y económicas y, así, sus intereses particulares en la formulación del interés nacional. Este hecho refleja el problema general del desarrollo sostenible: la posibilidad de que distintos actores lo interpreten a su manera y lo usen para hablar de la protección ambiental, mientras continúan los mismos comportamientos de siempre.

Sumados a estos actores nacionales, los actores internacionales y transnacionales también inciden en el escenario. Como se señaló antes, la cooperación internacional y sus organizaciones, regímenes y normas, se han vuelto cada vez más importantes en las agendas nacionales e internacionales y son de alta relevancia en el campo ambiental. Los dos periodos presidenciales de Santos se caracterizaron por la apertura temática y geográfica de la política exterior colombiana, incorporando nuevos temas como la protección ambiental a la agenda de su cooperación con los EE. UU. y la consolidación de lazos con nuevos socios internacionales, sobre todo en Asia (Ardila y Clemente Batalla, 2019). Además, frente a las organizaciones internacionales, Santos se mostró muy a favor del multilateralismo como respaldo a su estrategia de la internacionalización de la paz y en búsqueda de un cambio en la imagen internacional del país (Borda, 2016, citado en Ardila y Clemente Batalla, 2019). Estas prioridades de Santos en la cooperación internacional se alinean con las interpretaciones liberales de las RR. II. y, en cierta medida, con la importancia de las ideas, imágenes y normas compartidas, destacadas por el constructivismo.

Sin embargo, el gobierno de Duque se ha mostrado más hostil al multilateralismo cuando no conviene a su concepción del interés nacional. Borda (2 de marzo de 2020) habla de su “embestida contra la ONU”, por lo que esta organización es el actor internacional que más presiona para garantizar la implementación de los Acuerdos de Paz firmados por la administración anterior, mientras para Duque y su círculo de la elite política y económica colombiana estos acuerdos van en contra de su concepción del interés nacional. Otro caso que demuestra los vínculos entre los niveles local, nacional e internacional en la cooperación internacional es la abstención del gobierno de Duque de votar a favor de la Declaración de la ONU sobre

los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, en julio de 2020. Esta decisión recibió críticas desde abajo y arriba, por rechazar “un paso importante para el reconocimiento del campesinado y un pago de la deuda histórica que tiene el gobierno colombiano con esta población por su invisibilización, exclusión y marginalización” (Malagón y Torres, 18 de agosto de 2020). Entonces representa tanto un rechazo del multilateralismo como de las normas internacionales compartidas acerca de los derechos, por una parte significativa de la población colombiana y, en particular, una que inhabita las zonas rurales del país donde más ocurren los daños ambientales.

Sin embargo, Duque ha empleado una retórica de protección ambiental en proyectos regionales cuando le conviene proyectar la imagen de un líder regional. En agosto de 2019, Duque hizo un llamado a un pacto de conservación de la Amazonia, que resultó en la firma del Pacto de Leticia por parte de todos los países amazónicos menos Venezuela, en septiembre de 2019 (Paz Cardona, 9 de septiembre 2019). El objetivo del Pacto es modernizar los instrumentos regionales existentes, promover acción coordinada contra la deforestación y la minería ilegal, generar y compartir conocimiento científico, y establecer metas en cada país para la reforestación y la mitigación de los efectos del cambio climático en la Amazonia (Paz Cardona, 9 de septiembre 2019; *Portafolio*, 6 de septiembre de 2019). En este evento, Duque declaró:

Nosotros creemos que es un deber moral que nuestras sociedades sean cada vez más conscientes de la protección de nuestra casa común, de nuestra madre tierra, de proteger este patrimonio y de entender que se debe buscar esa armonía del desarrollo sostenible con la naturaleza y al mismo tiempo con las comunidades indígenas. (Presidencia de la República de Colombia, 6 de septiembre de 2019)

Esta retórica de un desarrollo sostenible con un verdadero equilibrio de las dimensiones económicas, ambientales y sociales parece lejana de la realidad de un país que ha promovido fuertemente el modelo económico minero-extractivo y la ganadería masiva, incluso dentro del territorio amazónico. La retórica ambiental en este caso parece conveniente para el interés nacional en términos de su identidad regional, pero entra en conflicto con otras acciones en esferas locales, nacionales y globales.

Otro actor internacional clave es los EE. UU., dado que históricamente Colombia ha mostrado una orientación de *respice polum* en su política

exterior. Por su parte, Santos buscó incorporar la protección ambiental en la agenda bilateral; por ejemplo, en contra del Plan Colombia, decidió suspender las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos con glifosato por los daños ambientales y de salud que conllevan y llegó a concretar otro programa bilateral, Paz Colombia, con la administración de Barack Obama. Por otro lado, Duque retomó las aspersiones con glifosato y en agosto de 2020 lanzó la iniciativa bilateral Colombia Crece con la administración Trump, a la cual llamaron “un nuevo Plan Colombia”, enfocada en el desarrollo económico en todas las regiones colombianas, la infraestructura y la lucha contra los GAO (*El Espectador*, 17 de agosto de 2020b). Aunque todavía no han publicado detalles de la iniciativa, la ausencia de los Acuerdos de Paz y la protección ambiental son notables, sugiriendo que no entran en las formulaciones actuales de interés nacional de ninguno de los dos países, además de su falta de interés en el multilateralismo y la cooperación internacional más amplia.

El último actor clave en el panorama colombiano son las organizaciones sociales, que han logrado provocar reconsideraciones teóricas por parte de las RR. II., en parte por su rol en la protección y gobernanza ambiental (O’Neill, 2009, p.89). Auer entiende este hecho de manera positiva a la luz del pensamiento verde, porque estos movimientos pretenden hacer a Estados y otros actores, responsables por los daños ambientales, en un contexto en el que los Estados prefieren no desafiar a los intereses, preferencias y hábitos de estos actores, generalmente económicos, poderosos (2000, p. 155). Desafortunadamente, como se mencionó antes, hoy en Colombia una élite política y económica sigue siendo el actor dominante en la formulación del interés nacional, lo cual muchas veces implica la exclusión de los intereses que van en su contra, como puede ser la protección ambiental promovida por diversos movimientos sociales. Es más, la persistente inseguridad en el país hace que defender el medioambiente se puede convertir en una sentencia de muerte para los líderes sociales que intentan desafiar los intereses dominantes y velar por la protección ambiental.

Conclusiones y recomendaciones

Tomando en cuenta todo lo expuesto en este capítulo, si se vuelve a leer la cita de apertura del texto, su veracidad debe ser bastante clara: acorde con el pensamiento verde, la protección ambiental exige transformaciones profundas en distintos aspectos de la política nacional y exterior actual, y medidas multiniveles y multisectoriales para su logro. Conceptos como el

desarrollo sostenible y la seguridad humana han logrado integrarse a las agendas nacionales e internacionales, tanto en la teoría como en la práctica, lo cual muestra también, hasta cierto punto, la integración de la protección ambiental en los intereses nacionales. Sin embargo, los daños y desafíos ambientales siguen siendo grandes, de modo que los esfuerzos en este ámbito hasta ahora son insuficientes dado que los problemas se vuelven cada vez más graves.

Basta terminar con afirmar que, en la formulación del interés nacional, existe siempre el riesgo y la posibilidad de percibir y calcular de manera equivocada (Herrera de Castro, 2010, p. 32). El panorama colombiano sugiere que el país está en el camino equivocado ante los graves problemas ambientales nacionales e internacionales, aunque por supuesto en ello va acompañado por muchos otros Estados. Se plantean las siguientes recomendaciones con el fin de velar por la integración de la protección ambiental como elemento integral y transversal del interés nacional colombiano:

- La evidencia científica abundante sobre los problemas ambientales, sus causas y consecuencias y los riesgos que presentan para el futuro, debe ser clave en orientar la protección ambiental y su integración a los intereses nacionales. En el caso colombiano, esto podría ocurrir a través del fortalecimiento de los institutos de investigación del SINA y mejoras en los canales de participación para distintos actores estatales y no estatales, nacionales e internacionales, a lo largo de la institucionalidad colombiana.
- En el plano teórico, es claro que existe un debate rico entre las teorías de las RR. II., tanto las clásicas como las reflectivistas, y las distintas corrientes del pensamiento verde. Ambas partes se deben nutrir y fortalecer a través de dicho debate, aprovechando la oportunidad de (re) pensar y (re)formular conceptos como la seguridad, la paz, la cooperación, el desarrollo y la democracia, entre muchos otros, y por supuesto, la relación humano-naturaleza también. Las universidades y los espacios académicos en Colombia tienen mucho que ofrecer en este debate.
- Reconociendo la importancia del desarrollo económico en Colombia, el desarrollo sostenible representa una oportunidad para el país si de verdad se logran implementar políticas basadas en un equilibrio entre las dimensiones económicas, ambientales y sociales. Entonces, por ejemplo, Colombia debería apostar por la inversión en las energías renovables y alternativas y dejar de priorizar el modelo minero-extractivista que tantos daños ambientales conlleva al país.

- La centralización de la política nacional y exterior en Colombia ha restringido la posibilidad de consolidar un interés nacional basado en la articulación de intereses diversos. En este sentido, es necesario el fortalecimiento de la institucionalidad colombiana y los mecanismos de participación pluralista, para asegurar la incorporación de la protección ambiental. Las altas cortes, que se han mostrado abiertas en algunos momentos a ideas ecocéntricas, son una pieza clave en la defensa de la institucionalidad y los derechos humanos y ambientales en Colombia.
- Las FF. MM. colombianas enfrentan un panorama complejo y desafiante, de problemas de seguridad y defensa tradicional y también de problemas asociados con la seguridad ambiental. La inclusión de la seguridad multidimensional en el PDS actual es un paso adelante en el país en un momento de grandes cambios en las FF. MM. y sus roles tradicionales. Mejorar el panorama de la persistente inseguridad a lo largo del territorio es clave para disminuir los daños ocasionados por los actores ilegales y los GAO. Además, la participación de las FF. MM. en proyectos de gestión ambiental debería apuntar al fortalecimiento de la protección ambiental.
- Relacionado con la recomendación anterior, es necesario resaltar el peligro que existe en el país para los líderes sociales y defensores ambientales. Las FF. MM., pero sobre todo el gobierno de Duque, tienen una obligación de proteger los derechos humanos más fundamentales de estos actores claves en la protección ambiental.
- En la esfera internacional, Duque y su equipo de gobierno deben repensar la hostilidad que han mostrado hacia la ONU y su cercanía a la administración de Trump en EE. UU. Cambiar de actitud con Naciones Unidas mejoraría la imagen internacional de Colombia y facilitaría una participación efectiva del país en la agenda ambiental internacional. Y respecto al segundo, aunque la administración podría cambiar en unos meses, la apertura de la política exterior colombiana en términos geográficos podría ser más favorable a la protección ambiental dada la hostilidad demostrada hacia esta por Trump. Todo esto mostraría un liderazgo verdadero por parte de Duque y no uno que queda solo en el plano retórico.

Referencias

- Álvarez Zárate, J. M. (2003). *El interés nacional en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, M. y Clemente Batalla, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *Oasis*, 29, 29-56.
- Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa, AIGOB (2014). Actores estratégicos y gobernanza en Colombia. *Revista Gobernanza*, 6, 1-11. Recuperado de: <http://www.aigob.org/actores-estrategicos-y-gobernanza-en-colombia/>.
- Auer, M. R. (2000). Who participates in global environmental governance? Partial answers from international relations theory. *Policy Sciences*, 33, 155-180.
- Borda Guzmán, S. (2 de marzo de 2020). Colombia vs. la ONU. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sandra-borda-guzman/colombia-vs-la-onu-columna-de-sandra-borda-guzman-468296>.
- Caballero Guío, S. (2 de junio de 2020). ¿Bajo qué intereses el presidente Donald Trump retira a Estados Unidos, una de las más fuertes potencias mundiales, del Acuerdo de París sobre el cambio climático? *CIDER*. Recuperado de: <https://cider.uniandes.edu.co/es/noticia/Estados-Unidos-Acuerdo-Paris-cambio-climatico-junio-20>.
- Carter, A. (2007). *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- El Espectador. (17 de agosto de 2020a). *Naciones Unidas, preocupada por masacres y homicidios en las regiones de Colombia*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/onu-rechaza-aumento-de-violencia-en-colombia/>.
- El Espectador. (17 de agosto de 2020b). *Presidente Duque y misión de Trump lanzan “un nuevo Plan Colombia”*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-crece-el-nuevo-plan-colombia-que-anuncio-ivan-duque-y-mision-trump/>.

- Fonseca Zárate, C. H. (16 de julio de 2018). El reto científico y ambiental del presidente Duque. *Revista Sur*. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/el-reto-cientifico-y-ambiental-del-presidente-duque/>.
- Græger, N. (1996). Environmental Security? *Journal of Peace Research*, 33(1), 109-116
- Gudynas, E. (2019). Mercadería y militarización: la naturaleza en la política ambiental de Duque. En H.D. Correa (Ed.), *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 264-269). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.
- Herrera de Castro, R. D. (2010). El concepto de interés nacional. *Monografías del CESEDEN*, 115. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=548653>.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamérica.
- Malagón, A. M. y Torres, N. (18 de agosto de 2020). La Declaración de Derechos del Campesinado sí importa. *Dejusticia*. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/la-declaracion-de-derechos-del-campesinado-si-importa/>.
- Mason, M. y Zeitoun, M. (2013). Questioning environmental security. *The Geographical Journal*, 179(4), 294-297.
- Méndez Jiménez, N. F. (21 de agosto de 2019). Nuevos sujetos en el derecho ambiental, un tema de alta actualidad. *Blog del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado*. Recuperado de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/nuevos-sujetos-en-el-derecho-ambiental-un-tema-de-alta-actualidad/>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad*. Bogotá. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.
- Molina, A. M. (2019). El papel de las fuerzas armadas en la protección y defensa del medio ambiente en Colombia. *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú*. Recuperado de: <https://ceep.mil.pe/2019/01/29/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-proteccion-y-defensa-del-medio-ambiente-en-colombia/>.

- Moravcsik, A. (1991). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamérica.
- Naciones Unidas. (s.f.). *La agenda para el desarrollo sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.
- O'Neill, K. (2009). *The Environment and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (s.f.). *The OECD and Colombia: A mutually beneficial relationship*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/colombia/>.
- Pastrana, E. y Lowe, L. (2019). Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Paterson, M. (2001). Green Politics. En S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, C. Reus-Smit y J. True, *Theories of International Relations* (pp. 77-307). Nueva York: Palgrave.
- Paz Cardona, A. J. (9 de septiembre de 2019). Pacto de Leticia: esto fue lo que acordaron siete países para proteger la Amazonia. *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2019/09/cumbre-por-la-amazonia-colombia-pacto-de-leticia/>.
- Pogrebinschi, T. (2017). Consejo Nacional Ambiental. *LATINNO Dataset*. Recuperado de: <https://www.latinno.net/es/case/5086/>.
- Portafolio. (6 de septiembre de 2019). *Presidentes de la región firman pacto para preservar la Amazonia*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/presidentes-de-la-region-firman-un-pacto-para-preservar-la-amazonia-533332>.
- Presidencia de la República de Colombia. (6 de septiembre de 2019). *Declaración del presidente Iván Duque en firma del Pacto de Leticia por la Amazonia*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-firma-del-Pacto-de-Leticia-por-la-Amazonia-190906.aspx>.

- Programa para el Medio Ambiente, PNUMA. (s.f.). *Colombia*. Recuperado de: <https://www.unenvironment.org/es/explore-topics/desastres-y-conflictos/where-we-work/colombia>.
- Tibiletti, L. (2001). Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL*. Recuperado de: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000165.htm>.
- UN Environment Program, UNEP. (1972). *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*.
- UN Environment. (2019a). *Environmental Rule of Law: First Global Report*. Nairobi: Naciones Unidas.
- UN Environment. (2019b). *Global Environment Outlook GEO-6 Summary for Policymakers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw Hill.
- Wendt, A. (1992). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. *International Security*, 46(2), 391-425.
- World Economic Forum. (2020). *The Global Risks Report 2020*. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

Amazorinoquia: intereses nacionales prevalentes en juego

Raúl Flórez Cuervo*

El mundo contemporáneo se mueve a velocidades inusitadas gracias a los avances científicos y tecnológicos alcanzados por la humanidad; una era de complejos cambios a nivel global, regional y local, de los cuales Colombia no está exenta. Por muchos llamada la era de la revolución de la inteligencia artificial, llena de oportunidades y desafíos; estos últimos ligados a tendencias de inestabilidad y estadios conflictivos persistentes, caracterizados principalmente por la dramática inequidad social y las correspondientes confrontaciones prolongadas entre Estados, agentes no estatales y actores individuales que cada vez son más proclives a usar la violencia para alcanzar sus fines políticos, ideológicos o, simplemente, económicos.

Tendencias tales como la globalización, la tecnología, los cambios demográficos, la urbanización, el aumento en la demanda de recursos, los cambios climáticos y los desastres naturales, las pandemias, las armas de destrucción masiva y sus efectos, los Estados en vía del fracaso o aquellos ya considerados como fallidos, así como el cuestionamiento y el desafío al ordenamiento *westfaliano* mundial vigente, entre otros, obligan a la sociedad a mantener conciencia situacional colectiva sobre lo que su país posee

* Administrador de Recursos Militares, administrador de empresas de la Universidad Cooperativa de Colombia; magíster en Estudios Estratégicos de Seguridad con énfasis en Contrainsurgencia y Contraterrorismo, Tesis Distinguida de la Universidad Nacional de la Defensa en Washington D.C.; magíster en Estudios Estratégicos de Seguridad en el Colegio de Guerra EE. UU; magíster en Altos Estudios Militares Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra de Colombia. Contacto: florezraulh@gmail.com y cdoomega@gmail.com.

o al menos a valorar lo que podría seguir perdiendo, pues su desaparición estaría en juego.

En el caso de Colombia, la integración efectiva de sus regiones seguirá siendo una utopía, aún después de doscientos años de vida republicana, a menos que se empiece por cambiar la forma de pensar de sus ciudadanos. Es muy difícil amar lo que no se conoce e imposible respetar, cuidar o defender, lo que no se ama. Muchos colombianos, inmersos en su cotidianidad, tienden a pasar desapercibido el valor vital que representan algunas áreas geográficas que no han tenido la oportunidad de conocer y, quizás, en lo que resta de sus vidas, jamás comprenderán. Bien se dice que quien no conoce la historia está condenado a repetirla; nuestra historia registra lo costoso que ha resultado para el país tal indiferencia, ejemplo de ello han sido la desintegración de la Gran Colombia, la pérdida de Panamá, el grave riesgo que corrió el país durante el conflicto con el Perú durante los años treinta, las complejas implicaciones por la cesión de Los Monjes y el diferendo vigente en las aguas del Caribe, donde existen ambiciosas pretensiones del país vecino, entre otros.

La indiferencia prevalece en gran parte de la sociedad colombiana en relación con la Amazorinoquia, conformada por dos regiones de singular importancia para el país: la Amazonia y la Orinoquia, cuyas extensiones sumadas representan casi el 60% de la totalidad del territorio de Colombia y que, hoy por hoy, se ven seriamente vulneradas por factores de inestabilidad sociales, económicos y armados.

El presente artículo tiene como objetivo contribuir a la comprensión del valor vital de la Amazorinoquia para Colombia como Estado-nación. Para este efecto, en primer lugar, se desarrollará una caracterización de la macroregión y se abordará su relación con los elementos fundamentales del Estado colombiano; en segundo lugar, se identificará el complejo panorama de los factores de inestabilidad que vulneran a la macrorregión; y, finalmente, serán señalados los esfuerzos gubernamentales emprendidos y los desafíos que tan solo a través de una efectiva y oportuna acción unificada permitirán preservar este invaluable patrimonio para el país.

Características de la Amazorinoquia

En la visión geopolítica, los Estados requieren elementos fundamentales para su desarrollo, tales como un espacio vital que les permita, a partir de núcleos sociales, propiciar dinámicas económicas legales y sostenibles que amplíen la frontera agropecuaria e industrial sin llegar a vulnerar los recursos

naturales y el medio ambiente que poseen; asimismo, áreas de frontera vivas e interconectadas, bajo el control institucional efectivo que atienda las necesidades de la población y ejerza plenamente la soberanía, aprovechando el intercambio comercial y la cooperación de beneficio mutuo con los Estados vecinos en aras de mantener el imperio de la ley. Para el efecto, se hace necesaria la interconexión física mediante la construcción de infraestructura vial, de puertos y aeropuertos, así como la interconexión a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Ibáñez Sánchez, 1985). Bajo estas apreciaciones iniciales, se revisarán las características de la macrorregión objeto del capítulo.

La Amazorinoquia representa más de la mitad del territorio colombiano, condición que le otorga un valor vital para la existencia del Estado-nación, entendiéndose que la geografía en sus tres dimensiones –tierra, mar y aire– constituye gran parte del marco espacial y asiento de la actividad de los colombianos (Ibáñez Sánchez, 1985). Está conformada por diez departamentos: Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada, Meta, Casanare y Arauca, cuyas extensiones suman el 59% del territorio nacional; sirve de frontera a Colombia con cuatro países vecinos, pero además posee un enorme potencial para constituir una de las regiones administrativas de planificación y desarrollo más grandes e importantes del país. Sin embargo, tanto la Amazonia como la Orinoquia poseen características disímiles comparadas con otras regiones de Colombia, no solo en cuanto a sus recursos naturales, sino también en lo que atañe a su potencialidad y situación socioeconómica, en tanto la falta de comprensión y acción estatal para dignificar la población y desarrollar los elementos fundamentales ponderando los altos intereses de la nación, ha fomentado factores de inestabilidad con graves repercusiones para el resto del país, como a continuación se ilustrará de manera discriminada por cada región.

La Amazonia colombiana es una región vasta, carente de infraestructura y, en su gran mayoría, con bajos niveles de desarrollo; representa el 5,71% de la gran Amazonia, también conocida como el bioma amazónico, el 6,4% del territorio de los países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y el 42,3% del territorio continental de Colombia (PNUMA y GEO Amazonia, 2009; Instituto Sinchi, s.f.a). Tiene una incalculable riqueza natural que le otorga el título de *pulmón del mundo*, representada en los bosques húmedos tropicales del suroriente colombiano que desde el río Amazonas se extienden hasta el río Vichada, incluyendo parte del río Orinoco al norte y hasta los 500 m.s.n.m. del piedemonte andino (Instituto Sinchi, s.f.b).

En la Amazonia se determinan los límites internacionales del suroriente de Colombia con Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, hasta su cierre en la desembocadura del río Vichada sobre el Orinoco.

Mapa 1. Bioma amazónico



Fuente: Costa (13 de febrero de 2020).

La Amazonia corresponde a la vertiente hidrográfica del río Amazonas que, de acuerdo con el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia (IDEAM, s.f.), tiene un área calculada de 341.994,37 km² en el territorio colombiano, conformada por nueve zonas hidrográficas de los siguientes ríos, en orden decreciente por porcentaje de superficie: Caquetá, 29,23%; Putumayo, 16,94%; Apaporis, 15,65%; Vaupés, 11,02%; Yarí, 10,86%; Guainía, 9,15%; Caguán, 6,07%; Amazonas, 0,96%; y Napo, 0,13%. Dichas zonas hidrográficas se dividen en subzonas que para esta vertiente suman 57 (Salazar y Riaño, 2016, citados en Instituto Sinchi, s.f.a).

Sin embargo, Colombia se considera un país amazónico tan solo en el sentido geográfico, pues su incorporación a la cuenca más grande del mundo está todavía muy distante hasta que se habiliten mecanismos multilaterales

adecuados que propendan por el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

Por su parte, geográficamente la Orinoquia colombiana, también conocida como los llanos orientales, está ubicada al este de la Amazonia, desde la cordillera oriental sobre la cuenca del río Orinoco, en una extensión de 253.000 kilómetros cuadrados conformados aproximadamente por 75% de sabanas y 25% de bosques. Sus suelos son poco fértiles por la alta acidez que concentran; de todos modos, existen en ellos áreas de excepción, primordialmente sobre el piedemonte, y otras fácilmente adaptables para la producción agropecuaria que han sido las predilectas para albergar los asentamientos poblacionales. Adicionalmente, los llanos orientales poseen la mayor riqueza en potencial de hidrocarburos conocida en el país (Universidad Nacional de Colombia, 2004), la cual le ha generado a la región un atractivo especial en la confrontación de intereses con repercusiones económicas, políticas y sociales.

La Orinoquia delimita al oriente la frontera internacional con Venezuela, compartiendo todos los factores fisiográficos, tales como la morfología, el suelo, el clima, la hidrografía, los rasgos y las costumbres de la población. De acuerdo a ello, para la delimitación entre los países se han referenciado los ríos Oirá, Arauca, Meta, Orinoco, Atabapo, Guainía y Negro, así como dos líneas artificiales que unen los ríos Arauca y Meta, en la parte norte, y Atabapo y Guainía, en la parte sur (Bahamón, 1989).

Mientras que en la Amazonia los procesos de colonización se han dado en menor escala y limitados por las enormes distancias, las restricciones de acceso y la movilidad, en la Orinoquia estos procesos de colonización, que aún persisten, han representado el fenómeno socioeconómico prevalente durante los dos siglos de vida republicana, con graves secuelas de expansión demográfica y explotación indiscriminada de recursos naturales.

Contrario a otras regiones del país, en la macrorregión Amazorinoquia se presenta el menor índice de densidad demográfica por kilómetro cuadrado de toda Colombia, factor que en el tiempo ha incidido en el tradicional abandono estatal, a través de un círculo vicioso en el cual no se justificaba la inversión oficial por estar semidespoblada y, por tanto, no se hacía inversión. Es decir, más de la mitad del territorio, con apenas el cinco por ciento de la población alberga el cuatro por ciento de la estructura burocrática gubernamental y apenas el tres por ciento de la infraestructura en vías.

Estos procesos de colonización en la Amazorinoquia, auspiciados en algunas casos desde los años cincuenta por el mismo Gobierno a través de

estímulos a la colonización dirigida en aras de fortalecer su presencia como mecanismo para atenuar el impacto de una subversión creciente, se han acelerado por la búsqueda de tierras, así como por ciclos de economías extractivas y bonanzas pasajeras, tales como las de la quina, el caucho silvestre, las pieles de animales exóticos, la madera, el petróleo, la marihuana y la coca; todas ellas sin dejar beneficios sostenibles para la sociedad y la protección del medio ambiente.

Ante la precariedad de la institucionalidad local del Estado, o en la mayoría de los casos la total ausencia de la misma, los migrantes fueron supliéndola o suplantándola de manera autónoma, mediante la creación de organizaciones comunitarias de colonos campesinos –juntas de colonos, juntas de acción comunal, organizaciones ambientales o ecológicas– (Rincón García, 2018). De esta manera, las organizaciones comunales en principio ejercieron el papel regulatorio hasta que años después se conformó la institucionalidad local estatal.

Paulatinamente, a finales del siglo XX, se fueron formalizando las organizaciones político-administrativas en cada nivel, proliferaron las juntas de acción comunal y de los viejos municipios, fueron separándose y consolidándose otros nuevos. De igual manera, los antiguos territorios nacionales considerados intendencias y comisarías en la extinta Constitución Política de 1886, se fueron transformando en departamentos que aún lejos de atender efectivamente las necesidades fundamentales de la población, han brindado mayor autonomía administrativa y mejor gestión ante el gobierno central.

En esta macrorregión la naciente institucionalidad estatal empezó a intervenir primordialmente por medio de políticas orientadas hacia dos problemáticas identificadas y definidas desde el nivel central: primero, el conflicto armado con graves implicaciones en la seguridad y la estabilidad de la nación, que necesariamente obligaron medidas de orden militar; y en segundo lugar, las amenazas al invaluable patrimonio ambiental, lo que trajo como consecuencia la previsión de acciones asociadas a la preservación, por mucho tiempo enfatizadas más desde Bogotá que desde las mismas administraciones departamentales o municipales. Estas diferencias de apreciación entre los gobiernos central, regional y local, inexorablemente han propiciado incongruencias institucionales que minan la confianza para la unificación en la acción, fundamental para concretar el control institucional del territorio (Rincón García, 2018).

Así las cosas, el Estado colombiano enfrenta enormes desafíos en la Amazorinoquia, macrorregión que encarna intereses vitales para la nación,

a partir de variables endógenas y exógenas, imprescindibles para consolidarse en aspectos claves como la legitimidad gubernamental, en cuanto a la atención y respaldo de su población, el control efectivo de sus fronteras, el ejercicio soberano sobre su vasto territorio, la interconexión interna y externa, el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente; de igual forma, alrededor de la capacidad para optimizar iniciativas con sus pares vecinos en procura del fortalecimiento institucional, el cumplimiento de los fines estatales y el beneficio mutuo.

Factores de inestabilidad

La Amazorinoquia ha estado marcada principalmente por el desinterés nacional, en gran parte debido a que la mayoría de las dinámicas sociales del país han tenido lugar sobre la región Andina; estas circunstancias contribuyeron al crecimiento subversivo desde mediados del siglo anterior, esencialmente en los sectores de los ríos Pato, Caguán, Guayabero y en los llanos orientales. Después de la amnistía decretada durante el Gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla en el año de 1953, la cual patrocinó la desmovilización de un componente significativo de las guerrillas liberales de la época, lideradas por Dumar Aljure y Guadalupe Salcedo en la Orinoquia, persistió el grupo que, desde Marquetalia, el Davis y río Chiquito, evolucionó a lo que finalmente se autoproclamaría como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo –FARC-EP–.

Enquistadas en el piedemonte de la cordillera oriental, las FARC-EP pretendieron un estado en gestación que, a partir de una organización política-militar, adoptó la aproximación de guerra popular prolongada y la combinación de todas las formas de lucha, con el objetivo de lograr la toma del poder e instaurar un régimen de esencia comunista, marxista-leninista, denominado la Nueva Colombia. En efecto, en la Amazorinoquia evolucionaron su estructura de dirección con la figura del Secretariado, así como sus principales bastiones del componente armado representados en los bloques Sur y Oriental; estos, gracias al consorcio con el narcotráfico, permitieron los desdoblamientos y las proyecciones hacia el resto del país, casi al grado de llegar a concretar su proyecto narcoterrorista.

Para los años noventa, las FARC-EP desbordaron en gran medida la capacidad estatal en la Amazorinoquia, debido a su involucramiento directo con la industria criminal del narcotráfico y demás economías ilícitas, tales como la extorsión, el secuestro, el testaferrato y el lavado de activos, la ganadería extensiva ilegal y el acaparamiento ilícito de áreas de manejo especial

ambiental, parques naturales nacionales o de reserva forestal, la explotación ilícita de maderas y yacimientos mineros, entre otras. Así, esta guerrilla alcanzó el poder bélico para atentar, mediante el empleo sistemático de la violencia como método de acción contra la población, la infraestructura del Estado y las Fuerzas Armadas. El temor generalizado derivado del terrorismo les facilitó el avance en su proyecto político organizativo y el incremento exponencial de sus finanzas a niveles inimaginables, los cuales trascendieron sus vínculos más allá de fronteras en procura del reconocimiento internacional.

El desconsuelo generalizado en la sociedad colombiana por los perversos efectos del narcotráfico conllevó a la elección del presidente Andrés Pastrana Arango, quien se había comprometido a cederles a las FARC-EP el control de gran parte de la Amazonia, en un nuevo intento por resolver el intrincado conflicto armado a través del diálogo y la concertación. Durante casi cuatro años, las FARC-EP se dedicaron a burlar la confianza de los colombianos; mientras tanto, buscaron potenciar su producción de narcóticos, fortalecieron sus lazos de cooperación con el terrorismo internacional y arreciaron sus ataques indiscriminados y devastadores.

De los 12.500 hombres en armas y milicias estimados en 2003 a nivel nacional pertenecientes a las FARC-EP, registraban solo en la confluencia de los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare alrededor de 5.000 combatientes de los bloques Sur y Oriental, organizados en 14 cuadrillas territoriales y seis estructuras –entre columnas móviles y unidades especiales–, que posteriormente dieron lugar a desdoblamientos en 19 cuadrillas territoriales, 14 cuadrillas adyacentes, 12 compañías disponibles y dos columnas móviles.

Colombia no ha estado exenta de las tendencias marcadas en diferentes partes del mundo durante la última década, las cuales dan cuenta de una inusitada y creciente interacción interna, así como externa, de una amplia gama de redes ilícitas y organizaciones híbridas, que utilizan métodos característicos tanto de grupos terroristas como de criminales; un complejo ecosistema delictivo emergente de colaboración mutua entre organizaciones del terrorismo internacional, prominentes clanes, maras, combos o carteles y estructuras residuales o disidencias con vínculos externos, que convergen principalmente sobre intereses económicos a través de tentáculos ilimitados de economías ilícitas que ponen en grave riesgo la seguridad de cualquier país y de sus intereses nacionales (Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies y National Defense University Washington, D.C., 2016).

Las Fuerzas Militares de Colombia, a través de sus ejercicios de análisis de revisión estratégica e innovación, han definido este ecosistema criminal a partir de los factores de inestabilidad que lo conforman, como el conjunto de componentes generadores de inseguridad social, económica y judicial que, por su interdependencia entre actores, modos, medios y fines, posee un comportamiento sistémico, el cual requiere como tal, la aplicación de estrategias integradas, diferenciadas y sistémicas para enfrentar el sistema de amenaza persistente como un todo (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016). Se aborda, de esta manera, la problemática que vulnera la estabilidad del país desde su carácter económico, armado y social. A continuación, se hará una sucinta descripción de estos aspectos.

Factores de inestabilidad económicos

Entre los factores de inestabilidad económicos predomina el **narcotráfico**, descrito como el comercio de sustancias tóxicas que engloba la fabricación, la distribución, la venta, el control de mercados y el reciclaje de estupefacientes potencialmente dañinos para la salud (Ley 599 de 2000). Este fenómeno tiene graves implicaciones para la Amazorinoquia, pues amenaza la seguridad nacional en múltiples dimensiones, como la salud pública, la seguridad ciudadana y la devastación ambiental.

Las dinámicas sociales asociadas al narcotráfico y demás economías ilícitas impactan variables fundamentales de legitimidad y control territorial, como el monopolio de los impuestos, el desarrollo, la justicia y el poder coercitivo. La población representa un eslabón fundamental en los niveles de producción y comercialización de la pasta base de coca PBC, ya que coadyuva por cooptación, coacción o compromiso ideológico, en su gran mayoría bajo condiciones de pobreza extrema, con su instrumentalización a cambio de rentabilidad y seguridad.

Por décadas esta industria criminal ha generado crecientes réditos y flujos financieros que en muy poco favorecen a quienes terminan involucrados en los eslabones básicos de cultivo y producción; por el contrario, para la Amazorinoquia tan solo trunca el destino de cualquier iniciativa virtuosa, pues coopta comunidades y las condena a continuar inmersas en una degradante espiral de atraso, sangre y dolor. Adicionalmente, el impacto causado por la tala indiscriminada de bosque tropical para el establecimiento de nuevas plantaciones, así como el vertimiento directo a las fuentes hídricas de incalculables cantidades de insumos, precursores químicos y combustibles empleados tanto en las fases de cultivo de matas de coca como de

procesamiento del alcaloide, sistemáticamente va carcomiendo la Amazorinoquia en cuanto al agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

En la Amazorinoquia, tan solo el departamento del Putumayo representa la segunda mayor extensión cultivada de coca en el país, conforme los últimos reportes publicados por el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina Contra las Drogas y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas, le siguen los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare, Guainía y Vichada, estos últimos nada comparables con Putumayo en términos de las extensiones de plantaciones de coca identificadas. El narcotráfico representa el principal recurso de supervivencia y bandera de lucha de los grupos armados al margen de la ley y, en gran medida, un efectivo mecanismo para favorecer intereses foráneos antagonistas, tanto de agentes no estatales criminales, como de Estados criminalizados. Desafortunadamente la Amazorinoquia traza los principales corredores estratégicos de exportación de pasta base y clorhidrato de cocaína hacia los países vecinos, lo cual propicia permanentes disputas violentas por el dominio criminal.

Por su parte, la **explotación ilícita de los yacimientos mineros** comprende todas aquellas actividades de exploración, explotación y extracción de yacimientos mineros y otros materiales como arena, material pétreo y de arrastre a los cauces y orillas de los ríos, sin el permiso de la autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente (Ley 599 de 2000). Esta actividad lucrativa no solo genera un grave daño ambiental sino que resulta efectiva para el lavado de activos producto del narcotráfico, en la medida que una vez extraído el mineral, se hace difícil declarar su ilegalidad por la limitada o carente trazabilidad. Aunque en menor escala frente a otras regiones del país, esta actividad criminal también pone en riesgo el ecosistema y la seguridad, especialmente en áreas fronterizas.

La **extorsión y el secuestro** son también fenómenos delictivos que afectan a la macrorregión. El primero de ellos es un delito que afecta tanto a la libertad como a la propiedad y la integridad física, el Código Penal colombiano (2000) define que consiste en el constreñimiento que se ejerce sobre una persona con el fin de hacer, tolerar u omitir algo para obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita para sí o para un tercero. Además, la extorsión tiende a presentar permanencia en el tiempo y puede adoptar formas esporádicas, intermitentes y continuas. Este factor de inestabilidad es, después del narcotráfico, el que afecta mayoritariamente a la población en la Amazorinoquia por la acción de los grupos armados organizados.

Por otra parte, el artículo 169 del Código Penal colombiano tipifica el secuestro como el acto de arrebatar, sustraer, retener u ocultar a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo con fines publicitarios o de carácter político. En el pasado este delito impactó enormemente en la Amazorinoquia, especialmente durante la existencia de las FARC-EP. No obstante, en la actualidad los niveles son drásticamente bajos comparados con años anteriores, aunque persiste la preocupación ante el incremento en el alcance de los nuevos actores criminales presentes en la región, residuales en su gran mayoría de las extintas FARC-EP.

El **contrabando**, por su lado, es una actividad ilícita de importación o exportación de mercancías por lugares no habilitados, con ocultamiento, disimulo o sustracción de la intervención y el control aduanero; se considera como contrabando, igualmente, el comercio de elementos o sustancias que son considerados por las autoridades locales como mercancía ilegal, según el Código Penal (2000). Continúa siendo un reto el control efectivo en las áreas de frontera de la Amazorinoquia, especialmente de los corredores fluviales con extensas áreas selváticas y de llanuras, por donde circula el tráfico de diferentes productos provenientes de los países vecinos, con un fuerte impacto en la economía legal, la administración, la seguridad y la salud públicas.

Factores de inestabilidad armados

Los **grupos armados organizados** son estructuras conformadas por tres o más personas, deben existir durante cierto tiempo y actuar concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos tipificados en el Código Penal Colombiano (2000), con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Estos grupos, estrechamente ligados a las economías ilícitas anteriormente referidas, son catalogados por el Estado para poderlos enfrentar en categorías, a saber: grupos armados organizados, **GAO**; grupos armados organizados residuales, **GAO-r**; grupos delincuenciales organizados, **GDO**; y grupos de delincuencia común, **DELCO**.

En el suroccidente de la Amazorinoquia, en los departamentos de Putumayo y Caquetá, se presentan fuertes disputas por el dominio criminal entre rezagos de los GDO, como la Construy, y los GAO-r de las extintas FARC-EP; asimismo, se presentan purgas al interior de los residuales y pujas con residuales que se pretenden nuevas entidades criminales independientes. Estos

fenómenos también se hacen presentes en la parte sur de la Amazorinoquia, en los departamentos de Vaupés y Amazonas, con grupos delincuenciales organizados transnacionales que desde Brasil ejercen actividades criminales, principalmente ligadas al narcotráfico y la explotación ilícita de yacimientos mineros, con rutas y contactos de exportación internacional.

Por su parte, al nororiente de la Amazorinoquia, también mantienen acentuada presencia tanto el grupo armado organizado autoproclamado Ejército de Liberación Nacional –ELN–, los GAO-r de las extintas FARC-EP, e incluso la pretendida nueva versión de las FARC-EP autodenominada Segunda Marquetalia, con presencia permanente, connivencia con las autoridades y apoyo irrestricto en el país vecino.

Por otro lado, los **delitos transnacionales** pueden ser entendidos como crímenes que tienen un efecto real o potencial a través de las fronteras y son definidos como tales por el derecho internacional público. Sobre ellos la jurisdicción es universal, es decir, los presuntos responsables de la comisión de uno o varios de estos delitos pueden ser juzgados por cualquiera de los Estados que hacen parte de la comunidad internacional, independientemente de su nacionalidad y del lugar donde se cometió el delito. La palabra transnacional describe delitos que no solo son internacionales –cruzan fronteras entre países–, sino que por su naturaleza implican la transferencia transfronteriza como parte esencial de la actividad delictiva, incluye delitos que tienen lugar en un país, pero sus consecuencias afectan significativamente a otro país, y los países de tránsito pueden verse igualmente afectados. Entre los ejemplos de delitos transnacionales cabe citar la trata de personas, el tráfico ilegal de personas, el contrabando y el tráfico de mercancías –tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de productos animales y vegetales ilegales y otros bienes prohibidos por motivos medioambientales–, la esclavitud sexual, los delitos de terrorismo y la tortura, entre otros, teniendo en cuenta que también pueden ser delitos de derecho internacional consuetudinario o delitos internacionales.

Desafortunadamente en la Amazorinoquia se han venido registrando, durante décadas, delitos de este tipo por actores criminales que fluctúan permanentemente a través de las fronteras, así como por los múltiples y extensos corredores de movilidad, fluviales, terrestres y aéreos. Para ilustrar la dimensión de estos delitos que afectan gravemente a Colombia en cuanto a sus intereses y elementos fundamentales, se citan a continuación tres hechos acaecidos en la macrorregión de la Amazorinoquia.

En primer lugar, el escándalo generado para el año 2000 cuando las extintas FARC-EP adquirieron, a través de una megatransacción emprendida por

Vladimiro Montesinos, alto funcionario para la época del Gobierno peruano del presidente Fujimori, diez mil fusiles Kalashnikov a Jordania en el medio oriente, los cuales fueron lanzados por paracaídas desde un avión Antonov en vuelo nocturno, sobre el río Guaviare, en inmediaciones de Barranco Murciélago, Guainía.

El segundo, caso un año después, se dio cuando las Fuerzas Armadas de Colombia ejecutaron la Operación Gato Negro, en la que capturaron al capo brasileño Luis Fernando Da Costa, más conocido como Fernandinho Beira Mar, el 19 de abril de 2001 en Barranco de Minas, Guainía. Este criminal ejercía en vínculo estrecho con las extintas FARC-EP: el control del narcotráfico hacia su país y el resto del cono sur, transacciones hacia África, Europa y Norte América, y comercialización de grandes cantidades de armamento, municiones y explosivos.

Por último, en un hecho más reciente, el 2 de abril del presente año, bajo circunstancias confusas aún en materia de investigación, resultaron muertos en el municipio de Guamal, departamento del Meta, un sujeto de nacionalidad serbia de 45 años de edad, identificado como Dejan Stanimirovic, conocido con el alias de Marcos, aparente capo del microtráfico en el Cartel de los Balcanes, quien presumiblemente transaba con el sujeto José Vicente Rivera, conocido con el alias de Soldado, exjefe de los bloques Centauro y Héroes del Llano de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia. Como se puede evidenciar, constantemente se han venido registrando eventos relacionados con delitos transnacionales en esta importante región del país.

El terrorismo es una forma de violencia utilizada por una amplia gama de organizaciones, grupos o individuos para infundir terror en la población, generalmente con fines políticos, ideológicos o religiosos. El terrorismo opera mediante diferentes formas de violencia física –secuestros, asesinatos, atentados, torturas, etcétera– o de violencia moral –destrucción de bienes, uso de explosivos, incendios–, ejecutadas de manera reiterada e indiscriminada contra la población civil o contra determinados blancos militares, para causar alarma social e influir o coaccionar a los gobiernos y a las sociedades a que tomen –o no– determinadas decisiones que interesan a los objetivos de los terroristas (Ley 599 de 2000).

En la Amazorinoquia, el terrorismo es aplicado sistemáticamente como arma de preferencia por los GAO, principalmente del residual y del ELN, para someter a la población, atentar contra las autoridades civiles y los miembros de las Fuerzas Armadas a través de homicidios selectivos contra personas protegidas, muchos de ellos excombatientes que se acogieron a

los procesos de desmovilización y reincorporación, contra líderes sociales, autoridades democráticamente elegidas, militares, policías, etcétera; también mediante incendios forestales deliberados que comprometen y desvían tropas así como recursos aéreos militares para impedir el desarrollo de operaciones en su contra.

Estos grupos al margen de la ley sistemáticamente, a través del terrorismo, cometen graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en la Amazorinoquia. Pero sin duda, una de las afectaciones más severas del terrorismo que se padecen en esta macroregión es el uso indiscriminado de medios y métodos de guerra ilícitos como los artefactos explosivos, con los que se vulnera a la población al desconocer el principio internacional de distinción, al igual que se causa un grave deterioro al medio ambiente, especialmente con las voladuras de los oleoductos.

En lo que refiere al **tráfico de armas, municiones y explosivos**, el Código Penal colombiano (2000, artículo 366) tipifica la realización de las siguientes actividades sin que medie permiso de autoridad competente: importación, tráfico, fabricación, transporte, reparación, almacenamiento, conservación, adquisición, suministro, porte o tenencia de armas o sus partes esenciales, accesorios esenciales, municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos.

Este es una de las conductas delictivas más frecuentes que se presentan en la región para abastecer a los grupos al margen de la ley; por ejemplo, el pasado 16 de julio en el departamento de Arauca, fue incautado por la Octava División del Ejército, un cargamento con nueve granadas antitanque de fabricación yugoslava. Ni qué decir de la cantidad de depósitos ilegales hallados en lo que va corrido del presente año, que dan cuenta de toneladas de municiones y explosivos en el área.

La afectación a la fase de reincorporación incluye los eventos que puedan generar entorpecimientos al cumplimiento de los acuerdos y la transición adelantada por los exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que puedan derivar en el abandono del proceso de reincorporación y la reincidencia mediante la conformación de nuevos grupos armados generadores de violencia. En la Amazorinoquia se han venido registrando a lo largo del presente año, no solo desplazamientos forzosos por amenazas y atentados, sino también un significativo número de homicidios a excombatientes, asesinados presuntamente por miembros del GAO-r que, aparentemente, obedecen en muchos casos a desacuerdos por asuntos ilegales o por rehusar retornar a la criminalidad.

Factores de inestabilidad sociales

Rebelión, sedición o asonada. El delito de rebelión está tipificado en el Código Penal colombiano en el artículo 467 como las conductas de quienes, mediante el empleo de las armas, pretendan derrocar al Gobierno nacional, suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente. Así mismo, el delito de sedición, definido en el artículo 468 como las conductas de aquellos que, mediante el empleo de las armas, pretendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes. En ambos artículos, se establecen las penas sancionatorias correspondientes. Estos delitos parecieran seguir cometiéndose por quienes ilegalmente alzados en armas se abrogan el discurso de seguir desconociendo y desafiando el orden constitucional y su institucionalidad.

La protesta social, por su parte, es considerada un derecho fundamental que tienen los colombianos, reconocido y protegido, legal y constitucionalmente en el artículo 37 de la Carta Magna; en él se consagra que a cada quien le asiste el derecho de protestar pública y pacíficamente, de manera individual o colectiva y por el tiempo que considere necesario. Sin embargo, el riesgo ocurre cuando dichas manifestaciones de protesta deliberadamente son tornadas violentas por vías de hecho, a través de la infiltración, manipulación e instrumentalización de los GAO, con el propósito de desencadenar ataques directos contra personas, miembros del gobierno o de la fuerza pública, causar bloqueo de vías y afectaciones tanto en bienes públicos como privados, entre otros.

En la Amazorinoquia hay una tendencia a bloquear la acción de la fuerza pública en las tareas de erradicación de cultivos ilícitos, de extinción de derecho de dominio, de capturas, así como para emprender acciones coordinadas de paro armado por grupos ilegales, o en rechazo violento contra la industria de los hidrocarburos, con lo que se incurre en el delito de asonada tipificado en el artículo 469 del Código Penal colombiano, como los que en forma tumultuaria exigen violentamente que la autoridad ejecute u omite algún acto propio de sus funciones.

Migración irregular y tráfico de migrantes. Es la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado; parte del hecho de que dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero o de orden material (UNODC, 2004). El fenómeno de migración irregular es una preocupación global, pues afecta a un gran número de países en el mundo que son puntos de origen, tránsito o destino. Los delincuentes se lucran con el tráfico ilícito de migrantes a través de las fronteras.

En la Amazorinoquia se tiene el gran desafío para el control efectivo de las fronteras a lo largo de su vasta extensión territorial, lo que favorece el accionar de redes criminales dedicadas a este delito; aún más con la incierta situación de deterioro sostenido en la vecina Venezuela que continuará propiciando flujos ilegales de migrantes, muchos de ellos vulnerables a engrosar las redes criminales en Colombia.

Interferencias a la restitución de tierras. Circunstancias de presión, obstáculos, sabotajes, tensiones, que eventualmente pueden presentarse en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 de restitución de tierras. Este aún es un factor sensible para garantizar la supervivencia de los beneficiarios, así como de los funcionarios del Gobierno a cargo de esta tarea crítica.

Afectación de líderes sociales. Privación de los derechos fundamentales a personas que se desempeñan con liderazgo al interior de una comunidad, quienes se encuentran debidamente identificados como tales. Esta conducta delictiva desafortunadamente es una práctica sistemática y preocupante en la región, sobre todo en el marco de las disputas entre grupos armados organizados y residuales por el control criminal del territorio.

Afectación a los recursos naturales y el medio ambiente. Se refiere al incumplimiento de la normatividad existente, por una o varias personas que destruyan, inutilicen, hagan desaparecer o de cualquier otro modo dañen los recursos naturales o afecten áreas especialmente protegidas (Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1453 de 2011 en el artículo 33). Este delito desafortunadamente es uno de los más comunes en la Amazorinoquia, donde se registran los cultivos ilícitos como causa principal de la deforestación, seguidos por el apoderamiento masivo de baldíos, la ganadería extensiva, los cultivos agroindustriales en baldíos, la extracción ilícita de maderas, la expansión ilegal de la infraestructura vial, entre otras. El arco de deforestación identificado por vía satelital que avanza vertiginosamente hacia el sureste ubica a los municipios de esta región en los primeros lugares de la lista con depredadores sobre el ecosistema. Igualmente, la macrorregión tiene contaminación directa en sus fuentes hídricas, tanto por actividades de narcotráfico, como de explotación ilícita de yacimientos mineros.

Estos aspectos están generando graves efectos sobre la Amazorinoquia y contribuyendo a la aceleración del cambio climático, el cambio del uso del suelo, la explotación directa de organismos, la contaminación y las especies invasoras, quienes aceleran la pérdida del agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

Carencia de infraestructura vial básica. Ausencia de una malla vial básica que permita la movilidad entre lo local, regional y nacional, para reducir brechas de aislamiento territorial y fortalecer los flujos de tránsito para la movilidad, el desarrollo social y comunitario. En este sentido, el Estado tiene un gran reto, aún sin resolver, para atender las necesidades de interconexión, transporte y comunicación de las comunidades de la Amazorinoquia, a través de desarrollos responsables, sostenibles y amigables con el medio ambiente. Aquí se requiere una profunda revisión y un replanteamiento de la política radical conservacionista que pretende la preservación de las áreas de manejo especial ambiental, como aquellas declaradas parques nacionales naturales o reservas forestales, a partir del despoblamiento o el desconocimiento de las dinámicas sociales preexistentes de vieja data, con la desatención gubernamental consecuente de las necesidades básicas de la población que tácitamente le ubica en la ilegalidad para todos sus efectos y de facto les otorga validez al argumento y la narrativa de quienes desafían la institucionalidad. No es viable ni sostenible ligar la preservación con el abandono, argumentando la vulneración de ecosistemas con interconexión ambiental que, de plano, desconoce los derechos humanos de quienes los habitan, en el sentido responsable del desarrollo sostenible paralelo a la preservación del medio ambiente.

Corrupción: fenómeno interno. Se entiende por corrupción todo hecho que, por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, lesione intereses de una entidad o del Estado, para la obtención de un beneficio particular (Decreto 2641 de 2012). Continúa siendo un gran desafío ético fomentar en las generaciones de líderes actuales y futuras, la cultura de la integridad y de la transparencia en el manejo de los recursos públicos, de modo que se asuman como sagrados, para erradicar los vicios de la politiquería y cortar los nexos con la criminalidad que comprometen gravemente el horizonte de progreso, desarrollo y legalidad. Esto conlleva a realizar profundas reformas en el sistema educativo de la región y hacer las inversiones que amerita una macrorregión con intereses vitales para el país.

Indicadores sociales críticos de pobreza multidimensional. Son instrumentos que a través de datos numéricos y análisis estadísticos, miden las condiciones sociales de bienestar en que vive la población de un Estado, teniendo en cuenta determinadas variables en torno a las necesidades básicas. Para el caso de las gentes de la Amazorinoquia, se registran altos niveles de empobrecimiento y precarias oportunidades para emprender actividades

dentro de la legalidad, lo cual hace más lentos y difíciles la estabilización y el control institucional del Estado.

Debilidades del sistema de justicia. Los principales factores que afectan negativamente al sistema de justicia colombiano son la corrupción, la politización, los procedimientos mal realizados por parte del encargado del proceso de judicialización, la carencia de buenas técnicas de investigación, la recolección y la valoración de evidencias, entre otros. Todo ello ha sido un talón de Aquiles en la Amazorinoquia, que se incrementa por los bajos presencia y efecto no solo del sistema judicial, sino de las demás autoridades encargadas de hacer cumplir el imperio de la Constitución y la ley.

Frente a este complejo panorama, donde confluyen factores de inestabilidad internos y externos, el Gobierno nacional adelanta ingentes esfuerzos a pesar de la pandemia, para honrar lo pactado en el Acuerdo de Paz y enmendar décadas de inoperancia e indiferencia con la Amazorinoquia. Sin embargo, es claro que los desafíos aquí planteados solo podrán ser resueltos sobre la base de una consciencia nacional colectiva y a través de una efectiva, sostenida y oportuna acción unificada de la sociedad como un todo, que trascienda los periodos de las administraciones en aras de preservar este invaluable patrimonio para Colombia.

Esfuerzos gubernamentales y desafíos persistentes

La amenaza a la seguridad nacional y regional propiciada por el crecimiento desbordado de los grupos armados al margen de la ley en contubernio con las economías ilícitas y el crimen organizado transnacional, no tardó en generar acciones del Gobierno colombiano, también con apoyo de sus aliados, principalmente de los Estados Unidos, a través de iniciativas multilaterales como el Plan Colombia. El desgaste y la frustración generalizada ante los fallidos intentos por negociar la paz contribuyeron a la elección del presidente Álvaro Uribe Vélez y la implementación de su Política de Seguridad Democrática. En la Amazorinoquia se incrementó significativamente el poder de combate institucional en el marco del Plan de Guerra Patriota que, en su segunda fase, activó una unidad con las capacidades en pleno de las Fuerzas Militares de Colombia con el propósito de desarticular el área considerada por las FARC-EP como de retaguardia estratégica en su plan por la toma del poder desde los años ochenta.

De esta manera, la campaña militar emprendida con la Fuerza de Tarea Conjunta Omega en 2004 significó el punto de inflexión de las FARC-EP; una operación cuya magnitud, contundencia y sostenida duración les generó el

mayor debilitamiento y desgaste estratégico, y les hizo retroceder en sus planes y avances por la pretendida toma del poder a través de la vía armada, lo que de alguna manera les indujo a la negociación en La Habana como única opción viable.

La Fuerza de Tarea Conjunta Omega reduciría en la siguiente década en un 80% el pie de fuerza de las FARC-EP, al neutralizar 30 de sus emblemáticas estructuras con 3.835 hombres en armas y generó la desbandada de muchas de sus milicias, la pérdida del control territorial, el debilitamiento financiero, el repliegue de la mayoría de los miembros del Secretariado hacia países vecinos y la ineffectividad de sus principales cabecillas. Todo aquello minó contundentemente la voluntad de lucha de muchos de sus efectivos que optaron por la desmovilización (Cardona, Cisneros y Hurtado, 2015). Para diciembre de 2016, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, luego de un tortuoso proceso de negociación, se concretó el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Sin embargo, cursados tres años de su implementación, el panorama no deja de ser preocupante, especialmente para la población de la Amazorinoquia.

El presidente Iván Duque Márquez formuló el Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018), mediante el cual definió una hoja de ruta con los objetivos gubernamentales, programas, inversiones y metas para el cuatrienio, bajo los pilares de legalidad, emprendimiento y equidad. En esencia, el Plan pretende propiciar condiciones de seguridad efectiva y de acceso a una justicia eficaz que garanticen la convivencia y permitan a los colombianos vivir con libertad y en democracia. Se conciben el emprendimiento y la productividad como los fundamentos para la transformación productiva del país, y el aumento de la formalización laboral y empresarial para avanzar a una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos los talentos. Una política social moderna, centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, que busca garantizar igualdad de oportunidades para todos los colombianos. En últimas, concretamente, para la macrorregión Amazorinoquia, el Gobierno propende, primero, por una Amazonia viva con desarrollo sostenible y, segundo, una Orinoquia potenciada como despensa sostenible de la región, interconectada con el país y el mundo.

Es de resaltar que en esta administración prevalecen como nunca antes las tareas de defender y proteger el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, al reconocerlas como asunto de interés nacional principal, prioritario y de seguridad nacional.

Adicionalmente, el Gobierno nacional priorizó y focalizó su esfuerzo cuando, el 16 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto 2278, por medio del cual implementa las zonas estratégicas de intervención integral –ZEII– o zonas futuro. En consecuencia, definió estas zonas a partir de las cinco regiones más afectadas del país por la violencia, la criminalidad y la pobreza como: Chiribiquete y parques nacionales naturales aledaños, Arauca, Catatumbo, Bajo Cauca y sur de Córdoba y Pacífico nariñense. De estas, la primera se encuentra en la Amazorinoquia.

En línea con el propósito presidencial, las Fuerzas Militares y la institucionalidad contribuyen como un todo con su experiencia y capacidades a la construcción, transformación y preservación de los territorios, para llevar la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

Específicamente el concepto de intervención de las Fuerzas Armadas se orienta a optimizar las medidas de protección a la población, la prestación de servicios sociales básicos y la aceleración de los proyectos de desarrollo con enfoque territorial, el fortalecimiento del Estado social de derecho, y la protección y defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

El Gobierno nacional potencia el programa Visión Amazonia con la cooperación internacional, principalmente de Alemania, Noruega y el Reino Unido, para consolidar un modelo de desarrollo sostenible que promueva acciones que coadyuven a contener la deforestación en la Amazorinoquia colombiana a partir de cinco pilares: la gobernanza forestal, la planificación y el desarrollo sectorial, el desarrollo agroambiental, los pueblos indígenas y la gobernanza indígena, y el monitoreo y las condiciones habilitantes mediante el empleo de *software* sobre áreas de bosque en conservación. En cuanto al desarrollo ambiental, se apoya a las comunidades de la región para causar la reconversión ganadera, la proliferación de sistemas agroforestales, las producciones no maderables y el ecoturismo o turismo de naturaleza. La figura por excelencia a potenciar es la del extensionista agropecuario, entendiendo la extensión como la transferencia de conocimientos que contribuyan al desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

El reto seguirá siendo detener el ecocidio causado fundamentalmente por los cultivos de coca, la ganadería extensiva, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la extracción ilícita de maderables y el acaparamiento masivo de baldíos por actores externos que financian la deforestación.

En este sentido, se vienen articulando también a nivel local los consejos municipales de desarrollo rural a través de los cuales las alcaldías de los municipios estructuran los perfiles de proyectos que aprovechen la extensión

rural, el fortalecimiento de capacidades y las alianzas productivas y las líneas de instrumentos financieros verdes socializados con el Banco Agrario y que incluyen incentivos beneficiosos de hasta 50%.

Por su parte y de manera articulada, el Comando General de las Fuerzas Militares desarrolló el Plan de Guerra Bicentenario Héroes de la Libertad, con el cual se pretende pasar del control militar del territorio al control institucional del Estado, teniendo como premisa la acción unificada para proteger el Estado y sus recursos –población, territorio y soberanía–. Para ello, se hace necesario desarticular integralmente el sistema de amenazas persistentes.

Las Fuerzas Armadas presentes en la Amazorinoquia se integran con el resto de la institucionalidad a través de operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales, propendiendo por la cooperación del sector privado, los organismos multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional y la comunidad en general para debilitar sistemáticamente la amenaza, bajo el imperio de la ley del Estado colombiano, respetando los derechos humanos y observando el derecho internacional humanitario. De este modo, se pretende garantizar una seguridad multidimensional que permita la protección de los habitantes y la gobernabilidad de sus autoridades democráticamente elegidas, el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

El plan contempla variadas líneas de acción orientadas a objetivos estratégicos para lograr el estado final deseado, descrito en el párrafo anterior. Uno de los objetivos estratégicos fundamentales y prioritarios es neutralizar los grupos armados organizados a fin de lograr las condiciones de seguridad necesarias para el control institucional del territorio, con la población civil protegida y la gobernanza garantizada, en el marco de un desarrollo socioeconómico digno y sostenible.

Lo anterior implica enfrentar con determinación las fuentes ilícitas de financiamiento de los criminales en cabeza del narcotráfico; las Fuerzas Armadas contribuyen al cumplimiento de la política gubernamental Ruta Futuro, empleando para ello sus capacidades en la erradicación de cultivos ilícitos en forma voluntaria, pero también en sus modalidades de grupos móviles de erradicación –GME– y erradicación manual forzosa, sobre aquellos sectores donde no prevalezcan acuerdos de sustitución voluntaria vigentes con el Gobierno nacional. Además, se busca neutralizar las pretensiones criminales por consolidar corredores de movilidad estratégicos hacia países vecinos que faciliten el transporte y la comercialización de productos del

narcotráfico y la minería ilegal, considerados la principal fuente de financiación de los grupos armados organizados.

En la misma dirección, se busca continuar fortaleciendo los canales de cooperación internacional que permitan integrar la información, la inteligencia, la investigación criminal, la judicialización, la anticipación y las respuestas efectivas.

La reforestación es igualmente una prioridad para el Gobierno y sus Fuerzas Armadas. En coordinación con las instituciones, se adelanta la Campaña Artemisa, que busca combatir los delitos de impacto ambiental en todas sus dimensiones, especialmente sobre zonas declaradas como parques nacionales naturales o áreas consideradas de reserva forestal, de manejo especial ambiental. Así mismo, enfatiza el compromiso por el cuidado y la preservación con tareas de siembra y reforestación en las áreas más afectadas a nivel nacional.

Conclusiones

Es imperioso que la sociedad colombiana conozca, comprenda y mantenga consciencia situacional colectiva e integral sobre la importancia vital de la Amazorinoquia para su país, no solo por las invaluable riqueza naturales sino también por su potencial e impacto en el futuro propio y de la humanidad. Se espera que, con lo tratado en el presente escrito, se haya podido contribuir a la comprensión sobre el valor de la Amazorinoquia para Colombia como Estado-nación, al representar esta macrorregión más de la mitad de su territorio y constituir gran parte del marco espacial de los colombianos.

Aunque su inclusión en la cuenca amazónica, la más grande del mundo, está todavía muy distante mientras no se habiliten mecanismos multilaterales adecuados para el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente, la Amazorinoquia posee el potencial para constituirse en una de las más importantes macrorregiones administrativas de planificación y desarrollo del país; sin embargo, allí evolucionaron, de la mano de los procesos migratorios, organizaciones comunitarias que han suplido por décadas la precariedad o incluso ausencia total de la institucionalidad local estatal. Se debe fomentar, entonces, la confianza a partir del diálogo y el consenso en los propósitos, que permitan congruencia en los esfuerzos desde el nivel central, regional y local a través de la acción unificada, la cual constituye factor fundamental para el logro del control institucional del Estado.

Mientras el Estado colombiano no ejerza soberanía plena y controle los factores de inestabilidad que vulneran la legitimidad gubernamental ante crónicos descuidos tales como la desatención a la población, la carente interconexión y el bajo desarrollo sostenible, el acelerado ecocidio ambiental, la inoperancia en el control fronterizo, así como la capacidad para emprender iniciativas con los países vecinos en procura del fortalecimiento institucional, el cumplimiento de los fines estatales y el beneficio mutuo, la integración de la Amazorinoquia con el resto del país continuará siendo una utopía y le pondrá en grave riesgo de perderse.

En la Amazorinoquia desde los años sesenta se gestó el más peligroso proyecto que, potenciado por el narcotráfico, llegó a poner en vilo el presente y futuro de Colombia como Estado-nación, implicó un alto costo en vidas y recursos restablecer el control del territorio e inducir a quienes lo pretendieron por la vía de la negociación. Aun así en la actualidad del posacuerdo, las amenazas persisten. El escenario cambiante contemporáneo ha marcado tendencias crecientes de interacción en un complejo ecosistema criminal emergente, en el cual convergen por interés mutuo, grupos armados organizados nacionales, grupos terroristas internacionales y entidades del crimen transnacional que atentan contra la población colombiana, el Estado y sus recursos.

El narcotráfico, principal motor de las violencias y fuente de financiación de los grupos armados organizados, así como las demás economías ilícitas, continúan representando serias amenazas a la seguridad multidimensional de los colombianos y el futuro de la nación, en tanto vulneran la vida, el agua, la biodiversidad y el medio ambiente y condenan a las comunidades de esta macrorregión a continuar inmersas en una degradante espiral de atraso, sangre y dolor.

El terrorismo continuará siendo el arma de preferencia de los grupos armados organizados para tratar de someter a la población, atentar contra la infraestructura estatal y desafiar la institucionalidad. Los intereses económicos criminales persistirán en su propósito desestabilizador mediante sistemáticas y graves violaciones a los derechos humanos, especialmente de líderes sociales, así como de aquellos excombatientes de las extintas FARC-EP en proceso de reincorporación, que rehúsan volver a la criminalidad.

La instrumentalización deliberada de comunidades por parte de grupos armados organizados para bloquear los esfuerzos institucionales contra la criminalidad, principalmente del narcotráfico, harán cada vez más compleja la acción de las autoridades al enfrentar población que por cooptación,

coacción o compromiso ideológico, en su gran mayoría bajo condiciones de pobreza extrema, se somete a estos grupos a cambio de rentabilidad y seguridad. El deterioro en el entorno regional, particularmente la situación degradante de Venezuela, continuará generando flujos ilegales de migrantes hacia la Amazorinoquia, lo cual agravará las ya precarias condiciones sociales y de seguridad en la macrorregión.

El Estado colombiano deberá replantear su política conservacionista por la que pretende preservar las áreas de reserva o manejo especial ambiental a partir del despoblamiento o el desconocimiento de las dinámicas sociales preexistentes; la consecuente desatención gubernamental de las necesidades básicas de la población tácitamente alienta el argumento y la narrativa de quienes desafían la institucionalidad. No es viable, ni sostenible, ligar la preservación con el abandono y, por el contrario, lo que se deben propiciar son soluciones que garanticen los mínimos de calidad de vida de quienes habitan la Amazorinoquia, en el sentido responsable del desarrollo sostenible consecuente con la preservación del medio ambiente.

El Gobierno nacional deberá potenciar profundas reformas al sistema educativo en Colombia y particularmente en la Amazorinoquia, tendientes a fomentar una cultura de la ética en la administración pública, basada en integridad y transparencia en el manejo de los recursos para honrar la confianza de los contribuyentes, para así erradicar los vicios de la politiquería y los nexos con la criminalidad.

El gobierno del presidente Iván Duque Márquez con su Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018) se ha comprometido de manera especial con la Amazorinoquia. Bajo los preceptos de legalidad, equidad y emprendimiento, ha hecho prevalecer la defensa y protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente como asuntos de interés nacional principal, prioritario y de seguridad nacional. Asimismo, la consideración de las denominadas zonas futuro Chiribiquete y parques nacionales aledaños, así como la de Arauca, con base en el Decreto 2278 de 2019, plantea para la Amazorinoquia importantes alternativas de desarrollo sostenible y preservación del medio ambiente (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016).

La contribución de las Fuerzas Armadas sigue siendo fundamental para el mantenimiento del orden, los derechos y las libertades constitucionales de los colombianos en la Amazorinoquia. De todos modos, se requiere la presencia integral del Estado para neutralizar los factores de inestabilidad en lo armado, económico y social, como condición esencial para propiciar la

seguridad y lograr el control institucional del Estado con la población protegida, la gobernanza garantizada en el marco de un desarrollo socioeconómico digno, sostenible y medioambientalmente amigable. Sin embargo, es claro que los desafíos aquí planteados tan solo podrán ser resueltos sobre la base de una consciencia nacional colectiva y a través de una efectiva, sostenida y oportuna acción unificada de la sociedad como un todo, que trascienda los periodos de las administraciones, en aras de preservar este invaluable patrimonio para Colombia.

Referencias

- Bahamón, A. (1989). *Colombia: geografía y destino: visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Cardona, J. M., Cisneros, L. y Hurtado, C. (2015). *Fuerza de Tarea Conjunta Omega, Dios y Victoria. Las FARC: de la guerra de movimientos a su punto de inflexión*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies & National Defense University Washington, D.C. (2016). *Beyond Convergence, World Without Order*. Center for Complex Operations.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2016). *Comité de revisión estratégica e innovación*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2000). *Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal*.
- Costa, C. (13 de febrero de 2020). “La gran mentira verde”: cómo la pérdida del Amazonas va mucho más allá de la deforestación. *BBC Mundo*. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51303285>.
- Ibáñez Sánchez, J. R. (1985). *Teoría del Estado, geopolítica y geoestrategia: marco teórico que fundamenta e interrelaciona estas ciencias*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones FF. MM.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales Ideam. (s.f.). *Zonificación hidrográfica*. Obtenido de: <http://www.ideam.gov.co/web/agua/zonificacion-hidrografica>.
- Instituto Sinchi. (s.f.a). *Región Amazónica colombiana*. Obtenido de: <https://sinchi.org.co/region-amazonica-colombiana>.
- Instituto Sinchi. (s.f.b). *Región de la cuenca del río Amazonas*. Obtenido de: <https://sinchi.org.co/region-de-la-cuenca-del-rio-amazonas>.
- PNUMA y GEO Amazonia. (2009). *La Amazonia impactada fuertemente por el estilo de crecimiento de actividades económicas*. Obtenido de: <https://www.oei.es/historico/cienciayuniversidad/?article152>.
- Presidencia de la República. (17 de diciembre de 2012). *Decreto 2641 de 2012, estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano*.

- Presidencia de la República. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad*.
- Rincón García, J. (2018). *La gente de La Macarena: colonos, campesinos e institucionalidad local en la configuración social del territorio*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Universidad Nacional de Colombia. (2004). *La Orinoquia colombiana, visión monográfica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia, Instituto de Estudios Orinocenses.
- UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Nueva York: ONU.

Los intereses nacionales marítimos y fluviales en Colombia

Adolfo Enrique Hernández Ruiz* y
Héctor Andrés Macías Tolosa**

Introducción

El interés nacional como concepto tiene una estrecha relación con la teoría realista de las relaciones internacionales, dentro de la cual este es la piedra angular desde la que se proyecta la diplomacia y la interacción de los Estados en el sistema internacional (Rosenau, 1964). Sin embargo, esta no es la única aproximación conceptual que existe al respecto. A lo largo de la historia se han desarrollado diversas perspectivas en torno a la conceptualización del interés nacional, que van desde el realismo clásico –asociado al pensamiento de Hans Morgenthau– hasta el neorrealismo –más cercano al trabajo de Kenneth Waltz–, pasando por diversas posiciones críticas –como el marxismo–, progresistas y constructivistas (Burchill, 2005).

* Coronel de Infantería de Marina de la Armada Colombiana. Magíster en Gestión de Organizaciones de la Universidad Militar Nueva Granada y en Seguridad y Defensa Interamericana del Colegio Interamericano de Defensa en Washington DC, especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda, en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra, y en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval Almirante Padilla. Contacto: adolfoehr@gmail.com.

** Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies en Japón, magíster en Estudios de Paz y Conflicto de la misma universidad, especialista en Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: andresmaciastolosa@gmail.com.

Esta discusión académica y teórica en torno al interés nacional suele estar relacionada con el poder estatal y, por ende, con nociones propias de la seguridad y la defensa de los Estados. Incluso existe un relativo consenso en que el interés nacional está determinado por tres componentes principales: 1) la seguridad y la supervivencia del Estado; 2) el bienestar económico; y 3) la conservación y el fomento de los valores y creencias de la comunidad (Torres, 2010). Ahora bien, dentro del componente seguridad y supervivencia cobran una enorme importancia los intereses marítimos y fluviales de los Estados, especialmente de aquellos, como Colombia, que cuentan con salida al mar y con una importante reserva de recursos hídricos en el interior de sus fronteras. Sin embargo, durante muchos años de su historia, Colombia sobreestimó sus recursos hídricos, lo que no le permitió desarrollar una conciencia sobre el valor estratégico de sus mares ni explotar al máximo su poder naval (Albarán, 2019). Con el pasar del tiempo esto ha cambiado y hablar hoy en el país de interés marítimo y poder naval no es algo extraño (Rivera, Uribe y Rodríguez, 2018; Uribe y Pedroza, 2018).

Para profundizar sobre estos temas es importante diferenciar los conceptos de interés marítimo e interés fluvial. Ambos se relacionan con cuerpos de agua vitales para los Estados, pero su uso, sus implicaciones, su impacto en el desarrollo y su relevancia para los intereses nacionales no son necesariamente siempre iguales. Ahora bien, si se parte de lo más simple, donde todo lo marítimo tiene que ver con el mar y lo fluvial con los ríos, inevitablemente estos llegan a un punto de convergencia en escenarios donde ocurre una interacción entre ambos; ejemplo de ello es la desembocadura de los ríos al mar, donde se forman grandes deltas que, a su vez, se convierten en áreas ricas en producción agrícola, así como en asentamientos humanos. A su vez, allí se configuran espacios que sirven como continuación de las rutas marítimas al unir los puertos interiores y costeros, construyendo así toda una red de transporte (Greer, 2019).

Históricamente, el mar ha sido empleado como fuente de poder e influencia desde que el hombre comenzó a escribir la historia, lo que ha derivado en la construcción del concepto de lo marítimo. Ya en las antiguas civilizaciones, como los fenicios, minoicos, griegos y romanos, el mar significó una fuente fundamental para el desarrollo y la supervivencia de los Estados (Uribe, 2017a). Para las antiguas talasocracias¹, la estrategia de supervivencia tenía sus bases sustentadas en el uso y la explotación del mar. En la Grecia

¹ Etimológicamente, talasocracia proviene de las raíces griegas *thalassa* (mar) y *kratos* (poder, gobierno). Es decir, el gobierno de una potencia marítima.

antigua, Atenas fue ejemplo de ello mediante su apertura al comercio marítimo y el dominio a gran escala de las rutas marítimas, al punto que esta constituye uno de los cimientos de lo que sería la politización del mar. Para aquellas talasocracias, su hegemonía naval marca una diferencia notable con ciudades, Estados o territorios que no se aventuraron al mar (Barceló, 2008).

Ahora bien, un factor esencial para que el concepto marítimo sea apropiado por una nación es la situación geográfica. Sir Alfred Mahan (2013) lo considera un elemento que puede ser causa de una gran debilidad o un motivo de enormes gastos, aunque para otros, como Inglaterra, es en sí una ventaja positiva con relación a otros pueblos que tienen alguna frontera continental. Por otro lado, el componente geográfico puede ser de tal naturaleza, que requiera una concentración o dispersión de las fuerzas navales para su defensa y la de sus líneas de comunicación marítima. Es decir que la situación geográfica puede representar tanto una notable superioridad, como una ventaja competitiva que influye en el desarrollo de una nación². De ahí que los Estados puedan hacer un uso efectivo y productivo de su océano, lo que a su vez configura el concepto del poder marítimo.

La característica principal de este concepto es que las actividades de los Estados dejan de ser internas y trascienden hacia intereses más amplios, que abarcan las relaciones de los Estados con el mundo en general (Mahan, 1897). El poder marítimo tiene dos componentes, los intereses marítimos y el poder naval, que lo insertan en las órbitas política, económica, social, militar y estratégica. Por un lado, el poder naval está compuesto por las Fuerzas Navales, la infraestructura de bases y la logística, las cuales pueden ser complementadas por fuerzas terrestres o aéreas que le permitan mayor proyección; y a su vez, estas hacen parte de las herramientas de una nación para defender sus intereses marítimos (Ferrari, 2017). Por otro lado, los intereses marítimos se refieren a las aspiraciones del Estado relacionadas con el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social, ambiental y militar que pueden ofrecer el aprovechamiento y uso del mar en todas las actividades relacionadas con el territorio marítimo nacional (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Lo anterior muestra la importancia del espacio marítimo como un factor que determina el fortalecimiento de las capacidades estatales y su influencia en el sistema internacional. La historia indica que el dominio del mar ha sido

² Mahan desarrolla su pensamiento fundamentado en el estudio y evolución del poder naval ingles en su libro *The Influence of the Sea Power upon History*.

vital para la supervivencia alimentaria, la expansión cultural y el intercambio comercial de las naciones; también lo ha sido para controlar las líneas de comunicación y el comercio, y hasta para disponer de la sostenibilidad del futuro de la humanidad, entendiendo que hay fenómenos físicos, geológicos, biológicos y químicos que se ciernen en el entorno de los océanos (Osorio, 2017).

Por otra parte, el concepto de lo fluvial se refiere a los cursos navegables naturales que recorren el interior del territorio de un Estado y que, de acuerdo con su cobertura y extensión, pueden ser suficientemente aprovechados para las dinámicas económica, cultural y ambiental de una nación, con énfasis especial en la movilidad de carga y personas. Los primeros agricultores de África y Asia, hace más de 8.000 años, necesitaban agua para regar sus tierras. Grandes ríos como el Nilo, el Tigris y el Éufrates fueron esenciales para el desarrollo de estas regiones, al ser aprovechados a través de la construcción de canales (Unesco, 2013). El control del agua para la agricultura podría ser la forma más temprana de regulación de ríos y lagos, y su desarrollo se dio en las llamadas civilizaciones fluviales o de irrigación (Álvarez, Moreno y Gómez, 2017).

Así mismo, la navegación en los ríos ha forjado una cultura propia vinculada a objetos específicos relacionados con el trabajo y un uso inteligente de los recursos adaptados al flujo lento y a menudo irregular del agua (Museo Civico della Navigazione Fluviale, 2020). La primera civilización que dominó el medio fluvial fue la de los egipcios en el río Nilo. Toda la sociedad egipcia giraba en torno al río, el segundo más largo del mundo. Hoy en día, los ríos son vitales para el comercio interno de grandes regiones, como en Europa, donde un buque que sale del puerto de Rotterdam podría entregar mercancías circulando solo por vías fluviales a Alemania, Polonia, Francia y, gracias al río Danubio, llegar hasta el mar Negro (García, 2016).

También ha sido fundamental el uso militar de los ríos; al respecto, es de destacar la Campaña del Magdalena, una operación militar mediante la cual el general Simón Bolívar se apoderaría del curso del río Magdalena entre 1812 y 1813 (Álvarez, Moreno y Gómez, 2017). Igualmente, durante la guerra de Vietnam, el gran delta del río Mekong fue uno de los principales escenarios de las confrontaciones, especialmente durante la famosa ofensiva del Tet³ (Sherwood, 31 de enero de 2018).

³ El año nuevo lunar vietnamita o feriado Tet es la celebración más importante en este país. En 1968, la Infantería de Marina de los Estados Unidos, a través de sus unidades fluviales, constituía bases adelantadas, brindaba apoyo de transporte de tropas y suministros, realizaba maniobras



Formación de buques y submarinos de la Flota Naval Colombiana en el mar Caribe.

Fuente: archivo de la Armada Nacional de Colombia.

De este modo, la importancia de los mares y ríos en el desarrollo de la nación requiere una mayor profundización teórica y académica en torno a los intereses marítimos y fluviales del Estado colombiano. Es por esa razón que este capítulo plantea como objetivo principal analizar la evolución, los retos y las amenazas que enfrentan los intereses marítimos y fluviales en Colombia. Para ello, mediante un análisis cualitativo que incluye una revisión documental de fuentes primarias y secundarias, este texto brinda una discusión y profundización en torno a los conceptos de intereses marítimos y fluviales; posteriormente identifica la forma como estos se han concebido históricamente en el país; luego plantea los retos, riesgos y amenazas que actualmente enfrentan en Colombia; y por último cierra con una sección de conclusiones y recomendaciones finales.

Aproximación al concepto de intereses marítimos y fluviales nacionales

De acuerdo con lo planteado por el contralmirante Jorge Brousset (1998) de la Marina de Guerra del Perú, los “intereses nacionales son la

de asalto anfibio, apoyo de fuegos y muchas otras misiones, lo que generaba la capacidad de realizar operaciones no solo en los ríos, sino también en zonas costeras poco profundas. Esta era la denominada Marina de Aguas Marrones.

expresión de un deseo colectivo, producto de una necesidad, material o espiritual, de carácter nacional. [...] Orientan los esfuerzos del Estado, les brindan cohesión y hacen coherente su accionar” (p. 16). Esos intereses son principios e ideales que todo Estado anhela alcanzar y que, a su vez, representan el sentir de la sociedad que lo conforma.

Es posible clasificar los intereses nacionales en vitales –asociados a la esencia y existencia del Estado, tales como la soberanía y la integridad territorial– y estratégicos –relacionados con el bienestar de la población y el desarrollo de la nación– (Ballesteros, 2016). Dentro de todos los principios que orientan los esfuerzos y el accionar del Estado, son objeto de estudio del presente documento aquellos relacionados específicamente con los mares y los ríos, constituyendo así lo que se puede denominar intereses marítimos y fluviales.

Sobre los intereses marítimos

El mar, como recurso, tiene un valor altamente significativo para todo Estado, al ser un medio de explotación productiva y de comunicación esencial para una nación marítima. Los Estados tienen la potestad de permitir o negar el paso a embarcaciones de otras naciones, fiscalizando las actividades⁴ que se desarrollan en el mar de la misma manera que lo hacen en su territorio (Corbett, 1936). De allí la importancia que tiene para todo Estado desarrollar el concepto y definir sus intereses marítimos nacionales, así como establecer la estrategia que los pueda materializar. De esta forma, los espacios marítimos de una nación en su espectro total hacen parte del interés nacional, generando con ello un estrecho vínculo con la actividad marítima.

Ahora bien, no se puede hablar de intereses marítimos nacionales sin abordar el concepto de poder marítimo. El contralmirante chileno Eri Solís Oyarzún (1998) lo define como la capacidad de crear, desarrollar, explotar y defender los intereses marítimos de un país, tanto en tiempos de paz como de conflicto. Igualmente, se puede entender como la facultad que tiene un Estado para aprovechar el mar para su propio beneficio desde dos elementos de diferente naturaleza, pero complementarios. Por un lado, existen los intereses marítimos de carácter económico y social, y por otra parte, el poder naval.

⁴ Estas pueden incluir el comercio, los recursos naturales, la recreación, la seguridad y la defensa, entre otras.

Un país esencialmente marítimo como Chile define los intereses marítimos como “los beneficios que obtiene la nación de aquellas actividades relacionadas con el uso del mar y de los recursos que entrega el mar para su explotación” (Valderrama, 2015, p. 17). En Colombia, mediante la Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros (PNOEC), se definen los intereses marítimos nacionales como las aspiraciones del Estado relacionadas con el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social, ambiental y militar que puede ofrecer el aprovechamiento y uso del mar en todas las actividades relacionadas con el territorio marítimo nacional (Comisión Colombiana del Océano, 2017).



Grúas pórtico realizando el cargue de buques simultáneamente.

Fuente: Héctor Rico Suárez, Sociedad Portuaria de Cartagena.

Es por ello que, como ya se señaló, el espacio marítimo debe ser observado como un elemento totalizador y transversal a los sectores que componen la nación, comprendiendo que este es determinante en el ciclo vital del Estado. Por ende, desde este espacio se generan actividades que se relacionan con el medio ambiente, la investigación, la exploración y el desarrollo económico sostenible, el transporte, la soberanía, la defensa, la seguridad integral, el ordenamiento territorial y la protección del patrimonio histórico, cultural y natural del país (Comisión Colombiana del Océano, 2017). Todo esto debe servir para que una nación como Colombia se apropie, dentro de su vida cotidiana, el concepto de conciencia marítima⁵.

⁵ Constituye el conocimiento cabal y reflexivo del mar y de sus proximidades, tanto sobre su

Asimismo, el énfasis en el ordenamiento de los espacios marino-costeros propicia el desarrollo territorial sostenible y mejora la calidad de vida de los habitantes de esas áreas. Así, todo lo relacionado con la infraestructura para el comercio y el transporte marítimo –como puertos, terminales, servicios portuarios y una marina mercante– son elementos creadores de fuentes de trabajo, desarrollo y riqueza a través del comercio exterior o marítimo internacional, y el comercio marítimo interior o de cabotaje (Doig, 2008).

Para la nación, el mar también es generador de riqueza a través del turismo marítimo y costero como motor de desarrollo económico y social, donde confluyen diversos actores civiles e institucionales (Comisión Colombiana del Océano, 2020). De igual forma, la explotación de recursos naturales como petróleo y gas en la modalidad de exploración y extracción *offshore*⁶ también se puede convertir en una ventaja competitiva para el país (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2020), ya que es una vía que no está al alcance de todas las naciones y requiere de grandes inversiones en tecnología e infraestructura. En esa misma línea, no se pueden desconocer la industria de los astilleros –cuyo desarrollo aumenta el potencial exportador y sus actividades conexas son fuentes generadoras de empleo– ni tampoco la explotación del recurso pesquero y la acuicultura.

En el caso colombiano, su potencial marítimo, reconocido a nivel internacional, es enorme: tiene un espacio geográfico que representa el 44,86% del territorio nacional y que mueve el 90% del comercio nacional (Dimar, 2019). Tal escenario de interacciones lo hacen vital para la seguridad, la supervivencia y el bienestar económico del Estado.

Sobre los intereses fluviales

El agua es esencial para la existencia de los seres humanos, la biodiversidad, el medio ambiente y todos los elementos vivos del planeta (AQUAE, 2020). Al igual que los intereses marítimos, los intereses fluviales nacionales se pueden conceptualizar como las aspiraciones del Estado relacionadas con el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social, ambiental y militar que puede ofrecer el aprovechamiento y uso de los recursos hídricos en todas las actividades relacionadas con las cuencas fluviales y recursos

real naturaleza como de sus posibilidades políticas, económicas, sociales y militares. Cuando la geografía lo permite, la conciencia marítima facilita la labor de orientar al país hacia un destino oceánico y convertirlo en una potencia marítima próspera y poderosa (Terzago, 2006)

⁶ La extracción *offshore* es la exploración y producción de petróleo y gas en los océanos empleando diversos tipos de plataformas y/o buques de perforación (YPF, 2020).

hídricos de la nación. Sin embargo, la literatura especializada en torno a los intereses fluviales nacionales no se ha desarrollado de la misma manera como sí lo ha hecho la de los intereses marítimos.

Los ríos han sido protagonistas en la formación de la identidad y eje de su desarrollo desde el punto de vista geográfico-espacial, ambiental, cultural, social, económico, demográfico, urbano, histórico y, por supuesto, hidrográfico (Bernal, 2013). En ese sentido, el transporte fluvial de carga es un factor estratégico para la competitividad del Estado, ya que representa una ventaja comparativa al tener mayor capacidad de carga con relación al aéreo y al terrestre (Maldonado, 2015). Además, tiene un bajo impacto sobre el medio ambiente e integrado con otras formas de transporte –transporte multimodal– apoya el crecimiento económico de un país y su competitividad (Yances, 2015). Por otro lado, el agua, la biodiversidad y los recursos naturales de las cuencas fluviales son recursos estratégicos que permiten la supervivencia de las poblaciones ribereñas. En los ríos también se puede explotar el recurso pesquero, siendo la pesca vital para la alimentación de los propios pescadores y sus comunidades, así como también para el abastecimiento de los grandes mercados urbanos (Welcome, 1993).

Colombia cuenta con cuatro cuencas fluviales: Magdalena, Atrato, Orinoco y Amazonas, por medio de las cuales se dinamizan y se integran diversas regiones y sectores económicos y culturales de la nación. Los recursos hídricos con los que cuentan son fundamentales para la población, ya que el país se abastece y recibe buena parte de la energía disponible de embalses como los de Betania, Chingaza, Guavio, Neusa, Salvajina y Sisga, entre otros, vitales también para la piscicultura y el riego de tierras (Álvarez, 2020). Además, Colombia tiene una gran dinámica fronteriza con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela a través de las cuencas fluviales: 16 ríos hacen parte de las líneas de frontera, en una extensión de 3.587 km, con tres capitales de departamento y siete poblaciones de relativa importancia (Álvarez, Moreno y Gómez, 2017). Todo lo anterior demuestra la importancia de las cuencas fluviales en la construcción del Estado.

Una mirada histórica a los intereses marítimos y fluviales en Colombia

Hoy en día, Colombia cuenta con más de 928.000 km² de territorio marítimo, con más de 4.171 km de costa repartidos entre el océano Pacífico y el mar Caribe, y con una extensión de ríos navegables superior a los 14.000 km (Armada Nacional de Colombia, 2020). Esas características le permiten tener

límites marítimos con nueve países y la han llevado a diseñar la PNOEC, donde, entre otras cosas, se definen los intereses marítimos de Colombia. Sin embargo, históricamente, el Estado colombiano no siempre le ha dado la importancia que debería al aprovechamiento y uso del mar y de los ríos, al punto que solo hasta 2017 se publicó la PNOEC y “a la fecha [aún] no se han determinado de forma específica los intereses fluviales nacionales” (Armada Nacional de Colombia, 2020). En ese sentido, a continuación, se presenta una revisión histórica de dichos intereses, empezando por los marítimos y terminando con fluviales.

Los intereses marítimos de Colombia, desde la Independencia hasta la PNOEC

Desde la época de la Independencia, el mar jugó un rol muy importante como medio de transporte para el comercio internacional, pues le permitió a Colombia el intercambio de recursos, materia prima, manufacturas y conocimiento, entre otros. Así se fue consolidando, poco a poco, el primer interés marítimo esencial en la historia del país, el cual puede ser expresado como “el libre comercio entre Colombia y sus aliados” (Rivera, Uribe y Rodríguez, 2018, p. 33). Sin embargo, a pesar del potencial económico y político que eso le podría representar a cualquier Estado, en Colombia no se logró una conciencia marítima que permitiera consolidar ese interés esencial. Factores internos, como las disputas políticas entre élites nacionales, y factores externos, como la subordinación a los intereses regionales de Estados Unidos, llevaron a que a lo largo el siglo XIX el país le diera la espalda al mar (Albarán, 2019).

Adicionalmente, la separación de Panamá en 1903, más allá de las implicaciones políticas y diplomáticas que ello acarreó, terminó por evidenciar la escasa importancia que el mar tenía para el país. No obstante, a partir de la década de 1930, a raíz de la guerra que se libró con el Perú entre 1932 y 1933, se demostró la relevancia que podía tener la estrategia marítima y fluvial para alcanzar los objetivos políticos de la nación y para hacer respetar su soberanía. Ese hecho marcó un avance en lo que se podría denominar el comienzo de poder naval moderno en el país (Albarán, 2019). Ese poder naval se consolidó a mediados del siglo XX, cuando, en 1946, se creó la Flota Mercante Grancolombiana –que comenzó sus operaciones con cinco buques y, siete años después, ya contaba con doce, dedicados principalmente al transporte del café– y luego, bajo el gobierno de Laureano Gómez, se envió la fragata *Almirante Padilla* a participar en una misión multinacional en la

península de Corea, lo que fortaleció las capacidades operacionales de la Armada Nacional (Rivera, Uribe y Rodríguez, 2018)⁷.

Hasta ese momento, si bien en Colombia ya estaba vigente una legislación en torno a la exploración del mar territorial y sus recursos marinos, estipulada en la Ley 14 de 1923, el país no se había caracterizado por ser muy activo en las discusiones internacionales relacionadas con la normatividad marítima. Ese comportamiento empezó a cambiar con la participación activa en las principales conferencias sobre derecho del mar en el marco de la ONU, que tuvieron lugar entre 1958 y 1983 (Uribe y Pedroza, 2018).

Ahora bien, la evolución del poder naval llevó a que, en 1971, mediante el Decreto Ley 2349, se creara la Dirección General Marítima y Portuaria, que remplazaba la Dirección de Marina Mercante Colombiana. Esa nueva dirección⁸ se convirtió en la autoridad marítima nacional, que sufrió una reorganización interna mediante el Decreto Ley 2324 de 1984, al tener a su cargo “la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas”. Luego, en 1988, “Colombia se adhirió al Tratado Antártico, un gran avance de la visión oceanopolítica del Estado colombiano en la búsqueda de su proyección como país marítimo bioceánico” (Uribe, Rodríguez y Rivera, 2017, p. 33). Sin embargo, a lo largo de todo este periodo, las iniciativas gubernamentales relativas al mar no hacen alusión alguna al concepto de interés marítimo (Rivera, Uribe y Rodríguez, 2018).

Posteriormente se expidió el Estatuto de Puertos Marítimos mediante la Ley 1 de 1991 –la cual eliminó el componente portuario de la Dimar y lo pasó al Ministerio de Obras Públicas y Transporte– y se promulgó una nueva Constitución Política, en la cual se enfatizó la importancia para la nación del subsuelo y el mar, así como del medio ambiente marino (Rivera, Uribe y Rodríguez, 2018). Ya para 2000, Colombia conformó la Comisión Colombiana del Océano (CCO), a la que se le asignó la tarea, entre otras cosas, de formular una política nacional del océano, lo que significó un importante avance en la materia, ya que el mar y todo lo que este implica no habían figurado como elementos prioritarios en las agendas de varios gobiernos hasta

⁷ En 1951 se expidió el Decreto 120 que le asignó a la Armada Nacional las funciones de reconocimiento, clasificación y registro de embarcaciones; asimismo, en 1952 se expidió el Decreto 3183, por medio del cual se organizó la Marina Mercante Colombiana.

⁸ A esa dirección se le empezó a conocer como la Dimar.

⁹ Una de las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria también era “Instalar y mantener el servicio de ayudas a la navegación, efectuar los levantamientos hidrográficos y producir la cartografía náutica nacional” (Decreto-Ley, 2324 de 1984).

el momento (Uribe, Rodríguez y Rivera, 2017). A partir de 2007, Colombia pudo contar con la PNOEC como la principal herramienta para promover sus intereses marítimos, definiendo en esta, de manera puntual y específica, los intereses marítimos de la nación, tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Intereses marítimos nacionales

1. Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional	8. Ordenamiento marino-costero
2. Conciencia, apropiación territorial y cultura marítima	9. Transporte y comercio marítimo
3. Recursos ambientales marino-costeros	10. Turismo marítimo y recreación
4. Educación marítima	11. Industria naval y marítima
5. Investigación científica, tecnológica y de innovación	12. Minería marina y submarina
6. Poder naval*	13. Pesca y acuicultura
7. Seguridad integral marítima	14. Conectividad integral**

*En el Plan de Desarrollo Naval 2042, este interés aparece como “capacidades para la defensa”.

**Este no figura en el PNOEC, pero sí en el Plan de Desarrollo Naval 2042.

Fuente: elaboración propia con base en PNOEC y Armada Nacional de Colombia (2020).

Los intereses fluviales en Colombia

Colombia cuenta con tres de las cuencas hidrográficas o sistemas fluviales de gran magnitud –de las cinco principales que existen en el continente suramericano–, una característica que resalta su importancia geoestratégica regional en materia fluvial (Vásquez, 2016). Esas tres cuencas son la del río Magdalena, del río Orinoco –con su afluente, el río Meta–, y la combinación de los ríos Amazonas, Putumayo y Caquetá, a las cuales también se les debe añadir la cuenca del río Atrato, muy importante para el país. Asimismo, tiene más de 8.000 km de ríos que comunican puertos fluviales con vías de acceso a ciudades capitales en el interior del país, y otros más de 8.000 km que son utilizados como un medio de comunicación regional (Zapata , Kuerten y Ramírez, 2014). Su riqueza hídrica está representada en 136 ríos principales y alrededor de 734.000 microcuencas, y comprende 15.744 km lineales, de los cuales 12.660 km son navegables (Álvarez, Moreno y Gómez, 2017). Tal riqueza fluvial, bien aprovechada, influye en la construcción de Estado y puede ser determinante como factor geopolítico al trazar los límites y fronteras nacionales. De igual manera, es proveedora

de recursos y elemento de influencia cultural y social. En ese sentido, es de vital importancia definir los intereses fluviales nacionales. Sin embargo, esas características no han sido suficientes para que el Estado colombiano haya podido definir cuáles son sus intereses fluviales, quedando supeditados a los intereses marítimos de la nación.

Durante la época de la Nueva Granada, Bogotá era una de las ciudades capitales más aisladas al estar tan alejada del mar, y el transporte fluvial se convirtió en su principal medio de comunicación. Tal situación llevó a que el río Magdalena se convirtiera, “hasta mediados del siglo XX, [en] el gran corredor central de comunicación de Colombia y de sus centros urbanos con el mundo exterior, lo que venía ocurriendo desde los lejanos tiempos del período colonial” (Viloria, 2016, p. 7). La navegación y el transporte fluvial, que estuvo por mucho tiempo bajo el control estatal, fue desmonopolizado en 1852 bajo la administración de José Hilario López. Esa desmonopolización creó un mercado y un sistema de competencia formal del transporte fluvial en Colombia, aunque para 1880, la mayoría de las empresas que proveían ese servicio de transporte, especialmente de alto tonelaje, pertenecían a extranjeros (Viloria, 2016).

La red fluvial que primero se desarrolló fue la del Caribe, dada la importancia que siempre tuvo el río Magdalena y el precario desarrollo de los puertos del Pacífico, los cuales no tuvieron un desarrollo sino hasta la primera mitad del siglo XX, después de la apertura del canal de Panamá. Ese desarrollo fluvial fue relevante para que se adelantara la construcción de vías férreas desde Buenaventura hacia el interior del país, como una externalidad positiva a la ampliación de la actividad fluvial (Viloria, 2016). Sin embargo, el modo de transporte fluvial casi desaparece a mediados del siglo XX (Ramírez y Aguilera, 2019), debido al reducido interés que recibió por parte de la élite política colombiana.

Desde mediados del siglo XX, los gobiernos nacionales expidieron normas encaminadas a actualizar la legislación técnica relacionada con la construcción y clasificación de embarcaciones fluviales –como el Decreto 1580 de 1956 y el Decreto 2049 de 1957–, y los únicos desarrollos adicionales estuvieron dictaminados por las iniciativas que se fueron elaborando desde 1971 con la creación Dirección General Marítima y Portuaria. En 1988 se reformó el Estatuto Nacional de Navegación Fluvial, tratando de fortalecer el sistema fluvial como el medio de transporte y luego, a partir de la Ley 1 de 1991, todo el componente portuario pasó a ser manejado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Sin embargo, los intereses fluviales siguieron sin recibir la

atención necesaria por parte del Estado colombiano, llevando a que al transporte fluvial, principal función del sistema fluvial, se le diera un uso ineficiente, derivando así otras problemáticas conexas como la falta de infraestructura que se evidencia a lo largo de toda la nación, donde existen interrupciones en la navegación de ríos, [...] y la contaminación de las aguas, en donde el 90% de los ríos colombianos se encuentran afectados”. (Zapata, Kuerten y Ramírez, 2014, p. 1)

En los últimos años, se ha intentado darle un mayor impulso al desarrollo fluvial, una iniciativa que podría abrir el camino a la apertura de una ventana de oportunidad para definir los intereses fluviales como parte de los intereses nacionales de la nación. Ese impulso ha estado marcado, en primer lugar, por el Plan Maestro Fluvial de 2015, el cual tiene como objetivo recuperar la navegación y el transporte de carga y de pasajeros; en segundo lugar, por el Plan Estratégico Naval 2015-2018 que, entre otras cosas, resalta la importancia de fortalecer la seguridad fluvial integral; y tercero, el Plan de Desarrollo Naval 2042, que resalta esa seguridad fluvial integral como uno de los seis roles institucionales de la Armada Nacional en los próximos años.

Medios existentes en Colombia para defender y velar por los intereses marítimos y fluviales del país

En esta sección se describen las herramientas estatales que, desde los ámbitos de seguridad y defensa, social, económico, cultural y ambiental, existen para velar por los intereses marítimos y fluviales nacionales. De igual manera, se describen las capacidades con las que cuenta el Estado para defenderlos y protegerlos a través de la Armada Nacional, cuya misión es desarrollar operaciones navales para la defensa y seguridad nacional y proteger los intereses marítimos y fluviales, con lo que contribuye al desarrollo sostenible del Estado (Armada de Colombia, 2020).

Instrumentos de política pública desarrollados para la defensa de los intereses marítimos y fluviales

La Constitución Política de Colombia en su artículo 101¹⁰ estipula de manera soberana su territorio marítimo. De igual manera, en el artículo

¹⁰ Artículo 101 de la Constitución: “forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales” (Justicia Colombia, 2020).

217¹¹ establece las instituciones encargadas de la defensa del Estado, entre ellas la Armada Nacional.

Por otra parte, en la Ley 10 de 1978 se especifican las normas sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y otras disposiciones sobre el uso del territorio marítimo (*Diario Oficial*, 4 de agosto de 1978). Para tal fin se emitieron los decretos: 1874 de 1979, que crea el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional (Lex Base, 1984); 1875 de 1979, que establece las normas sobre la prevención de la contaminación del medio marino y otras disposiciones; 1876 de 1979, con el fin de adoptar una política nacional en relación con la exploración, la explotación, el transporte, el procesamiento y la comercialización de los recursos naturales no vivos (Uribe Cáceres, 2017); y 1436 del 13 de junio de 1984, que establece las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva de la nación (Lex Base, 1984).

Así mismo, se expidió el Decreto Ley 2324 de 1984, el cual establece una estructura jurídica y organizacional básica para un apropiado manejo del entorno marítimo del país, a partir del cual se desarrolla la organización de la Marina Mercante y se crea la Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar) en remplazo de la antigua Dirección de Marina Mercante de Colombia (Uribe Cáceres, 2017), entre otras medidas.

Otra herramienta importante que ha influido en el desarrollo del país fue la Ley 1 de 1991, que estableció el Estatuto de Puertos Marítimos, lo que facilitó la modernización de la actividad portuaria como un factor estratégico para el comercio internacional¹² (Bobadilla, 2018).

¹¹ Artículo 217 de la Constitución: “la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

¹² Asimismo, Colombia ha ratificado los siguientes convenios internacionales en asuntos marítimos:

Seguridad en la navegación: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 (SOLAS, por su sigla en inglés), consagrado en la Ley 8 de 1980; Convenio sobre el Reglamento Internacional para prevenir Abordajes de 1972, ratificado en la Ley 13 de 1981; Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978, afirmado en la Ley 35 de 1981; y Convención sobre Búsqueda y Rescate Marítimo (SAR), ratificado en la Ley 10 de 1986.

Prevención de la contaminación marina: Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques de 1973 (MARPOL, por su sigla en inglés), consagrado en la Ley 12 de 1981, y

Por otra parte, el país cuenta con la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC) para el período 2016-2030, que proyecta el camino de Colombia para ser una potencia media oceánica (PMO), y el CONPES Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030, que marca la hoja de ruta estratégica para los 928.660 km² de territorio marítimo y costero, y lo impulsa como un factor de desarrollo sostenible para la nación (Comisión Colombiana del Océano, 2020).

En cuanto a las herramientas para preservar los intereses fluviales nacionales, uno de los documentos importantes es el Plan Maestro Fluvial 2015, que busca incentivar el transporte fluvial para volverlo más competitivo, limpio, seguro y social, a través de la rehabilitación y expansión de infraestructura, el mejoramiento de la gestión institucional y del transporte como sistema (Ministerio de Transporte, 2015). Otro es la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, que tiene un horizonte de 12 años (2010- 2022) y que fue proyectada como el instrumento que da dirección a la gestión integral del recurso, incluyendo las aguas subterráneas, y que establece también los objetivos y estrategias del país para el uso y aprovechamiento eficiente del agua (Ministerio de Medio Ambiente, 2014). Por otra parte, están las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, que en Colombia son la primera autoridad ambiental a nivel regional. Un ejemplo es la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), creada desde la constitución¹³. Estas corporaciones son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica; están dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica; y son las encargadas por la ley de administrar dentro del área de jurisdicción,

Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, ratificado en la Ley 885 de 2004.

Responsabilidad civil y compensación: Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1969, afirmado en la Ley 55 de 1989.

Transporte: Convenio Internacional para la Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional de 1965/1987, ratificado en la Ley 17 de 1991 (Uribe, 2017b).

¹³ Artículo 331: “créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables”.

el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (Ministerio de Medio Ambiente, 2020).

Por último, está la Política de Defensa y Seguridad 2019, cuyo primer eje de transformación estratégica es el agua, la diversidad y el medio ambiente, a los que los cataloga de intereses nacionales principales y prevalente, y dentro de los cuales están las vertientes hidrográficas, ríos, lagunas y ciénagas (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Capacidades para la defensa de los intereses marítimos y fluviales

La Armada de Colombia, a través de la Dimar, que es la autoridad marítima colombiana, ejecuta la política del gobierno en esta materia para fortalecer el poder marítimo nacional, con la responsabilidad de velar por la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la nación (Dimar, 2020). Para ello cuenta con trece capitánías de puerto en Buenaventura, Tumaco, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, San Andrés, Turbo, Coveñas, Bahía Solano, Guapi, Providencia y Puerto Bolívar, que ejercen la autoridad marítima y portuaria en cada jurisdicción (Soltau, 28 de marzo de 2019).

En cuanto a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la Armada cuenta con el poder naval, que se materializa en el despliegue de dos fuerzas navales en Cartagena (mar Caribe) y Bahía Málaga (océano Pacífico), que son unidades operativas mayores a través de las que se ejerce el control del mar, el control fronterizo, la proyección de su poder, la seguridad integral marítima, el apoyo a la acción unificada del Estado, la diplomacia naval, la seguridad cooperativa, la asistencia humanitaria y la presencia naval. Estas cuentan con unidades operativas mayores¹⁴, el componente naval¹⁵, de guardacostas¹⁶,

¹⁴ La Armada Nacional cuenta con cuatro unidades operativas mayores, denominadas fuerzas navales, que están ubicadas en el Caribe y el Pacífico, y el oriente y el sur del país.

¹⁵ Unidades operativas menores, flotillas, buques de guerra, submarinos, patrulleras, lanchas de desembarco, buques fluviales, medios aeronavales con sus estaciones y unidades de ala fija, ala rotatoria y aeronaves remotamente tripuladas.

¹⁶ El componente de guardacostas es responsable de la aplicación de la ley en el mar para proporcionar seguridad, control y protección. Además, desarrolla operaciones de interdicción y operaciones para salvaguardar los recursos medioambientales y la protección de fronteras tanto marítimas como fluviales.

de infantería de marina¹⁷, de inteligencia naval y de apoyo logístico¹⁸, más los buques de investigación científica¹⁹ (Armada de Colombia, 2020).



Buque y helicóptero aeronaval de la Armada Colombiana en el mar Caribe.

Fuente: archivo de la Armada Nacional de Colombia.

En cuanto a los intereses fluviales, la Dimar y el Ministerio de Transporte son las entidades responsables de administrar las capacidades para defenderlos. En este aspecto, la Dimar cuenta con cuatro capitanías fluviales en Puerto Carreño, Leticia, Puerto Inírida y Puerto Leguízamo (Soltau, 28 de marzo de 2019), que controlan el tráfico internacional. De igual manera el Ministerio de Transporte cuenta con 31 inspecciones fluviales que controlan el tráfico nacional en Arauca, Río Sucio, Quibdó, Puerto Inírida, Montería, El Peñol, San José del Guaviare, Puerto Berrío, Calima-Salvajina, Leticia, Istmina,

¹⁷ Unidades operativas menores de Infantería de Marina, que son: la Brigada de IM y la Brigada de Apoyo para las Operaciones Anfibias; las unidades tácticas que son los batallones de Policía Naval Militar, batallones de Infantería de Marina, batallones Fluviales, Batallón de Fuerzas Especiales, Batallón de Movilidad y Batallón de Desminados e Ingenieros Anfibios.

¹⁸ La logística naval determina el alcance de las operaciones navales.

¹⁹ Son buques destinados para tal fin, coordinados por la Dirección General Marítima, que promocionan las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico en los espacios marinos de la nación.

Tota, Betania, Puerto Gaitán, Barranquilla, Turbo, Puerto Carreño, Puerto Lequí, Puerto Asís, Cartagena, Girardot, Puerto López, El Banco, Cauca, Magangué, Salgar, Cartagena del Chairá, Solano, Guaranda, Barrancabermeja y Gamarrá. Su función es cumplir y hacer cumplir las normas y reglamentos sobre transporte, tránsito y tráfico fluvial, así como coordinar y controlar los puertos y las vías fluviales a cargo de la nación en su jurisdicción (Ministerio de Transporte, 2000).

Por su parte, la Armada Nacional, con las fuerzas navales del Caribe y del Pacífico, más la Fuerza Naval del Sur y la Fuerza Naval del Oriente, ejercen el control fluvial y fronterizo, la seguridad integral fluvial y actividades de ayuda humanitaria, entre otras, mediante el desarrollo de operaciones fluviales con cinco brigadas de infantería de marina y tres flotillas fluviales y estaciones de guardacostas. Estas capacidades están orientadas a cubrir los ríos primarios, 146.545 km de extensión fluvial navegable, incluyendo ríos secundarios²⁰ y terciarios (Chávez, 2018). Las capacidades de defensa orientadas desde la Armada Nacional las podemos llamar poder naval fluvial.



Infantes de marina del Grupo de Comandos de las Fuerzas Especiales Navales patrullando en bote SOC-R los esteros del Pacífico colombiano.

Fuente: archivo de la Armada Nacional de Colombia.

²⁰ Esta red se clasifica en dos categorías: la primaria, conformada por todos los ríos que tiene flujos de carga importantes con navegación mayor permanente y transbordo de carga de un modo a otro, y la red secundaria, que obedece principalmente a actividades de carácter regional (Conpes 2169 de 1994).

Integración de las capacidades

La Armada de Colombia, dentro de su fin esencial de defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional de la nación, integra sus capacidades marítimas y fluviales para ejercer los roles de disuasión y defensa naval, gestión de tensión y crisis, seguridad integral marítima y fluvial, proyección exterior, y asistencia y cooperación (Armada de Colombia, 2020). De igual forma y de manera conjunta con las otras fuerzas aplica el principio de interoperabilidad militar, entendiéndose este como la “habilidad y capacidad que tienen diferentes organizaciones militares para conducir operaciones de forma conjunta o combinada” (Uribe, Rodríguez y Rivera, 2017). Así mismo, a través de Cotecmar contribuye al desarrollo de los intereses marítimos y fluviales mediante la investigación científica y tecnológica, supliendo necesidades de la Armada de Colombia y de la industria naval, marítima y fluvial del país.

Por último, bajo el concepto de acción unificada (Comando General de las Fuerzas Militares, 2018), se sincronizan, coordinan o integran actividades con entidades gubernamentales y no gubernamentales para lograr la unidad de esfuerzo en la preservación de los intereses marítimos y fluviales.

Retos y amenazas que actualmente enfrentan los intereses marítimos y fluviales de Colombia

A pesar de los medios, las herramientas y las capacidades con las que cuenta el Estado colombiano para defender sus intereses marítimos y fluviales, son varios los retos y las amenazas que estos deben enfrentar en la actualidad. A continuación, se señalan seis retos y tres amenazas, que, si bien no son los únicos, sí son algunos de los más relevantes.

En primer lugar, al ser el mar y los recursos hídricos de una nación elementos fundamentales de su poder estatal en el sistema internacional, uno de los principales retos para el Estado colombiano ha sido, y seguirá siendo, alinear sus intereses marítimos y fluviales con su política exterior y, específicamente, con las relaciones diplomáticas establecidas con sus países vecinos. Los intereses marítimos y fluviales no siempre han ido de la mano con las iniciativas de política exterior del país, afectando negativamente el desarrollo del potencial de intercambio y el desarrollo económico que los recursos del país pueden ofrecer. Es vital lograr superar con éxito esa disputa existente entre cooperación y competencia, en la cual, generalmente, los recursos naturales han salido perdiendo (Rivera, Uribe y

Rodríguez, 2018); en ese sentido es que las iniciativas de cooperación con países vecinos cobran una enorme relevancia. Esa la única forma en la que se pueden materializar los esfuerzos que la nación ha logrado alcanzar, especialmente en el Caribe (Cabrera, 2015), y que podrá seguir consolidando en el futuro.

En segundo lugar, otro reto atado a la coyuntura actual de Colombia en el sistema internacional está relacionado con la necesidad de ajustar sus intereses marítimos y fluviales al entorno internacional en el cual comienza a participar, como por ejemplo su ingreso en carácter de país asociado a la OTAN y su participación en operaciones multinacionales. Dada la experiencia adquirida por Colombia a raíz del conflicto armado que por décadas ha afectado al país, hoy se ha convertido en un referente internacional tanto en la lucha contra las amenazas a la seguridad y estabilidad del Estado, como en cuanto a su compromiso con diversas iniciativas dirigidas a la construcción de paz. Ese potencial le puede brindar a Colombia la posibilidad de seguir en su camino a convertirse en una PMO; haciendo uso de su diplomacia naval, puede ser posible continuar su modernización, actualización, proyección y posicionamiento, generando alianzas con actores estratégicos y creando relaciones de interdependencia con Estados influyentes en el sistema internacional (Uribe, 2017b).

El tercer reto consiste en promover satisfactoriamente el crecimiento económico y el desarrollo del país desde las actividades marítimas y fluviales. Pese a que en Colombia existe infraestructura portuaria en el Caribe y en el Pacífico, la conexión hacia el interior ha sido, históricamente, uno de los mayores desafíos para potenciar su dinámica e incidir positivamente en los indicadores de desarrollo de la nación: la red de infraestructura logística no es la adecuada, hay ausencia de líneas férreas, las carreteras no son óptimas y no se aprovechan los ríos. Revertir esa tendencia, desarrollar un plan de conexión y construir una infraestructura multimodal adecuada hacia el interior (Wilmsmeier, 9 de octubre de 2019) es una meta que se debe alcanzar. Ahora bien, para lograr ese objetivo, también es vital ajustar las normas que rigen para el gremio de armadores del país, quienes generan más de 2.000 empleos directos y tienen a su cargo buques, remolcadores, barcasas y otros equipos, para que puedan entrar a competir con actores extranjeros sin ningún tipo de desventaja; hoy en día, las ofertas de servicios son más costosas para los colombianos, comparadas con las que se hacen en el exterior, en astilleros de islas del Caribe y Sur América (Dechamps, 30 de junio de 2020).

Por otro lado, las características geográficas de las riberas, las trochas, la alta densidad selvática, los ríos secundarios y las diversas formas de eludir el control fluvial en el país (Vásquez, 2016) son elementos que complejizan el potencial que la red fluvial puede aportar al desarrollo y la seguridad de las regiones colombianas. En ese sentido, se convierte en un desafío enorme apropiarse del concepto de *hidrovías*, que contribuya a la construcción de una red de ríos navegables, donde la navegación sea efectiva durante todo el año, con una infraestructura de excelente señalización y mantenimiento, que potencie la conexión intermodal, los servicios de navegación y la cartografía actualizada (Chávez, 2018).

Un quinto reto está asociado a la construcción de una identidad colectiva nacional en relación con los asuntos marítimos y fluviales. Esa identidad colectiva nacional está directamente asociada a la generación y fortalecimiento del orgullo nacional (Uribe, 2017b) y es de allí donde se puede comenzar a edificar una conciencia marítima y fluvial de abajo hacia arriba. La PNOEC y el documento Conpes son herramientas esenciales, pero es vital que ese proceso tenga sus cimientos en la sociedad. Es importante reflexionar sobre la influencia real en la educación de los colombianos, el esfuerzo para llegar a la mente de cada ciudadano y el efecto de las comunicaciones estratégicas en estos tiempos de masificación de las redes sociales, ¿habremos aprovechado el escenario que nos brinda el océano de las tecnologías de información?

El último reto hace referencia a tener una disposición a la innovación para hacer un mejor aprovechamiento de los espacios fluviales, incluyendo el planteamiento de nuevos modelos de gestión para el ámbito fluvial que, en comparación con el desarrollo marítimo, está rezagado. La definición clara de unos intereses fluviales nacionales puede llevar a generar un cambio de mentalidad y un replanteamiento de principios, criterios, métodos y objetivos para desarrollar nuevas propuestas que permitan el aprovechamiento de los espacios fluviales y una innovadora filosofía de gestión territorial (Ollero, Ibisate, Granado y García, 2011).

Además de los retos anteriormente señalados, los intereses marítimos y fluviales nacionales también enfrentan una serie de amenazas constantes, muchas de las cuales no tienen su origen en el mar ni en los ríos. Una de las principales amenazas a estos intereses es la contaminación, asociada también a la degradación ambiental y la depredación de los recursos marítimos y fluviales. Esa contaminación proviene en un 70% de actividades terrestres, pero es a través del mar y de los ríos que se expanden y

se extienden (Rodríguez, 2016). Dicha contaminación se alimenta, entre otros, de los manejos inadecuados de los residuos sólidos y, especialmente, de la gran cantidad de basura plástica que termina en las costas colombianas, las cuales conforman islas de plástico tanto en el Pacífico como en el Caribe.

Otra de las principales amenazas a los intereses marítimos y fluviales nacionales es la dinámica de las economías criminales que sigue afectando al país, entre las que se destacan la inmigración ilegal, la trata de personas, la piratería –en el mar, en aguas costeras y en los ríos–, la minería ilegal y el narcotráfico. Todas estas actividades ilegales se aprovechan de los corredores estratégicos que representan los ríos colombianos, como vía de salida al mar, y de allí, a su destino final. Asimismo, esas dinámicas delictivas conducen a acciones depredadoras, como son la tala de árboles y la desviación de los ríos, acabando así con los recursos hídricos con los que aún cuenta la nación.

Una tercera amenaza tiene que ver con la ausencia de recursos suficientes para sostener y crecer en capacidades para defender y preservar los intereses marítimos y fluviales. Hasta el primer trimestre de 2020, las perspectivas de crecimiento económico del país eran optimistas: se esperaba que, a lo largo del año, Colombia alcanzara un crecimiento económico cercano al 3,5% (Bonet-Morón *et al.*, 2020); sin embargo, el escenario ha cambiado y se cree que se presentará una caída que puede superar el 6% (Niño, 2020). Este escenario afectará aún más la asignación de recursos públicos dirigidos a velar y defender los intereses marítimos y fluviales nacionales, los cuales no han sido, necesariamente, los más beneficiados históricamente en la agenda pública de los diferentes gobiernos.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se analizó la configuración de los intereses marítimos y fluviales en Colombia por medio de una revisión documental. La información presentada permite evidenciar el avance que ha tenido la definición de los intereses marítimos nacionales y el poder naval en el país, impulsados, en parte, por la Comisión Colombiana del Océano y por la publicación de la PNOEC. Sin embargo, a pesar de que Colombia cuenta con amplias cuencas hidrográficas a lo largo de todo su territorio, aún no se ha logrado definir el concepto de poder fluvial ni se han delimitado los intereses fluviales nacionales, una situación que de hacerse potenciaría a la nación en la defensa y preservación de sus intereses de la mejor manera, para explotarlos con miras

a fortalecer el desarrollo del país, por ejemplo, al hacer uso de los ríos como importantes corredores de entrada y salida de mercancías y como punto de intermediación que conecte puertos con centros de producción en el interior del territorio.

En esa misma línea, Colombia cuenta hoy día con unos claros instrumentos de política pública para velar y defender sus intereses marítimos y fluviales, así como unas capacidades acordadas lideradas principalmente por la Dimar, con el apoyo de Cotecmar, entre otros; no obstante, la ausencia de unos intereses fluviales nacionales concretos debilita un poco la capacidad estatal en ese sentido. A esa debilidad se suman una serie de amenazas, como la constante contaminación del mar y de los ríos que proviene actividades originadas en tierra, una asignación insuficiente de recursos financieros y la persistencia de economías criminales que atentan directamente e indirectamente contra los intereses nacionales.

Tal contexto hace que sea vital la acción por la preservación de los recursos ambientales marino-costeros, así como una educación que implante la semilla de la conciencia marítima y fluvial en la sociedad colombiana, y específicamente en los jóvenes. Solo de esa manera puede ser posible avanzar en materia de investigación científica y en la generación de proyectos de innovación en el ámbito marítimo y fluvial, que contribuyan positivamente al desarrollo y progreso del país. El mar y los ríos son una fuente de recursos enorme para el Estado colombiano, que aún tienen mucho potencial por explorar para la prosperidad del país.

Recomendaciones

La primera tarea que debe cumplir el Estado colombiano es definir, cuanto antes, sus intereses fluviales nacionales. Dada la experiencia que ya se ha adquirido en el proceso de configuración de los intereses marítimos nacionales, y teniendo en cuenta la relevancia de la Dimar frente a la protección y defensa de los recursos hídricos del país, esos intereses fluviales nacionales podrían definirse siguiendo la misma línea de los intereses marítimos nacionales, tal como se propone en la Tabla 2.

Tabla 2. Propuesta de intereses fluviales nacionales

1. Soberanía e integridad territorial de las cuencas hidrográficas de la nación	8. Gobernanza en escenarios fluviales
2. Conciencia, cultura y apropiación en el ámbito hídrico y fluvial	9. Transporte y comercio fluvial
3. Recursos naturales de las cuencas hidrográficas, ecosistemas fluviales de la nación para el abastecimiento de agua dulce, generación energética, sostenibilidad agrícola y sostenibilidad alimentaria del país	10. Turismo náutico y recreación fluvial
4. Educación en asuntos relacionados con el dominio fluvial, cambio climático, desastres naturales y contaminación de las fuentes hídricas	11. Industria naval fluvial y de uso dual
5. Investigación científica, tecnológica y de innovación para el desarrollo de las capacidades fluviales y monitoreo de los recursos hídricos	12. Minería fluvial y riverena
6. Capacidades para la defensa fluvial (poder naval fluvial).	13. Pesca y agricultura
7. Seguridad integral fluvial	14. Conectividad y navegabilidad de la red fluvial e infraestructura portuaria fluvial para el desarrollo sostenible y bienestar para la población

Fuente: elaboración de los autores con la colaboración de los alumnos de la Armada de Colombia del Curso de Altos Estudios Militares 2020.

Un segundo elemento que es fundamental robustecer es la generación de una conciencia marítima y fluvial en la sociedad colombiana. Para ello, no basta con campañas de concientización, es necesario adelantar una transformación estructural en la educación del país, para incluir en el currículo nacional, la pertinencia, la relevancia y demás asuntos relacionados con la defensa y la preservación de los mares y los ríos de la nación. El fortalecimiento de esa conciencia marítima y fluvial también lograría incidir en la formulación de unas líneas de acción que permitan adecuar las capacidades de la nación para defender los intereses marítimos y fluviales nacionales de una manera sostenible en el tiempo.

Por último, el aprovechamiento de los ríos debe estar orientado hacia una mayor interconexión multimodal en el país, que permita dinamizar el movimiento de carga y así volver a conectar las carreteras y líneas férreas existentes hacia los puertos marítimos (Wilmsmeier, 9 de octubre de 2019). Ello requiere, entre otras cosas, vencer las complejidades que se manifiestan dentro de la dinámica de los ríos, especialmente en las regiones más apartadas del país, así como darle mayor relevancia a aquellos ríos que representan un activo estratégico para el país, pero que aún no ha sido explotados.

Referencias

- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2020). *Offshore: una ventaja competitiva*. Recuperado de: <https://www.anh.gov.co/Sala-de-Prensa/Lists/Anuncios/Noticias.aspx?ID=110>.
- Albarán, A. (2019). Poder naval para el desarrollo marítimo de la nación: del realismo a la cooperación internacional. *Justicia*, 35(24), 1-19.
- Álvarez, C., Moreno, A., y Gómez, J. (2017). Respice Aqua Vitae: Hacia una hidropolítica nacional. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 387-477). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez, K. (2020). *Principales embalses y represas de Colombia*. Recuperado de: <https://www.arcgis.com/apps/MapTour/index.html?appid=b6825537da1c45b8af39a8637036eccd>.
- AQUAE. (2020). *¿Cuál es la importancia del agua?* Recuperado de: <https://www.fundacionaquae.org/importancia-del-agua/>.
- Armada de Colombia. (2020). *Plan de Desarrollo Naval 2042. Una Armada innovadora para la defensa, la seguridad y el desarrollo de los intereses marítimos y fluviales del país*. Bogotá: Armada de Colombia. Recuperado de: <https://www.armada.mil.co/sites/default/files/descargas/Plan%20de%20Desarrollo%20Naval%202042%20dnh.pdf>.
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Barceló, P. (2008). Poder terrestre, poder marítimo. La politización del mar en la Grecia clásica y helenística. *Potestad*, (1), 131-140.
- Bernal, E. (2013). El río Magdalena: escenario primordial de la patria. *Credencial*. Recuperado de: <http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/el-rio-magdalena-escenario-primordial-de-la-patria>.
- Bobadilla, J. D. (2018). *La importancia de los puertos dentro de la economía de Colombia y sus países fronterizos*. Bogotá: Politécnico Gran Colombiano.
- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araujo, I. F. y Perobelli, F. S. (2020). *Impacto económico regional del covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto*. Recuperado de: <https://repositorio.banrep>.

gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9843/DTSERU_288.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Brousset, J. (1998). Los intereses marítimos del Perú: una visión resumida. *Agenda Internacional*, 15-22.
- Burchill, S. (2005). *The national interest in international relations theory*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Cabrera, N. (2015). *Geopolítica, estrategia marítima e inteligencia estratégica en la definición de los intereses marítimos colombianos*. Tesis de grado, Maestría en Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Chavez, L. E. (2018). Red Hidrográfica de Colombia. *Conferencia Hidroestrategia ENAP*, Diapositiva 201. Cartagena.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2018). Doctrina que rige la Dirección Unificada de las Fuerzas Militares. En *Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0* (pp. 2-2-2-40). Bogotá: CGFM.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). Visión Colombia: ser potencia media oceánica. En *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Comisión Colombiana del Océano. (2020). *Turismo marítimo costero*. Recuperado de: <http://www.cco.gov.co/turismo.html#:~:text=El%20turismo%20marino%20costero%20en,y%20social%20para%20el%20pa%C3%ADs.&text=En%20las%20actividades%20tur%C3%ADsticas%20desarrolladas,diversos%2C%20tanto%20civiles%20como%20institucionales>.
- Corbett, J. (1936). *Algunos principios de estrategia marítima*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval.
- Dechamps, T. F. (30 de junio de 2020). Competimos en desventaja con los extranjeros: armadores nacionales. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.co/especial/maritimo/competimos-en-desventaja-con-los-extranjeros-armadores-nacionales-AF3034772>.
- Diario Oficial*. (4 de agosto de 1978). *Ley 10 de 1978*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1566544>.
- Dimar. (2019). *Colombia, epicentro de la industria marítima*. Recuperado de: <https://www.dimar.mil.co/colombia-epicentro-de-la-industria-maritima>.

- Dimar. (2020). *¿Qué es la Dirección General Marítima?* Recuperado de: <https://www.dimar.mil.co/que-es-dimar-mision-y-vision>.
- Doig, J. (2008). Influencia de los intereses marítimos en desarrollar políticas de Estado. En *Intereses marítimos y política de Estado*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.
- Ferrari, R. V. (2017). Empleo del poder naval en contribución al poder marítimo nacional. En S. U. Cáceres (Ed.), *El Estado y el mar. Relaciones con el poder marítimo y el poder nacional* (pp. 103-134). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- García, A. (2016). La importancia del transporte fluvial. Recuperado de: <https://logiticainternacionalclasec.wordpress.com/2016/03/10/la-importancia-del-transporte-fluvial/>.
- Greer, A. P. (2019). *Encyclopædia Britannica*. Recuperado de: <https://www.britannica.com/place/Yangtze-River>.
- Justicia Colombia. (2020). Constitución Política de Colombia. Recuperado de: <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-iii/capitulo-4/#:~:text=Art%C3%ADculo%20101%20ARTICULO%20101%C2%BA%E2%80%944Los,que%20sea%20parte%20la%20Naci%C3%B3n.&text=%E2%80%944%20Con%20el%20Ecuador%2C%20tratado%20de%2015>.
- Lex Base. (1984). *Decreto 1436*. Recuperado de: <https://www.lexbase.co/lexdocs/decretos/1984/d1436de1984>.
- Mahan, A. (1897). The Future in Relation to American Naval Power. En A. Mahan, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future* (pp. 38 - 47). Londres: Sampson Low, Marston & Company.
- Mahan, A. (2013). Análisis de los elementos del poder naval. *Geopolítica(s)*, 4(2), 305-334.
- Maldonado, J. (2015). Análisis de los factores críticos que afectan la competitividad de los puertos para la navegabilidad en el río Magdalena. *Aglala*, 72-101. DOI: DOI 10.22519/22157360.906.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Ejes de la transformación estratégica. En *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad* (pp. 34-39). Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Medio Ambiente. (2014). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Recuperado de: <https://www>.

- minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1932-politica-nacional-para-la-gestion-integral-del-recurso-hidrico.
- Ministerio de Medio Ambiente. (2020). *Corporaciones Autónomas Regionales. Instrumentos de Planificación Regional*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>.
- Ministerio de Transporte. (2000). *Resolución 003388, por la cual se organizan las Inspecciones Fluviales del Ministerio de Transportes*. Recuperado de: <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones>.
- Ministerio de Transporte. (2015). *Plan Maestro Fluvial de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Transporte.
- Museo Civico della Navigazione Fluviale. (2020). *History of river navigation*. Recuperado de: <https://museonavigazione.eu/en/history-of-river-navigation/>.
- Niño, D. (2020). Datos al desnudo. *Dinero*. Recuperado de: <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/columnista-dinero-datos-al-desnudo-por-daniel-nino/289245>.
- Ollero, A., Ibisate, A., Granada, D. y García, H. (2011). Innovación y libertad fluvial. *VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”*, Madrid, España. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/260425423_Innovacion_y_libertad_fluvial.
- Osorio, L. H. (2017). La visión marítima de los Estados para potenciar su desarrollo nacional. En S. U. Cáceres (Ed.), *El Estado y el mar. Relaciones con el poder marítimo, el poder naval y el poder nacional* (pp. 55-101). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Oyarzún, E. S. (1998). Poder marítimo. *Revista de Marina*, 1-15. Recuperado de: <https://revistamarina.cl/revistas/1998/2/solis.pdf>.
- Ramírez, C. y Aguilera, Y. (2019). *El transporte fluvial como estrategia competitiva por el río Magdalena y su articulación con la logística sincro-modal para generar ventajas al comercio internacional colombiano*. Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá.
- Rivera, S., Uribe, S., y Rodríguez, H. (2018). Genealogía de los intereses marítimos. En S. Rivera (Ed.), *Intereses de Colombia en el mar. Reflexiones y propuestas para la construcción de país marítimo*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

- Rodríguez, H. (2016). Seguridad integral marítima, un reto estratégico. En H. Rodríguez, *Seguridad marítima, retos y amenazas* (pp. 9-41). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Rosenau, J. (1964). National Interest. En D. L. Merton., *International Encyclopedia of Social Sciences* (vol. II, pp. 33-40). Nueva York: MacMillan.
- Sherwood, J. (31 de enero de 2018). *Defending the Mekong Delta: TET and the Legacy of the Brown-Water Navy*. Recuperado de: <https://warontherocks.com/2018/01/tet-navy/>.
- Soltau, J. M. (28 de marzo de 2019). *Concepto e instrucciones generales sobre las funciones y competencias de la Autoridad Marítima Nacional en el territorio fluvial CR-20190054*. Bogotá: Dirección General Marítima. Recuperado de: <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/Circular-20190054.pdf>.
- Terzago, J. (2006). Alfred Thayer Mahan (1840-1914), contraalmirante U.S. Navy, su contribución como historiador, estratega y geopolítico. *Revista Marina 1*, 47-64.
- Torres, L. L. (2010). *La consecución del interés nacional de Colombia en su política exterior con los Estados Unidos*. Trabajo de grado para optar por el título de politóloga, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Unesco. (2013). *A River of Civilisation: Works and Symbols of Water in Different World Cultures*. Recuperado de: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Venice/pdf/special_events/bozza_scheda_DOW05_1.0.pdf.
- Uribe Cáceres, S. (2017). El Estado y el mar, el poder naval y el desarrollo nacional. En S. Uribe (Ed.), *El Estado y el mar. Relaciones con el poder marítimo, relaciones con el poder marítimo, el poder naval y el desarrollo nacional* (pp. 17-54). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Uribe, S. (2017a). Pensamiento estratégico del profesor Geoffrey Till. En S. Uribe (Ed.), *Estrategia marítima, evolución y prospectiva* (pp. 264-286). Bogotá: ESDEGUE.
- Uribe, S. (2017b). Impacto del poder marítimo en la política exterior. Diplomacia naval. En S. Uribe (Ed.), *El Estado y el mar. Relaciones con el poder marítimo, relaciones con el poder marítimo, el poder naval y el desarrollo nacional*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

- Uribe, S. y Pedroza, W. (2018). El derecho del mar y su relación con el poder marítimo. En S. Rivera (Ed.), *Intereses de Colombia en el mar. Reflexiones y propuestas para la construcción de país marítimo*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Uribe, S., Rodríguez, H. y Rivera, S. (2017). Impacto del poder marítimo en la política exterior. Diplomacia naval. En S. Uribe (Ed.), *El Estado y el mar. Relaciones con el poder marítimo, relaciones con el poder marítimo, el poder naval y el desarrollo nacional* (pp. 17-54). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Valderrama, C. (2015). Los intereses marítimos. *Revista de Marina*, 2, 16-21.
- Vásquez, R. (2016). La proyección de Colombia como potencia fluvial mundial en el siglo XXI. *Ensayos sobre Estrategia Marítima*, 1, 60.
- Viloria, J. (2016). Empresas de vapores en el Caribe colombiano: La navegación fluvial y los ferrocarriles en el Magdalena Grande y el Bajo Magdalena, 1870-1930. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, (40), 1-31.
- Welcome, R. (1993). *Pesca fluvial*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/t0537s/T0537S08.htm>.
- Wilmsmeier, G. (9 de octubre de 2019). *El desafío de los puertos colombianos es el desarrollo hacia el interior*. Recuperado de: <https://cods.uniandes.edu.co/el-desafio-de-los-puertos-colombianos-es-la-conexion-hacia-el-interior/>.
- Yances, L. (2015). Articulación del sistema fluvial colombiano con los puertos marítimos como alternativa estratégica frente a los índices de competitividad global. *Methodos*, 15, 56-68.
- YPF. (2020). *Extracción offshore*. Recuperado de: https://www.ypf.com/energiaypf/Metodosdeextraccion/extraccion_offshore.html.
- Zapata, M., Kuerten, T. y Ramírez, A. (2014). *Debilidades del sistema fluvial colombiano. Un comparativo con el sistema fluvial alemán*. Trabajo de grado, Especialización en Negocios Internacionales, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín.

Defensa de la identidad colombiana: ¿un asunto de interés nacional?*

Carlos Enrique Álvarez Calderón** y
María Johanna Alarcón Moreno***

Introducción

Las “naciones” y el “nacionalismo” han sido poderosos y emotivos conceptos políticos a lo largo de la historia (Arthur, 2019). En sus nombres, las sociedades han ido a la guerra y su vez han logrado saldar sus diferencias, con base en la idea de una comunidad con la que quizás comparten una

* Este capítulo hace parte del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, reconocido y categorizado en A1 por Colciencias con el código COL0104976.

** Politólogo con maestrías en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y Coaching Ontológico Empresarial en la Universidad San Sebastián de Santiago de Chile (Chile). Becario Center for Hemispheric Defense Studies William Perry en Washington. Profesor investigador de la Escuela Superior de Guerra, de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Colombiano. Contacto: carlosalvarezcalderon@gmail.com.

*** Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Becaria George C. Marshall Center European Center for Security Studies en Alemania. Becaria y docente adjunta del Center for Hemispheric Defense Studies William J. Perry en Washington. Contacto: nanis23@hotmail.com.

identidad, una historia, una cultura, un idioma y unos símbolos comunes. Sin embargo, asumir la idea de “comunidades nacionales” podría llegar a ser problemática cuando se contempla la diversidad existente en dichas comunidades, ya que, en apariencia, hablar en general de naciones tendría el potencial de homogeneizar un grupo complejo de individuos, reduciéndolos a una sola identidad y no permitiendo la diversidad inherente en ellos.

Dado que las naciones son, por naturaleza, grandes y diversas comunidades políticas, parecería improbable que los miembros de una nación relacionen entre sí sus propias ideas de identidad, historia y experiencias de nacionalidad de una manera exacta (Parekh, 2008). No obstante, Anderson (2006) postuló que es posible la unidad en la diversidad y que las naciones pueden identificarse colectivamente a través de un proceso de imaginación y creación de significado, en el cual los símbolos unen a dichos grupos y permiten su coexistencia e identificación positiva y colectiva.

Y es precisamente a través de procesos de imaginación que los símbolos de identidad nacional dan y reciben significado, y pueden ser interpretados y reproducidos por una amplia gama de personas.

Los símbolos son efectivos porque son imprecisos. Aunque obviamente no tiene contenido, parte de su significado es “subjetivo”. Son, por lo tanto, los medios ideales a través de los cuales las personas pueden hablar un lenguaje común, comportarse de manera similar, participar en los mismos rituales, rezar a los mismos dioses, etcétera, sin subordinarse ellos mismos a una tiranía de la ortodoxia. La individualidad y la comunidad son, por lo tanto, reconciliables. (Cohen, 1985, p. 21)

Las representaciones simbólicas de los conceptos centrales de la identidad nacional con los que todos los miembros del colectivo pueden llegar a identificarse permiten la existencia de una nación “unificada”. Los símbolos son, en consecuencia, componentes cruciales de la construcción de la nación¹, es decir, del proceso por el cual una nación llega a compartir un sentido de unidad y comunidad a través de una identidad y cultura colectiva y compartida. Por ende, en un contexto de construcción de la nación, no se puede subestimar la importancia de los símbolos políticos e históricos en la formación de la identidad nacional, tomando en consideración que pueden

¹ Mientras que la “construcción del Estado” se centra en el fortalecimiento y consolidación de las instituciones estatales y en el desarrollo de la infraestructura política de un Estado, la “construcción de una nación” se preocupa por fomentar una identidad colectiva, enraizada en una historia común y un patrimonio cultural compartido. Para una reflexión sobre la construcción del Estado, véanse Álvarez (2017) y Álvarez y Cañón (2019).

existir, en un momento dado, distintas imaginaciones de nacionalidad; y que, por lo tanto, experiencias y negociaciones de un pasado común pueden presentar desafíos significativos para el fomento de una identidad nacional unificada y, por lo tanto, la construcción de la nación misma.

En sociedades como la colombiana, se experimentan desafíos para fomentar la unidad generalizada, particularmente en aquellas regiones que han experimentado de manera más directa el conflicto armado y la ausencia histórica de la institucionalidad del Estado. En tales contextos de división potencial y falta de armonía, la función unificadora de símbolos, héroes, rituales y valores es de suma importancia, ya que permite que una gran cantidad de imaginaciones de identidad se unan bajo un solo objeto visual; por ejemplo, si una bandera nacional puede reunir a grupos e individuos donde anteriormente había habido un conflicto, entonces desempeña un papel vital en la creación y el mantenimiento de la nación. Es por esta razón que los símbolos, héroes, rituales y valores de identidad merecen más atención en los estudios de seguridad y defensa. Este capítulo busca demostrar cómo estos elementos deben desempeñar un papel vital en la vida de una nación, y por qué el vandalismo de tales símbolos, héroes, rituales y valores socava los esfuerzos de la unidad nacional y, por lo tanto, amenaza la persistencia de los intereses nacionales colombianos.

Nación, nacionalismos e identidad nacional

Charles Tilly (1975) describió a la “nación” como “uno de los términos más desconcertantes y tendenciosos en el léxico político” (p. 6). No obstante, para definir una nación, primero debe definirse una de sus características más distintivas, el nacionalismo o, simplemente, la búsqueda de la autodeterminación nacional. De acuerdo con Gat (2013), “un pueblo se convierte en una nación cuando es políticamente soberano, ya sea como una mayoría dominante, dentro de un Estado nacional, o como el elemento políticamente central dentro de un Estado o imperio multiétnico” (p. 23). No obstante, y ante la carencia de un Estado independiente, un pueblo también puede ser considerado una nación si llega a poseer elementos de autodeterminación política y autogobierno, o si se esfuerza activamente por lograrlos. Por otro lado, Anderson (2006) alude al concepto de “nación” planteando que las comunidades nacionales no serían otra cosa que el “producto de un proceso de construcción política, social y cultural que tiene como resultado la generación de un vínculo imaginario de los ciudadanos con sus semejantes” (p. 23), lo cual conlleva que la nación se construya a partir de esos valores

anteriormente mencionados y se exacerbe en los habitantes, como resultado de un proceso de desarrollo y construcción, la noción de la “patria”².

Una nación es un grupo cultural multigeneracional autodefinido que busca adquirir o preservar un alto grado de autodeterminación frente a poderes e influencias que no se consideran parte de la nación. La autodefinición es importante porque es un ingrediente esencial para la acción colectiva, y una nación es multigeneracional porque el desarrollo de los referentes simbólicos que apuntalan las culturas y facilitan la acción colectiva conlleva normalmente décadas para desarrollarse por completo. Por consiguiente, el nacionalismo representa, en un amplio sentido, un deseo de mitigar el grado de influencia extranjera y el control ejercido sobre los miembros y el territorio percibido de una nación.

El nacionalismo ha sido un fenómeno multifacético; desde el punto de vista de la ciencia política, su surgimiento coincidió con la afirmación de ideas liberales y democráticas, y en particular, con la noción de soberanía popular. Expresa la identificación política de los ciudadanos con su Estado y las políticas de los gobiernos para reforzar dicha identificación. Se basa en la existencia de una identidad nacional compartida, que se fundamenta en la presencia de vínculos históricos, culturales, lingüísticos o religiosos. Sin embargo, por la imperfecta congruencia de los Estados y las identidades nacionales, el nacionalismo también se ha desarrollado en contra del propio Estado, para afirmar usualmente los derechos de las minorías nacionales.

Con base en lo anterior, para académicos como Hobsbawm (1990) y Renan (1990), las naciones son constructos político-sociales relativamente recientes de la historia, ya que, si bien existieron repúblicas, reinos municipales, confederaciones de repúblicas e imperios locales en la Antigüedad, difícilmente se podría afirmar que existían naciones en la comprensión moderna del término. En este sentido, las civilizaciones egipcia, china o sumeria no eran propiamente naciones, y las ciudades-Estado de Atenas, Esparta o Tiro eran simplemente ciudades con un territorio relativamente restringido.

² Este documento parte de las siguientes distinciones en torno a conceptos que usualmente son intercambiables en el lenguaje común y se consideran sinónimos: el término “Estado” se refiere a un ente político-jurídico caracterizado por cuatro elementos constitutivos: territorio, población, gobierno y reconocimiento internacional. El concepto de “nación” hace alusión a un ente sociocultural basado en la identidad, con relación, entre otros, a un pasado común y a un mismo destino. El término “país” describe un ente geográfico o territorial delimitado por unas fronteras jurídicas nacionales de orden marítimo, terrestre, aéreo y espacial. Y, finalmente, “patria” da cuenta de la nación, país y/o Estado con la que una persona se siente vinculada o identificada por razones afectivas.

El imperio asirio, persa y macedonio tampoco serían considerados naciones, ya que aparentemente no existieron “patriotas” asirios, el imperio persa no era más que una vasta estructura feudal y, asimismo, ninguna nación remonta sus orígenes a la trascendental estructura imperial que construyese Alejandro Magno.

Por lo tanto, Hobsbawm (1990) considera que el nacionalismo fue un movimiento político estrictamente moderno, cuyo objetivo era la creación de Estados territoriales; por lo tanto, no sería posible rastrear la ideología del nacionalismo más allá de la Revolución francesa, debido a que fue entonces cuando las “grandes naciones” se formaron por completo, primero en Gran Bretaña y Francia, y luego en Alemania e Italia, naciones cuyas características sobresalientes fueron la extensión de su territorio y el tamaño de su población. Se aceptó, en general, que solo aquellas naciones que alcanzaron este umbral de extensión territorial, tamaño demográfico y fortaleza económica (del mercado) podrían plausiblemente esperar ser admitidas en la comunidad internacional de los Estados. En efecto, para Renan (1990), la conformación de las naciones no estaba dictadas por el idioma, la geografía, la raza y la religión, sino por el nacionalismo y el deseo de conformar el Estado, basado en una memoria común y una visión compartida del futuro. Estos, según Hobsbawm (1990), proporcionaron un “principio de umbral” para legitimar la nación y la estadidad³.

Por consiguiente, las consideraciones etnográficas no habrían jugado ningún papel en la constitución de las naciones modernas; por ejemplo, Francia es a la vez celta, ibérica y germánica; mientras que Alemania es germánica, celta y eslava. Asimismo, Italia es gala, etrusca, pelasga y griega; como las islas británicas son celtas, normandas y sajonas. La afirmación de Renan (1990) de que las personas no son “esclavas” de su raza, idioma, religión o territorio se ha convertido en un común denominador en el estudio del nacionalismo. Según Woodwell (2007), una nación difiere de un grupo étnico en tres formas fundamentales: primero, debido a que el concepto de nación es de naturaleza política, una nación es más voluntarista que un grupo étnico; por lo tanto, mientras que la pertenencia a un grupo étnico tiende a atribuirse, la pertenencia a una nación es mucho más una cuestión de autoidentificación. En segundo lugar, los miembros de una nación desean altos niveles de autodeterminación para el grupo, mientras que los

³ Según Hobsbawm (1990), de 1830 a 1870, el principio del umbral prevaleció y significó que el principio de nacionalidad se aplicaba en la práctica solo a las nacionalidades de cierto tamaño, ya que solo las naciones grandes eran viables, económica y culturalmente.

miembros de un grupo étnico pueden buscar poco o nada; es decir, sin nacionalismo no puede haber nación. Tercero, los miembros de una nación deben compartir ciertos referentes y normas culturales grupales, mientras que esto no es necesariamente cierto para un grupo étnico (aunque generalmente lo es).

En este orden de ideas, los Estados primitivos nunca descansaron sobre fundamentos, sentimientos e identidad nacionales, y el componente étnico, aunque existía, carecía en gran medida de importancia política. Pero en reacción a la postura anterior, académicos como Smith (1995), Grosby (2002) Roshwald (2001) y Gat (2013) han tratado de mostrar que las naciones y los sentimientos nacionales existían antes de la modernidad, incluso en el antiguo Medio Oriente y la Grecia clásica. Si el nacionalismo denota la doctrina y la ideología de que un pueblo está unido en solidaridad, destino y aspiraciones políticas comunes, para estos académicos los pueblos premodernos también sentían y mostraban amor y devoción por su comunidad etnopolítica.

Según Gat (2013), una nación se refiere a “una comunidad político estatal de afinidad, identidad y solidaridad comunes, es decir, a la asociación de un pueblo generalmente definido por una determinada cultura y sentimientos de parentesco, con un Estado en particular” (p. 26); de acuerdo con Smith (1999), una nación es una “población humana que comparte un territorio histórico, mitos y recuerdos históricos comunes, una cultura pública de masas, una economía común, y derechos y deberes legales comunes para todos los miembros” (p. 12). En este orden de ideas, para Roshwald (2006) existe una conexión causal entre etnia, territorio, lengua, religión e identidad nacional, siendo la etnia el factor más significativo. Si bien las naciones son comunidades políticamente soberanas de afinidad, identidad y solidaridad comunes, estos lazos se correlacionan con rasgos compartidos de parentesco cultural; de esta manera, el idioma, el marcador más distintivo del elemento cultural de una etnia, se correlaciona muy estrechamente con la identidad nacional (Leoussi y Grosby, 2007).

La contigüidad territorial es otro determinante para una comunidad etnonacional; si bien un mismo territorio puede ser el hogar de poblaciones etnonacionales separadas, estas comunidades tienden, en general, a ser territorialmente contiguas. Para Gat (2013), “no solo es necesaria la contigüidad para la soberanía política. La estrecha interacción que viene con un territorio compartido también sostiene y refuerza constantemente la comunidad de cultura y parentesco” (p. 24). En contraste, es probable que la ausencia de

contigüidad territorial resulte en una separación de las identidades etno-nacionales, como ocurrió, por ejemplo, con los países de habla hispana en relación con su madre patria.

El papel de una religión común en la formación de la identidad nacional ha sido significativo, debido al papel histórico que cumple en la cultura y, por lo tanto, de la etnia. A pesar de que la religión compartida rara vez supera las diferencias lingüísticas para crear una identidad nacional, cuanto mayor es la importancia de la religión en la cultura de un pueblo, mayor poder definitorio tendría en la construcción de la nación. Tal parece ser el caso de Colombia: de acuerdo con Álvarez y Alarcón (2018), “a pesar de su carácter multiétnico y multicultural, la sociedad colombiana ha sido principalmente católica; por lo cual, la religión ha sido una fuerza estabilizadora e integradora de una sociedad geográficamente fragmentada, al menos hasta tiempos recientes” (p. 145). Por lo tanto, históricamente, más que crear comunidades étnicas y nacionales, el mayor efecto de la religión ha sido reforzarlos; según Uribe (2009), al proporcionar un marco común y unificador, el catolicismo otorgó a los colombianos un sentido relativo de pertenencia y una cosmovisión compartida.

La memoria histórica compartida y una sensación de destino común para el futuro también han sido considerados elementos fundamentales para la identidad nacional. En efecto, una historia compartida es propicia para la creación de una identidad común porque genera un sentido de pertenencia, independientemente de que la aculturación común no siempre ha sido una condición suficiente para superar identidades étnicas y nacionales anteriores; empero, casi siempre ha sido una condición necesaria. Y una sensación de destino común para el futuro se basa en las mismas condiciones previas.

Anderson (2006) ofrece una definición particular de “nación”, describiéndola como “una comunidad política imaginada” (p. 6). Explica que es “imaginada” porque, aunque la mayoría de sus miembros nunca se encontrarán “frente a frente”, en la mente de cada uno vive la imagen de su comunidad. Por ende, la identidad nacional es la elaboración simbólica de la nación, y así como la nación es “imaginada”, también lo sería su identidad nacional. Así, las identidades nacionales, como los nacionalismos y las naciones, son creados o imaginados por las personas; y como construcciones socioculturales, son intrínsecamente flexibles, adaptables y capaces de galvanizar o acomodarse al cambio, ya que las sociedades y los Estados-nacionales van transformándose con el tiempo.

La cultura nacional de Colombia a partir de los símbolos y monumentos

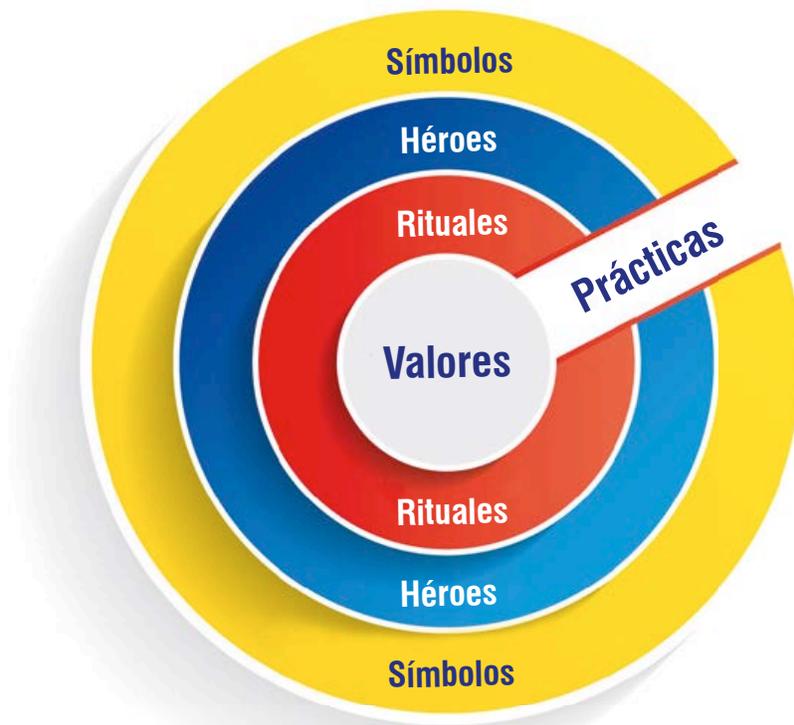
Luego de las guerras de independencia de España (1810-1824), los nacientes Estados republicanos latinoamericanos serían construidos por criollos ricos y educados, quienes, gracias a la Independencia, reemplazaron a los funcionarios imperiales españoles en las esferas del poder militar, económico y cultural. Según Vial (1966), entre los siglos XVII y XVIII, el criollo latinoamericano había dejado de “sentirse” español, para empezar a considerarse americano, ya que los vínculos entre España y América poco a poco iban desapareciendo; en efecto, con la llegada de los Borbones al poder, la invasión napoleónica y la lucha intestina entre Carlos IV y Fernando VII, la idea imperial en América se diluía en favor de la formación de nacionalidades caracterizadas por el surgimiento de “patrias chicas”. En el castellano de los siglos XVI y XVII, “el término ‘patria’ era usado para designar el pueblo, la provincia, el país o el reino en el que se había nacido, siguiendo en esto la tradición del latín clásico” (Monguió, 1978, p. 452).

Por lo tanto, si bien el proceso de autoidentificación de latinoamericanos como identidades autónomas de España iniciaría en el siglo XVI, realmente alcanzaría su pleno fruto hasta el siglo XIX. En este sentido, la toma de conciencia nacional basada en aspectos culturales y étnicos de la población autóctona no fue necesariamente la causa de las revoluciones de independencia en América Latina, ya que, según König (2005), para entonces no existían nacionalidades diferentes con identidades étnicas definidas; en contraste, solo existía una, la española, en gran parte común a la mayoría de los actores americanos y españoles. Además, el término “nación” no sería en la época colonial un concepto identificador camino del significado del Estado nacional, sino tan solo hasta los últimos momentos de la lucha por la independencia. En opinión de Monguió (1978), ello se debió a que la palabra iba tradicionalmente unida al sentimiento de casta de la sociedad colonial en la que había una nación española (peninsulares, criollos y mestizos, a pesar de sus divisiones y rivalidades internas) y una nación de los naturales (indígenas), así como de otras culturas, como sería el caso de las poblaciones africanas traídas como esclavos a la América española y portuguesa.

Cabe mencionar que la cultura se ha definido de muchas maneras. Una definición de consenso antropológico bien conocida es que la cultura consiste en “formas pautadas de pensar, sentir y reaccionar, adquiridas y transmitidas principalmente por símbolos, que constituyen los logros distintivos de los grupos humanos” (Kluckhohn, 1951, p. 86). En una definición

interdisciplinaria de la cultura, Kroeber y Parson (1958) la describen como la “creación y transmisión de patrones de valores, ideas y otros sistemas simbólicos significativos como factores en la configuración del comportamiento humano y los artefactos producidos a través del comportamiento” (p. 583), mientras que Triandis (1972) distingue la cultura “subjetiva” de su expresión en artefactos “objetivos”, y define a la primera como una “forma característica del grupo cultural de percibir la parte artificial de su entorno” (p. 4). Por su parte, Hofstede (2001) define la cultura como “la programación colectiva de la mente que distingue a los miembros de un grupo o categoría de personas de otro grupo o categoría de personas” (p. 9).

Figura 1. El “diagrama de cebolla”: manifestaciones de la cultura en diferentes niveles de profundidad



Fuente: elaboración propia con base en Hofstede (2001)

Las manifestaciones visibles de la cultura nacional se dan a partir de un sistema de valores, símbolos, héroes y rituales (Figura 1). En este sentido, el núcleo esencial de la cultura consiste, generalmente, en ideas tradicionales y sus “valores” adjuntos, que, si bien son generalmente invisibles, se

vuelven evidentes en el comportamiento de los miembros de una cultura en particular. Por otro lado, los “símbolos” son palabras, gestos, imágenes y objetos que a menudo tienen significados complejos reconocidos como tales solo por aquellos que comparten la misma cultura; estos son objetos, actos, relaciones o formaciones lingüísticas que representan ambiguamente una multiplicidad de significados, por lo que, según Griswold (1994), en lugar de representar un referente simple, los símbolos evocan una variedad de significados, algunos de los cuales pueden ser ambiguos; es decir, “los símbolos no denotan: connotan, sugieren e implican” (p. 19).

Por su lado, los “héroes” son personas, vivas o muertas, reales o imaginarias, que poseen características muy apreciadas en una cultura y, por lo tanto, sirven como modelos de comportamiento, mientras que los “rituales” son actividades colectivas esenciales ya que mantienen al individuo atado a las normas de la colectividad; por ende, las ceremonias sociales, militares y religiosas son, por ejemplo, rituales particulares de una cultura. En la Figura 1, los símbolos, héroes y rituales se incluyen bajo el término “prácticas”; como tales, son visibles para un observador externo, pero sus significados culturales, sin embargo, son invisibles y descansan precisamente en la forma en que estas prácticas son interpretadas por personas en el interior de un grupo cultural (Hofstede, 2001).

En consecuencia, solo se podría hablar de unidades políticas con fronteras culturales en América Latina a partir de mediados del siglo XIX (König, 2005). Y en casos como el colombiano, la idea correlativa de que podían tender un puente entre las varias naciones de Colombia, sobre una base no de casta u origen étnico, sino de lugar de nacimiento, era la idea de la “patria colombiana” y sus valores adjuntos⁴. Sin embargo, y al menos en un principio, la nueva clase dirigente en Colombia no logró “integrar en la nueva nación republicana un gran número de campesinos, habitantes de ciudades pobres, indios, afrocolombianos y mulatos de diversas regiones del país que habían participado en las guerras de independencia” (González, 2017, p. 60), debido probablemente a una falta de convicción ideológica por fundamentar un Estado-nación verdaderamente inclusivo.

En este orden de ideas, la construcción de la cultura nacional colombiana comenzaría a principios del siglo XIX, posterior a la independencia de España⁵; para González (2017), esta se lograría por la

⁴ Gellner (2006) sugirió conexiones definitivas entre “nacionalismo” y “patriotismo”, siendo la “lealtad” una característica distintiva y central de dicha conexión.

⁵ El estudio de la “cultura nacional” fue precedido por un interés previo en el estudio del

transferencia de una ideología nacionalista a la sociedad civil a través de cinco medios principales de transmisión: el discurso escrito (la historia y literatura oficial), el discurso oral (los discursos patrióticos oficiales orales y escritos), el discurso iconográfico (la bandera y el escudo de armas), el discurso musical (el himno nacional) y el discurso arquitectónico (los edificios estatales, plazas, teatros, estatuas). (p. 60)

No obstante, es preciso indicar que la “cultura” no es lo mismo que la “identidad”, ya que la cultura sería para un grupo humano lo que la personalidad sería para un individuo. Guilford (1959) definió la personalidad como “el conjunto interactivo de características personales que influyen en la respuesta del individuo al medio ambiente” (p. 13); por consiguiente, la cultura nacional podría definirse como el agregado interactivo de características comunes que influyen en la respuesta de un grupo humano a su entorno, determinando su unicidad de la misma manera que la personalidad determina la unicidad de un individuo⁶. El grado de homogeneidad de la cultura nacional varía de una sociedad a otra; incluso, si una sociedad contiene diferentes grupos culturales, estos generalmente comparten ciertos rasgos culturales entre sí que hacen que sus miembros sean reconocidos por los extranjeros como pertenecientes a esa sociedad.

En cambio, las identidades consisten en las respuestas de las personas a la pregunta ¿a dónde pertenezco? Es decir, se basan en imágenes y estereotipos inusuales, y en emociones vinculadas a las capas externas de la Figura 1 (símbolos, héroes y rituales, pero no a valores). Aquellas sociedades que luchan entre sí sobre la base de sus diferentes “identidades”, bien pueden compartir los mismos valores, ya que en el centro hay un sistema de normas sociales consistente en valores compartidos por la población. Según Hofstede (2001), sus orígenes se encuentran en una variedad de factores ecológicos (en el sentido de factores que afectan el entorno físico y social), mantenidos por una serie de instituciones sociales con estructuras y formas particulares de funcionamiento, como lo son la familia, los sistemas educativos y los sistemas políticos, entre otros. Estas instituciones, una vez

“carácter nacional”. En el siglo XVIII, filósofos como Hume en Inglaterra, Montesquieu en Francia y Kant en Alemania se ocuparon de cuestiones relacionadas al estudio del carácter nacional. Inkeles y Levinson (1954) definen el carácter nacional como “las características y los patrones de personalidad relativamente duraderos que son modales entre los miembros adultos de una sociedad” (p. 17).

⁶ Seton-Watson (1997) realiza una distinción entre “nación cultural” o una comunidad unida por idioma, religión, mitología u otros lazos culturales, y “nación política” o “una comunidad que además de los lazos culturales también posee una estructura legal del Estado” (p. 4).

establecidas, refuerzan las normas sociales y las condiciones ecológicas que condujeron a su establecimiento; y aunque las instituciones pueden cambiar, ello no necesariamente afecta las normas sociales.

En consecuencia, para difundir imágenes oficiales en pos de la construcción de una identidad nacional y de la patria colombiana, las élites nacionalistas del siglo XIX emplearían otras prácticas, como la creación de un día nacional, la publicación de libros de texto de historia y geografía oficialmente autorizados para las escuelas públicas, los mapas oficiales de la geografía nacional, y la biblioteca y el museos nacionales creados para organizar y representar el pasado cultural colombiano (González, 2017). Según Leal (2016), la importancia que tienen los factores ideológicos en el proceso de formación nacional es mayor en sociedades donde el atraso material las imposibilita para cohesionarse a través de medios económicos; “así, la ideología, no como aspecto doctrinario, si no como actitudes y sentimientos colectivos derivados de las condiciones materiales de la vida, es quizás la línea directriz del aporte decimonónico a la formación nacional colombiana” (Leal, 2016, p. 86).

Althusser (1971) concibe la ideología como una serie de paradigmas que los seres humanos promulgan en su comportamiento individual, social, político, ético y religioso; es decir, que las personas que viven en una época histórica determinada estarían influenciadas por un conjunto de valores y creencias sociales, políticas y religiosas. Este se constituye como un concepto clave de la semiótica social, ya que concibe los símbolos de mensaje (transmitidos por los iconos) como productos sociales que están marcados por una ideológica específica de una época determinada (Althusser, 1971). Es decir, la semiótica social se centra en el estudio de las relaciones que existen entre la ideología y los diversos agentes (remitente, mensaje, receptor, instituciones estatales, etcétera), y las diferentes instancias (espacio geográfico, épocas históricas, etcétera) involucradas en la transmisión de un mensaje-símbolo.

En consecuencia, para González (2017), “la bandera y el escudo de armas fueron los íconos principales que fueron utilizados como emblemas por los funcionarios e instituciones estatales para difundir la ideología nacional colombiana” (p. 65). Según González (2017), el uso de iconos como el escudo de armas (Figura 2) puede explicarse completamente a través de un análisis sociosemiótico que revela datos geográficos e históricos colombianos que entrelazan, retrospectivamente, los períodos históricos republicano, colonial y clásico greco-romano.

Aunque los objetos de imagen y las declaraciones escritas que aparecen en el escudo de armas de Colombia están dispuestos verticalmente (de arriba abajo), denotan horizontalmente (de izquierda a derecha) los siguientes discursos nacionales: el pájaro se refiere al cóndor de los Andes; la cornucopia señala la abundancia natural y la riqueza animal y mineral del territorio colombiano; la fruta de granada indica el antiguo nombre del país, así como el del fundador del Reino de Nueva Granada, el conquistador español Gonzalo Jiménez de Quesada (1506-1579); el sombrero o la gorra griega de la libertad simboliza a los soldados que lucharon por la libertad; y el istmo y las dos embarcaciones se refieren al istmo de Panamá y los océanos Atlántico y Pacífico. La inscripción “Libertad y orden” es un significante en sí mismo. Por lo tanto, generalmente se interpreta literalmente. (González, 2017, p. 66)

Figura 2. Escudo de la República de Colombia



Fuente: *Wikimedia Commons, the free media repository.*

El tipo de ideología creada y transmitida por los objetos de imagen del escudo de Colombia es una ideología republicana, donde el cóndor representa la fauna americana⁷ y, junto a la cornucopia, busca transmitir la

⁷ Cabe señalar que en el escudo de la Nueva Granada se enseñaba un águila negra, símbolo de libertad en la antigua heráldica romana. El águila sería eventualmente reemplazada por el cóndor en los primeros años de la República de Colombia (Dousdebés, 1937).

ideología del americanismo. La granada da cuenta del origen del fundador de la capital del país, Gonzalo Jiménez de Quesada, así como del nombre colonial dado a los territorios que actualmente comprende Colombia (Nueva Granada); ello transmite la ideología del hispanismo. El sombrero frigio, una imagen de libertad tanto para los esclavos liberados de Roma como para los republicanos franceses, daría cuenta del republicanismo. Y finalmente, los dos vasos, el istmo de Panamá y los dos océanos Atlántico y Pacífico, que infieren la unidad territorial, transmiten la idea del nacionalismo (González, 2017).

Por su parte, las banderas son símbolos de identidad muy poderosos⁸; una multitud de personas que enarbolan el mismo pabellón generan un sentido de pertenencia entre ellos, hasta el punto de que “el pabellón se convierte en una expresión de una experiencia colectiva, una forma de construir comunidades, en la noción de Benedicto Anderson de comunidades imaginadas” (Reichl, 2004, p. 207). Sociólogos y psicólogos generalmente consideran la bandera de un Estado entre los símbolos nacionales más importantes (Butz 2009), ya que mientras que la nación y la bandera estén asociadas con eventos, procesos e identificaciones positivas, como la seguridad, el desarrollo o la buena educación, ondear o usar la bandera en un desfile o ver a otras personas hacerlo tiene un alto potencial de fortalecimiento nacional, orgullo y sentimiento de comunidad.

Este tipo de conductas ceremoniales son un medio para expresar la identidad de las personas y seguirán siendo “símbolos políticos exitosos porque autentican los límites entre los que pertenecen y los que no” (Elgenius, 2011, p. 3). Pues bien, en el caso de la bandera de Colombia, el color amarillo simboliza el oro y la riqueza del país; el color azul, el cielo y los océanos; y el color rojo, la sangre derramada por los héroes revolucionarios durante la guerra de independencia de principios del siglo XIX. Asimismo, el tricolor representaba el cosmopolitismo, tomando en consideración que “los muchos tricolores se convirtieron en símbolos de revoluciones y cambios” (Elgenius, 2011, p. 24).

⁸ El uso de la iconografía en forma de símbolos y emblemas para transmitir la ideología nacional fue originalmente una práctica europea; en Francia, la invención de símbolos nacionales como la bandera, el escudo de armas, el himno y el día nacional desempeñaron un papel relevante en la preservación del orden social y político que surgió después de la Revolución de 1789, ya que la constitución de un simbolismo nacional oficial promovería la idea abstracta de una “nación cultural”, como un sustituto de la verdadera nación francesa, primero entre una minoría económica de terratenientes y comerciantes ricos, y más tarde, entre las masas (Hobsbawm, 1988).

El himno nacional de Colombia fue otro discurso oficial empleado por intelectuales republicanos del siglo XIX para fortalecer la institucionalización y popularización de la identidad nacional entre los colombianos (González, 2017). Como símbolo del Estado, el himno nacional tiene un significado especialmente ceremonial; la melodía y letra tienen una gran relevancia en el mensaje y la memoria colectiva, ya que sirven como plataforma para memorizar eventos pasados y resaltar cierto conocimiento de la historia (Liao, Zhang y Zhang, 2011); además, los himnos nacionales son valiosos en la medida que se utilizan para “crear vínculos, motivar la acción patriótica, honrar los esfuerzos de los ciudadanos y la autoridad formal legítima” (Cerulo, 1995, p. 244). Así mismo, los himnos son de importancia específica porque tienden a estar compuestos en representación de un contexto histórico en particular. Todos estos factores contribuyen a la construcción de la conciencia colectiva, que se relaciona con los sentimientos, valores y creencias comunes de un ciudadano promedio de una sociedad (Liao, Zhang y Zhang 2011).

En este orden de ideas, el himno nacional de Colombia evoca las acciones militares desempeñadas por héroes nacionales en las guerras de independencia (Simón Bolívar, Antonio Nariño y Antonio Ricaurte), y un análisis narrativo de ciertos fragmentos revela que su compositor, Rafael Núñez, utilizó ciertas imágenes de la mitología griega (centauros, cíclopes, Termópilas) para equiparar las gestas heroicas del Ejército Libertador con las hazañas épicas registradas en la *Odisea* y otros textos de la antigua Grecia (González, 2017). Es decir, al vincular la mitología griega con la formación de la “patria cultural”, se trataba de introducir un mito fundacional de la nación colombiana.

Por su parte, la memorización de los héroes con monumentos públicos de algún tipo parece ahora natural e inevitable. No obstante, esta forma de memorización pública también fue un producto del siglo XIX (Nora, 1989); si bien siempre ha habido gestos individuales hacia el honor personal, la evocación a gran escala del valor humano, la dignidad y el sacrificio, así como la conexión de estas emociones con los espacios de una ciudad, nación o Estado, estas solo se darían en los últimos 200 años. Según Ladd (1997), el proceso de creación de monumentos configura la memoria pública y la identidad colectiva, por lo que el patriotismo es a menudo central en la

⁹ González (2017) usa este concepto para explicar el hecho histórico de que el Estado-nación, como entidad cultural y política que uniría a la mayoría de los colombianos bajo un sentido común de identidad nacional, no comenzaría a surgir entre los colombianos sino hasta principios del siglo XX.

construcción de la memoria pública, ya que “dicho lenguaje tiene la capacidad de mediar lealtades vernáculas a lugares locales y familiares, y lealtades oficiales a estructuras nacionales e imaginarias” (Bodnar, 1994, p. 76).

Los monumentos se ubican con mayor frecuencia en las plazas e intersecciones centrales de las ciudades, y ayudan a establecer la memoria, a materializar la historia y a vincular paisajes familiares, tiempos y recuerdos selectivos, “ya que animan a recordar algunas cosas y olvidar otras” (Mitchell, 2003). Estos “lugares de memoria” son aquellos donde la geografía, la historia, la identidad y la memoria se entrecruzan y son capturadas en sitios específicos (Nora, 1989), como, por ejemplo, los museos en los cuales se refleja y se refuerza la cultura de una sociedad (Scorrano, 2012). La vinculación de estos sitios urbanos con la escala nacional ayuda en la celebración y legitimación continua del Estado, a través de la fusión de lugares colectivamente percibidos y recordados, con las narraciones míticas del destino nacional; en efecto, Osborne (1998) señala que con los monumentos un público puede llegar a “experimentar la historia mítica a través de conmemoraciones orquestadas y espectáculos controlados” (p. 435). Y a pesar de que los monumentos construidos en el pasado pueden volverse estáticos a lo largo del tiempo, estos se revitalizan a medida que se usan ceremonialmente, como parte de un espectáculo o evento conmemorativo.

La memoria se sostiene a través de la interacción entre el recuerdo colectivo y la repetición. Si bien hay una política profunda en la memoria, y cada época intenta remodelar y rehacer la memoria para servir a sus propios propósitos contemporáneos, la repetición de, por ejemplo, varios eventos y rituales conmemorativos se hacen cruciales para desdibujar las diferencias entre las interpretaciones individuales de los eventos y crear una imagen compuesta única y altamente idealizada. De allí que los monumentos nacionales y bienes de interés cultural de Colombia se constituyen en elementos centrales de su historia y de su cultura¹⁰.

Vandalismo de símbolos y monumentos: ¿afectación al interés nacional?

Los símbolos nacionales y la identidad están intrínsecamente vinculados a los procesos políticos e históricos de la construcción del Estado y la

¹⁰ El patrimonio cultural cubre un amplio universo categorizado, generalmente, en lo “material” (“mueble” e “inmueble”) y lo “inmaterial” (que incluye clasificaciones más específicas, como las del patrimonio urbano, religioso, industrial, arqueológico, subacuático o paleontológico, entre otros).

nación. Mientras que la construcción del Estado se centra en la construcción y consolidación de instituciones estatales que proporcionan una estructura formal a un Estado, la construcción de la nación es un proceso mucho más largo de socialización colectiva para crear una identidad nacional; en este orden de ideas, una perspectiva en la concepción del Estado se daría con base en los valores morales, simbólicos y culturales “que se forjarían a partir de las experiencias y las narraciones comunes, generándole al Estado una legitimidad como un cuerpo social de base identitaria perteneciente a un territorio determinado” (Álvarez y Cañón, 2019, p. 186).

En estos procesos, los símbolos estatales y la identidad nacional común pueden servir como una fuerza unificadora, otorgando legitimidad a la autoridad política o, por el contrario, ser un poder excluyente y divisivo que favorece a ciertos grupos sobre otros. Por lo tanto, la construcción del Estado y de la nación pueden verse como procesos “de arriba hacia abajo”, en los que diversos factores, incluidos el simbolismo y las identidades, son relevantes para determinar la inclusión y la exclusión. Según González (2017), “las categorías incluidas o excluidas del discurso nacional oficial de Colombia articuladas en el escudo de armas, la bandera y el himno nacional no fueron en modo alguno accidentales” (p. 68), sino, por el contrario, fueron el producto de la afiliación de intelectuales republicanos colombianos al proyecto nacional liberal europeo de los siglos XVIII y XIX, en el cual los emblemas nacionales, el himno nacional y las ceremonias patrióticas oficiales buscaban difundir las tradiciones políticas del nacionalismo.

Sin embargo, parece que los rituales para evocar a los héroes de guerra, así como los símbolos nacionales, no habrían sido suficientes para movilizar a la mayoría, sino a la totalidad de la población colombiana en momentos de conmemoración nacional; por ejemplo, las iconografías de amerindios y afrocolombianos están notablemente ausentes tanto del escudo como de la bandera colombiana (González, 2017). Si bien, como prácticas socioculturales que producen y difunden ideología, las interpretaciones tanto de la historia como de los símbolos y monumentos nacionales cambian frecuentemente en el tiempo¹¹ (Hodge y Kress, 2000), los símbolos estables y representativos aceptados por la población parecen necesarios para consolidar una identidad nacional coherente y sostenible (Billig, 1995), que fomente mediante el nacionalismo cívico, el sacrificio o la disposición al sacrificio de los ciudadanos en la defensa de los intereses nacionales.

¹¹ Se ha establecido que las identidades son generalmente maleables a largo plazo y es por ello que los símbolos, por ejemplo, aparecen en la capa externa de la figura 1.

Para Deibel (2007), los intereses nacionales de cualquier Estado parecen caer en cuatro grandes categorías: primero –y, ante todo– está la seguridad física, es decir, la protección contra agresiones externas o contra intereses del Estado en el extranjero; “en su forma más básica, este interés simplemente representa el imperativo de la supervivencia, tanto de los individuos protegidos por el Estado-nación como del propio Estado” (Deibel, 2007, p. 125). La segunda categoría de interés nacional es la del bienestar económico o la prosperidad. Una tercera categoría de intereses comprende aquellos dirigidos a la preservación del sistema interno de gobierno, valores y cultura cívica de la nación contra cambios forzados o impuestos desde el exterior¹². Y finalmente, la cuarta categoría es la proyección de los valores y la moral de la nación en el extranjero.

En sintonía con la tercera y cuarta categoría de intereses nacionales de Deibel (2007), en la primera mitad del siglo XX se emitieron las primeras leyes para proteger sitios específicos de interés cultural en Colombia¹³. Luego, y gracias al fortalecimiento de instituciones como la Biblioteca Nacional, el Museo Nacional, el Archivo General de la Nación y los predecesores del actual Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh), el patrimonio adquirió un papel preponderante en el panorama cultural del país (Mejía, 2010, p. 225). Empero, la primera norma que permitió articular las acciones hasta entonces dispersas para la conservación del patrimonio cultural fue la Ley 163 del 30 de diciembre de 1959, a través de la cual se reconocieron los primeros monumentos nacionales de Colombia.

Y desde entonces, la gestión del patrimonio cultural ha pasado por diferentes entidades como el Consejo Nacional de Monumentos Nacionales, Colcultura, la Fundación para la Conservación del Patrimonio Cultural Colombiano, la Subdirección de Monumentos Nacionales de Invías y el Centro Nacional de Restauración, entre otros, que han sido instituciones de vanguardia en su momento pero que han desaparecido debido, en gran parte, a la evolución del concepto de patrimonio cultural y a los diferentes procesos de modernización del Estado. (Mejía, 2010, p. 255)

No obstante, sería con la Constitución de 1991 que se estableció el marco normativo vigente para la protección del patrimonio cultural colombiano,

¹² Según Deibel (2007), esta categoría afirma la autonomía de la nación y su capacidad para mantener su independencia política frente a la coerción de otro gobierno.

¹³ Como las murallas de Cartagena y el Parque Arqueológico de San Agustín.

tanto con la expedición de la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), como con la Ley 1185 de 2008, en el cual el Ministerio de Cultura buscó fijar procedimientos únicos para la salvaguardia del patrimonio cultural de la nación, basado en un principio de coordinación garantizado por el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural. En efecto, la Ley 397 de 1997 define en su artículo 1 que la cultura es “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”. El artículo 70 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, consagra que:

El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Es decir, la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas; por ende, la misma Ley 397 de 1997 señala que es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación, o “los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana” (artículo 4 de la Ley 1185 de 2008). Ello es congruente con el artículo 72 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, en el cual se establece que:

El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Pues bien, en un Estado social de derecho se comparte la noción de que los ciudadanos tienen el derecho de “elevar su voz” e influir en la legislación que rige la conducta de sus respectivas instituciones estatales, ya que

el ejercicio del poder por parte de las autoridades está subordinado a leyes claramente definidas y establecidas. Según Terwindt (2020), si bien el mero legalismo puede llegar a servir al poder arbitrario de una persona o facción al utilizar la ley positiva para imponer su voluntad, se supone que el Estado de derecho siempre servirá al “bien común” de la sociedad. Dado que, en algunos casos, miembros de la sociedad pueden estar en desacuerdo con relación al “bien común”, se hace necesario que en las democracias liberales los ciudadanos tengan acceso al debate democrático y/o los procedimientos legales que garanticen la atención de dichas inconformidades. Y aun cuando el resultado en la atención de dichas inconformidades no siempre logre una conclusión satisfactoria para aquellos que la emitieron, podrán estar conformes de que sus desagrazos fueron tramitados de manera justa e igualitaria en las cortes o el congreso parlamentario.

No obstante, las herramientas procesales formales de las democracias liberales para resolver conflictos políticos y sociales no siempre ofrecen una solución satisfactoria a las necesidades e intereses de todos (Terwindt, 2020). Y en algunos casos sucede que aquellos descontentos con el *status quo* y que consideran sus demandas demasiado urgentes para cumplir con procedimientos tan lentos, inciertos o injustos, deciden tomar la justicia por “sus propias manos”, llevando sus quejas a la “calle” en forma de manifestaciones públicas. Y a pesar de que en la mayoría de las ocasiones la actividad de protesta no amenaza el poder y los procesos del Estado, ya que la protesta “reproduce el orden existente, asegurándonos que el sistema es democrático y efectivo, y que aquellos movimientos sociales que son particularmente dignos y comprometidos tendrán atendidas sus preocupaciones” (Wood, 2014, p. 126), la “ritualización” del disenso a veces asume formas más notorias de acción de protesta ilegal, como la desobediencia civil, la ocupación o afectación física de propiedades públicas o privadas, y el vandalismo físico y/o simbólico del patrimonio histórico y cultural de la nación.

En lo que concierne al vandalismo¹⁴ o actos de destrucción premeditados a símbolos y monumentos, estos han ocurrido a lo largo de la historia y siguen sucediendo en la mayoría de los países, como lo atestiguan los

¹⁴ El origen moderno del concepto de “vandalismo” puede ubicarse en la Revolución francesa, y en uno de sus protagonistas, el Abbe Grégoire, obispo de Blois. En un informe leído ante la Convención el 11 de enero de 1794, y titulado “Sobre las inscripciones de los monumentos públicos”, denunció la destrucción del patrimonio eclesiástico, monárquico o nobiliario por parte de los elementos más incontrolados y radicales de la revolución. Posteriormente, el significado original de “vandalismo”, es decir, la destrucción sistemática del patrimonio, eventualmente ampliaría su significado al hacer referencia a una violencia sin sentido (Jiménez, 2008).

últimos sucesos derivados de los disturbios y las protestas que siguieron al asesinato de George Floyd en mayo de 2020, en los cuales se destruyeron o eliminaron varios monumentos, no solo en los Estados Unidos, sino también en el Reino Unido, Bélgica, Nueva Zelanda, India y Sudáfrica. En el caso de Colombia, y particularmente en ciudades principales como Bogotá o Cali, los daños al patrimonio nacional son desafortunadamente recurrentes y significativos. Tan solo para mencionar algunos casos recientes de vandalismo a monumentos en Bogotá¹⁵ y tras el paro nacional convocado en marzo de 2016 por parte de diferentes sindicatos, la Plaza de Bolívar terminó seriamente afectada por el daño al patrimonio, incluida la estatua de Simón Bolívar, el primer monumento instalado en Bogotá tras haber sido traído desde Alemania en 1846; tan solo en 2016, la estatua de Bolívar fue blanco de sabotaje al menos cinco veces, y por causa del vandalismo a monumentos, la Alcaldía de Bogotá tuvo que invertir \$675 millones de pesos en reparaciones ese mismo año (*El Espectador*, 4 de diciembre de 2016).

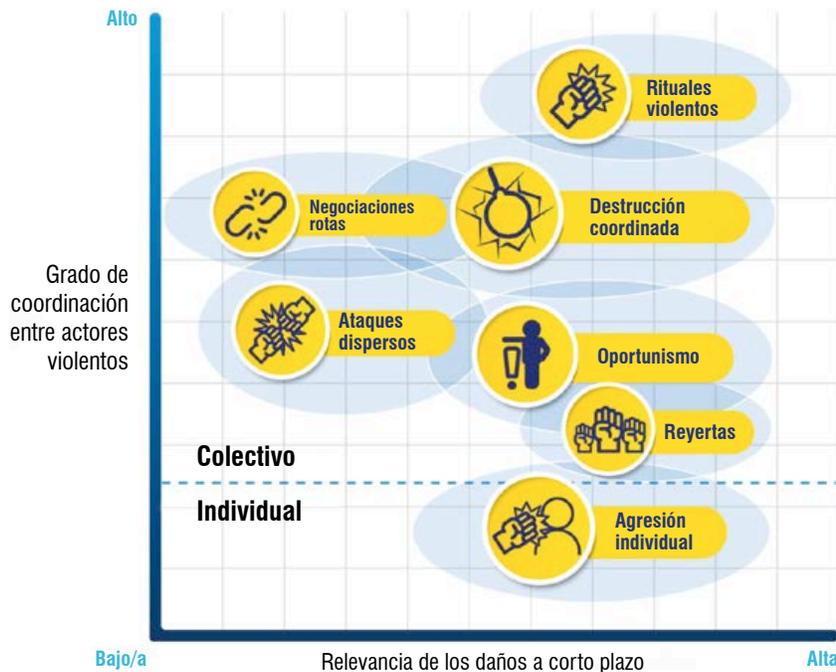
En las manifestaciones del 21 al 26 de noviembre de 2019, más de 100 fachadas emblemáticas y 24 monumentos fueron víctimas del vandalismo en la capital, con un costo material de más de mil millones de pesos, según informó el Instituto de Patrimonio Cultural (IDPC) (*Semana*, 26 de noviembre de 2019). Y uno de los últimos actos de vandalismo se produjo el 28 de junio de 2020, cuando unos jóvenes supuestamente en protesta por la ola de crímenes en contra de las mujeres en el país, arribaron hasta el monumento a las Banderas de la Localidad de Kennedy en Bogotá y “graffitearon” un homenaje artístico hacia la mujer indígena en Colombia, la cual había sido recientemente restaurado por parte del Distrito por un valor de \$1.700 millones de pesos (*Cablenoticias*, 28 de junio de 2020).

Para justificar las actividades vandálicas de la protesta social, aquellos quienes retan el *status quo* justifican la legitimidad de sus acciones, bien por la urgencia de sus clamores, o bien por las supuestas deficiencias de las vías legales existentes para la resolución de sus demandas. Pero independientemente de la intención social, política o religiosa del vandalismo, el acto en sí mismo constituye un daño para el patrimonio material, y el daño al patrimonio afecta la memoria histórica de una sociedad, vulnerando la identidad y el interés nacional.

¹⁵ Bogotá posee alrededor de 7.000 inmuebles culturales declarados, de los cuales 350 son monumentos nacionales que hacen referencia a la historia del país.

El vandalismo¹⁶, que usualmente es una agresión individual, en ocasiones denota grados de coordinación entre actores violentos. Para Tilly (2003), la violencia colectiva es una interacción social episódica que: 1) inflige inmediatamente daño físico a personas y/u objetos; 2) involucra al menos a dos perpetradores de daños; y 3) resulta al menos en parte de la coordinación entre las personas que realizan los actos perjudiciales.

Figura 3. Tipología de violencia interpersonal



Fuente: elaboración propia a partir de Tilly (2003).

Tilly (2003) construyó un mapa bidimensional de la violencia interpersonal, incluidos los ataques individuales de una persona contra otra, o contra la propiedad de esa persona (Figura 3). A la primera dimensión le denominó “relevancia del daño a corto plazo”. En el extremo bajo de la figura, el daño ocurre solo de manera intermitente o secundaria en el curso de transacciones predominantemente no violentas, mientras que, en el extremo superior, casi todas las transacciones

¹⁶ Se han generado varias clasificaciones para diferenciar diversos tipos de vandalismo. Por ejemplo, Cohen (1985) enumera las siguientes categorías: vandalismo adquisitivo (saqueo y hurto menor), vandalismo ideológico (para llamar la atención sobre uno mismo o sobre un problema), vandalismo vengativo (por venganza), vandalismo como juego (para combatir el aburrimiento) y vandalismo malicioso (para disipar la frustración y la ira que a menudo se producen en entornos públicos).

infligen daño, ya que la imposición y la recepción del daño dominan la interacción. La segunda dimensión representa el “grado de coordinación entre los actores violentos” e incorpora acciones de al menos dos perpetradores de daños y cierta coordinación entre ellos; por debajo de ese umbral, Tilly (2003) caracteriza la violencia individual. Empero, la coordinación colectiva puede ir desde una acción improvisada hasta la participación de organizaciones centralizadas, cuyos líderes siguen guiones compartidos mientras guían deliberadamente a los seguidores hacia interacciones generadoras de violencia con otros colaboradores.

Con base en “cuánta coordinación ocurre entre los actores violentos y cuán importante es el daño a sus interacciones con otros” (Tilly, 2003, p. 14), se permite inferir el grado de destrucción resultante de esas interacciones; para Tilly (2003), la destructividad aumenta tanto con la prominencia como con la coordinación, y cuando estos alcanzan altos niveles, se produce una destrucción generalizada, superando la capacidad de la misma fuerza pública para contenerlo, pasando de ser considerado un tema de seguridad a un tema de defensa.

Tomando en consideración la tipología de violencia interpersonal (Figura 3), un acto vandálico contra símbolos y monumentos pueden en principio considerarse una “agresión individual”¹⁷. Pero al escalar en el plano bidimensional y en la medida que las acciones van adoptando un mayor nivel de coordinación y mayor daño de los agentes perturbadores, el vandalismo a la identidad nacional puede llegar a tomar forma de “oportunismo”¹⁸, “ataques dispersos”¹⁹, “destrucción coordinada”²⁰, “negociaciones rotas”²¹ e,

¹⁷ Es decir, “un solo actor (o varios actores no relacionados) participan en una interacción inmediata y predominantemente destructiva con otro actor” (Tilly, 2003, p. 15). Ejemplos de la “agresión individual” incluyen violaciones de un solo perpetrador, asaltos, robos y vandalismo.

¹⁸ Con relación al “oportunismo” y como consecuencia de la protección de la vigilancia y la represión de rutina, “los individuos o grupos de individuos usan medios dañinos inmediatos para perseguir fines generalmente prohibidos” (Tilly, 2003, p. 14); ejemplos de esto incluyen el saqueo, la violación en grupo, la piratería y el asesinato por venganza, entre otros.

¹⁹ Por “ataques dispersos”, Tilly (2003) se refiere a que “en el curso de una interacción generalizada a pequeña escala y generalmente no violenta, varios participantes responden a obstáculos, desafíos o restricciones mediante actos dañinos” (p. 15). Los ejemplos incluyen sabotaje, ataques clandestinos a objetos o lugares simbólicos, asaltos a agentes gubernamentales e incendios provocados.

²⁰ La “destrucción coordinada” hace referencia a las personas u organizaciones que, al especializarse en el despliegue de medios coercitivos, emprenden un programa de daños a personas y/u objetos (Tilly, 2003). En esta categoría se incluyen la guerra, la autoinmolación colectiva, algunos tipos de terrorismo, el genocidio o la aniquilación programada de los miembros de una categoría política.

²¹ Al hablarse de “negociaciones rotas”, varias formas de acción colectiva generan “resistencia o rivalidad a la cual una o más partes responden mediante acciones que dañan a personas y/u

incluso, “rituales violentos”²². De este modo, el vandalismo de los monumentos y símbolos nacionales puede convertirse en una amenaza latente que fácilmente tendría la capacidad y voluntad de perturbar el bienestar de la sociedad y afectar la consolidación de la identidad, un interés nacional del Estado colombiano. Es así que el vandalismo se considera un “riesgo” de nivel “obstáculo” dentro de la evolución de la amenaza²³; en otras palabras, interfiere en la seguridad del Estado y el bienestar de la sociedad, pero aún no tiene la capacidad, voluntad y poder de desestabilizarlo.

Conclusiones

Durante el siglo XIX, Colombia estaba gobernada por una élite nacionalista interesada en producir y reproducir símbolos, héroes y rituales de nación y nacionalismo, con el propósito de inculcar entre los colombianos un fuerte sentimiento identitario basado en una “patria cultural”. Y desde entonces, la construcción de la nación ha sido una inquietud permanente en la mente del estadista y los estrategas en seguridad y defensa, recordando que hay dos aspectos principales de la construcción de la nación: 1) la extensión de las alianzas políticas a través del escenario nacional (el aspecto de integración política); y 2) la aparición de un sentido de lealtad e identificación con las instituciones y valores del Estado y la nación, independientemente de quién gobierne en un momento dado (el aspecto de la identidad nacional).

Y para fomentar ambos, los lazos políticos y emocionales entre los ciudadanos y el Estado deben superar las divisiones étnicas, religiosas, políticas o sociales. En este orden de ideas, los símbolos, héroes, rituales y monumentos tienen el potencial de fortalecer la adhesión de las personas a un sistema común de valores y ciertos comportamientos, y pueden usarse como

objetos” (Tilly, 2003, p. 16). Los ejemplos incluyen manifestaciones, represión gubernamental y golpes militares, todo lo cual ocurre con frecuencia sin más que amenazas de violencia, pero a veces produce daños físicos.

²² Para Tilly (2003), los “rituales violentos” suceden cuando “al menos un grupo relativamente bien definido y coordinado sigue un guion de interacción conocido que conlleva el daño a sí mismo u otros (p. 14). Los ejemplos incluyen ceremonias de vergüenza (que incluyen la profanación y ridiculización de símbolos emblemáticos), linchamientos y ejecuciones públicas, entre otros.

²³ Cuando una acción producida por un actor estratégico está en capacidad de producir una agresión al Estado, es considerada una amenaza a la seguridad y defensa nacional, independientemente de si el ataque (agresión) es motivado por razones ideológicas, políticas, económicas, étnicas y religiosas, entre otros (Sánchez, 2012). En este orden de ideas, las amenazas pueden priorizarse en función de su poder o “tamaño”: 1) obstáculo = interferencia; 2) antagonismo = interferencia + capacidad; 3) presión = interferencia + capacidad + voluntad; y 4) presión dominante = interferencia + capacidad + voluntad + desestabilizar.

herramientas para establecer o cambiar las normas sociales que guían dicho comportamiento (Posner, 1998); en efecto, en cada contexto sociocultural, ciertos símbolos, o combinaciones de ellos, pueden usarse para reclamar autoridad política o para promover aspiraciones políticas, sobre todo cuando tienen suficiente importancia en las creencias y los sistemas de valores de la audiencia dada (Kertzer, 1988).

Sin embargo, ello no es suficiente; en casos como el colombiano se requiere la promoción de alianzas transversales que despolitizen las divisiones sociales de tal manera que a la política no se le perciba como un juego de “suma cero”, en el que los distintos grupos luchan por quién controla el Estado (Wimmer, 2018). Las alianzas inclusivas fomentan un sentido de propiedad del Estado y promueven la idea de un propósito colectivo más allá de la familia, la profesión o la orientación política; por lo tanto, los ciudadanos de Estados inclusivos se identificarán y se sentirán leales a la nación, en lugar de su grupo étnico, clase social o región de procedencia.

Incluso los mejores mecanismos de propaganda de la identidad nacional, como la bandera, el himno o los monumentos de los soldados héroes muertos en acción, no pueden producir un sentimiento de identidad tan robusto. Ya lo denotaba Bushnell (1996), al describir que:

El problema de la imagen de Colombia como nación se complica con las ambivalentes características de los mismos colombianos. Además de su tendencia reciente a ser los primeros en subrayar los aspectos negativos del panorama nacional, los colombianos continúan exhibiendo diferencias fundamentales en cuanto a clase, región y, en algunos casos, raza. Es por lo tanto un lugar común decir (y los colombianos son los primeros en afirmarlo) que el país carece de una verdadera identidad nacional, o de un espíritu nacionalista propio, por lo menos si se compara con la mayoría de sus vecinos latinoamericanos. En efecto, el nacionalismo a ultranza no es común en Colombia, y el carácter nacional, si se puede aseverar que tal cosa existe, es un agregado de rasgos a menudo contradictorios. Sin embargo, tanto el costeño como el cachaco, que dicen no tener casi nada en común, abrigan los mismos reclamos sobre la sociedad y las instituciones del país, y lo hacen dentro de un marco de referencia compartido. (pp. 14-15)

Según la opinión predominante entre diversos académicos, las naciones y las identidades nacionales se construyen socialmente (Deutsch 1953; Berger y Luckmann 1966; Hobsbawm, 1990; Anderson, 2006; Gellner, 2006), y están formadas por eventos pasados e influenciados por incidentes futuros;

e incluso en sociedades divididas, la construcción de una identidad nacional común puede guiarse, por ejemplo, por una “ideología consciente y deliberada” (Hobsbawm, 1990, p. 82). En consecuencia, las naciones sostenibles se basan en una cultura global que es aceptada y compartida por sus miembros, y que Gellner (2006) define como “un sistema de ideas, signos, asociaciones y formas de comportamiento y comunicación” (p. 6). Las naciones mantienen su unidad cuando los ciudadanos comparten suficientes valores y preferencias, y tienen la capacidad de comunicarse entre sí; y esa homogeneidad entre las personas se puede construir con la educación y la enseñanza de un idioma, unos valores y unas identidades comunes, así como con la construcción de infraestructura física y virtual que facilite la comunicación entre las partes (Álvarez, 2017).

Franck (1988) sostiene que el uso y la aceptación de símbolos, héroes, rituales y valores no solo reflejan la autoridad de un gobierno, sino que también lo fortalecen. Esto ocurre cuando tales símbolos, héroes, rituales y valores promocionados por el Estado son ampliamente aceptados entre la población para reflejar una identidad nacional común y, por lo tanto, aumentar la legitimidad del Estado. Como resultado, los símbolos nacionales que son inclusivos y representativos pueden usarse para ayudar a unificar a la mayoría de la población en torno del Estado, mientras que los símbolos excluyentes a menudo no pueden acomodar diferentes puntos de vista (Mock, 2012); en efecto, cuando hay divisiones sociales, étnicas o ideológicas profundas, como en el caso de muchas sociedades envueltas en conflictos internos, el uso de ciertos símbolos y monumentos excluyentes para representar al Estado y la nación puede llegar a ser polémicos.

Y en estos casos, los individuos y las organizaciones sociales, políticas o culturales tienen derecho a defender o demandar pacíficamente la eliminación o la construcción de cualquier símbolo, héroe, monumento, ritual o valores; pero ninguno tiene derecho a dañar, desfigurar o eliminar ningún monumento mediante el uso de la fuerza y la acción vandálica. Y resulta que en la mayoría de los casos, la selección de objetivos a ser sujetos de actos vandálicos revela una profunda ignorancia de la historia colombiana por parte del vándalo o grupo de vándalos, hasta el punto de presumir que dichas acciones violentas son indicativas de un deseo premeditado de destruir indiscriminadamente cualquier objeto que honre el pasado institucional y de borrar de la mente del público (y particularmente las nuevas generaciones) cualquier narrativa histórica que valga la pena honrar, apreciar, recordar o comprender.

Por lo tanto, para una adecuada defensa de la identidad nacional, los autores de este capítulo proponen las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:

Primero, es necesario la construcción e implementación de una estrategia de diplomacia pública y comunicaciones estratégicas del Estado, orientada a comunicar y educar a los colombianos(as) en el significado y la importancia de la identidad, los valores, los intereses y los objetivos nacionales del Estado colombiano. Esta estrategia debería adaptarse cuidadosamente a las audiencias estratégicas que son susceptibles a las contra-narrativas y tácticas de desinformación llevadas a cabo por parte de actores estatales y no estatales (domésticos y foráneos), interesados en socavar la legitimidad del Estado a través de la destrucción de la historia oficial y la difusión de una memoria histórica alternativa. Las audiencias más susceptibles a este tipo de acciones disruptivas son los jóvenes, las minorías étnicas y raciales, las poblaciones económicamente vulnerables y aquellas que han sido especialmente afectadas por causa del conflicto armado interno colombiano.

Segundo, se requiere destinar mayores recursos para proteger y conservar los monumentos, estatuas o establecimientos históricos que sirven como recordatorios del pasado, ya que cuando las personas tienen la posibilidad de recordar visualmente su pasado, sienten más conectividad con el lugar y comprenden lo que verdaderamente sucedió en la historia. Esos recursos no solo estarían destinados al mantenimiento y/o renovación de monumentos, estatuas o establecimientos históricos, sino también en fortalecer las iniciativas para la difusión y apropiación del patrimonio cultural, como el de la Bitácora del Patrimonio Cultural y Natural, una herramienta pedagógica diseñada por el Ministerio de Cultura para promover el conocimiento del patrimonio cultural entre los estudiantes de educación preescolar, básica y media de escuelas y colegios colombianos.

Tercero, la nacionalidad brinda un marco para la integración de una serie de capas de identidad y deja espacio para elegir la autoidentificación (Nielsen, 2003), razón por la cual la construcción de la identidad nacional no requiere la imposición de una identidad única en la población, sino el reconocimiento y la promoción de la aceptación de una pluralidad de identidades que se asocian positivamente bajo una identidad nacional (Butz, 2009). La Ley 397 de 1997 ordena al Estado colombiano impulsar y estimular los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana, garantizando a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras

y raizales, y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar conocimiento de estas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos.

Por consiguiente, el Ministerio de Cultura debería convocar a la comunidad académica, asociaciones de historia, asociaciones culturales y otros representantes de la sociedad colombiana a un ejercicio nacional de “actualización” de la identidad colombiana, partiendo de preguntas como: ¿qué significa ser colombiano?, ¿qué significa pertenecer a una región específica dentro del territorio colombiano?, ¿cuál es la memoria sobre la que se ha construido ese territorio?, o ¿cómo es la comunidad que ha producido esa memoria en ese territorio? De acuerdo con Mejía (2010), “estas son solo algunas de las preguntas que se plantean para definir y aclarar las nociones de comunidad, territorio y memoria, tres ámbitos que se integran para facilitar la comprensión de la noción del patrimonio cultural y natural” (p. 241).

En tales circunstancias, puede que se requiera crear nuevos símbolos nacionales o reforzar símbolos nacionales “neutrales” que incluyen a todos los grupos sociales y establezcan una auténtica identidad nacional. Ello exigiría promover símbolos que son ricos en significado y puedan interpretarse de varias maneras. Cerulo (1995) afirma que los grupos de población que forman una comunidad fragmentada y heterogénea, y experimentan relaciones intergrupales contenciosas, prefieren símbolos con un contenido rico y una estructura más complicada, en comparación con los símbolos más simples y básicos utilizados por grupos altamente cohesivos.

Al final, la selección y promoción de símbolos, héroes, rituales y valores nacionales es un proceso complejo. Con el fin de superar identidades exclusivas y divisivas en sociedades desgarradas por el conflicto social, estos emblemas y prácticas pueden ser adoptados y promovidos para una identidad nacional inclusiva; y el esfuerzo consciente y sostenido para construir una identidad nacional inclusiva debe comenzar desde un esfuerzo genuino para celebrar la “unidad en la diversidad”.

Por ende, deberían adoptarse símbolos, héroes, rituales y valores inclusivos adecuados para acomodar la pluralidad, que permitan significados ricos y diversos, ya que ciudadanos que se identifican fuertemente con la nación serán menos resistentes a pagar impuestos, serán menos propensos a violar las leyes y las normas sociales, y estarán menos interesados en participar de organizaciones criminales y subversivas.

Referencias

- Althusser, L. (1971). Ideology and Ideological State Apparatuses. En *Lenin and Philosophy and Other Essays* (pp. 121-173). Londres: New Left Books.
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: Una condición *sine qua non* para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones ESDEGUE.
- Álvarez, C. y Alarcón, M. (2018). Cultura y pensamiento estratégico en Venezuela y Colombia. En C. Álvarez y A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa*, vol. 3, *Pensamiento y cultura estratégica en Sudamérica: Un análisis de sus libros blancos en defensa* (pp. 119-158). Bogotá: Sello Editorial ESMIC.
- Álvarez, C. y Cañón, D. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 181-208). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities*. Londres: Verso.
- Arthur, C. (2019). *Political Symbols and National Identity in Timor-Leste*. Belfast: Palgrave Macmillan.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City: Anchor Books.
- Billig, M. (1995). *Banal Nationalism: Creating a Country Through Currency and Stamps*. Londres: Sage.
- Bodnar, J. (1994). Public Memory in an American City: Commemoration in Cleveland. En J. Gillis (Ed.), *Commemorations: The Politics of National Identity* (pp. 74-89). Princeton: Princeton University Press.
- Bushnell, D. (1996). *Colombia una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Butz, D. (2009). *National Symbols as Agents of Psychological and Social Change*. Amherst: University of Massachusetts Press.

- Cablenoticias*. (28 de junio de 2020). *Vandalizaron el recién reinaugurado monumento a las Banderas en Bogotá*. Recuperado de: <https://www.cablenoticias.tv/nacionales/vandalizaron-el-recien-reinaugurado-monumento-a-las-banderas-en-bogota/>.
- Cerulo, K. (1995). *Identity Designs: The Sights and Sounds of a Nation*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Cohen, A. (1985). *The Symbolic Construction of Community*. Londres: Routledge.
- Congreso de la República. (1959). *Ley 163 de 1959*. Recuperado de: https://www.icanh.gov.co/transparencia_acceso_informacion_publica/normatividad/leyes/ley_163_1959_se_dictan_medidas_2092_2092.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 397 de 1997*. Recuperado de: https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/ley_1185_de_2008_ley_general_de_cultura.pdf.
- Congreso de la República. (2008). *Ley 1185 de 2008*. Recuperado de: https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/ley_1185_de_2008_ley_general_de_cultura.pdf.
- Deibel, T. (2007). *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsch, K. (1953). *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dousdebés, P. (1937). Las insignias de Colombia. *Boletín de Historia y Antigüedades*, 24(274), 449-483.
- El Espectador*. (4 de diciembre de 2016). *Por vandalismo contra monumentos bogotanos pierden \$675 millones*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/por-vandalismo-contra-monumentos-bogotanos-pierden-675-millones/>.
- Elgenius, G. (2011). *Symbols of Nations and Nationalisms: Celebrating Nationhood*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Franck, T. (1988). Legitimacy in the International System. *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759.
- Gat, A. (2013). *Nations: The Long History and Deep Roots of Political Ethnicity and Nationalism*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Gellner, E. (2006). *Nations and Nationalism*, 2.^a ed. Oxford: Blackwell.
- González, N. (2017). The Formation of Political Traditions and National symbols in Nineteenth-Century Latin America. *Romance Studies*, 35(1), 59-72.
- Griswold, W. (1994). *Cultures and Societies in a Changing World*. Thousand Oaks: Pine Forge.
- Grosby, S. (2002). *Biblical Ideas of Nationality: Ancient and Modern*. Winona Lake: Eisenbrauns.
- Guilford, R. (1959). *Personality*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Hobsbawm, E. (1988). Mass-Producing traditions: Europe, 1870-1914. En E. Hobsbawm y T. Ranger (Eds.), *The Invention of Tradition* (pp. 263-307). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nation and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hodge, R. y Kress, G. (2000). *Social Semiotics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hofstede, G. (2001). *Cultures Consequences: Comparing Values, Behaviours, Institutions, and Organizations Across Nations*. Londres: Sage Publications.
- Inkeles, A. y Levinson, D. (1954). National Character: The Study of Modal Personality and Sociocultural Systems. En G. Lindzey y E. Aronson (Eds.), *Handbook of Social Psychology* (pp. 418-506). Nueva York: McGraw-Hill.
- Jiménez, D. (2008). Vándalos y vandalismo. *Revista de Historiografía*, 8, 112-122.
- Kertzer, D. (1988). *Ritual, Politics, and Power*. New Haven: Yale University Press.
- Kluckhohn, C. (1951). The Study of Culture. En D. Lerner y H. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences* (pp. 86-101). Stanford: Stanford University Press.
- König, H. (2005). Discursos de identidad, Estado-nación y ciudadanía en América Latina. *Historia y Sociedad*, 11, 9-31.
- Kroeber, A. y Parsons, T. (1958). The Concepts of Culture and of Social System. *American Sociological Review*, 23, 582-583.
- Ladd, B. (1997). *The Ghosts of Berlin*. Chicago: University of Chicago Press.
- Leal, F. (2016). *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia*, t. II. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Leoussi, A. y Grosby, S. (2007). *Nationalism and Ethnosymbolism: History, Culture and Ethnicity in the Formation of Nations*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Liao, T., Zhang, G. y Zhang, L. (2011). Social Foundations of National Anthems: Theorizing for a Better Understanding of the Changing Fate of the National Anthem of China. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 42(1), 106-127.
- Mejía, J. (2010). Política para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural. En G. Rey (Comp.), *Compendio de políticas culturales* (pp. 225-247). Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Mitchell, K. (2003) Monuments, Memorials, and the Politics of Memory. *Urban Geography*, 24(5), 442-459.
- Mock, S. (2012). *Symbols of Defeat in the Construction of National Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Monguió, L. (1978). Palabras e ideas: “patria” y “nación” en el virreinato del Perú. *Revista Iberoamericana*, XLIV(104-105), 451-470.
- Nielsen, K. (2003). Liberal Nationalism and Secession. En M. Moore (Ed.), *In National Self-Determination and Secession* (pp. 103-133). Oxford: Oxford University Press.
- Nora, P. (1989). Between Memory and History: Les Lieux de Mémoire. *Representations*, 26, 7-25.
- Osborne, B. (1998). Constructing Landscapes of Power: the George Etienne Cartier Monument. *Journal of Historical Geography*, 24, 431-458.
- Parekh, B. (2008). *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Posner, E. (1998). Symbols, Signals, and Social Norms in Politics and the Law. *The Journal of Legal Studies*, 27(2), 765-797.
- Reichl, S. (2004). Flying the Flag: The Intricate Semiotics of National Identity. *European Journal of English Studies*, 8(2), 205-217.
- Renan, E. (1990). What is a Nation? En H. Bahba (Ed.), *Nation and Narration* (pp. 8-22). Londres: Routledge.
- Roshwald, A. (2001). *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires: Central Europe, Russia and the Middle East 1914-1923*. Londres: Routledge.
- Roshwald, A. (2006). *The Endurance of Nationalism*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Sánchez, J. (2012). *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Scorrano, A. (2012). Constructing National Identity: National Representations at the Museum of Sydney. *Journal of Australian Studies*, 36(3), 345-362.
- Semana. (26 de noviembre de 2019). *Así van las cuentas para reparar los daños causados en Bogotá por los encapuchados*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/vandalismo-durante-paro-nacional-asi-van-las-cuentas-para-reparar-los-danos/642131>
- Seton-Watson, H. (1997). *Nations and States: An Enquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*. Boulder: Westview.
- Smith, A. (1995). *Nations and Nationalism in the Global Era*. Cambridge: Polity.
- Smith, A. (1999). *Myths and Memories of the Nation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Terwindt, C. (2020). *When Protest Becomes Crime: Politics and Law in Liberal Democracies*. Londres: Pluto Press.
- Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Tilly, C. (2003). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Triandis, H. (1972). *The Analysis of Subjective Culture*. Nueva York: John Wiley.
- Uribe, V. (2009). *Colombian Strategic Culture*. Miami: Florida International University.
- Vial, G. (1966). La formación de las nacionalidades hispanoamericanas como causa de la Independencia. *Boletín de la Academia Chilena de Historia*, 75, 110-144.
- Wimmer, A. (2018). Nation Building: Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart. *Survival*, 60(4), 151-164.
- Wood, L. (2014). *Crisis and Control: The Militarization of Protest Policing*. Londres: Pluto Press.
- Woodwell, D. (2007). *Nationalism in International Relations: Norms, Foreign Policy, and Enmity*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

El interés de Colombia frente al cumplimiento de los estándares de derechos humanos en el marco de la construcción de la paz nacional

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*,
Ricardo García Briceño** y Sofía Correa Merchán***

Introducción

El conflicto armado y la violencia han caracterizado contextualmente de forma transversal y estructural al Estado colombiano desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. Las consecuencias expuestas por el Centro

* Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad, categorizado tipo A por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

** Docente investigador del pregrado Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes (Bogotá, Colombia). Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas de la Universidad Javeriana. Contacto: ricardogarcia.brice@gmail.com y ricardo.garcia@esmic.edu.co.

*** Egresada del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. Desarrolló satisfactoriamente su pasantía en el Instituto Nacional Demócrata (NDI), en él contribuyó tanto académicamente como en la implementación del programa de Transparencia Legislativa Regional. Tiene interés y experiencia investigativa en temas de construcción de paz, seguridad y geopolítica. Contacto: sofcor99@gmail.com y u7600284@unimiliar.edu.co.

de Memoria Histórica evidencian que el conflicto armado en Colombia dejó como resultado 7,3 millones de desplazados y, en cifras generales, entre 1958 y 2012 murieron 220.000 personas a causa de la violencia del conflicto armado, siendo 180.000 de ellos, es decir, el 81%, civiles (Centro Nacional de Memoria Histórica, octubre de 2018).

Pesé al proceso de desmovilización con las AUC cursado en el gobierno Uribe (Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005) y del Acuerdo de Paz (2016) con la guerrilla de las FARC-EP ejecutado en el gobierno Santos, en la actualidad aún continúa un escenario de violencia e inseguridad bajo dos variantes centrales: 1) la persistencia de grupos guerrilleros, tales como el ELN y las disidencias de las FARC, y 2) un nivel atípico de violencia delincuencia y crimen organizado para una democracia (Tickner, diciembre de 2016). Esto ha impactado negativamente la consolidación de la democracia colombiana y el avance de la instauración de los derechos humanos en su sociedad. En función de esto, la comunidad internacional –representada en distintas instituciones multilaterales– observó durante varias décadas a Colombia como un país problema (Ramírez, 2011; Pastrana y Vera, 2012) y afectó con ello la percepción y la proyección de la identidad del Estado colombiano.

En tal sentido, al revisar la respuesta de los distintos gobiernos nacionales para abordar el problema del conflicto armado y la construcción de paz, se observa cómo los intereses que emanan de una multiplicidad de sectores y actores han condicionado la agenda política nacional y el enfoque de su política exterior. No obstante, de forma coyuntural, el Estado colombiano suscribió un proceso de paz en 2016 que, nuevamente, vislumbró un camino identitario de Colombia hacia la paz; empero, el cambio de gobierno de Santos y Duque y la transición de programas políticos también generó cambios tanto en la identidad que se proyecta de Colombia como en los intereses del gobierno de Duque, que en ocasiones van en detrimento de los intereses nacionales en sentido amplio, incluyente de toda la sociedad nacional. En ese contexto, el presente capítulo parte de la caracterización de cómo se podría construir el interés nacional y proyectarse también como la identidad nacional de un Estado. Seguidamente, se plantean las principales características de lo que el Estado colombiano ha proyectado hacia la comunidad internacional en cuanto al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, para lo que se tomaron los principales factores y hechos de los últimos gobiernos en aras de contrastarlos e interpretar cómo las transformaciones y los sucesos domésticos han impactado la imagen de Colombia en el escenario internacional. Para ello, se aborda el interés de los

últimos cuatro gobiernos sobre el cumplimiento de los derechos humanos en general, y enseguida se examina el interés de los gobiernos de Santos y de Duque frente al proceso de paz específicamente. Posteriormente, se enfoca en interpretar el rol que han desempeñado las FF. MM. de Colombia tanto para el sostenimiento de la democracia y del Estado, como para combatir las principales amenazas para la seguridad nacional de cara al cumplimiento de las obligaciones internacionales sobre los derechos humanos (DD.HH.) y el derecho internacional humanitario (DIH) en el marco del proceso de construcción de paz.

La paz y los derechos humanos en el marco de los intereses y la identidad colombiana

El compendio de temas que abarca el concepto de interés nacional puede ser muy extenso. Desde el realismo clásico puede definirse como una voluntad general que dirige las decisiones de los poderes del Estado y que apunta al bien común de sus habitantes y a la preservación del organismo político en el sistema internacional (Morgenthau, 1985). No así desde el liberalismo, en el que la noción de interés nacional se construye sobre el concepto de la paz democrática de Kant, planteando esta como un interés nacional colectivo desde una visión de sociedad mundial –interdependiente–, el cual permite el desarrollo de las naciones modernas y de sus economías (Miller y Keohane, 1996).

Ahora bien, el concepto de interés nacional desde un enfoque constructivista centra su interpretación en el origen de las ideas, los intereses y las identidades de una sociedad específica, y el significado que esta refiera a los elementos y capacidades propios de su comunidad. Ello implica que el interés nacional integra la construcción social de la subjetividad en función de la estructura social interna o externa –nacional e internacional–, transformando las ideas en intereses e identidades por el accionar de sus actores (Wendt, 1999). Estos, a su vez, construyen marcos, mecanismos y estructuras cognitivas, pero que toman forma únicamente a partir de las interacciones o de lo relacional.

Así, la formación de la paz como interés y su configuración como interés nacional surge de las inferencias y percepciones acerca de los preceptos de comportamiento por parte de quienes elaboran las políticas exteriores. La naturaleza y contenido concreto del interés nacional –o, mejor dicho, de los intereses nacionales–, depende, en este sentido, del contexto político y cultural dentro del cual se formulan

las políticas. De este modo, se establece una estrecha relación entre las dimensiones externas e internas de la definición de estos intereses (Wolff, 1986, p. 560).

La formación de la identidad surge de la articulación de normas y valores comunes, así como en los procesos reflexivos/delimitantes entre los actores y sus instituciones. A su vez, los Estados tienen una identidad corporativa, instituida por la determinación de sus intereses individuales, y una o varias identidades sociales que están definidas según el ámbito de relaciones en las cuales se encuentran insertados (Wendt, 1999, pp. 224-245). Es decir, y tal como se mencionó, la identidad de un Estado, por ejemplo, es el resultado de la interacción y de las formas relacionales que el Estado proyecta y ejecuta frente a toda la gama de sujetos y actores que representan la comunidad internacional. En tal sentido, la identidad parte más del resultado de la interacción social, que de lo que el individuo o el Estado pretende proyectar en cada contexto.

Entonces, la identidad nacional se puede definir como el sentimiento subjetivo del individuo a pertenecer a una nación concreta, a una comunidad en la que existen diversos elementos que la cohesionan y la hacen única (Tallera Fernández, 1999), que se construye de forma compleja sobre factores geográficos, sociales, culturales y políticos. A su vez, es un proceso “histórico, dinámico y en constante transformación” (Arias, 2009, p. 15).

Así pues, la política exterior de un Estado también permite proyectar la imagen ante la comunidad internacional, lo que impacta en la identidad y legitimidad del país ante la comunidad internacional. Es decir, los diferentes actores del sistema internacional adquieren identidades al tomar parte en cada uno de los significados colectivos institucionalizados, como, por ejemplo, en los regímenes internacionales sobre derechos humanos que servirán como bases y sustento de su interés –nacional–.

Por otro lado, desde el sistema internacional se pretende impactar el interés de los Estado instituyendo las disposiciones mínimas que un Estado debe tener en cuenta para moldear sus intereses nacionales y sus decisiones con respecto a ello. Es así como, por ejemplo, desde el preámbulo de la Carta de la ONU y todo el sistema de Naciones Unidas logra concertar la paz como valor supremo y principio que debe guiar el actuar de todos los Estados parte del sistema.

De tal forma que, desde lo fáctico nacional, la difícil situación generada por las lógicas del conflicto armado ha instituido unas demandas sociales enormes frente a la necesidad de procurar construir una paz que permita la

satisfacción de los derechos humanos de forma integral a toda la sociedad. Pero, sobre todo, a las comunidades más vulneradas por el conflicto. Por tanto, la necesidad social determina las demandas que a su vez deberían constituir o instituir los intereses nacionales.

La identidad de Colombia y su proyección internacional frente a los compromisos de los derechos humanos

En la década de los noventa sobrevino una importante agenda de reformas constitucionales en América Latina que buscaron institucionalizar diversos conceptos en torno a la pluralidad y la multiculturalidad de cara a garantizar los derechos humanos y diversas libertades a poblaciones excluidas y vulneradas. Históricamente, estos conceptos fueron construidos desde la perspectiva del liberalismo político “donde del Estado emana una nación unitaria con ciudadanos legalmente homogéneos, con iguales derechos y deberes, autonomía moral equiparable, así como ideas similares del bien común” (González y Benavides, 2017, p. 44). Es por ello que el pluralismo expresado en la reforma constitucional de 15 Estados en América Latina¹ permitió, por primera vez en la historia de sus pueblos, el reconocimiento legal de “la pluralidad étnica, cultural y religiosa de las minorías, a las cuales en este contexto se otorgaron derechos especiales” (González y Benavides, 2017, p. 40). Así, desde la pluralidad institucional alcanzada por las reformas constitucionales surgen múltiples reivindicaciones étnicas y sociales frente a la distribución inequitativa de la tierra y los recursos naturales, y al abandono estatal frente a los derechos fundamentales y a los derechos económicos, sociales y culturales de sus diversas etnias y habitantes.

En este contexto regional, de cara a la reforma constitucional de la Carta Política de 1991, el Estado colombiano se trazó el objetivo de ser un país respetuoso de los derechos humanos, y comprometido con la promoción, protección y garantía de estos para todos sus habitantes. Es así como, a partir de las complejidades de la Asamblea Nacional Constituyente, en donde confluyeron distintos sectores e intereses políticos, el Congreso de

¹ Guatemala (1986), Brasil (1988, 1994 y 1997), Chile (1989, 1994 y 1997), Colombia (1991), Costa Rica (1996 y 1997), República Dominicana (1996), Ecuador (1996 y 1998), México, (1994 y 1995), Nicaragua (1987 y 1995), Panamá (1994), Paraguay (1992), Perú (1993), Bolivia (1994), Argentina (1994) y Uruguay (1997) (según Barié, 2000 y Lee Van Cott, 2000, citados por González y Benavides, 2017, p. 45).

la República concretó en el artículo 93 la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario ratificados por el Congreso de la República. De tal forma que, en el entramado jurídico colombiano, se establece el imperio del cumplimiento de los derechos humanos, lo que permite afirmar que hay un compromiso institucionalizado en la Constitución Política de 1991 orientado a la protección y garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a lo largo y ancho del territorio nacional. Además, que todas las normas y regulaciones nacionales deben interpretarse conforme a las disposiciones contenidas en las normas internacionales de los derechos humanos.

En este sentido, al ratificar la Carta de la ONU y darle prioridad-prevalencia en la Constitución Política de Colombia de 1991, el Estado se comprometió con unos mínimos que brindan las bases axiológicas para el funcionamiento de sus diversas instituciones. Debido a ello, todos los regímenes internacionales derivados del sistema de Naciones Unidas –por ejemplo, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos o el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, entre otros muchos instrumentos jurídicos e instituciones relevantes –por ejemplo, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos o el Consejo de Derechos Humanos–, instituyen lo considerado correcto, que tiene como pretensión impactar la toma de decisiones de los gobiernos–. Esto permite hacer escrutinio a las decisiones gubernamentales, pero también tener unos criterios sólidos para evaluar el compromiso del Gobierno con los derechos humanos en el marco de las obligaciones contraídas ante la comunidad internacional. Lo anterior, ciertamente, impacta la identidad del Estado en el escenario global, lo que tiene como objeto el influenciar un aspecto base de la identidad compartida con las naciones, el respeto por la vida y la promoción, el respeto y la garantía de los denominados derechos fundamentales.

En ese contexto, se procede con la interpretación general de la identidad que los gobiernos posteriores a la reforma constitucional han proyectado ante la comunidad internacional a través del cumplimiento u observancia de los estándares internacionales de los derechos humanos y de las agendas fijadas para la búsqueda de la consolidación de la seguridad y la paz nacional. Posterior a ello, el análisis se centrará en el gobierno del actual presidente Iván Duque, con el propósito de observar los riesgos y desafíos actuales de Colombia de cara a la proyección de la identidad y la imagen del Estado a través de las decisiones del Gobierno nacional en el marco del

proceso de construcción de paz y de respeto por los derechos humanos y del DIH.

Así pues, en el periodo de 1994 a 1998, con la presidencia de Ernesto Samper, los lineamientos generales de la política se construían con base en la resolución pacífica de conflicto, la integración latinoamericana, la apertura económica, la inversión con proyección social y el respaldo y reorientación a las políticas de derechos humanos (Pardo, 1994, p. 1). A pesar de la ola de violencia derivada del conflicto armado, el fortalecimiento de las redes de tráfico de drogas y los presuntos nexos con el narcotráfico de la campaña presidencial de Samper, que terminaron por debilitar la relación de Colombia con Estados Unidos, en el marco de una política exterior –que históricamente responde al *respice polum*– se mantuvo los esfuerzos por incluir el respaldo internacional a las acciones del gobierno por garantizar el cumplimiento de los derechos humanos a través de programas y del componente de políticas públicas sociales. Así mismo, en este periodo se lleva a cabo la Convención Nacional, por medio de la cual se desarrollaron mesas de diálogo sin concretar la paz, y la creación del Consejo Nacional de Paz para la solución del conflicto, sin conseguir consolidar algún resultado tras los intentos de resolución pacífica.

Sin embargo, el enfoque de *securitización* que emerge a raíz del conflicto armado, del crimen organizado, del paramilitarismo y del narcotráfico, acrecentaba los espacios para la violación de derechos. En 1994, según el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se afirma que en ese periodo se produjeron 1.577 víctimas por hechos de violencia política, violación de derechos humanos y violencia contra marginados y discriminados. Hubo 841 víctimas producidas por las acciones bélicas, entre quienes se cuentan particulares, militares y guerrilleros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1994). De tal manera que, en el gobierno de Samper, los derechos humanos estuvieron en la práctica gubernamental y representaban parte de los intereses del programa político. Pero dicho aspecto que fue reducido por la vinculación del Ejecutivo en los procesos de determinación de responsabilidad penales por utilización de recursos provenientes del narcotráfico.

Para el periodo presidencial 1998-2002, el gobierno de Andrés Pastrana definió que “la prioridad de la Administración, incluida su actuación en el exterior, era la construcción de la paz” (Cardona Cardona, 2001, p. 58). Como resultado, se desarrollaron diálogos con las FARC-EP entre 1998 y 2002, que conllevaron la instalación de una zona de distensión y

el establecimiento de una agenda común. No obstante, al no concertarse un acuerdo para el cese al fuego, las negociaciones fueron fracturadas constantemente por las confrontaciones y acciones bélicas, lo que permitió interpretar que para las FARC-EP no había un genuino interés por negociar una salida política al conflicto armado. Finalmente, en 2001, se suscribiría el Acuerdo de San Francisco de la Sombra, en el cual el Gobierno buscaba instalar el cese al fuego, mientras que la guerrilla de las FARC-EP optaría por el rearme y fortalecimiento de sus diversas estructuras a través del desarrollo de actividades criminales –secuestro, narcotráfico, expropiación de terrenos e instauración de justicia autónoma– (*Cambio*, 25 de septiembre de 2000), lo que recrudeció la violación de derechos humanos y conllevó la retoma de la zona de despeje por parte del Gobierno en 2002 y el fin de la negociación con este grupo.

Así mismo, el gobierno del expresidente Pastrana orientó su política exterior a la relación con Estados Unidos e implementó el Plan Colombia, una estrategia integral de cooperación bilateral que buscaba combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado para el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, lo que finalmente permitiría la instauración de la paz. La modernización y reestructuración de la Fuerza Pública fue uno de los pilares del plan para la erradicación de cultivos y la desestabilización de las guerrillas militarmente (Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad, septiembre de 2006). No obstante, los efectos de lo anterior conllevarían de forma paralela un aumento de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, esto por el incremento de las acciones bélicas y de las hostilidades del conflicto armado en medio de arduas y largas confrontaciones.

Luego de los atentados del 11 de septiembre en 2001, el escenario internacional de la lucha contra el terrorismo coincide con el recrudecimiento del conflicto y el aumento del narcotráfico en la nación colombiana. Por ello, con la llegada del presidente Álvaro Uribe Vélez a la Casa de Nariño, se da origen a la política de seguridad democrática. Con su gobierno se estableció un fuerte vínculo de la política exterior colombiana con Estados Unidos. Proceso que se expresaba desde años anteriores con el *respice polum*, en el periodo 2002-2010 se consolidó en la *securitización* de la política exterior del país, lo que provocaría una transformación para las relaciones internacionales y una proyección identitaria como una posible amenaza para los Estados latinoamericanos.

El fuerte discurso antiterrorista ejecutado durante el primer periodo del presidente Uribe fue un importante pilar para la definición del conflicto armado colombiano y para el abordaje de “la amenaza” militarmente activa, pero dejó de lado la observancia estricta sobre las obligaciones en derechos humanos o el estricto cumplimiento del DIH. Lo anterior fue institucionalizado con la instauración de la política de seguridad democrática. Entonces, el Estado optó por una estrategia de redireccionamiento de la responsabilidad, atribuyendo las infracciones al derecho internacional humanitario al conflicto armado, en cabeza de la guerrilla, y fundamentalmente a los grupos insurgentes. Ahora, es importante hacer escrutinio a las consecuencias sociales de la política de *securitización*. Lo que, ciertamente, permite interpretar que la alienación a la “lucha contra el terrorismo” y contra los grupos insurgentes se configuró como un criterio del Ejecutivo para justificar la política de seguridad democrática y las hostilidades derivadas de esta.

Ahora bien, organizaciones internacionales como la ONU criticaron los múltiples incumplimientos a los sistemas de protección de derechos humanos y a las infracciones al DIH. Por ejemplo, el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de 2009 evidenció la violación a los principios de independencia del poder Judicial, el aumento en las cifras de desplazamiento forzado, las confrontaciones bélicas sin estructuras claras de direccionamiento y las interceptaciones ilegales a en manos del DAS, que conllevaron situaciones de violencia, homicidio y amenaza a defensores de los derechos y opositores del gobierno, a sindicalistas y periodistas, y a ejecuciones extrajudiciales con más de 2.077 víctimas y 93 casos de funcionarios implicados parapolítica (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, marzo de 2010).

La identidad de Colombia que ha proyectado ante la comunidad internacional en el marco de las negociaciones y del Acuerdo de Paz

En 2010, Juan Manuel Santos es elegido como presidente para el periodo 2010-2014, bajo la premisa de mantener la seguridad nacional y buscar la terminación del conflicto armado mediante la negociación política con las FARC-EP y el ELN. Por ello, luego del fracaso en 1998 por parte del gobierno de Andrés Pastrana para dar inicio en el Caguán a las negociaciones con las FARC-EP, el 23 de febrero 2012 se comenzó la etapa

exploratoria y posteriormente se inició el proceso de negociación en La Habana (Cuba).

Porque teníamos la experiencia los colombianos de cinco intentos anteriores donde habíamos fracasado, entre otras cosas porque las FARC nunca habían llegado con la verdadera intención de negociar, sino con la intención de utilizar las negociaciones para adquirir más espacio político, para adquirir más poder militar. (Presidencia de la República de Colombia, 31 de agosto de 2016)

Gráfico 1. Recorrido histórico de las negociaciones con la guerrilla de las FARC-EP



Fuente: elaboración de los autores con base en Colprensa (24 de agosto de 2016).

En un proceso paralelo, los esfuerzos del presidente Santos no solo se enmarcaron en la eventual negociación con los grupos insurgentes, sino que las decisiones ejecutivas fueron orientadas por el interés nacional de la paz con un derecho fundamental para la población colombiana instituido en la Constitución del 1991. En ese contexto, la proyección del objetivo de paz se había convertido en un componente del interés nacional y en la base de la política exterior liderada por su gobierno, pero también, bajo una necesaria observancia por el respeto y garantía de los derechos humanos que le permitiera mejorar la credibilidad y la legitimidad ante la comunidad internacional, lo que tendría como consecuencia un apoyo irrestricto sobre lo pactado en el acuerdo y sobre la necesidad imperativa de su implementación en pro de la protección y defensa de los derechos humanos, y del respeto y dignificación de las víctimas del conflicto armado.

En su primer año de gobierno, el presidente Santos dio apertura al diálogo con defensores de derechos humanos y de la sociedad civil a través de las “mesas de garantías”, así como vinculó los derechos humanos a los

criterios de gobierno; también se propuso la reestructuración del DAS² y la creación de la Unidad Nacional para los Delitos de Desplazamientos y Desapariciones Forzadas. En esa misma línea, el Ejecutivo impulsó la Ley 1448 de 2011, más conocida como la ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. Lo anterior contribuiría a transmitir un mensaje a la comunidad internacional y a la sociedad colombiana de que el Gobierno estaba interesado en el respeto por los derechos humanos, así como en avances significativos en la reparación integral para las víctimas del conflicto armado. Empero, es claro manifestar que el diseño de una ley de avanzada en el cumplimiento de los derechos de las víctimas no es suficiente para el complejo problema de la reconstrucción del tejido social roto por la violencia; en esa misma línea se precisa que la implementación de algunas disposiciones de la norma nunca se surtieron de la mejor manera, dado que los procesos de restitución de tierras se toparon con números intereses de distintos actores que obstaculizaron el proceso de reparación integral.

En ese sentido, se daría también una transformación en la orientación de las políticas hacia los derechos humanos con la definición la actual Estrategia Nacional para los Derechos Humanos (2014-2034). Esta fue desarrollada bajo la “Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034”, con la participación de más de 18.000 personas y cerca de 9.000 organizaciones sociales en mesas de diálogo, las que permitieron detectar las problemáticas y estructurar soluciones con legitimidad ciudadana (Consejería Presidencial para los DD.HH. y Sistema Nacional de Derechos y DIH, 2015).

Ahora bien, durante su mandato, el presidente Santos (2010-2018) planteó dar resolución al conflicto armado por medio de la negociación, sin dejar de lado la presencia militar y de las fuerzas armadas en territorio nacional. Sin embargo, su ejecución demandaba un proceso continuo y lento, que necesita el esfuerzo y reconocimiento de la esfera política y de la ciudadanía, constatando que las relaciones sociales para un proceso deben partir desde abajo y, así mismo y en el escenario global, la necesidad del apoyo de garantes y veedores de la transformación contextual colombiana.

Este factor fue claramente comprendido por el presidente Santos, quien desarrolló a lo largo de su primer mandato (2010-2014) una transformación de la política exterior con un enfoque integrador y participativo en el sistema internacional, buscando la instauración de un nuevo gobierno que tenía como propósito la visibilización de Colombia como un Estado líder en la

² El cual sería desarticulado en 2011 y remplazado por la Agencia Nacional de Inteligencia.

región y promotor del multilateralismo, y cambiar así la imagen de un país problema por la de un país líder en la región (Ramírez, 2011; Pastrana y Vera, 2012).

Como resultado, Cuba, Venezuela, Chile y Noruega se posicionaron como los Estados garantes que dieron respaldo a los diálogos de La Habana y al Acuerdo de Paz suscrito por el Gobierno y las FARC-EP, con el respaldo de la Alianza del Pacífico, la Organización de Estados Americanos (OEA) y UNASUR (Sánchez y Campos, 28 de febrero de 2020). De este modo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016) orientaría la aplicación de los derechos humanos en el marco de la consolidación de la paz, como, por ejemplo, la reparación a las víctimas del conflicto, las políticas de protección y reinserción para los excombatientes, la restitución de tierras y el fortalecimiento institucional para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En suma, el gobierno de Santos –a través de sus decisiones, discursos y programas liderados– proyectó a Colombia ante la comunidad internacional como un Estado respetuoso y garantista de los derechos humanos.

Los cambios de gobierno y las variaciones de los intereses ante la comunidad internacional sobre la paz de Colombia

Ahora bien, con el nuevo gobierno del presidente Duque, el interés nacional hacia la paz se fracturó. Al realizar un diagnóstico en un espectro de sus dos años, se observa que el actual gobierno del presidente Duque (2018-2022) ha suscitado un número importante de acciones sobre la aplicación e implementación de las políticas y estrategias que respaldan la continuidad y verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como enormes contradicciones frente al cumplimiento de los estándares internacionales de los derechos humanos, lo que genera, nuevamente, un recrudecimiento de la violencia en el país. A su vez, su discurso y ejecución de la diplomacia han atacado las instituciones multilaterales como el Sistema de Naciones Unidas, lo que ha dejado grandes interrogantes en el escenario internacional en la voluntad de Colombia para la implementación del Acuerdo de Paz y de su avance en materia de derechos humanos.

Por un lado, al verificar los documentos oficiales del gobierno se muestra un Ejecutivo respetuoso y cumplidor de los derechos humanos. Uno de los principales instrumentos que permite realizar un análisis primario del

enfoque de derechos humanos para el periodo 2018-2022 es el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. En el capítulo “Pacto por la legalidad” se presenta una estrategia de seguridad y autoridad, con base en la defensa nacional, para la protección de la ciudadanía, enfatizando en la desarticulación de organizaciones criminales y la salvaguarda de los líderes sociales, y adoptando una política de “prevención y protección a personas y comunidades en riesgo, en particular a las víctimas, líderes sociales y defensores de DD.HH.” (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

De igual forma, se hace referencia a los derechos humanos a través de “Imperio de la ley y convivencia: derechos humanos, justicia accesible y oportuna en toda Colombia y para todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2018), con el objetivo de fortalecer el sistema de justicia por medio de una cultura de legalidad y la instauración de mecanismos que visibilicen, digitalicen y consoliden la justicia, lo que permite un sistema más eficiente, con una política que garantice la aplicación de los derechos humanos. También, en 2018, el presidente Iván Duque firmó el decreto del Plan de Acción Oportuna (PAO), para el fortalecimiento de la prevención y la protección, individual y colectiva, de los derechos, la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país (Ministerio del Interior de Colombia, 19 de noviembre de 2018a), que a su vez conllevó la creación de la Comisión del PAO, integrada por el presidente, los ministerios del Interior, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional, el comandante de las Fuerzas Militares, el director general de la Policía Nacional y el director de la Unidad Nacional de Protección (Ministerio del Interior de Colombia, 19 de noviembre de 2018b).

No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, la paz fue incluida a través de título de “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, modificando los principales ejes de la paz a nuevos términos como legalidad, seguridad y justicia. Estos términos y categorías que generalmente en el discurso del presidente tienen muchos significantes vacíos, y en cambio sí justifican discursivamente su oposición al Acuerdo de Paz, han logrado replegar distintas demandas sociales, sobre todo y casi únicamente del espectro político que representa el presidente electo.

En esta línea, es menester precisar que, en términos estrictos, el Acuerdo de Paz suscrito en 2016 está revestido de legalidad y de validez, dado

que surtió todos los procesos solemnes para su efectiva institucionalización. El Congreso de la República, en el entramado procedimental, surtió todos los pasos jurídicos necesarios para tener vida jurídica. Asimismo, la Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad y validez del Acuerdo a través de sentencias como C-379 de 2016, C-699 de 2016, C-630 de 2017 y C-332 de 2017, entre otras. Igualmente, el Consejo de Seguridad y el Sistema de Naciones Unidas promueven los mecanismos de veeduría para la verificación del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia, dotándolo de legalidad y validez, dado que este no vulnera los estándares internacionales para la justicia transicional derivados de los principios rectores contra la impunidad de Louis Joinet (1997) como primeros referentes claves para los procesos políticos de transición hacia la paz.

Adicionalmente, al inicio de su mandato presidencial, Duque habría intentado modificar por medio de una reforma a la Justicia Especial para la Paz (JEP), objetando seis artículos de los 159 que componen el acuerdo, entre ellos, la Ley Estatutaria de la JEP; el artículo 7, referente a la reparación integral de las víctimas por su falta de claridad para la reparación; el inciso 8.ª del artículo 63, referente al acceso de verificación de miembros de grupos armados por la ausencia de límites para el Alto Comisionado de Paz; y el inciso 3.º del literal j del artículo 79, por falta de precisión en el papel de la Fiscalía frente a diligencias judiciales (*El Herald*, 10 de marzo de 2019). Dichas objeciones no fueron aprobadas por el Senado de la República ni por la Cámara de Representantes, y la Corte Constitucional, a su vez, negó las objeciones presidenciales, en concordancia con la decisión tomada por la rama legislativa.

Es por ello que diferentes organizaciones internacionales han manifestado su preocupación frente a la falta de disposición y cooperación del actual gobierno para la realización de informes y a la presencia de estos organismos en el país, tal y como fue señalado por la comitiva de la ONU: “el Gobierno colombiano, a través de la Cancillería, ha expresado la intención de debilitar la presencia o demandar el retiro de organizaciones especializadas de la ONU o programas de los órganos principales de dicha organización multilateral” (*El Espectador*, 26 de mayo de 2019). Igualmente, el movimiento ciudadano Defendamos la Paz solicitó al presidente Iván Duque, por medio de un comunicado, el restablecimiento en las relaciones con los países garantes del acuerdo: el exministro del Interior Juan Fernando Cristo, miembro del movimiento, afirmó que “hay una estrategia diseñada para desbarajustar el proceso de paz en materia internacional”, por lo tanto

el Gobierno nacional ha debilitado el papel de Cuba y Noruega, así como el del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (*Contagio Radio*, 7 de octubre de 2019).

En ese sentido, se evidencia la tensión en las relaciones, tras el pronunciamiento del presidente Duque, en febrero de 2020, en el que asegura que las Naciones Unidas se estaban extralimitando en sus funciones y metiéndose en terrenos que no le corresponde, o sosteniendo que tales informes constituían una intromisión a la soberanía nacional y respondiendo con desacuerdo a las recomendaciones planteadas por Michel Forst ante OHCHR (*Semana*, 27 de febrero de 2020). Esta situación se escaló cuando el informe del 4 de marzo de 2020, el Gobierno nacional, en cabeza de la canciller Claudia Blum, rechazó de manera enfática el informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos en el país; adicionalmente, el Gobierno canceló el convenio de asistencia técnica para el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) que tenía con la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (*El Espectador*, 26 de mayo de 2019). Cabe destacar que cuando Colombia, de forma soberana y autónoma, decidió ser parte del sistema de Naciones Unidas ratificando la carta fundacional, se comprometió con todos los mecanismos y sistemas de protección y veeduría internacional para el cumplimiento de los derechos humanos, aspecto en el que nuevamente el presidente Duque no solo desconoce la historia de Colombia como sujeto y Estado parte de los sistemas internacionales, sino que evidencia sus contradicciones y desinterés por la observancia y el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.

Por otro lado, el Parlamento Europeo expresó su preocupación al presidente Duque sobre las confrontaciones armadas y los asesinatos a los promotores de los derechos humanos. Además, la Delegación de la Unión Europea en Colombia realizó la campaña “Defendamos la vida” con el objetivo de visibilizar y proteger a los líderes sociales, que contó con el apoyo de once países comunitarios y la presencia de líderes sociales. Así mismo, según las solicitudes de la Comunidad Europea, se reafirma la importancia de apoyar y fortalecer el Sistema de Justicia Transicional (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, septiembre de 2019).

Aunado a lo anterior, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el informe anual para 2019, destacó la

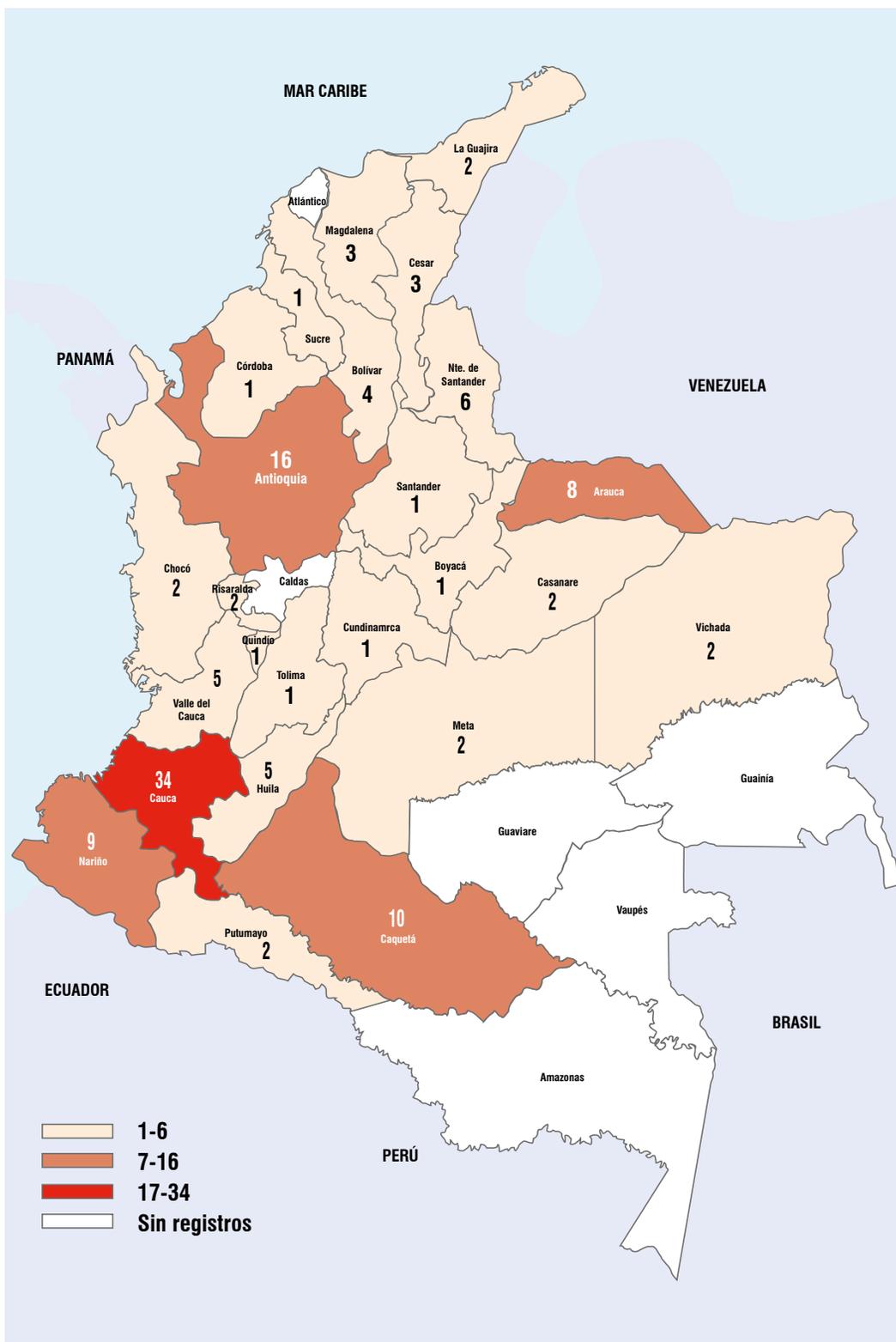
preocupación por las masacres y los asesinato de líderes sociales, defensores de derechos humanos, grupos étnicos, mujeres y población LGTBI, por los focos de violencia a partir de actividades ilícitas, por la violencia infantil y el aumento del conflicto armado, y por los casos desproporcionados de uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas contra el Gobierno. También aseguró que defender los derechos humanos sigue considerándose “una labor de alto riesgo en Colombia”, con la premisa de que los derechos humanos deben ser aplicados a todas las personas, sin distinción alguna. En este contexto, los derechos se convierten en privilegios para determinada población y cualquier intento de su promoción es fulminado con un fin violento (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, febrero de 2020).

Por otro lado, voceros de 500 organizaciones sociales³, en concordancia con el Informe anual de la CIDH de 2018, presentaron ante el Parlamento Europeo un documento que recopila las acciones emprendidas en el primer año de gestión del gobierno Duque en materia de derechos humanos. En este se esbozan los principales desafíos contemporáneos para Colombia que se orientan en un eje común, las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, no se ha determinado una política que plantee soluciones; al contrario, la política de defensa y seguridad nacional que se rige en un sentido de militarización establece, como se vio con la política de seguridad democrática, mayor presencia de actores armados legales e ilegales, vulneración a las normas humanitarias, violaciones de derechos y, consecuentemente, reducción de los espacios de promoción de garantías.

Así mismo, el Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (2020, p. 315) presenta un informe donde expone los departamentos más afectados por la violación de derechos humanos: Cauca, con 302 victimizaciones; Valle del Cauca, con 115 victimizaciones; y Chocó, con 73 victimizaciones. Estas zonas, por las disputas entre paramilitares por el territorio y los desplazamientos de la población civil, la amenaza y agresión constante hacia los líderes sociales, la presencia de multinacionales que buscan implementar megaproyectos de extractivismo con repercusión medioambiental e ilegal, el incumplimiento a los acuerdos para la reparación y el abandono estatal por la ausencia de autoridades, se convierten en focos para la vulneración de derechos (Mapa 1).

³ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (2019).

Mapa 1. Asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en 2019



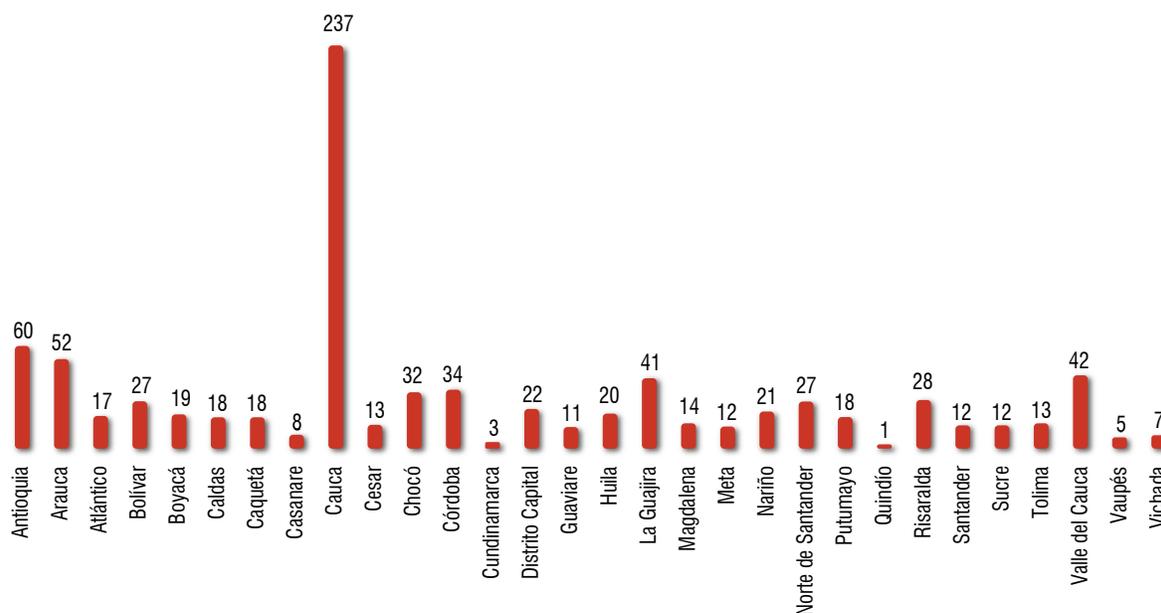
Fuente: Somos Defensores (2020).

La protección a los líderes sociales y defensores de los derechos humanos ha sido uno de los puntos de más sensibilidad y vulnerabilidad en el actual gobierno. Para junio de 2020, el Partido FARC denunció públicamente el asesinato de 214 excombatientes desde la firma del Acuerdo de Paz. Así mismo, Athemay Sterling, abogado y defensor de derechos humanos, expresó un rechazo ante la falta de garantías en materia de seguridad y protección que ha conllevado el asesinato de 721 líderes sociales durante el gobierno Duque, quien ha reestructurado el manejo de esta problemática a través del Plan de Acción Oportuna (PAO), cuando el Acuerdo de Paz había establecido mecanismos como Comisión Nacional de Garantías o el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

Esto coincide con el inicio de los dos primeros años de gobierno de Duque, empero, ciertamente, en Colombia la debilidad institucional manifiesta ha generado la desprotección histórica de los líderes sociales y las víctimas del conflicto. Diferentes organizaciones, como Indepaz, mantienen un registro de los líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020 que se actualiza constantemente, el cual evidencia que han sido 186 las víctimas, según registro, hasta agosto del presente año, siendo las zonas más afectadas Cauca, Antioquia, Huila, Nariño, Putumayo, Santander y Norte de Santander (Indepaz, 2020).

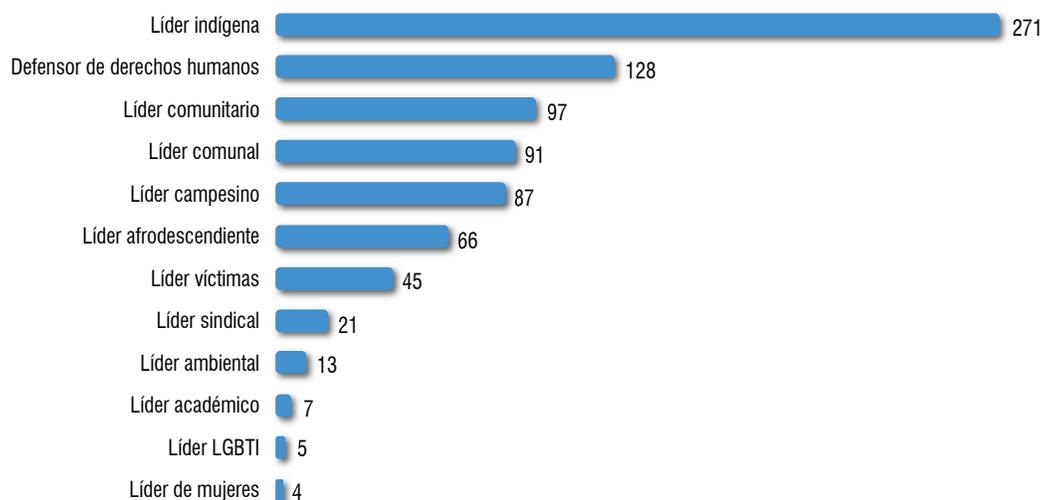
Igualmente, la ONG Somos Defensores presentó en su Boletín Trimestral (SIADDHH) un informe sobre la situación de los derechos humanos en el país en comparación a 2019, donde se alerta de un incremento, casi del doble, de los asesinatos a la población, así como otros tipos de agresión: amenazas, atentados, detenciones arbitrarias, judicializaciones, desapariciones forzadas y robos de información sensible. La ONG, a través de su sistema de información, confirmó que para el periodo de enero a marzo de 2020 se habrían llevado a cabo 197 agresiones individuales contra 187 personas con liderazgo, identificado como presuntos responsables de los hechos de violencia en el 45% de las veces a los grupos paramilitares, en el 37% se desconoce el autor, en el 7% a la Fuerza Pública, en el 8% existiría responsabilidad de las disidencias de las FARC, en el 2% la presunta responsabilidad sería del ELN y otro tipo de actores tendrían la responsabilidad en el 1% (Somos Defensores, 2020) (gráficos 2 y 3).

Gráfico 2. Agresiones por departamento (2019)



Fuente: Somos Defensores (2020).

Gráfico 3. Agresiones según el tipo de liderazgo (2019)



Fuente: Somos Defensores (2020).

Finalmente, en relación con la reforma rural integral del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en el Plan de Desarrollo fue incorporada la “Ruta Futuro”, una política integral para el problema del tráfico de drogas, con un énfasis nuevamente en la seguridad. Así mismo, el Gobierno nacional ha priorizado estrategias como la aspersión

aérea y la erradicación forzosa, en lugar del direccionamiento de políticas hacia la sustitución. Para 2019, Jorge Iván Ramos, delegado del partido FARC en el PNIS, expresaba que todas las instancias de este programa, contenidas en el Decreto 896 de 2017, estaban suspendidas (*El Espectador*, 23 de julio de 2020). Esto coincide con el tercer balance sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz realizado por el Instituto Kroc (abril de 2019), el cual reafirma que el proceso de implementación ha sufrido una ralentización, ya que, a febrero de 2019, el 69% de los compromisos en el Acuerdo Final están en proceso de implementación, mientras que un 31% de compromisos no ha iniciado implementación.

Ahora bien, pese a que el Consejo Nacional de Reincorporación, a través de programas socioeconómicos, constituidos en la política de Paz con Legalidad, se ha encargado de incentivar proyectos productivos que favorecen a los excombatientes en procesos de reincorporación, la Contraloría General de la República presentó el cuarto informe de seguimiento a los dineros destinados para el posconflicto durante la vigencia 2019, en el cual se comprobó que en ninguno de los años de implementación se ha ejecutado la totalidad de los recursos previstos por año en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, igualmente, en que menos del 1% de la ejecución en 2019 ha sido financiada con recursos del Sistema General de Participaciones. (Contraloría General de la República, julio de 2020)

Con esto se evidencia retrasos significativos en la ejecución de recursos y, consecuentemente, en la implementación de lo pactado para la construcción de paz y para la reconstrucción del tejido social roto por la violencia.

A su vez, es importante destacar que, en términos de Estado social de derecho, el interés nacional por la paz, instituido e institucionalizado de forma categórica a través de la Constitución Política de Colombia de 1991 y de todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, ha estado vigente en todos los gobiernos colombianos. Las posturas ideológicas y los intereses del gobierno y de su partido político han contribuido al detrimento de la imagen proyectada por el país en el gobierno de Santos, una ruptura que se opone a la identidad nacional de la paz y a la legitimidad del país frente a los acuerdos firmados en La Habana. Las numerosas contradicciones entre el discurso, los documentos oficiales y las acciones del presidente Duque han promovido una profunda incertidumbre y desconfianza de agencias e instituciones de las Naciones Unidas y de la

Unión Europea, entre otros actores, sobre los compromisos del Estado colombiano con la comunidad internacional en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Rol de las Fuerzas Militares frente al interés nacional de la consolidación democrática y frente a la sostenibilidad de la paz

En esta segunda parte se analiza la consolidación de la identidad internacional de Colombia como un Estado cumplidor y garante de los derechos humanos y que practica o respeta las disposiciones del derecho internacional humanitario, así como la construcción del interés nacional de la democracia y la paz a partir del rol institucional de sus Fuerzas Militares. En relación con este último, el establecimiento de la democracia para la consolidación de la paz presenta desafíos puntuales para sus Fuerzas Militares, los cuales se presentarán a continuación.

En el contexto de mitad del siglo XX, surgen en Colombia guerrillas que tienen como origen los múltiples desacuerdos hacia la ideología conservadora y la lucha política contra los arreglos bipartidistas del Frente Nacional y a favor de la apertura de vías de participación democrática. Estos movimientos guerrilleros lograron materializar la idea de establecer una fuerza militar que combatiera al Estado. En ese sentido, la acción revolucionaria emergió desde grupos campesinos que se movilizaban de manera violenta con un objetivo político. Así, para las décadas de los años sesenta y setenta surgen diversos grupos insurgentes, tales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) como guerrillas de primera generación; y el M-19 y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) como guerrillas de segunda generación (Cadavid, 2019).

Ahora bien, pese a la evolución del conflicto y sus diferentes dinámicas, con la firma del proceso de paz con las FARC-EP no solo finaliza el enfrentamiento de este grupo insurgente con el Estado colombiano y sus ciudadanos, sino que también enmarcan nuevos mecanismos para avanzar en el establecimiento de la democracia *–state building–*, principalmente, a partir del fortalecimiento de todas sus capacidades estatales y de sus instituciones para con ello garantizar los derechos y las libertades de sus nacionales (Vera, Prieto y Garzón, 2019).

En ese orden de ideas, las instituciones (normas, valores, organizaciones) son limitaciones establecidas por los individuos y las sociedades, las

cuales estructuran sus interacciones (North, 1993). En ese sentido, para cualquier actor gubernamental en cuya función repose aplicar el monopolio de la fuerza estatal desde la visión weberiana, el mecanismo institucional que delimita el uso de la fuerza son los derechos humanos. Este punto de referencia da legitimidad a las Fuerzas Militares en dos vías. Primero, mediante el establecimiento de la seguridad sobre la base del reconocimiento de las libertades y los derechos, los que permiten la consolidación de los procesos democráticos; y segundo, fundamentar la seguridad desde los valores y principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas, que le da credibilidad interna y legitimidad política a la institución castrense. De este modo, la legitimidad del Estado colombiano se construye desde y junto con la legitimidad de sus Fuerzas Militares.

En este contexto, desde 2011, las Fuerzas Militares transitan por un proceso de transformación en aras de “mejorar su efectividad y sostenibilidad para garantizar las capacidades necesarias para afrontar los retos y amenazas que se presentan hoy en día a nivel nacional e internacional” (FIP, 12 de diciembre de 2018, p. 5). Por lo tanto, el proceso de transformación demanda un cambio progresivo en su doctrina y estructura interna en pro de la construcción de la legitimidad institucional. En este sentido y siguiendo a Rivera-Páez (2019), la legitimidad militar desde una mirada occidental se articula desde los postulados de la modernidad: “(i) el respeto a los valores democráticos y a la democracia como forma de gobierno, (ii) la protección de los derechos humanos (DD.HH.) y (iii) la búsqueda del Estado social de derecho como forma de organización suprema” (p. 219).

Así, en el contexto actual, la debilidad institucional aún presente en diversas zonas y la ausencia del Estado en algunas de las regiones periféricas del territorio nacional generan un desafío para las Fuerzas Militares, asignándole un rol fundamental para la construcción institucional del Estado y de su democracia. Estas debilidades y fracturas en los sistemas de gobernanza nacional ralentizan e impiden que el sistema democrático responda a sus principios e ideales normativos, tales como la equidad y la inclusión, y el goce de los derechos y obligaciones para todas las personas.

El fortalecimiento de la democracia desde sus Fuerzas Militares se debe inscribir sobre la base de una estrategia general de desarrollo institucional encaminada hacia un marco de acciones coherentes bajo una visión estatista. Es así como, según el artículo 217 de la Constitución de 1991, el aparato jurídico del Estado colombiano establece en sus Fuerzas Militares la responsabilidad de garantizar el orden constitucional en todo el territorio nacional. Así,

desde la seguridad territorial, se pasará a establecer otras entidades estatales en donde las personas, el libre pensamiento, los bienes y los capitales puedan circular y establecerse. Según el planteamiento anterior, el fortalecimiento de la democracia en zonas o territorios en transición de un conflicto armado hacia la paz depende de instaurar primordialmente las facultades para la gobernanza estatal fundamentada en la interacción y relación con otros actores públicos y privados. Es decir, no solamente dotar a estos territorios de la infraestructura básica de un Estado (servicios públicos), sino a la capacidad de la sociedad para gobernarse y protegerse (Calderón y López, 2019).

Adicionalmente, uno de los elementos centrales posterior a un conflicto armado es el proceso de reinserción de los miembros del grupo desmovilizado a la vida civil. Es por ello, que resulta de vital importancia el rol de las Fuerzas Militares como garantes de la seguridad en la transición de los desmovilizados hacia la vida civil democrática y el establecimiento de sistemas económicos lícitos que reemplacen las antiguas economías y prácticas criminales, subversivas y terroristas. También el de brindar seguridad a los diversos agentes y actores que facilitan la cooperación internacional, y a las misiones para el retorno de los desplazados y refugiados, así como a los organismos verificadores de la implementación de los acuerdos. En ese sentido, la falta de garantías y ralentización del cumplimiento de lo pactado se ha evidenciado en la nueva reconfiguración de grupos armados y disidencias de la exguerrilla de las FARC-EP, que han aumentado su presencia en zonas vulnerables como el Bajo Cauca, Chocó y Norte de Santander, conllevando una “reinstalación de la guerra”, nuevos picos de violencia, asesinatos, desplazamiento y reclutamiento infantil (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos *et al.*, septiembre de 2019).

Por último, la consolidación de la paz enfrenta el desafío de limitar la capacidad del narcotráfico como financiador y sostenedor del conflicto y la violencia. Históricamente se observa que el narcotráfico ha estado “ligado con la generación de conflicto debido a la instalación de una economía de guerra proveedora de los recursos económicos que sostienen el enfrentamiento armado en contra del Estado” (Grosso, 2012, p. 105). En la actualidad, el impacto de la economía criminal del narcotráfico ha implicado la persistencia del conflicto en diversas zonas del país, sosteniendo a diversos grupos y actividades ilegales en territorios antes ocupados por grupos paramilitares y guerrilleros, y generando nuevos ciclos de violencia, violación a los derechos humanos, atraso en las regiones y pobreza estructural, entre otras múltiples consecuencias. Sumado a esto, se plantea la

necesidad imperante de neutralizar las acciones de los grupos insurgentes y del crimen organizado que hoy día se disputan el control territorial –vació de poder (Benzing, 2019)– de los lugares históricos que fueron fortines de las FARC-EP. El sistema de amenazas persistente (SAP) plantea la existencia como agentes generadores de violencia al narcotráfico, los grupos delincuenciales disidentes, la minería criminal y otras posibles amenazas transnacionales.

Esto implicará la conducción de operaciones militares renovadas, que asuman el uso de nuevas tecnologías, no solo apuntando a la captura de las estructuras de producción de base de coca, sino hacia las estructuras financieras y del lavado de activos en donde se concentra el poder del narcotráfico. A su vez, desde la experiencia acumulada en el capital humano de sus efectivos, estas pueden liderar y conducir operaciones en el marco del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. De esta manera, para avanzar en los procesos de construcción de la paz en Colombia es de vital importancia reducir el impacto de estas economías ilegales desplegando todas las virtudes y atributos de la misión multidimensional de las Fuerzas Militares.

Rol de las Fuerzas Militares en la construcción de una identidad nacional basada en los estándares internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario

Como se ha señalado en líneas anteriores, las Fuerzas Militares son un actor nacional central en la consolidación del interés nacional de la paz. Aunado a esto, su rol protagónico no solo se suscribe al contexto doméstico, sino que, a su vez, funge como actor estratégico para la proyección del liderazgo de Colombia en la región y de su identidad como un Estado que protege y respeta los derechos humanos. A continuación, se presentan tres aspectos en los que las Fuerzas Militares pueden ejecutar un rol vital para alcanzar el objetivo mencionado.

Como un primer aspecto, durante la última década, Colombia ha ejercido desde sus Fuerzas Militares un liderazgo regional en materia de cooperación en seguridad y defensa. Luego de alcanzar grandes logros militares en la lucha contra los diversos actores armados guerrilleros y paramilitares, y contra actores de crimen organizado – narcotráfico, minería ilegal, secuestro, etcétera–, las Fuerzas Militares han fortalecido la imagen internacional de la nación colombiana que ha transitado en la última década de ser un

país “problema” a un país modelo “cooperante”. Es por estos importantes resultados que desde el gobierno del presidente Santos, en el escenario de la cooperación internacional, Colombia pasó de ser receptor de seguridad –EE. UU., Israel y Reino Unido– a ejercer un rol de liderazgo en la región desde la diplomacia de la seguridad y la defensa ejecutada desde el mecanismo de la cooperación triangular.

Bajo su gobierno se institucionalizó y se elevó al nivel de “estatus estratégico de la cooperación internacional dentro de la política exterior colombiana” (Tickner, diciembre de 2016, p. 7), ofreciendo asistencia y cooperación en siete áreas: “desarrollo organizacional, lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, derechos humanos y derecho internacional humanitario, y capacidades operativas” (Ministerio de la Defensa de Colombia, 2013). Gracias al fortalecimiento de Colombia como un “exportador de seguridad” (Vera, 2017), se ha potenciado la imagen de país como líder en la región en términos de la diplomacia para la seguridad y la defensa para la reducción de amenazas transnacionales.

Aunado con el punto anterior, se suscribe un segundo aspecto para fortalecer la construcción identitaria nacional basada en los derechos humanos, esto es, la transformación en la percepción de las relaciones civiles-militares en el marco del posconflicto. Luego de más de 50 años de conflicto y de un siglo XX atravesado por escenarios violentos, algunos integrantes activos o no activos de las Fuerzas Militares han estado involucrados en diversos episodios en los cuales algunos miembros han ejecutado acciones y operaciones militares donde se han afectado la libertad de los nacionales⁴ o, en la peor de las situaciones, se ha terminado con la vida de colombianos⁵. Estas acciones han fragmentado la confianza ciudadana y ha puesto en duda su institucionalidad. Ahora bien, en aras de construir legitimidad institucional en los connacionales, para las Fuerzas Militares, las interacciones y relaciones civiles-militares son un eje fundamental. Según Bettina Benzing (2019, p. 69), la OCDE hace las siguientes recomendaciones para alcanzar tal propósito:

- Crear confianza y alianzas entre el gobierno, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil en temas de seguridad y justicia.
- Mejorar la capacidad de investigación de la sociedad civil y su rol en la representación de las opiniones de las comunidades locales.

⁴ Por ejemplo, los recientes casos de seguimiento ilícito a periodistas y líderes sociales y la violación de niñas indígenas por parte de soldados.

⁵ En este aspecto, los llamados “falsos positivos” (*body count*).

- Desarrollar la capacidad técnica de las organizaciones de la sociedad civil para brindar asesoramiento sobre políticas y servicios de seguridad y justicia.
- Construir grupos más amplios a favor de RSSD, aumentando la cobertura de los medios y la conciencia pública.
- Facilitar el surgimiento de una sociedad civil más amplia y más representativa.

En virtud de lo anterior y en el contexto de transformación institucional que cursan las Fuerzas Militares en la actualidad, es importante fortalecer las relaciones civiles-militares sobre la base de innovaciones conceptuales que superen la relación amigo-enemigo que se tejió con la sociedad civil por causa del conflicto armado. Así, las estrategias y referentes conceptuales son: alianzas público-privadas, cooperación y capacitación, foros de discusión, comunicación, diversidad e inclusión, los que podrán ser catalizadores de nuevas estrategias de relacionamiento con la sociedad civil y sus diferentes expresiones. Para este punto, es clave tener como referente las relaciones cívico-militares que se desarrollaron en las zonas del país donde el Estado únicamente pudo llegar con las Fuerzas Militares, lo que generó que la representación del Estado y de sus bienes y servicios fueran abordados y desarrollados por la institución castrense.

De este modo, como un tercer aspecto y partiendo de los derechos humanos como referente cognitivo, las Fuerzas Militares pueden adherirse al debate actual frente a los nuevos enfoques en la lucha contra las drogas aportando los insumos y conocimiento contextual que han recogido y que han adquirido tras décadas de confrontación armada frente al narcotráfico. Desde 2011 y hasta la actualidad, la Comisión de Narcóticos de las Naciones Unidas lidera un importante debate sobre la lucha contra las drogas y el narcotráfico. Esta tiene como objetivo evaluar la estrategia internacional antidroga que hasta ahora ha sido ejecutada bajo un enfoque prohibicionista y punitivo. La falta de resultados de estas políticas coercitivas y represivas en más de sus cincuenta años de existencia ha suscitado el surgimiento de nuevos enfoques (Bedoya Jiménez, 2016) y nuevas estrategias que en solitario han aplicado algunos Estados, por ejemplo, Portugal y Uruguay (Cunial, 2013).

Según el Observatorio de Drogas, un cambio de paradigma en la lucha contra las drogas y el delito basado en los derechos humanos debe asumir los siguientes elementos: prevención en la reducción de los daños (dependencia, sobredosis por consumo y transmisión de enfermedades); inversión social en comunidades marginadas y con pocas oportunidades; y 3) el desarrollo de políticas públicas que busquen la dignificación y desarrollo del ser

humano (Bedoya Jiménez, 2016). A su vez, para Ramírez (2017) debe existir un compromiso de “romper el silencio frente al fracaso” (p. 331) del sistema internacional, de los actores gubernamentales y civiles, y de los esfuerzos de sus cuerpos de seguridad y defensa en esta lucha. Esto con la finalidad de debatir sus resultados y analizar nuevos caminos y alternativas desde miradas interdisciplinarias y multienfoques, que no solo tengan en cuenta los procesos de gubernamentales y administrativos *top-down* para la construcción de las nuevas alternativas para avanzar en la solución al problema de las drogas, sino que apunten a procesos *bottom-up*, tales como los contextos participativos, basados en las libertades, que involucre a diversos actores sociales y civiles, y que abandonen los esquemas culturales frente a la hoja de coca y a sus consumidores.

A su vez, estos diversos enfoques basados en los derechos y las libertades, la seguridad humana, la salud y la reducción de riesgos fueron plasmados en el Acuerdo de Paz, punto 4, “Solución al problema de las drogas ilícitas”. El Ministerio de Salud (29 de mayo de 2019), en cabeza de este informe, señala en relación con el rol de la seguridad y la protección que deben ejercer los organismos estatales que:

Para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades.

Aunado a lo anterior, es menester mencionar que las Fuerzas Militares se constituyen como una institución absolutamente cardinal para la implementación de los puntos concertados en el Acuerdo de Paz y en el sostenimiento de estructuras que permiten el goce y ejercicio democrático, empero, esto se subordina a las decisiones y visión del Ejecutivo, por lo que los recursos y el saber acumulado de la institución castrense están de cierto modo desaprovechados por el actual gobierno.

En la misma línea, pese a los avances que en esta materia fueron adelantados en el gobierno de Santos, para Sandra Borda, el gobierno de Iván Duque “decidió abandonar la estrategia de buscar una reforma del régimen internacional antidrogas que había iniciado el anterior y, en cambio, optó por suscribir el prohibicionismo trumpiano sin mucha reflexión” (1 de abril de 2019). Es por ello que surge la imperante necesidad de cuestionar desde

las Fuerzas Militares la permanencia en una estrategia que solo instrumentaliza la institución para salvaguardar el bienestar, la seguridad y los intereses de unos pocos países.

Por ello, desde el posicionamiento regional que tiene en la actualidad las Fuerzas Militares, se puede aunar esfuerzos y procesos hacia el tránsito de nuevos enfoques en la lucha contra la droga, donde exista corresponsabilidad tanto en países productores como en países consumidores. Así, es importante apuntar a enfoques que propendan por la reducción de daños y donde, a su vez, los países puedan gozar de independencia y autonomía nacional para la formulación de sus propias políticas dentro de un marco regulatorio internacional, y no como ha sido la realidad colombiana, donde su política exterior se ha condicionado durante varias décadas sin ningún planteamiento crítico por la política antidrogas de los Estados Unidos (Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, 2017, pp. 1-3). Como afirma Ramírez (2017): “ni la ideología ni la conveniencia deberían reemplazar la evidencia científica en la construcción de una política cuyo objetivo debería ser la reducción de daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad” (p. 332).

Por lo tanto, una postura racional indicaría que si Colombia no recibe mayores beneficios pese al constante alineamiento a las posturas norteamericanas, es mejor intentar estructurar y promover una política más autónoma y que satisfaga mejor los intereses para la nación (Borda, octubre de 2019). No así, la guerra de desgaste a la que son sometidas las Fuerzas Militares por causa de este enfoque obtuso, que trunca el avance institucional y la obtención de resultados en otras áreas de mayor impacto para el Estado, como lo son la reducción de los crímenes ambientales, el control territorial fronterizo frente al tráfico de personas o la migración ilegal, y la preservación de la biodiversidad y de los recursos ambientales.

Conclusiones

Colombia, históricamente, ha definido en su política constitucional la importancia de reconocer, promover y garantizar los derechos humanos a través de la suscripción de tratados y la adopción de regímenes internacionales. Empero, la proyección de la identidad nacional en Colombia, a través de la política exterior, se ha visto afectada por la búsqueda de una resolución al conflicto armado, el problema del tráfico de drogas y las olas de violencia, enmarcadas históricamente en dinámicas de seguridad y *securitización*, políticas que podrían abordarse por medio de perspectivas multidimensionales

en aras de hacer un comprensión y proyección hacia los problemas nacionales desde un enfoque de derechos humanos. Asimismo, la ausencia de una política de Estado, pero sobre todo de los gobiernos de turno, frente la paz y frente a los derechos humanos fomenta identidades confusas de Colombia ante la comunidad internacional. De tal forma y aunado a la debilidad institucional colombiana, genera que los gobiernos sectarios delimiten discrecionalmente los componentes y principios que regirían las políticas en el marco internacional y establezcan espacios que en la práctica se traducen en la falta de reconocimiento de minorías o pequeñas comunidades, el desconocimiento en las políticas sociales, la ausencia institucional y propiciando la vulneración de los derechos humanos.

En ese contexto, se resalta la importancia de la transformación del enfoque político a través de la implementación de los acuerdos de paz, que permitan establecer una nueva perspectiva para abordar la problemática interna en el país. Esto se proyectó por medio del enfoque hacia la dignificación de las víctimas del conflicto, diferenciando el papel de los actores y creando así multiplicidad de variables para el establecimiento de una solución política duradera del conflicto armado. En ese sentido, se considera de gran relevancia acatar las recomendación de organizaciones y de la comunidad internacional, permitiendo que a través de la implementación del Acuerdo de Paz se puedan superar los retos en materia de derechos humanos, adaptando las políticas de gobierno con base en la identidad de la sociedad colombiana y partiendo de la experiencia de violencia y conflicto y de la nueva necesidad del país por consolidar el escenario de la paz. Esto le permitirá, en primer lugar, establecerse como un país que cumple sus compromisos, proyecta estabilidad y respeto hacia los derechos, está dispuesto participar en dinámicas de cooperación y tiene posibilidades de liderar procesos relevantes en el sistema internacional.

Ahora bien, la diplomacia y la política exterior desplegada por el presidente Santos en aras de lograr la paz, de mejorar los estándares internacionales de cumplimiento a los derechos humanos, y de lograr el reconocimiento del conflicto armado, el reconocimiento imperativo de dignificar a las víctimas del conflicto, la apertura al diálogo social y la protección a los líderes y activistas de derechos humanos, entre otros aspectos logrados en el anterior gobierno, permitieron construir una imagen identitaria de una Colombia comprometida con los problemas estructurales sociales y con una lectura o enfoque de reivindicación que proyectaba como un Estado interesado por los derechos humanos como instituciones de organización social y de bienestar colectivo.

De tal forma que el mejoramiento sobre la legitimidad y credibilidad de Colombia ante la comunidad internacional como un Estado respetuoso y cumplidor de los derechos humanos fue desechada o desconocida por el actual gobierno del presidente Duque. Así entonces, con el nuevo gobierno de Duque, la desprotección de los líderes sociales, la apatía y negligencia para la disposición de recursos orientados a garantizar la implementación de los acuerdos de paz y las confrontaciones abiertas contra los sistemas multilaterales y agencias de protección a los derechos humanos generan un cambio de percepción y de identidad que proyectaba Colombia. En consecuencia, tales características del actual gobierno con relación a los problemas sociales han impactado la identidad nacional, pero, es menester realizar un análisis prospectivo sobre el restante periodo presidencial en aras de fortalecer los puentes de entendimiento social y político.

En relación con las Fuerzas Militares, el retorno del actual gobierno a la construcción del interés nacional de la paz sobre la base de postulados ideologizados de la seguridad nacional y no sobre el fortalecimiento y la independencia de las instituciones estatales, reduce todos los esfuerzos estatales y de sus connacionales, así como el apoyo recibido internacionalmente para la construcción de la paz. La instrumentalización por parte de actores nacionales de las Fuerzas Militares para fines políticos perpetúan las visiones conflictivas (amigo-enemigo) sostenidas durante varias décadas, afectando con ello la transformación institucional emprendida y desviándola de su misión de garantizar los valores democráticos, las libertades y los derechos humanos. Esto, reconociendo las importantes labores y roles que la institución castrense ha desempeñado en el escenario nacional al representar al Estado y al permitir el sostenimiento democrático y la forma de Estado, pero también en el escenario internacional exportando saberes acumulados y proyectando un ejercicio de cooperación sobre los problemas y amenazas comunes a las naciones.

Recomendaciones

En primer lugar, se debe acelerar el ritmo de implementación de los acuerdos; el retraso y la obstaculización en el cumplimiento de los compromisos ha provocado la imposibilidad de desarrollo de tareas necesarias, como los informes de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), vitales para la evaluación del proceso y para el complejo camino de la reconciliación nacional. De tal forma, el Ejecutivo debe reconocer las obligaciones internacionales del Estado y, en consecuencia, disponer de recursos

suficientes tanto para garantizar lo acordado, como para generar políticas amplias e incluyentes con los distritos y complejos intereses de la plural sociedad colombiana.

En segundo lugar, se debe fortalecer jurídicamente el Acuerdo de Paz a través de la labor del Gobierno y el Congreso de la República en la aprobación de leyes y normas necesarias para el marco de implementación del acuerdo, identificando a las víctimas de la construcción de paz como el objeto referente de las políticas e incluyendo los enfoques transversales en derechos humanos, género, étnico y territorial (Instituto Kroc, abril de 2019).

En tercer lugar, el Gobierno debe respetar y procurar hacer efectivos los mecanismos de verificación, monitoreo y resolución de conflictos que otorgan garantías sociales, ante la comunidad internacional, sobre el cumplimiento de los acuerdos, lo que podría generar un componente estabilizador, con base a la vigilancia y acompañamiento del proceso, analizando si las acciones emprendidas cumplan las lógicas de los territorios y los factores de estabilización (Instituto Kroc, abril de 2019). Además, es clave que, desde abajo, a través de un diálogo abierto e incluyente, se vinculen las comunidades minoritarias y más afectadas por las dinámicas del conflicto participen en el proyecto de desarrollo social y de propuestas programáticas para generar condiciones sociales y políticas orientadas al respeto y garantía de los derechos humanos.

Se recomienda a las Fuerzas Militares avanzar en la transformación y modernización de sus roles frente al interés nacional de la construcción de paz y el establecimiento de la democracia sobre la base de la legitimidad institucional que brindan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Así mismo, promover el conocimiento y los saberes de las Fuerzas Militares como componente de la política exterior del país y así proyectar liderazgos en asuntos de seguridad regional y contra las nuevas amenazas. Finalmente, se exhorta a promover innovaciones en la lucha contra la droga y el narcotráfico a partir de los nuevos enfoques basados en los derechos humanos, la seguridad humana y la reducción de riesgos.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Marzo de 2010). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2009_esp.pdf.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Febrero de 2020). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia durante el año 2019. Recuperado de: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019>.
- Arias, L. (2009). La identidad nacional en tiempos de globalización. *Educare*, 13(2), 1-10. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4781049>.
- Bedoya Jiménez, M. A. (2016). La lucha contra las drogas: Fracaso de una guerra, comienzo de una nueva política. *Drugs and Addictive Behavior*, 1(2), 237-254.
- Benzing, B. (2019). La transformación de las FF. MM. en el espejo de los nuevos y antiguos desafíos políticos y sociales después de la paz; una perspectiva nacional e internacional. *Fuerzas Militares*, 61.
- Borda, S. (1 de abril de 2019). Trump, drogas, Duque: no hemos aprendido nada. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sandra-borda-guzman/trump-drogas-duque-no-hemos-aprendido-nada-columna-de-sandra-borda-guzman-344532>.
- Borda, S. (Octubre de 2019). Duque y su política exterior: bienvenidos al pasado. *Spreaker*. Recuperado de: <https://www.spreaker.com/user/revistasemana/columna-revista-arcadia-octubre>.
- Cadavid, E. S. (2019). *Historia de la guerrilla en Colombia*. Recuperado de: <http://ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>.
- Calderón, C. Á. y López, D. C. C. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la Nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa. *Fuerzas Militares*, 181.

- Cambio. (25 de septiembre de 2000). *La paz en el filo de la navaja*. Recuperado de: <https://www.coljuristas.org>.
- Cardona Cardona, D. (2001). La política exterior de la Administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), 53-74. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.03>.
- Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz. (2020). Inspección somera al exterminio de los gérmenes de una sociedad humana. *Noche y Niebla*, 60, 303-327. Recuperado de: <https://www.nocheyniebla.org/wp-content/uploads/2020/05/noche-y-niebla-60-web.pdf>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (Octubre de 2018). *Los registros estadísticos del conflicto armado colombiano*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/un-viaje-por-la-memoria-historica/pdf/cifras.pdf>.
- Colprensa. (24 de agosto de 2016). Los intentos frustrados de firmar la paz con las Farc. *El Colombiano*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/los-intentos-frustrados-de-firmar-la-paz-con-las-farc-LK4851580>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1994). Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/cap.IV.htm>.
- Consejería Presidencial para los DD.HH. y Sistema Nacional de Derechos y DIH. (2015). Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034. Recuperado de: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado el 23 de junio de 2020 de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-0/articulo-1>.
- Contagio Radio. (7 de octubre de 2019). Duque y su estrategia internacional para desajustar el proceso de paz. Recuperado el 27 de junio de 2020 de <https://www.contagioradio.com/duque-y-su-estrategia-internacional-para-desajustar-el-proceso-de-paz/>.
- Contraloría General de la República. (Julio de 2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las

- metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>.
- Cunial, S. (2013). Reformas en las políticas de drogas: Apuntes a partir de las experiencias en Argentina y Portugal. En *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad. (Septiembre de 2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Recuperado el 24 de julio de 2020 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>.
- El Espectador*. (26 de mayo de 2019). Un encuentro poco diplomático entre la Cancillería y la ONU. Recuperado de: <https://www.elespectador.com>.
- El Espectador*. (23 de julio de 2020). Reclutamiento forzado: un delito que ningún grupo armado ha reconocido en Colombia. Recuperado el 27 de junio de 2020 de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/prioridad-del-gobierno-duque-mas-erradicacion-menos-sustitucion-de-cultivos-de-coca-articulo-857647/>.
- El Heraldó*. (10 de marzo de 2019). Duque objeta seis artículos de JEP y anuncia reforma constitucional. Recuperado el 26 de junio de 2020 de <https://www.elheraldo.co/colombia/duque-objeta-seis-articulos-de-jep-y-anuncia-reforma-constitucional-606178>.
- FIP. (12 de diciembre de 2018). *La transformación del Ejército Nacional. Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1715>.
- González, N. C. y Benavides, F. M. (2017). La América Latina del siglo XXI, de la pluralidad al nacionalismo energético. *Visioni LatinoAmericane*, 16, 43-62.

- Grosso, E. C. (2012). La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (12), 97-109.
- Indepaz. (2020). *Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/>.
- Instituto Kroc. (Abril de 2019). *Hacia una paz de calidad en Colombia* (3). Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf.
- Joinet, L. (1997). Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y conjunto de principios para la protección y promoción de los DD. HH. mediante la lucha contra la impunidad. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>.
- Milner, H. V. y Keohane, R. O. (1996). Internationalization and domestic politics: An introduction. *Internationalization and domestic politics*, 3-24.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2013). *Diplomacia para la seguridad: La estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT*. Department of Conferences and Meetings Management, OAS. Recuperado de: www.scm.oas.org/pdfs/2013/RM00151S.ppt.
- Ministerio de Salud de Colombia. (29 de mayo de 2019). *Propuesta metodológica para la revisión, ajuste o construcción participativa de la política pública frente al consumo de sustancias psicoactivas*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/Revision-ajuste-Politica-Publica-consumo-spa.pdf>.
- Ministerio del Interior de Colombia. (19 de noviembre de 2018a). Decreto 2137 de 2018. Recuperado el 22 de mayo de 2020 de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>.
- Ministerio del Interior de Colombia. (19 de noviembre de 2018b). *Presidente Duque firmó el decreto del Plan de Acción Oportuna (PAO) para la prevención y protección para los defensores de DD.HH., líderes sociales, comunales y periodistas*. Recuperado el 22 de mayo de 2020, de <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/presidente-duque-firmo-el-decreto-del->

plan-de-accion-oportuna-pao-para-la-prevencion-y-proteccion-para-los-defensores-de-derechos-humanos-lideres-sociales-comunales-y-periodistas.

Morgenthau, H. J. (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Revisado por Thompson, K. W. y Clinton, W. D. Boston: Mc Graw Hill Higher Education.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pardo, R. (1994). Algunos aspectos de la política exterior colombiana en la administración Samper. *Colombia Internacional*, (27), 3-8. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint27.1994.00>.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria en Sudamérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-236). Bogotá: Editorial Javeriana.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. (Septiembre de 2019). *El aprendiz del embrujo: finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*. Bogotá: Ediciones Antropos. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.

Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Presidencia de la República. (31 de agosto de 2016). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en el Día Nacional de Rendición de Cuentas*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160831-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-Dia-Nacional-de-Rendicion-de-Cuentas/Discursos>.

Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.

Ramírez, S. (2017). Debate drogas: nuevas ideas y actores. *Desafíos*, 29(2), 329-352. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5514>.

- Rivera-Páez, S. (2019). Oportunidades de mejora en la legitimidad de las Fuerzas Militares: análisis y propuestas. *Fuerzas Militares*, 209.
- Sánchez, F. y Campos, S. (28 de febrero de 2020). Vista de la política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 29. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co>.
- Semana*. (27 de febrero de 2020). Es una intromisión en la soberanía del país: Duque sobre informe de ONU. Presidente rechaza informe de ONU sobre ESMAD. Recuperado de <https://www.semana.com>.
- Somos Defensores. (2020). *Boletín Trimestral Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de DD.HH. en Colombia (SIADDHH), enero-marzo de 2020*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view>.
- Talavera Fernández, P. A. (1999). El valor de la identidad. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (2), 1-18. Recuperado de <http://www.uv.es/CEFD/2/Talavera.html>.
- Tickner, A. (Diciembre de 2016). Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia. *Análisis Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*, 1-32.
- Vera, D. F. (2017). Cooperación internacional y seguridad: el caso colombiano. Escuela Superior de Guerra. Recuperado de <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/28/24/404-1?inline=1>.
- Vera, D., Prieto, P. y Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado ya la consolidación de paz de cara al siglo XXI. *Fuerzas Militares*, (1), 143.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolff, M.W. (1986). El interés nacional. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 10. Recuperado de: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/189/176>.

La ciberseguridad, la ciberdefensa, la identidad y los intereses nacionales y las Fuerzas Militares de Colombia

Diego Vera Piñeros*, Paula Prieto** y Daniela Garzón***

Así como se habla contemporáneamente de la Cuarta Revolución Industrial para caracterizar los procesos de producción que están a la vanguardia en materia del desarrollo, adquisición y uso de tecnologías digitales, físicas y biológicas para potenciar el crecimiento económico en la esfera civil, hoy tiende a aumentar el número de países interesados en integrar estos avances a los campos de la seguridad y la defensa nacional, incluyendo simulaciones y aplicaciones que resultan tanto polémicas como intrigantes en relación, por ejemplo, con el apoyo de la inteligencia artificial (IA) a los agentes y funcionarios del Estado. Por supuesto, tal y como se han ampliado las brechas de ingreso e industrialización entre las economías más y menos desarrolladas por el alcance o déficit de esas tecnologías, de forma inquietante viene también generándose una gran diferencia entre los Estados que cuentan con opciones variadas y presupuesto para protegerse de amenazas internas y

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

** Politóloga de la Universidad Javeriana. Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex, Reino Unido.

*** Internacionalista y comunicadora de la Pontificia Universidad Javeriana.

externas en las dimensiones cibernética y de infraestructura tecnológica y de comunicaciones, y aquellos que reflejan una mayor vulnerabilidad ante el atraso tecnológico. Máxime, cuando tantos países empiezan a depender de forma significativa de medios digitales para gobernar, lo que va desde procesos de comunicación gubernamental y estratégica con ciudadanos, agencias y otros gobiernos u organismos internacionales –“gobierno en línea”–, hasta la toma de decisiones y evaluación de resultados, con apoyo, por ejemplo, en servidores/equipos propios o rentados de alta capacidad de almacenamiento, *software* de gestión pública, páginas web institucionales, redes internas de comunicación, bases de datos abiertas o protegidas de uso gubernamental, y hasta redes sociales de uso institucional.

Pero esta situación no solamente altera el balance de defensa entre Estados, ya que, aún en ausencia de hipótesis de conflicto –suponiendo que un Estado no identifique enemigos en otros gobiernos–, los procesos asociados con la globalización económica y del conocimiento digital han facilitado que múltiples actores no gubernamentales y redes transnacionales se apropien de estas herramientas con toda suerte de objetivos. Lamentablemente, algunas veces son ilegales, como, por ejemplo, el robo de dinero de cuentas electrónicas y el hurto de datos personales con fines comerciales o extorsivos, y en mayor escala de peligrosidad, el robo o divulgación de información relacionada con la seguridad nacional de un país, los ataques electrónicos a los medios e infraestructuras digitales del Estado, gobierno y sus agencias, la destrucción o alteración de los símbolos electrónicos o digitalizados (imagen) del Estado, el régimen político y la Nación, e incluso, la neutralización, destrucción o alteración de los componentes de *hardware* y *software* que permiten a las autoridades operar equipos y arsenales militares de alto componente tecnológico.

Sin embargo, en una democracia institucionalizada se espera que estos sofisticados medios de seguridad y defensa se implementen con arreglo a principios normativos muy claros y que atenúen las tensiones que pueden surgir con respecto a las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos y los derechos de las organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, es indispensable que haya una íntima conexión entre esos dispositivos y procedimientos “ciber” para disuadir o enfrentar esas amenazas no convencionales de naturaleza digital, la identidad democrática de la Nación tal como está delineada en su ley básica o Constitución, los intereses más amplios de la comunidad política –tales como la protección del territorio, el régimen y la población– y los roles cambiantes de la Fuerza Pública en un

ambiente interno y externo de seguridad cada vez más complejo e incierto. Lo que inmiscuye, por sentado, a las Fuerzas Militares (FF.MM.) de un Estado actualizado o en aras de la actualización digital y en la perspectiva de una eventual, improbable aún para Colombia, pero no imposible, guerra doméstica o internacional en el campo virtual. Cabe recordar, ante este último aspecto, la elevada capacidad de adaptación militar y tecnológica con la que cuentan algunos de los grupos armados organizados (GAO) ilegales, de los grupos armados organizados residuales (GAOR) y de los carteles del narcotráfico que operan en territorio colombiano. Esto, debido a su actuación en redes transnacionales y su tremenda capacidad financiera, y en algunos casos, a la posible connivencia o colaboración de funcionarios de gobiernos de otros Estados con estas estructuras o con actores domésticos políticamente radicales, ya sea para intentar desestabilizar al régimen político y su gobierno de turno, o para golpear intereses de los Estados Unidos (EE.UU.), Alemania, el Reino Unido, Francia, Israel u otros aliados del país en territorio de Colombia.

En el presente capítulo se pretende brindar una aproximación teórica, normativa y situacional al caso colombiano en materia de ciberseguridad y ciberdefensa, con énfasis en el papel que vienen desempeñando las FF.MM., en particular, con la creación del Comando Conjunto Cibernético (CCOCI). En primer lugar, se ofrecerá un marco conceptual de los temas de ciberseguridad y ciberdefensa desde una literatura seleccionada, procurando relacionarlos con los aspectos de la identidad y los intereses nacionales. En segundo lugar, se expondrá una vista panorámica de las políticas y normas que orientan esos dos temas en Colombia, identificando las conexiones con la identidad y los intereses nacionales. En tercer lugar, se describirá la implementación de estos temas mediante la revisión de algunas de las acciones domésticas y de cooperación internacional por parte del CCOCI y las FF.MM. Finalmente, se esbozarán algunas conclusiones y recomendaciones con el fin de ajustar y fortalecer los roles de las FF.MM. en esas dos materias que en ciertos puntos se hallan sumamente imbricadas.

La ciberseguridad, la ciberdefensa y sus vínculos con la identidad y los intereses nacionales

Preliminarmente, hay que destacar el predominio anglosajón de estos temas en el ámbito académico, si bien China y Rusia son exponentes indiscutibles del poderío cibernético junto a los EE.UU. en el terreno de sus aplicaciones militares. Adicionalmente, la revisión de la literatura advierte

que numerosos autores intercambian indistintamente los términos de *ciberseguridad* y *ciberdefensa* en relación con las funciones de protección del Estado, la conceptualización expandida de la seguridad multidimensional y los roles ampliados de las FF.MM., ya sea frente amenazas internas, externas o transnacionales. Empero, algunos otros proponen una mayor precisión, asociando, por ejemplo, a la *ciberseguridad* con el ámbito dedicado a neutralizar y controlar amenazas cibernéticas, mientras la *ciberdefensa* operaría para responder de manera ofensiva a esas fuentes de ataque o los enemigos definidos mediante herramientas cibernéticas (*Noticias Next*, 15 de agosto de 2018). Sería conveniente incluso distinguir entre ambos términos en función de los roles que le corresponden a la Policía y las agencias de seguridad o inteligencia de orden civil frente a aquellos atribuidos a las FF.MM., si bien los cuerpos civiles y militares pueden compartir información y tareas cuando se trata de amenazas híbridas o convergentes por que afectan tanto la seguridad ciudadana como la seguridad del Estado.

El campo cibernético puede ser definido de muchas formas, pero abarca elementos técnicos, humanos y de información. El ciberespacio es un dominio operacional moldeado por el uso de la electrónica y del espectro electromagnético para crear, modificar, guardar, intercambiar y explotar información a través de sistemas de interconexión e internet, y sus infraestructuras asociadas, incluyendo medios de transmisión como la radio, la televisión y dispositivos como tabletas y celulares (Kramer, 2009, p.4). En este sentido, la *ciberseguridad* no incluiría solamente aspectos técnicos como los virus electrónicos y los ataques que impiden el uso de los servidores, sino también aspectos humanos como los engaños internos (por ejemplo, robo interno de datos) y los errores humanos, además de los problemas de gobernanza nacionales e internacionales en la materia (p.4). En cuanto a la esfera militar, las actividades tipo cibernético incluyen el uso de centros operativos en red, el uso ofensivo e informativo de las redes computacionales, las operaciones de influencia geopolítica y las medidas de defensa (p.4). Sin embargo, algunos sistemas de comunicación militar se diferencian físicamente de las estructuras de comunicación civil e incluso corren a través de *software* separado, mientras otros sistemas se apoyan total o parcialmente en las redes civiles de tipo electrónico y de tipo infraestructural, incluyendo el uso de protocolos de internet (p.5).

Virilio (1995, citado en Vargas *et al.*, 2017) considera que el término *ciberdefensa*

Se orienta a las acciones de un Estado para proteger y controlar las amenazas, peligros o riesgos de naturaleza cibernética, con el fin de permitir el uso del ciberespacio con normalidad, bajo la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, en apoyo a la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Claramente, allí se integra una concepción democrática del término, sugiriendo la conexión y equilibrio entre los deberes de protección del Estado y las libertades individuales esenciales, ecuación de alta complejidad y que podría reñir con identidades nacionales ancladas en valores no democráticos y con doctrinas de ciberdefensa de corte antisistémico o revisionista por parte de algunos Estados frente al orden internacional vigente. Por otro lado, citando las normas internacionales ISO/IEC 27032 de 2012, “Tecnologías de la información - Técnicas de seguridad - Directrices para la ciberseguridad”, Vargas *et al.* (2017) desglosan el término *ciberseguridad* en dos acepciones diferentes: a) la condición de un ciberespacio libre de amenazas, peligros y daños, así como la reducción del nivel de riesgo al que están expuestos sus organizaciones y ciudadanos; y b) la preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información en el ciberespacio, entre otros atributos.

Todo ello refleja que, si bien el ciberespacio es un plano relativamente anárquico, abierto a la influencia de cualquiera, los Estados democráticos están no solamente invirtiendo en dispositivos “ciber” para su propia protección, sino además procurando consensuar estándares y mecanismos de vigilancia ante las múltiples amenazas al uso libre y seguro de este. No obstante, y al igual que acontece con las asimetrías de poder en otros planos de la seguridad internacional, las brechas materiales y cognitivas en este campo, tanto entre Estados como entre algunos de estos y otros actores internacionales, pueden ser aprovechadas para obtener ventajas políticas, económicas y militares, y en algunos casos, hacer un gran daño o producir desestabilización. Por ello, hoy se habla del *ciberpoder* como un elemento esencial en los asuntos políticos económicos y militares debido a la información y tecnologías de la información que apoyan los elementos esenciales de las actividades operacionales del Estado y las FF.MM. (Kramer, 2009, p.3).

Si bien es difícil de estimar o calcular plenamente, el *ciberpoder* es una capacidad que pueden poseer múltiples actores y que tiene impactos tanto estructurales como geopolíticos. Estructurales, porque determina el alcance de las actividades de los usuarios, incluyendo su protección, la expansión del desarrollo de investigación y capital humano en el área, la mejora de

la gobernanza y la organización digital más efectiva (Kramer, 2009, p.3). Geopolíticas, porque puede transformar el balance de poder entre Estados e incluye el desarrollo sofisticado de centros de operación en red, la planeación integrada y apropiada de redes de computación con capacidad ofensiva, el establecimiento de una doctrina de disuasión nuclear que incorpora elementos cibernéticos, la expansión de capacidades efectivas de influencia cibernética, la incorporación de lo cibernético en la planeación militar (particularmente en las operaciones de estabilidad), el establecimiento de doctrina apropiada de educación y entrenamiento cibernéticos en los sistemas de servicios y de elementos no militares para el uso de operaciones conjuntas o multinacionales y la generación de esfuerzos relacionados en el nivel internacional por medio de aliados y contrapartes (p.3).

Algunos consideran que actualmente EE.UU., China y Rusia –en ese orden– son las únicas tres “superpotencias” en materia de ciberpoder, y de lejos les siguen Estados como Estonia, Francia, India, Irán, Israel y Corea del Norte (Crandall y Thayer, 25 de noviembre de 2018). En cuanto a vulnerabilidad cibernética, Global Comparitech publicó un informe en el que clasifica a los países por ranking, ubicando en los primeros lugares a los más inseguros entre 60 países observados, y en el reporte, Colombia aparece en riesgo moderado (posición 40) y como el menos vulnerable de los analizados en América Latina, siendo Brasil (13), Perú (17) y Ecuador (19) los más inseguros (Bischoff, 3 de marzo de 2020).

Aunque durante la Guerra Fría las capacidades cibernéticas fueron desarrollándose de la mano de las aeroespaciales y nucleares en la carrera armamentista e industrial entre EE.UU. y sus aliados europeos, y la Unión Soviética¹, con la expansión mundial de internet en los años noventa y la nueva vulnerabilidad que traía dicha expansión a todos los Estados, vino un cambio en cómo se percibe la política mundial y en la doctrina de seguridad nacional. Para Gioe *et al.* (2019), en países como EE.UU., la sociedad civil ha asumido tradicionalmente que las FF.MM. son las encargadas de protegerla de amenazas externas; sin embargo, cuando se trata de la protección o el manejo de información, se requiere de la participación del sector privado, los gobiernos locales y la misma sociedad, lo que obliga a adoptar una política de Estado.

¹ Es conveniente recordar, por ejemplo, el desarrollo del programa *Perimeter o Dead Hand* de la URSS para la automatización del sistema de lanzamiento de misiles con capacidad nuclear, apoyado en bases de inteligencia artificial, programa que aparentemente ha sido actualizado por Rusia en medio de sus nuevas tensiones con EE.UU. y la OTAN. Véase, por ejemplo, Peck (12 de diciembre de 2018).

Klimburg y Healey (2012) identifican cinco ventajas que tiene la ciberseguridad en perspectiva nacional. La primera es la revolución en asuntos militares, donde se han introducido las tecnologías de información y comunicación (TIC) como parte fundamental de las capacidades de las Fuerzas Armadas y se suma la inclusión del paradigma de la guerra centrado en la red para operaciones de inteligencia o logística, y así mismo, para usar la capacidad ofensiva cibernética cuando sea necesario. La segunda ventaja hace referencia a la recopilación de información de inteligencia en el extranjero, ya que aumenta la capacidad de adquirir y administrar recursos de inteligencia humana y ejercer una guerra de información sin acudir a las estructuras militares tradicionales. En tercer lugar, se encuentra el apoyo al cumplimiento de la ley, ya que por medio de herramientas como los circuitos cerrados de televisión (CCTV) y la tecnología de vigilancia en redes han mejorado los resultados de las tareas policiales tradicionales de vigilancia (Klimburg y Healey, 2012).

La cuarta ventaja se encuentra en la diplomacia y el poder blando, donde puede haber la oportunidad de definir normas y estándares internacionales en cuanto al tema cibernético en el caso de los Estados más próximos a estas tecnologías, pero también de aprovechar los espacios multilaterales en el tema para promover nuevas agendas políticas o de seguridad y defensa, beneficiando el alcance de la política exterior. Por último, está la ventaja en los servicios de emergencia pública, cuya mejora implica la incorporación de nuevas herramientas de comunicación, análisis y canales de respuesta ante una crisis nacional, donde las TIC facilitan la aplicación de estos servicios (Klimburg y Healey, 2012).

De acuerdo con Pinto (2016), cada país tiene prioridades e intereses diferentes en cuanto al tema, los cuales son resultado de variables como la política, el presupuesto y los agentes involucrados. Por lo tanto, así haya marcos generales para abordar la ciberseguridad y la ciberdefensa, no se pueden aplicar de igual manera para cada país, teniendo en cuenta también que, así como las sociedades están en constante cambio, las estrategias gubernamentales deben adaptarse a los nuevos retos y amenazas en el campo cibernético. Para hacer frente a los problemas de ciberseguridad, el Estado tiene como opción controlar las actividades del individuo para prevenir ataques, sin embargo, esto resulta una alternativa que limita las libertades individuales.

En una democracia, se propone adoptar un punto intermedio entre el control total por parte del Estado y la no interferencia con la libertad individual, utilizando el “principio del daño” de Mill (2008, citado en

Koch, 2015). Este principio afirma que la única situación válida para limitar la libertad individual es si la acción llevada a cabo por los individuos hace daño a la misma sociedad u otros Estados; por lo tanto, es legítimo restringir dicha libertad. Aplicando este principio a las normas que deben regir en el ciberespacio, se pretende regular el modo en el que el Estado opera: El requisito de legitimidad [...] es una condición necesaria para el accionar del Estado en el ciberespacio mediante la ciberinteligencia. Este no puede abusar de dicha función, ni mucho menos realizar incursiones en la información personal y las comunicaciones privadas y cerradas de los individuos en el ciberespacio sin la justificación y la autorización correspondientes. (Koch, 2015, p. 97)

Esa legitimidad hace parte de la naturaleza e identidad de las instituciones democráticas, ya sean las FF.MM. o las agencias civiles las que recurran a procedimientos cibernéticos, siendo un problema inquietante, al igual que sucede en el plano de los conflictos armados, el que los actores ilegales y los Estados no democráticos –a veces las potencias democráticas también– usen esas herramientas sin atender a ningún tipo de control institucional, ciudadano o internacional, complejizando el despliegue de las funciones de defensa del Estado democrático.

Las teorías de identidad e imagen nacional se han convertido en un elemento fundamental para el análisis de la política exterior, principalmente porque el proceso de toma de decisiones en dicha política refleja las posibilidades y limitaciones de las dinámicas internas de un Estado. Dentro de este marco, y en la medida que se establece una dependencia entre la formulación de la política exterior y los factores domésticos, la identidad nacional funciona bajo tres ejes transversales: un recurso por el que se logran objetivos específicos delimitados en la agenda, un factor que evoca a la construcción de nación y una guía para el comportamiento en el escenario externo (Robles, 1996, p. 4).

Teóricamente, la identidad genera intereses en los agentes (Estados) y mantiene una relación directa: “los intereses no existen sin sujetos que los tengan y no existe sujeto sin cultura –o estructuras normativas– que los genere”. De esta manera, el sistema internacional está compuesto por expectativas e interacciones basadas en lo que cada miembro posee en su interior (Wildavsky, 1994, citado por Tah, 2018, p. 400) para comportarse y negociar.

A partir de este enfoque racionalista de las relaciones internacionales, en el que las identidades de los Estados se constituyen de acuerdo con los intereses y a acciones racionalistas basadas en la estructura de incentivos, la

identidad nacional se construye de manera estratégica. Es decir, los intereses pueden transformarla a medida que las estructuras internas y externas se modifican. Esta discusión cobra importancia para entender la conducta de una nación y la imagen que esta proyecta, pues el contexto internacional está compuesto de expectativas e interacciones provenientes de lo que sus miembros asumen como propio, con base en sus capacidades y necesidades.

Ahora bien, la noción de seguridad nacional se vincula con lo previamente mencionado. Si bien ha sido tradicionalmente identificada con la cuestión del poder militar, de la defensa territorial y de las instancias de guerra y paz de una nación frente a las demás, después del periodo de la Guerra Fría esta concepción comenzó a transformarse. Para este nuevo contexto, los problemas sociales se perfilaron como amenazas a la seguridad de orden transnacional y el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente, como ejemplos, empezaron a suponer un nuevo sentido de los problemas de seguridad nacional para cada país (Buitrago, 2015). En tanto este término ha estado en proceso de reinterpretación debido a los cambios sufridos en el mundo, las identidades sujetas a los intereses nacionales también se han modificado. Así, la identidad nacional y la seguridad nacional plantean una relación directa, ya que la primera cambia en la medida que las preferencias de la segunda también lo hacen.

En este escenario aparece como nuevo ámbito de análisis la ciberseguridad. Actualmente se localiza en la mayoría de estrategias de seguridad nacional como uno de los factores clave en la protección de las infraestructuras críticas nacionales, con un enfoque orientado a la protección de las redes gubernamentales y de las esferas esenciales del Estado. Tal y como ocurre con los ejemplos mencionados en el párrafo anterior, la ciberseguridad y la seguridad nacional técnicamente no difieren para muchos países, pues ambas tienen la connotación de alejar el peligro y de garantizar estabilidad (IEEE, 2012, pp. 1-3). Una vez la ciberseguridad se inserta en la agenda de un organismo estatal, comienza a ser un elemento que conforma la identidad y la imagen que se desea proyectar a nivel doméstico e internacional por medio de la adquisición de las siguientes capacidades, de acuerdo con Maurer y Morgus (10 de agosto de 2014, pp. 26 y 30):

- Estrategias, políticas y estándares relacionados con la seguridad y las operaciones en el ciberespacio. Abarcan la gama completa de reducción de amenazas y vulnerabilidades, disuasión, políticas y actividades de participación internacional, respuesta a incidentes, recuperación de

operaciones de redes informáticas, seguridad de la información, aplicación de la ley, diplomacia, misiones de inteligencia militar en lo que respecta a la seguridad y estabilidad de la información global y la infraestructura de comunicaciones.

- Protección de los ataques a los sistemas de información que componen el ciberespacio, asegurando la confidencialidad, integridad y accesibilidad de la información que se procesa en este. Detección de ataques y ciberincidentes de seguridad, lo que pone en vigor las contramedidas contra estos incidentes y normaliza los sistemas.

Como se señaló con anterioridad, el ciberpoder, en la actualidad, es un factor fundamental en la vida de las naciones a nivel global, pues involucra asuntos políticos, económicos, militares y tecnológicos que brindan perspectivas geopolíticas más amplias que las tradicionales. Para hacer buenos juicios sobre cuestiones cibernéticas y garantizar seguridad nacional, los responsables políticos deben comprender el alcance, propósito y efectos de las estrategias diferenciando entre redes de comunicación militar y civil (Kramer, 2009, p.5). En otras palabras, el ciberpoder y los principios de la ciberseguridad se convierten también en pilares de la identidad nacional y pueden orientar los intereses del Estado y la nación frente al plano interior (seguridad pública) y al plano exterior (seguridad internacional y defensa), pero su contenido democrático depende parcialmente de que se proteja y distinga, al mismo tiempo, las esferas, funciones e infraestructuras de orden civil y de orden militar.

Con respecto a este tema Colombia no ha sido ajena. Su identidad nacional con respecto a la formulación de políticas de seguridad nacional involucra la ciberseguridad en diferentes niveles por medio de la constitución de organismos o la conformación de políticas y leyes enfocados en este asunto. Cabe traer a colación el Comando Conjunto Cibernético (CCOCI), fundado el 10 de noviembre de 2012, cuyo propósito es la

Ejecución y conducción de actividades y operaciones cibernéticas conjuntas, combinadas, coordinadas e interagenciales para defender las infraestructuras críticas cibernéticas de acuerdo a su misión constitucional, ante las amenazas que atenten contra la seguridad y defensa del Estado en el ámbito cibernético. (CCOCI, s.f.)

Desde su creación viene adquiriendo y desarrollando habilidades y destrezas de ciberdefensa, inteligencia y respuesta a agresiones que afecten los intereses nacionales.

Asimismo, las FF.MM. de Colombia, en general, han incluido la ciberseguridad en sus planes estratégicos y de especialización. No solo se han enfocado en desarrollar programas de capacitación en los que sus integrantes logren habilidades para enfrentar amenazas cibernéticas e informáticas, sino además en fortalecer la institución con la consolidación de grupos tales como el Departamento de Comunicaciones y Ciberdefensa Cede-6 del Ejército o el Grupo de Transformadores Digitales del Ejército (GETDE). Relacionado con esto, en 2011, bajo el mandato de Juan Manuel Santos, el Gobierno expidió el documento Conpes 3701 de 2011 para establecer institucionalidad en ciberdefensa y dar paso al colCERT (Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia), el CCOCI y el desarrollo de capacidades de ciberseguridad en cada fuerza militar con el Centro Cibernético Policial (*Semana*, 14 de julio de 2018).

A pesar de estos esfuerzos, es posible adelantarse a decir que el país aún no cuenta con una identidad nacional plenamente consistente en materia de ciberdefensa por el predominio de doctrinas de seguridad, como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, con escasa concepción de defensa y disuasión de orden geopolítico, ignorando amenazas internas y externas basadas en nuevas tecnologías, aunque en los instrumentos normativos y de política se identifica el interés de conformarla y de proyectar una imagen de experticia a nivel internacional. La identidad democrática detrás del desarrollo y uso de estas tecnologías por parte de las FF.MM. y la Policía también ha sido fuertemente cuestionada en años recientes debido a escándalos sobre asuntos como las interceptaciones ilegales de comunicaciones personales a políticos, periodistas y líderes sociales, o las mal llamadas “chuzadas”, particularmente las ejercidas por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) durante el doble gobierno de Álvaro Uribe, además de los denominados “perfilamientos” o recopilación de información personal pero pública (redes sociales, páginas web, etcétera) de individuos considerados potenciales amenazas a la seguridad nacional con el fin de prever su comportamiento. Si bien las labores de inteligencia y contrainteligencia, incluidos los “perfilamientos”, son legales y cuentan con presupuesto anual, el criterio de selección de los sujetos a investigar no ha sido tan claro y dio a lugar, por ejemplo, al retiro de once oficiales del Ejército Nacional a mediados de 2020 por el seguimiento injustificado a más de 130 periodistas, corresponsales internacionales, políticos y miembros de organizaciones sindicales, que fue revelado por la revista *Semana* (Vargas, 3 de mayo de 2020).

Políticas y normas en materia de ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia e identidad nacional

Este apartado se centrará en analizar si para las FF.MM. existe o no una visión conformada con respecto a asuntos de ciberseguridad y si esta responde a una identidad democrática. Como estrategia metodológica se realizó un análisis transversal de los siguientes documentos: la Política de Seguridad y Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a), el Plan de Protección y Defensa Cibernética (CCOCI, 2017), el Conpes 3854 de 2017 o Política Nacional de Seguridad Digital, la Ley 1621 de 2013, el Decreto 857 de 2014 y el Decreto 4179 de 2011, a la luz de las siguientes categorías: 1) imagen deseada o visión sobre ciberseguridad; 2) objetivos e intereses; 3) políticas en el área; 4) identidad, valores y creencias; y 5) problemas identificados.

Imagen deseada o visión sobre ciberseguridad

Como punto de partida, la Política de Seguridad y Defensa de 2019 no hace referencia específica al tema de ciberdefensa o ciberseguridad; sin embargo, sí habla acerca de innovación, ciencia y tecnología con respecto en la sección de ejes de transformación estratégica. Algunos de los que se pueden destacar son (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, pp. 39 y 73):

- La ciencia y tecnología, así como la innovación y el uso eficiente y seguro de la inteligencia artificial, son en el marco de esta política un elemento esencial para el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el Gobierno nacional.
- El Estado debe estar a la vanguardia y en posibilidad de interpretar los desafíos y el cambio de escenario en la ciencia y la tecnología.
- La comunidad de inteligencia evolucionará hacia una doctrina y unos métodos que hagan énfasis en la inteligencia prospectiva en seguridad, con el fin de desarrollar capacidades de inteligencia preventiva, predictiva y proactiva.
- La comunidad de inteligencia dará un salto en el uso de nuevos avances de la ciencia y la tecnología para el cumplimiento de su misión constitucional.

La visión del tema planteada en el Decreto 4179 de 2011 es la suplir la necesidad de crear una entidad dedicada de lleno al desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia. Asimismo, se ve que las instituciones que desempeñen estas tareas deben estar sometidas al imperio de la ley y a controles, como en toda democracia, y respetar los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a la Ley 1621 de 2013, en su conjunto, puede extraerse una visión del tema de ajuste de las medidas del Estado en materia de inteligencia y ciberseguridad a un marco de legalidad. Es enfática en señalar que las actividades de inteligencia deben ceñirse, ante todo, al respeto de la Constitución, la ley –en general– y el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, presenta una perspectiva cooperativa y controlada de la inteligencia. La Ley 1621 de 2013 dispone la colaboración entre instituciones de otros países y del mismo Estado en el desarrollo de actividades de inteligencia. No obstante, también les impone límites y requisitos, como el sometimiento a reserva de la información que se obtenga. Establece también los mecanismos de control y supervisión, la regulación de las bases de datos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas.

Según el Decreto 857 de 2014, las actividades de inteligencia están sometidas a más condiciones. En este sentido, se busca regular la incorporación de funcionarios dedicados a esto y especificar el manejo que se debe dar a la información obtenida en los trabajos de inteligencia.

Por su parte, el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad (Ministerio de Defensa Nacional, 2018) establece como una de sus metas el desarrollo de una estrategia de cooperación conjunta que permita generar todas las acciones necesarias para la protección de la infraestructura en el ámbito cibernético, con el fin de enfrentar cualquier amenaza que pueda comprometer la seguridad nacional. De acuerdo con el documento Conpes 3854 de 2016, Colombia debe adherirse a convenios internacionales en materia de seguridad digital con el fin de tener acceso a aspectos como la cooperación, el intercambio de información, la asistencia judicial recíproca y la capacitación, entre otros.

Objetivos e intereses

El Decreto 4179 de 2011 busca crear y delimitar la estructura, los objetivos y las funciones del nuevo Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, como un organismo civil de seguridad que desarrolla actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia. Se aspira consolidar una entidad que garantice eficiencia en sus tareas, transparencia y organización en su funcionamiento, y la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos. Es el remplazo del DAS.

La Ley 1621 de 2013, en su artículo primero, expresa los objetivos perseguidos. De este modo pretende, entre otras cosas, fortalecer el marco

jurídico –constitucional y legal– dentro del cual entidades estatales facultadas desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, proporcionándole principios rectores, fines que debe alcanzar y límites que debe respetar.

El Decreto 857 de 2014 busca reglamentar o desarrollar los mandatos de la Ley 1621 de 2013. Así, define quiénes y bajo qué condiciones desarrollan actividades de inteligencia, los requerimientos de inteligencia y contrainteligencia, lo relativo a cooperación en inteligencia, el manejo de información, datos y documentos clasificados, y el ingreso de personal a la labor de inteligencia.

En lo que respecta al Plan Nacional de Protección y Defensa de Infraestructura Crítica Cibernética, cabe resaltar que es un marco nacional general que establece los lineamientos, estrategias y un modelo organizacional para la protección y defensa de la infraestructura cibernética, orientado a establecer un entorno operativo seguro y resiliente frente a los riesgos digitales mediante algunas de las siguientes líneas estratégicas (CCOCI, 2017):

Coordinar las actuaciones necesarias para proteger las infraestructuras críticas cibernéticas; identificar y analizar las amenazas, las vulnerabilidades y los impactos de ocurrencia de los ataques cibernéticos a la infraestructura crítica cibernética nacional; fomentar la generación y apropiación de conocimiento basado en la cooperación intersectorial, mejores prácticas y lecciones aprendidas en materia cibernética; fortalecer la capacidad de resiliencia cibernética nacional. (pp. 9-10)

Por su parte, la Política Nacional de Seguridad Digital de 2016 tiene como objetivo “fortalecer las capacidades de las múltiples partes interesadas para identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos de seguridad digital en sus actividades socioeconómicas en el entorno digital, en un marco de cooperación, colaboración y asistencia” (Conpes 3854 de 2016). Lo anterior, con el fin de fortalecer el crecimiento de la economía digital y cumplir los objetivos de ciberseguridad y de ciberdefensa.

Finalmente, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) de 2019 establece los siguientes objetivos e intereses: 1) fortalecer la gobernabilidad, la transparencia, el control y la rendición de cuentas del sector de defensa y seguridad; 2) mantener y elevar las capacidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como fortalecer el sistema de planeación por capacidades; 3) dar continuidad a los procesos de transformación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y 4) fortalecer la industria del sector defensa y seguridad

para avanzar hacia la autosuficiencia estratégica. En este sentido, los planes en materia de ciberseguridad pueden cruzarse con cualquiera de estos aspectos como una capacidad institucional transversal.

Políticas en el área

Entre las políticas promovidas en la Ley 1621 de 2013 se encuentra la realización de un Plan Nacional de Inteligencia. Este es el documento de carácter reservado que desarrolla los requerimientos y las prioridades establecidas por el Gobierno nacional en materia de inteligencia y contra-inteligencia. Este plan se elaborará por la Junta de Inteligencia Conjunta y se proyectará para un período de un año. También se define la naturaleza y composición de dicha junta. De igual forma, se establece la posibilidad de monitorear el uso del espectro electromagnético y el manejo de información no relevante, y se diferencia el monitoreo de la interceptación, reiterándose los requisitos que debe cumplir este último.

Dentro de los objetivos específicos de la Política Nacional de Seguridad Digital de 2016 se encuentra establecer un marco institucional articulado que involucre a las múltiples partes interesadas para la implementación de la política nacional de seguridad digital. Para ello, se anuncia la elaboración de un plan de fortalecimiento de las capacidades operativas, administrativas, humanas, científicas, de infraestructura física y tecnológica del colCERT por parte del Ministerio de Defensa y se espera a largo plazo la creación de la Dirección de Ciberseguridad y Ciberdefensa, dependiente del Viceministerio de Defensa para las Políticas y Asuntos Internacionales.

Con referencia a la Política de Defensa y Seguridad de 2019, además de la visión y los objetivos descritos, no hay políticas referidas en el documento. Por su parte, el Plan de Protección de Infraestructuras Críticas Cibernéticas (PNPICC) plantea ser la herramienta fundamental para orientar la protección de la infraestructura crítica cibernética de Colombia a través de lineamientos a todos los sectores, bajo un marco global de actuación que apoye la reacción coordinada de respuesta ante eventos de ataques cibernéticos, tanto reales como potenciales.

Identidad, valores y creencias transversales

La Ley 1621 de 2013 buscó concretar las limitaciones y directivas en materia de inteligencia en normas con el don de legalidad. Se pretende fortalecer el trabajo de inteligencia frente a las graves amenazas a la seguridad de la Nación y la ausencia de límites y controles al ejercicio de dicha actividad.

La identidad y la creencia reflejadas en el Decreto 4179 de 2011 siguen una tendencia internacional dirigida a crear organismos que operan bajo un nuevo modelo de inteligencia estratégica para proporcionar a los gobiernos elementos de apoyo a la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. En esta misma línea, el modelo requiere una entidad especializada y con funciones relacionadas exclusivamente con la inteligencia, para evitar que otras funciones o actividades interfieran con el cumplimiento de sus objetivos y desdibujen sus propósitos.

Por su parte, el Decreto 857 de 2014 responde a valores respetuosos de los derechos humanos, especialmente respecto de la privacidad y el uso de información. De igual modo, se pretende que las actividades de inteligencia se lleven a cabo siempre con altos estándares de desempeño, transparencia y legalidad.

El PNPICC busca consolidar para Colombia una infraestructura crítica cibernética segura y resiliente, basado en la identificación de las amenazas y la mitigación del riesgo, junto con planes eficientes de protección y defensa, guías de buenas prácticas y procesos estandarizados en materia de ciberseguridad para esa infraestructura. Asimismo, ve el potencial de Colombia en el desarrollo de habilidades y herramientas para identificar, proteger y tener capacidad de respuesta frente a estas nuevas amenazas.

Para la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Digital de 2016 se parte de la necesidad de tomar medidas en el campo dada la masiva migración al entorno digital y virtual, y sus consecuentes implicaciones en materia de ciberdefensa y ciberseguridad. También por la evidencia de la vulnerabilidad ante eventuales ataques, basándose en casos de empresas digitales que han sufrido casos notables de intrusión en sus sistemas de información. Dado lo anterior, se pensó en robustecer y construir ducha política para contribuir al desarrollo económico, social y la prosperidad de Colombia desde la base de la prevención.

Problemas identificados

Durante el diagnóstico para la realización del Conpes 3854 de 2016 se detectaron problemas como la ausencia de una visión estratégica basada en la gestión de riesgos, la insuficiencia y desarticulación en la cooperación nacional e internacional en seguridad digital, y la necesidad de reforzar las estrategias de seguridad, pero desde el enfoque de la gestión del riesgo.

Es preciso recordar en este punto el escándalo desatado por las interceptaciones del Ejército Nacional a periodistas y magistrados de altas cortes,

congresistas y otros individuos. Esto resulta problemático en tanto la ley es enfática en que el género, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o filosófica, la pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos, o el promover los intereses de cualquier partido o movimiento político y afectar los derechos y garantías de los partidos políticos de oposición no son razones que habiliten a desarrollar actividades de inteligencia, y mucho menos de interceptación hacia estas personas (*El Nuevo Siglo*, 14 de enero de 2020).

Más allá de las consideraciones en términos de inteligencia y su vínculo con las telecomunicaciones o el uso del espectro electromagnético, poco contenido existe relativo a ciberseguridad como categoría en específico. Es decir, es un sector incipiente de las políticas y normas de seguridad en Colombia, por lo que es previsible que sus vacíos produzcan errores, distorsiones u omisiones en el accionar de las fuerzas y agencias del Estado que empiezan a operar en la materia.

Relacionado con esto, en el documento de Política de Seguridad y Defensa de 2019 se identifica como una amenaza y riesgo al interés nacional algunas actividades en el ciberespacio, ya que provienen de diferentes actores y ejercen diferentes actividades que van desde el espionaje hasta el terrorismo, entre otros. Sin embargo, las principales amenazas siguen concentrándose en las problemáticas de tráfico de drogas y GAO o GAOR. Esto pone en evidencia que la ciberseguridad no es un eje fundamental para la política que establece las estrategias de seguridad del país, ni que tampoco es de interés principal actualizar sus enfoques, tal y como ocurre con el PNPICC, pues es un documento de 2017 y es revisado cada cuatro años. Cualquier cambio que se haga en este obliga a su automática actualización, así como la de los demás planes que estén por debajo.

Ahora bien, se identifican dos retos al abordar este tema. Por un lado, la necesidad del Estado colombiano de armonizar su interés nacional con los objetivos que se tienen frente a los temas de ciberseguridad y ciberdefensa, y por otra parte, la limitación de agentes encargados, lo cual impone sobre esos agentes y cuerpos la tensión entre cumplir con el interés nacional de la protección del ciberespacio y la infraestructura cibernética y garantizar las libertades individuales, incluyendo el acceso público a la información, la protección de datos privados y el uso abierto de medios digitales.

En 2014, el Gobierno nacional solicitó la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) para evaluar el estatus de la ciberseguridad en el país. Uno de los retos principales señalados es la falta de una

visión nacional general de la ciberseguridad. A pesar de reconocer que la elaboración del Conpes 3701 de 2011 (lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa) es un gran avance, consideran que las definiciones y posturas sobre el tema están guiadas por visiones institucionales más no por una mirada clara del país dictada desde un alto nivel que trascienda estas, ya que dichas visiones institucionales deben provenir de una visión general de la nación sobre el tema y no al contrario (Organization of American States, 2014).

Aunque ese documento orientador prescribe como objetivo general que se debe “involucrar a todos los sectores e instituciones del Estado con responsabilidad en el campo de ciberseguridad y ciberdefensa, creando un ambiente participativo donde todos los actores de la sociedad actúen con propósitos comunes, estrategias concertadas y esfuerzos coordinados” (DNP, 2011, p.20), esto dista aún de la realidad de planificación y gestión de las instituciones estatales. Sin embargo, el mayor avance del gobierno Santos, como se señaló anteriormente, fue la creación de un núcleo o comisión intersectorial tripartita entre el colCERT, el CCOCI y el Centro Cibernético Policial con el fin de intercambiar información y apoyarse mutuamente en la resolución de incidentes cibernéticos, y que pretende buscar también los insumos de los sectores académico y empresarial (p.23). Además de la prevención y atención a incidentes cibernéticos, este Conpes 3701 pretende desarrollar otros objetivos específicos como capacitar a los funcionarios públicos en seguridad de la información y fortalecer la legislación en la materia.

Allí también se prescribe, si bien de forma muy general, que el CCOCI (2017) “deberá prevenir y contrarrestar toda amenaza o ataque de naturaleza cibernética que afecte los valores e intereses nacionales” (p.24), sin especificar esos núcleos de identidad nacional. El documento tampoco define qué entiende por ciberseguridad y ciberdefensa, y cómo se articulan o diferencian ambos términos. Con respecto al anclaje de los lineamientos de ciberseguridad en los derechos democráticos, el documento solamente hace alusión a los derechos de autor en la Ley 599 de 2000, que fue objeto del rechazo del grupo internacional Anonymous, quien atacó los portales web de múltiples organismos estatales en 2011 (pp.9-10). Tampoco se alude a la necesidad de legitimidad democrática en las operaciones ni a la protección de las libertades fundamentales, y se menciona el principio de la transparencia solamente en relación con los objetos de la contratación pública y su gestión en medios electrónicos (Ley 1150 de 2007). En síntesis, no hay una relación con la identidad nacional ni una visión interinstitucional al respecto.

Es decir, como sucede con otras políticas, como la de cooperación internacional, los esfuerzos, acciones y planes en Colombia están fragmentados o sectorizados en agencias, ministerios u oficinas de autoridades subnacionales, sin un hilo conductor estratégico, lo que posibilita la dispersión e incluso contradicciones de gobernanza. Dado lo anterior, la OEA propone formular de una manera más clara los objetivos desde el nivel más alto y así cada institución asumirá su rol de acuerdo con dicha visión general; así mismo, recomienda distinguir objetivos y abordarlos de manera específica, ya que, por ejemplo, la naturaleza del objetivo de prosperidad económica y social es diferente al de la lucha contra crímenes cibernéticos.

Así mismo, la Organization of American States (2014) le propone a Colombia adoptar un enfoque de gestión de riesgo que más adelante servirá para realizar una evaluación nacional integral. Por otra parte, se sugiere que el colCERT sea parte de un órgano de coordinación permanente así como la creación de un proceso sistemático de distintos actores participantes, tanto del sector público como privado, donde se consulte a todas las partes interesadas sobre cómo organizar dicho diálogo, crear foros y desarrollar un plan a corto, mediano y largo plazo para llegar progresivamente a todos los gobiernos y a los actores no gubernamentales.

Frente al dilema entre hacer cumplir el interés nacional y respetar las libertades individuales, el Estado colombiano cuenta con la Ley 1621 de 2013 (Ley General de Inteligencia y Contrainteligencia) con la finalidad de mantener el orden y prever o responder a cualquier situación que atente contra la seguridad. Sin embargo, el análisis realizado por Rivera y Rodríguez (2015) identificó algunos vacíos porque resulta ambigua su interpretación, por ejemplo, en cuanto a los fines que dan lugar a la realización de inteligencia y contrainteligencia.

Finalmente, la ley tampoco regula los niveles de clasificación de la información, donde permite que el Gobierno sea quien haga esta labor por decreto, dejando exclusivamente en manos de la rama Ejecutiva los criterios de clasificación. Así mismo, la obligación de las empresas de telecomunicaciones de entregar datos a los organismos policiales está dado por decreto y no por una ley, lo cual tampoco ofrece un panorama claro sobre la cantidad de información que estos proveedores deben retener (por ejemplo, si solo se limita a la información de identificación del usuario o también incluye información relacionada sobre lo que hacen con los servicios, como el historial de navegación, entre otros).

En medio de estas prescripciones y vacíos normativos, han empezado a operar el CCOCI y las FF.MM. a nivel doméstico e internacional, como se describe a continuación.

Acciones domésticas y de cooperación internacional por parte del CCOCI y las FF.MM. en materia de ciberseguridad y ciberdefensa

Acciones domésticas del CCOCI y las FF.MM.

El Comando Conjunto Cibernético ha sido un organismo importante para la creación de las unidades cibernéticas del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, con quienes ha consolidado su organización con el fin de enfrentar los desafíos impuestos por los riesgos que representan las amenazas cibernéticas a los intereses de Colombia. Su rol y aporte ha estado vinculado con la formulación y preparación de capacidades para reducir los riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrenta el país en el ciberespacio, así como facilitar espacios de diálogo y actualización con respecto a estos asuntos. Cabe destacar que además de trabajar con las instituciones de seguridad nacional más importantes para fortalecer sus capacidades, lleva a cabo actividades tales como ejercicios técnicos (CTF), ciberolimpiadas, simulacros, ejercicios de gestión de crisis cibernética nacional y reuniones de infraestructura crítica, riesgo operacional y ciberdefensa. El último encuentro se realizó en Bogotá en febrero de 2019 entre funcionarios del CCOCI y entidades como UEN Tecnología de Gamma Ingenieros (*La República*, 8 de febrero de 2019).

Bajo esta misma línea, este órgano ha sido uno de los promotores de la cooperación con entidades del Gobierno, sector privado, academia y sociedad civil, para avanzar en el desarrollo de proyectos y actividades que fomenten la imagen nacional como líder regional en temas de ciberseguridad. Así, por ejemplo, realiza tanques de pensamiento en los que se establecen roles y responsabilidades en seguridad informática con unidades cibernéticas de las Fuerzas Armadas y la Escuela Superior de Guerra (CCOCI, s.f).

Ahora, a pesar de que el CCOCI cuenta con estructura definida, así como un plan de metas claro, no fomenta su rol como institución que pone en práctica el desarrollo de operaciones militares en el ciberespacio nacional, algo que debería tener mayor coherencia con relación al marco legal existente y que define procesos prácticos en esta materia.

Con respecto a las Fuerzas Militares de Colombia, el Departamento de Comunicaciones y Ciberdefensa Cede-6 del Ejército es uno de los órganos con mayor trascendencia en temas de ciberseguridad. Dentro de sus capacidades se encuentran: asesorar y recomendar a la Jefatura de Estado Mayor de Planeación y Políticas en los temas de ciberdefensa (C5) para facilitar la toma de decisiones en el planeamiento estratégico de la fuerza, difundir los lineamientos de planeación y políticas para orientar los procesos y capacidades del Ejército en esta área, e integrar y establecer una arquitectura compuesta por los procesos del Ejército, la gestión de la información, los datos, las aplicaciones y las capas de tecnología para el mejoramiento del uso de TI, entre otras (Ejército Nacional, 2020).

Si bien esta ha sido una de las apuestas más importantes en torno a la transformación del Ejército para hacerlo más competente en herramientas de ciberseguridad, la dinámica actual del cibercrimen en Colombia refleja un crecimiento gradual en ataques reportados a las autoridades. En 2019 fueron registrados 30.410 casos de incidentes cibernéticos, los cuales fueron denunciados a través de los canales de atención dispuestos por la Policía Nacional y que en su mayoría no fueron gestionados por entidades gubernamentales (CCIT, 2019, pp. 7-8).

En 2019, el exministro de Defensa, Guillermo Botero, entregó al Congreso información sobre su gestión, en la que se incluían los temas de ciberseguridad. En el documento afirma la existencia de una estrategia integral de ciberseguridad (ESCIBO), que tiene por objetivo fortalecer la seguridad de los individuos y del Estado en el entorno digital. Para mostrar el cumplimiento de esta meta, ofrece cifras acerca de los resultados obtenidos. Afirma que, del 7 de agosto de 2018 al 16 de julio de 2019, hubo: 253 capturas por la Ley 1273 de 2009 5.560 portales web bloqueados, 49 análisis de malware en celulares, 47.206 gigabytes de información digital analizada, la integración del Centro de Capacidades para la Ciberseguridad de Colombia C4, la inauguración del Laboratorio de Análisis de Código Malicioso (malware) y la creación del equipo Respuesta ante Emergencias Informáticas del Estado (CSIRT) (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b).

Acciones en materia de cooperación internacional

En el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) pueden identificarse actividades recientes en materia de ciberseguridad y ciberdefensa. En julio de 2019, la ministra Sylvia Constaín viajó a EE.UU., donde se entrevistó con delegados del gobierno norteamericano,

organismos multilaterales y destacadas universidades para discutir acerca de temas como cooperación internacional, transformación digital del Estado y ciberseguridad, entre otros.

En el tema de ciberseguridad, puntualmente, participó en una reunión encabezada por el subsecretario adjunto para Ciberseguridad, Comunicación Internacional e Información Política del Departamento de Estado de EE.UU. (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019). En octubre de 2019, la ministra participó en el lanzamiento de los Consejos de Innovación en Ciberseguridad (CICs), evento organizado por el Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los objetivos perseguidos en este espacio de encuentro eran, principalmente, difundir mejores prácticas en materia de ciberseguridad en la región y fortalecer la cooperación internacional en esta materia. En ese sentido, el Ministerio integró mesas de trabajo con países como Chile, México y Brasil para diseñar estrategias a corto, mediano y largo plazo para su Consejo de Innovación en Ciberseguridad, tras identificar los principales retos regionales y las prioridades de cada Estado, y definir sus compromisos para con el Comité Interamericano Contra el Terrorismo.

En enero de 2020, se realizó en Tallin (Estonia), Madrid y León (España) una visita de desarrolladores de políticas de la OEA: “Intercambiando experiencias y mejores prácticas en ciberseguridad”. El evento estuvo convocado y liderado por la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA para altos representantes de diferentes gobiernos de Norteamérica, Latinoamérica y el Caribe, y para corporaciones relacionadas con la formulación y desarrollo de políticas nacionales. Colombia fue representada por el consejero para Asuntos Económicos y Transformación Digital, el viceministro de Economía Digital de Ministerio de las TIC y representantes del sector privado, público y las Fuerzas Armadas. En este espacio, las delegaciones de los países participantes compartieron experiencias, buenas prácticas, tendencias y normatividad en materia de ciberseguridad, servicios digitales y gestión de incidentes cibernéticos, así como las oportunidades de cooperación internacional en asuntos de seguridad digital (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020b).

El Ministerio de las TIC sostiene que Colombia avanza en la actualización de políticas vigentes en seguridad digital. El Comité de Seguridad Digital, el Ministerio de Defensa Nacional, MinTIC, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras entidades públicas, están

desarrollando un nuevo Conpes en materia de confianza y seguridad digital. En dicho Conpes también participan la Consejería de Asuntos Económicos y la Transformación Digital, con el apoyo técnico de la OEA, y otras partes interesadas. Se espera que el CONPES contemple una hoja de ruta que incluya adecuar temas de gobernanza, institucionalidad y regulación, así como fortalecer las capacidades de las organizaciones colombianas y de los ciudadanos (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020a).

También, a finales de enero de 2020, la jefe de la cartera de TIC representó a Colombia en la mesa redonda “Manejo de riesgos nacionales y cooperación multilateral en la era digital”. Aquí se mencionó el avance de Colombia en la construcción de una nueva política de seguridad y confianza digital. En dicho sentido, aseguró que las intenciones del Gobierno nacional giran en torno a una transformación digital de la que puedan beneficiarse tanto la ciudadanía como el sector privado, y que para ello es crucial la generación de confianza en el entorno digital, seguida del fortalecimiento de políticas de ciberseguridad.

El objetivo es consolidar acciones que reconozcan y afronten el avance paralelo de la tecnología y los riesgos y amenazas de seguridad. El fortalecimiento de estas políticas está relacionado con el trabajo conjunto de dependencias del DNP y la OEA (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020b).

La ministra visitó el parque de tecnologías avanzadas Gav-Yam Negev en Israel, donde se está integrando la experiencia militar del sector privado y público, y la academia para lograr importantes avances en ciberseguridad, como el funcionamiento del Equipo de Respuesta a Emergencias Informáticas de Israel. Posteriormente se reunió con Yigal Unna, director de la Autoridad Nacional de Seguridad Cibernética de Israel, y con William Dixon, jefe de Operaciones del Centro de Ciberseguridad del Foro Económico Mundial (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020c).

Adicionalmente, ha trabajado en el proyecto de implementación Alianza del Pacífico con la plataforma MISP. Para ello, ha interconectado los equipos de respuesta a incidentes nacionales de los países miembros (Colombia, Chile, Perú y México) y la OEA. De este modo, ha permitido conformar una red hemisférica dedicada a compartir e intercambiar información alusiva a amenazas cibernéticas. El logro de estas tareas es el suministro de información para la gestión y respuesta a incidentes de cada uno de los países. El

informe asegura también que, en la tarea de posicionar a Colombia “como referente en seguridad y defensa priorizando los modelos de seguridad cooperativa y la diplomacia para la seguridad y la defensa”, también se pudo establecer contacto para plantear estrategias en ciberdefensa con Chile, permitiendo el intercambio de información entre las Fuerzas Públicas de ambos países (Ministerio de Defensa Nacional, 2019c).

En el plano diplomático y de cooperación, se encuentra que el sector de defensa ha suscrito cuatro memorandos de entendimiento sobre ciberdefensa, ciberseguridad, seguridad ciudadana, intercambios de capacidades militares y policiales, lucha contra la delincuencia organizada transnacional y narcotráfico. Se cuentan así (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b):

1. Memorando de Entendimiento de Cooperación en Seguridad Ciudadana y Defensa Colombia-Panamá.
2. Memorando de Entendimiento para la Cooperación en el Sector Defensa Colombia-Chile.
3. Memorando de Entendimiento concerniente a la Cooperación en Defensa entre los Ministerios de Defensa de Colombia y Reino Unido.
4. Memorando de Entendimiento en Seguridad Colombia-Ecuador.

Se anuncia también la suscripción de ocho planes de acción en temas de seguridad y defensa en asuntos como: la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo, la seguridad y el control fronterizo, la ciberseguridad, la ciberdefensa y la asistencia humanitaria, entre otros. Específicamente en materia de ciberdefensa, se encuentra el Plan de Acción en Defensa Colombia-Chile (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b).

De igual forma, en el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y las Comunicaciones del Ministerio de Defensa para el período 2018-2022 se contemplan acciones en materia de ciberseguridad y ciberdefensa. Primero, se plantea el desarrollo de infraestructura dirigida a fortalecer la ciberdefensa y laciberseguridad. Así, se propone el uso de soluciones tecnológicas de *hardware* que beneficien la eficiencia tecnológica del sector. En cuanto a la destinación presupuestal del colCERT, se menciona que, para mantener las herramientas e infraestructura requerida para el cumplimiento de sus funciones, deberán solicitar recursos al Ministerio de Defensa según su disponibilidad (Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

Finalmente, se destaca que, en julio de 2019, la viceministra de Asuntos Multilaterales se reunió con el subsecretario de Asuntos Políticos y

Seguridad de la OTAN para seguir la cooperación entre Colombia y el organismo internacional en temas como ciberseguridad, construcción de capacidades, manejo de crisis, capacitación y entrenamiento (Ministerio de Relaciones Exteriores, 9 de julio de 2019). Recordando que Colombia es miembro de los *partners around the globe* de esa alianza, se suscribió y ratificó un acuerdo marco de intercambio de información. La Presidencia de la República, por su parte, inició estrategias en esta materia con la OTAN desde 2018. El objetivo perseguido es fortalecer la capacidad del Estado colombiano para reducir la vulnerabilidad de ciudadanos y entidades públicas y privadas frente a amenazas o incidentes de naturaleza cibernética. Del evento se puede identificar la estrecha relación entre Colombia y la OTAN, y su mutuo respaldo en ámbitos diplomáticos y técnicos (Presidencia de la República de Colombia, 23 de octubre de 2018).

Conclusiones

El *ciberespacio* es un nuevo campo de potencialidades, riesgos y amenazas que tiene como telón de fondo los avances tecnológicos asociados a la revolución digital y de las comunicaciones, que vienen transformando drásticamente no solamente los sectores productivo y de servicios, sino también las interacciones en el interior de los Estados, entre Estados y entre Estados y actores no gubernamentales. La *ciberseguridad* incluye no solamente la regulación y control de aspectos técnicos y componentes físicos de aparatos y redes de comunicación tanto civil como militar, sino además aspectos humanos como el reconocimiento del grado de conocimiento, capacitación y forma de uso de estos recursos por parte de funcionarios públicos, ciudadanos y actores externos, y el desarrollo de normas, estándares y buenas prácticas de gobernanza digital tanto doméstica como internacional. Por su parte, la *ciberdefensa* es un término íntimamente relacionado, pero parece, en medio de ambigüedades semánticas, más asociado con la detección, disuasión y respuesta ofensiva por parte del Estado ante amenazas y ataques cibernéticos que ponen en riesgo la seguridad nacional.

En cualquiera de las dos acepciones, una concepción democrática debe dar cuenta, sin lugar a dudas, del apego de estas funciones y operaciones a la ley y a la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, al punto de encontrar un equilibrio entre el control del Estado y las libertades civiles mediante el principio del daño, previamente comprobado a las instituciones del Estado, su imagen, infraestructuras, redes y bases de datos, el daño a otros Estados o el daño a la capacidad de informarse y

comunicarse de la sociedad. Al anclarse en una identidad nacional democrática y sus valores derivados, se eleva y resalta la legitimidad de los agentes y organismos civiles, policiales y militares que se encargan de dichas funciones, si bien no resulta tan claro en la esfera académica ni en el caso de estudio –Colombia– quiénes deben ocuparse más de la ciberseguridad y quiénes de la ciberdefensa. La capacidad que un Estado desarrolla en ambas materias mediante la adquisición y desarrollo de tecnologías digitales de gobierno, comunicación estratégica y aplicación militar puede ser ardua de calcular, pero determina buena parte del *ciberpoder* con el que cuenta ese Estado para proteger sus estructuras y proyectarse asertivamente en el plano geopolítico, reconociendo que las asimetrías internacionales en esta capacidad vienen alterando tanto el balance de poder entre Estados como la capacidad de todos los actores para influir en diversas sociedades y grupos humanos.

Colombia está avanzando en materia de desarrollo normativo y formulación de algunas políticas marco para orientar el uso y protección de la información, incluyendo lineamientos para los fines y alcances de las labores de inteligencia y contrainteligencia, y lineamientos para tareas relacionadas con la protección de la infraestructura, los medios y la información de tipo cibernético.

Aunque en algunos indicadores regionales y globales Colombia aparece posicionado como país con riesgo cibernético moderado, hechos como los delitos informáticos en aumento y el antecedente de los ataques a páginas institucionales del Estado en 2011, junto con la divulgación pública de operaciones irregulares o ilegales por parte de funcionarios de agencias civiles, policiales o militares en materia de inteligencia, permiten identificar la urgencia de formular e implementar lineamientos, políticas e indicadores más sólidos en materia de ciberseguridad.

En cuanto a la relación entre ciberpoder y lineamientos y políticas de orden cibernético en Colombia, hasta el momento no puede hablarse de la existencia de una concepción geopolítica o de política exterior clara y que le permita al Estado utilizar este tipo de recursos, bien sea para proyectarse de manera más intensa en el sistema internacional o para protegerse de eventuales ataques de Estados enemigos y otros actores con influencia global o regional y presencia en el ciberespacio. Si bien hay una conciencia aproximada con respecto a esas nuevas amenazas, no resultan evidentes cuáles son los intereses y valores nacionales que se pretende proteger o difundir a través de los medios cibernéticos. Tampoco pudo hallarse alguna referencia

concreta sobre el perfil y las características de esos actores estatales o no estatales, y que hoy constituyen o pueden constituir fuentes de ataques contra la seguridad nacional.

Al realizar la comparación entre documentos normativos y estratégicos, no pudo identificarse una definición precisa, articulaciones o diferenciación concreta entre los términos de *ciberseguridad* y *ciberdefensa*, si bien es un vacío que también se refleja en buena parte de la literatura académica y militar referida. Asimismo, se halló que hay numerosas prescripciones sobre las labores de inteligencia y contrainteligencia, pero pocas regulaciones en materia de ciberseguridad y ciberdefensa. Y dentro de las orientaciones y políticas vigentes, las conexiones entre ciberseguridad y ciberdefensa con respecto a la identidad nacional y los intereses y valores fundamentales del Estado son escasas o sumamente generales.

En este sentido, la conclusión de este texto coincide parcialmente con el diagnóstico de la OEA, que estima en este tema a Colombia le falta una visión de nivel nacional y una formulación no solamente interagencial, sino además en íntima conexión con los actores de la sociedad civil. Esto también significa una muy baja conexión de las regulaciones y políticas en la materia con los principios democráticos y libertades y derechos fundamentales.

No quedan claros, por ejemplo, los criterios para resolver la tensión entre la protección cibernética del Estado y sus ciudadanos, por un lado, y las libertades para la producción, difusión y uso de la información pública y la protección de la intimidad y datos personales y de los secretos empresariales, por el otro. Tampoco resultan claros, tal como exponen los más recientes escándalos filtrados por el periodismo, los criterios o características que validan el uso de los mecanismos de interceptación o perfilamiento en contra de sujetos individuales o colectivos. De manera similar, no quedan claros los criterios de proporcionalidad u oportunidad para definir el alcance o intensidad y momento de las respuestas cibernéticas de los agentes del Estado en contra de las fuentes supuestas de amenaza. Incluso, algunas de las prescripciones sugieren un margen de maniobra que podría ser demasiado amplio a favor del Ejecutivo en el momento de decidir cómo se usan los dispositivos de inteligencia, contrainteligencia, ciberseguridad y ciberdefensa.

Finalmente, a pesar de los vacíos y debilidades, cabe destacar como innovación institucional la creación de la comisión intersectorial tripartita entre el colCERT, el CCOCI y el Centro Cibernético Policial en el gobierno de Juan Manuel Santos, entidades que continúan operando y han producido algunos resultados positivos, como se evidenció con mayor detalle en el caso

del CCOCI. Este órgano ha sido uno de los promotores de la cooperación con entidades del Gobierno, sector privado, academia, sociedad civil y actores internacionales para avanzar en el desarrollo de proyectos y actividades que pretenden llevar a Colombia a un posicionamiento regional en temas de ciberseguridad. Si bien, debe clarificarse más el alcance y ámbito de sus operaciones militares en el ciberespacio nacional. Habrá también que esperar el resultado del nuevo CONPES que se está desarrollando con apoyo de la OEA, pero se prevé que se depuren aún más los lineamientos para estos y otros de los organismos responsables de la seguridad digital. La cooperación e intercambio de experiencias con EE.UU., Israel, la OTAN y los aliados de la Alianza del Pacífico resultan esenciales, así como la diversificación de socios y oportunidades de aprendizaje en un mundo cada vez más interconectado e interdependiente.

Recomendaciones

- Al Gobierno nacional en cabeza de la Presidencia, a los ministerios de Defensa, del Interior y Justicia y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Congreso de la República y a las autoridades territoriales se les recomienda revisar en conjunto las normas, los lineamientos y las políticas vigentes en materia de seguridad de la información y seguridad digital e inteligencia, y consensuar ajustes y actualizaciones en el marco de un gran diálogo interinstitucional que permita identificar plenamente la visión nacional en materia de ciberseguridad y ciberdefensa, así como los límites democráticos a esas funciones, los responsables por áreas y los problemas y amenazas detectados en los niveles internacional, nacional, departamental y local.
- Se recomienda al Gobierno nacional entablar una conversación abierta y duradera sobre ciberseguridad y ciberdefensa con los sectores estratégicos de la sociedad civil colombiana por su alta disposición y el uso de tecnologías de la información, tales como las universidades, las empresas de telecomunicaciones, los medios masivos de comunicación, los sectores financiero y de seguros, y las firmas de seguridad privada, entre otros, de tal manera en que se puedan formular insumos para fortalecer las políticas en la materia.
- Se sugiere al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al colCERT desarrollar programas y campañas de difusión y capacitación más amplias, a nivel nacional, subnacional y local, con el fin de mejorar el acceso y uso ciudadano de las redes

e infraestructuras de comunicación digital, las redes sociales, los portales web, las conexiones de telefonía móvil y todos los espacios virtuales, evaluando los usos indebidos, los delitos recurrentes y las oportunidades para mejorar los procesos y canales de gobierno en línea, de atención al ciudadano y de denuncia de delitos e irregularidades informáticas.

Referencias

- Bischoff, P. (3 de marzo de 2020). *Which countries have the worst (and best) cybersecurity?* Recuperado de: <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/cybersecurity-by-country/>.
- Buitrago, F. L. (2015). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/26088?lang=fr>.
- CCIT. (2019). *Tendencias del cibercrimen en Colombia 2019-2020*. Recuperado de: <https://www.ccit.org.co/estudios/tendencias-del-cibercrimen-en-colombia-2019-2020/>.
- CCOCI (2017). *Plan Nacional de Protección y Defensa para la Infraestructura Crítica Cibernética de Colombia*. Recuperado de: https://www.ccoc.mil.co/ciberdefensa_maquetacion_biblioteca_publica_conpes.
- CCOCI. (s.f). *Quiénes somos*. Recuperado de: https://www.ccoc.mil.co/quienes_somos_cooperacion_conversatorio_ccoc_ecopetrol.
- Congreso de la República. (2013). *Ley Estatutaria 1621 de 2013, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/normatividad_sistema/leyes/ley_estatutaria_1621_2013#:~:text=Por%20medio%20del%20cual%20se,su%20misi%C3%B3n%20constitucional%20y%20legal.
- Crandall, M. y Thayer, B. (25 de noviembre de 2018). *The Balance of Cyberpower*. Recuperado de <https://nationalinterest.org/feature/balance-cyberpower-36637#:~:text=Moreover%2C%20in%20the%20cases%20of,Iran%2C%20Israel%20and%20North%20Korea>.
- DNP. (2011). *Conpes 3701. Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/3510:Conpes-3701-de-2011>.
- DNP. (2016). *Conpes 3854. Política Nacional de Seguridad Digital*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854_Adenda1.pdf.

- Ejército Nacional. (2020). *Cede 6, Departamento de Comunicaciones*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/organigrama/jefatura_estado_mayor_planeacion_253757/departamento_comunicaciones.
- El Nuevo Siglo*. (14 de enero de 2020). ¿Falló la Ley 1621? Recuperado de: <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2020-fallo-la-ley-1621>.
- Gioe, D., Goodman, M. y Wanless, A. (2019). Rebalancing cybersecurity imperatives: patching the social layer. *Journal of Cyber Policy*, 4(1), 117-137.
- IEEE. (2012). *De la ciberseguridad a la seguridad nacional*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI78-2012_EvolucionCiberseguridad_MJCB.pdf.
- Klimburg, A. y Healey, J. (2012). Strategic Goals and Stakeholders. En A. Klimburg (ed.), *National Cyber Security. Framework Manual* (pp. 66-107). Tallin: NATO CCD COE.
- Koch, S. (2015). La libertad en el ciberespacio: Ciberseguridad y el principio del daño. *Revista Ensayos Militares*, 1, 85-98.
- Kramer, F. (2009). Cyberpower and National Security: Policy Recommendations for a Strategic Framework. En F. Kramer, S. Starr y L. Wentz, *Cyberpower and National Security* (pp. 3-23). Lincoln: University of Nebraska Press - Potomac Books. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1djmhj1.6>.
- La República*. (8 de febrero de 2019). *Se desarrolló un nuevo encuentro de infraestructura crítica y ciberdefensa*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/ocio/se-desarrollo-un-nuevo-encuentro-de-infraestructura-critica-y-ciberdefensa-2825453>.
- Maurer, T. y Morgus, R. (10 de agosto de 2014). Compilation of Existing Cybersecurity and Information Security Related Definitions. *New America*. Recuperado de: www.jstor.org/stable/resrep10487.6.
- Mill, J. (2008). *On Liberty*. Nueva York: Bantam Classics.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Plan Estratégico de Tecnologías de Información y las Comunicaciones*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/2020/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Tecnolog%C3%ADas%20de%20la%20

Informaci%C3%B3n%20y%20las%20Comunicaciones%202018-2022.pdf.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). *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_deguridad2019.pdf.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019b). *Memorias al Congreso 2018-2019*. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2018-2019.pdf>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019c). *Informe de Gestión 2019*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/2020/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202019.pdf.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019). *Transformación digital del Estado, ciberseguridad y cooperación: Los temas de la agenda de la Ministra TIC en EE. UU*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/101682:Transformacion-digital-del-Estado-ciberseguridad-y-cooperacion-los-temas-de-la-agenda-de-la-Ministra-TIC-en-EE-UU>.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020a). *MinTIC estará presente en el Cybertech Tel Aviv 2020*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/125649:MinTIC-estara-presente-en-el-Cybertech-Tel-Aviv-2020>.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020b). *Países miembros de la OEA realizan visita estratégica a líderes mundiales en ciberseguridad*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/125636:Países-miembros-de-la-OEA-realizan-visita-estrategica-a-líderes-mundiales-en-ciberseguridad>.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020c). *“Trabajamos en una nueva política de ciberseguridad que permita la transformación digital del país”: Ministra TIC*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de->

Prensa/Noticias/125693:Trabajamos-en-una-nueva-politica-de-ciberseguridad-que-permita-la-transformacion-digital-del-pais-Ministra-TIC.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (9 de julio de 2019). *Viceministra Adriana Mejía presidió la segunda edición de los Diálogos Colombia-OTAN*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2019-07-09/21874>.

Noticias Next. (15 de agosto de 2018). *¿Qué es la ciberdefensa y en qué se diferencia de la ciberseguridad?* Recuperado de: <https://www.nextibs.com/que-es-ciberdefensa-se-diferencia-ciberseguridad/>.

Organization of American States. (2014). *International Cyber Security Technical Assistance Mission Colombia Recommendations and Observations*. Recuperado de: http://www.oas.org/documents/eng/press/Recomendaciones_COLOMBIA_ENG.pdf.

Peck, M. (12 de diciembre de 2018). *Russia's "Dead Hand" Nuclear Doomsday Weapon is Back*. Recuperado de: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/russias-dead-hand-nuclear-doomsday-weapon-back-38492>.

Pinto, A. (2016). *Development of National Cyber Security Strategies (NCSSs), and an Application of Perspective to the Colombian Case*. Tartu: University of Tartu. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/9732/ba5ffe729411c31ff878d243618177f3d5e9.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4179, del 3 de septiembre, por el cual se crea un Departamento Administrativo y se establece su objetivo, funciones y estructura*. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec417903112011.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 857 del 2 de mayo, por el cual se reglamenta la Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013*. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/MAYO/02/DECRETO%20857%20DEL%2002%20DE%20MAYO%20DE%202014.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (23 de octubre de 2018). *Colombia y OTAN emprenderán estrategia conjunta para prevenir ciberataques y fortalecer la ciberseguridad en el país*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181023->

Colombia-y-OTAN-emprenderan-estrategia-conjunta-para-prevenir-ciberataques-y-fortalecer-la-ciberseguridad-en-el-pais.aspx.

- Rivera, J. y Rodríguez, K. (2015). *Vigilancia de las comunicaciones por la autoridad y protección de los derechos fundamentales en Colombia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Robles, F. (1996). *Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior*. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint33.1996.00>.
- Semana*. (14 de julio de 2018). *La ciberdefensa en Colombia, el nuevo frente de la guerra*. Recuperado de: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/fuerzas-armadas-marcha-hacia-la-paz/articulo/la-ciberdefensa-en-colombia/574813>.
- Tah, E. D. (2018). Las relaciones internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (Nueva Época), (233). Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v63n233/0185-1918-rmcps-63-233-389.pdf>.
- Vargas, C. (3 de mayo de 2020). Oficiales que salieron del Ejército por presuntas interceptaciones. *RCN Radio*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/judicial/oficiales-que-salieron-del-ejercito-por-presuntas-interceptaciones>.
- Vargas, R. *et al.* (2017). Ciberdefensa y ciberseguridad, más allá del mundo virtual: modelo ecuatoriano de gobernanza en ciberdefensa. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (20). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5526/552656641013/html/index.html>.