

LA SEGURIDAD NACIONAL COMO CONCEPTO ARTICULADOR DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ*

Mayor Diego Fernando Cano Cuevas

* Ponencia que expone resultados del proyecto de investigación *Construcción de Paz y Desarrollo Sostenible: una mirada desde los Derechos Humanos y el DICA*, que hace parte de la línea de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Minciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos, y Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), y al Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar (CIMHM), adscritos y financiados por la ESDEG.

1. Introducción

La seguridad es un concepto polémico que no tiene un unísono en su definición; sin embargo, se convierte en paso imprescindible y herramienta fundamental para establecer la forma como las instituciones estatales, en razón de la gobernanza y la gobernabilidad, deben participar en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional.

Por lo anterior, a lo largo de la historia —en especial, después de la Segunda Guerra Mundial— se han establecido conceptos como seguridad nacional y, posteriormente, internacional, al ver el globo como un solo territorio compartido. Estos conceptos son adoptados por cada Estado para atender sus propias problemáticas y dar prioridad a la elaboración de una estrategia de seguridad nacional.

Partiendo de la anterior premisa, la estrategia de seguridad nacional se estructura en torno a la protección de los intereses nacionales, pero la elección del concepto de seguridad nacional condiciona la estrategia y su enfoque. Por ello, es necesario entender cuáles son los conceptos, de dónde surgen y qué priorizan, pues todo eso afectará la toma de decisiones para el sostenimiento de la estabilidad nacional y la construcción de paz, fin último del Estado como institución.

En palabras de Vicente Garrido,

Frente al concepto clásico de seguridad, en su vertiente estrictamente estratégico militar, se han abierto paso los términos seguridad política, seguridad económica, seguridad social, o los más recientes de seguridad humana, seguridad migratoria, seguridad medioambiental, seguridad energética, seguridad alimenticia y así hasta un sinnúmero de calificativos (Garrido, 2007, p. 7).

Pero el concepto de seguridad nacional e internacional tiene, en su rol estratégico contemporáneo, varias fuentes. Una de ellas, quizás la más importante, es la doctrina de la “guerra justa”, que suele tenerse por compañera del imperio, pues las conquistas requerían una justificación: si no la tenían, eran tachadas de robos; no obstante, con justificación imperial o sin ella, desde sus inicios el concepto de guerra justa giró en torno a un centro de gravedad, que es la defensa propia y, más importante, la defensa de la libertad y la vida (Mantovani, 1990). Esta asociación entre imperio y doctrina figura numerosas veces a lo largo de las décadas y de la recolección bibliográfica.

Como ejemplo de lo anterior, Francisco de Vitoria, uno de los padres fundadores de la doctrina, empezó a escribir urgido por el desafío que la conquista de América planteaba a la conciencia europea y el justo título que la corona de España alegaba para gobernar las nuevas tierras (Vitoria, 2009). Hugo Grocio, por su parte, defendió la libertad de los mares para sostener el derecho de los holandeses a navegar y comerciar sin atender al monopolio que los portugueses tenían sobre las Indias Orientales, otorgado por bula papal. La guerra que los holandeses iban a librar contra los portugueses era, por tanto, “justa”, pues siendo el mar propiedad de todos los hombres, nadie podía apoderarse de una parte de él (Grocio, 1925). Pero hay excepciones a este matrimonio entre imperio y “guerra justa”: también aparecen conceptos como el de San Agustín de Hipona, quien le dedicó bastante atención a esa doctrina, en un momento no de conquista, sino de derrota y repliegue. Escribió *La ciudad de Dios* porque Alarico había tomado y saqueado Roma, y el hecho de que se respetaran las vidas de quienes se hubiesen refugiado en las iglesias le parecía a San Agustín muestra suficiente de la protección que Dios dispensaba a sus devotos (San Agustín, 2011).

Es así como las consideraciones sobre el *bellum iustum* (guerra justa) podían fundar en ellas la justicia de los ataques y las conquistas, pero también, la defensa de la vida y la de la libertad. San Agustín no pretendía legitimar el imperio: su preocupación primaria estribaba en defender la paz.

Aunque cotidianamente se considera a San Agustín referente de la teoría de la guerra justa, se pueden encontrar diversas evidencias

anteriores, que datan de la Edad Antigua. Bajo dicha premisa, la presente ponencia se centra en una investigación argumentativa, mediante métodos cualitativos de recolección de información, intentando demostrar cómo el concepto de “seguridad” bajo la premisa de la “guerra justa” ha estado incrustado en el ideario político de la construcción de naciones y, por ende, de la paz.

Por lo planteado, el objeto central de la ponencia es responder a la pregunta: *¿Cómo el concepto de seguridad y defensa nacionales es la herramienta articuladora de la construcción de paz mediante la gobernanza nacional?* Ello, teniendo en cuenta que el actual mundo globalizado ha evolucionado en cuanto a los modos de gobernación pública, desde la burocracia, pasando por la nueva gestión pública, hasta llegar al momento actual, de gobernanza y seguridad cooperativa.

2. De la guerra justa al concepto de seguridad

La Edad Antigua es la raíz genealógica de la ciencia política como la conocemos en la actualidad. Durante dicha edad encontramos como referentes a Platón y Aristóteles. Este último, mediante el estudio de la ética como disciplina racional, distinguió la guerra como una disciplina práctica de las ciencias teóricas y filosóficas relacionando el proceder recto de la acción humana mediante el uso de la justicia y la necesidad de protección de la polis⁹ (ciudad-Estado griega) por medios bélicos, cuando fuese necesario hacerlo.

Este argumento se encuentra relacionado en la obra de Aristóteles *La política*, en la cual consideró la necesidad de mantener por cualquier medio el orden justo de la polis, así como su preservación de amenazas internas y externas que pudiesen socavar tal orden; sin embargo, cabe tener en cuenta que Aristóteles no hizo alusión directa a las relaciones

9 El término *polis* proviene del griego, y se refiere a los Estados de la antigüedad, que, organizados como una ciudad, disponían de un territorio reducido y eran gobernados con autonomía respecto a otras entidades. Las polis, por lo tanto, son ciudades-Estado que existieron en la Antigua Grecia, antes del avance del Imperio romano. Tomado de: <https://definicion.de/polis/>

entre las distintas ciudades-Estado griegas, ni a la política de otras naciones. Pero sí hizo referencia a los asuntos específicos de la guerra en relación con la función de la educación en la polis rectamente ordenada. En ese orden de ideas, para Aristóteles el entrenamiento militar era vital en tres campos específicos. El primero de ellos, para preservar la ciudad-Estado de ser subyugada por otra; el segundo, para mantener y obtener la primacía de la ciudad-Estado sobre otras para el cumplimiento de sus intereses, pero sin querer dominarlas, y el tercero, para ejercer dominio sobre las ciudades-Estado que no fuesen aptas para gobernarse a sí mismas (Aristóteles, 2003).

El primer objetivo propuesto por Aristóteles se asume como el concepto de autodefensa, justificación actualmente válida en la Carta de las Naciones Unidas para la Guerra. En cuanto al segundo lineamiento, se deduce que, al estar organizado en ligas, se debía detentar un liderazgo superior, por lo cual se presupone que la ciudad-Estado que recurre a la fuerza es cultural y moralmente superior a otras ciudades, y busca una subyugación sin despotismo. En cuanto al tercer lineamiento de Aristóteles, se deduce la necesidad de tener dominio sobre los no griegos: “Es parte del plan de la naturaleza que el arte de la guerra [...], debe ser una manera de adquirir bienes, y que se debe emplear contra aquellos hombres que por naturaleza deben ser subordinados y que rehúsan a someterse” (Aristóteles, 2003, p. 27).

Por su parte, Platón, en el siglo V a. C., hace casi 2500 años, sabiamente y en premonición de lo que hoy llamamos seguridad humana, advertía a los legisladores atenienses sobre la amenaza a la seguridad que significaban las desigualdades extremas: “Entre los ciudadanos no debería existir ni pobreza extrema ni tampoco riqueza excesiva, pues ambas engendran un gran mal” (Contreras, 2007, p. 157).

Más adelante, en la misma época, la república romana, y luego el Imperio romano, gestarían una revolución conceptual de lo que son la guerra justa y el concepto de seguridad. El referente por estudiar en tal caso es Cicerón, quien, reflejando la estoica perspectiva de la hermandad universal de la humanidad, aducía que la guerra justa se debe llevar a cabo con el fin único de castigar y repeler al enemigo, a fin de que los

romanos puedan vivir ilesos y en paz. Para Cicerón, en preludeo de lo que se llamaría más adelante la *pax romana*¹⁰, los beneficios que se les daban a los pueblos conquistados son la prueba fehaciente de un pueblo superior que gobierna con justicia a los pueblos inferiores, porque así “les quitará a los hombres malos la licencia para hacer el mal [...]”, y “los subyugados vivirán mejor, porque antes de hacerlo vivían peor” (*civitae*, 1960, p. 210).

Finalizado el Imperio romano, inicia una etapa de involución de conceptos, con la Iglesia católica a la cabeza y la preponderancia del cristianismo. De esta época, los referentes para destacar son San Agustín de Hipona, con su ya mencionada *Ciudad de Dios*, y Santo Tomás de Aquino, con su *Suma Teológica*. En la primera, el obispo africano admite la prohibición a los cristianos de matar o herir en casos de defensa propia, pero aclara la necesidad de acudir a terceros; con ello, justifica el uso de la fuerza que inflige daño a los malhechores (San Agustín, 2011). Mientras, Santo Tomás, años más tarde, fue más lejos, al considerar que los individuos tienen el derecho a usar una fuerza proporcional y, si fuese necesario, letal, para defenderse de agresiones directas o, en dado caso, defender a otros (Santo Tomás, 2001).

Aunque polémicos, los conceptos de Tomás serían retomados, en cierta medida, por Maquiavelo, quien señalaba en el capítulo XV de *El príncipe*: “el arte de la guerra es competencia exclusiva de quien manda, es decir, del Príncipe”. En el caso de las repúblicas, tal situación es aún más apremiante, porque para mantenerse libres es necesario que sean conquistadoras, como lo fue Roma, pues de otro modo pueden arruinarse en un solo día, como les sucedió a Esparta y Venecia (Maquiavelo, 1971).

Entrada la Modernidad, se destacan los autores contractualistas y su teoría del Estado naturaleza. De ellos, Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán*, especifica:

10 La *Pax Romana* fue el dispositivo mediante el cual se pacificaron las regiones más conflictivas del Imperio romano; sin embargo, ello implicó una paz armada, la cual propició tanto el desarrollo económico como la expansión territorial, y así se configuró una etapa que los historiadores señalan como los años dorados de Roma. Tomado de: <https://www.cultura10.org/romana/pax/>

Como el fin del Estado es la *paz y la defensa de todos*, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, corresponde de derecho a cualquier hombre o asamblea que tiene la soberanía, ser juez, a un mismo tiempo, de los medios de *paz y de defensa*, y Juzgar también acerca de los obstáculos e impedimentos que se oponen a los mismo, así como hacer cualquier cosa que considere necesario, ya sea por anticipado, para conservar la *paz y la seguridad* (Hobbes, 1982, p. 143).

Es aquí el punto iniciador de los conceptos de seguridad, pues era claro que para Hobbes el detentor del poder de la guerra y la paz era el Estado, y para ello se debía a sus ciudadanos, mediante los medios para un fin. En la actualidad, esos medios son la unión de las instituciones estatales en todas sus formas, mediante un concepto amplio, llamado *seguridad nacional*, hacia un fin específico, que es la paz.

Así mismo, el punto de Hobbes y el contrato social es culminante en el sentido de que cuando la soberanía del Estado dejó de ser un valor absoluto, la careta del *bellum iustum*, consiguientemente, cambió, pues se empezó a poner atención en el *ius ad bellum*¹¹. A partir de 1919, y aún con mayor claridad desde 1945, un Estado ya no pudo iniciar una guerra tan solo porque la considerase ventajosa, sino que debía alegar una causa legítima.

Referencias de lo anterior se encuentran tanto el pacto Kellog-Briand (1928), como en la Sociedad de Naciones (1919), que prohibieron las guerras de agresión; es decir, aquellas que buscaban lo que geopolíticos clásicos llamaban *espacio vital* o la expansión territorial, o bien, obtener una ventaja política. En la Carta de Naciones Unidas (1945) el uso de la fuerza solo se permite para defensa propia (art. 51), o bien, previa autorización del Consejo de Seguridad, con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales. La consecuencia de este drástico cambio es que, a partir de 1919, se ha hecho posible condenar como culpable al Estado que haya iniciado una guerra de agresión.

11 El *ius ad bellum*, por su parte, se refiere a la regulación del derecho internacional a la hora de declarar una guerra y ejecutarla; es decir, a la facultad de ejercer el uso de la fuerza armada. La finalidad principal es que el uso de las armas se limite a la legítima defensa, de forma proporcional y centrada en objetivos militares; sin embargo, también se tratan temas como la intervención militar en Estados ajenos, con el fin de proteger los Derechos Humanos, pero siempre como último recurso. Tomado de: <http://www.leyesjurisprudencia.com/2013/09/diferencia-entre-el-ius-ad-bellum-y-el.html>

Es así como, también a partir de 1945, tras el pacto de San Francisco y la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se comienza a hablar de conceptos de seguridad nacional e internacional. Conceptos que terminan confluyendo en las acciones que deben tomar los Estados, como detentores del monopolio de la fuerza, hacia la estabilidad y la construcción de paz. En pocas palabras, el uso del monopolio de la fuerza termina dejando como última *ratio* la acción bélica, y se propone la concatenación de cursos de acción hacia la solución de las problemáticas nacionales con incidencia internacional.

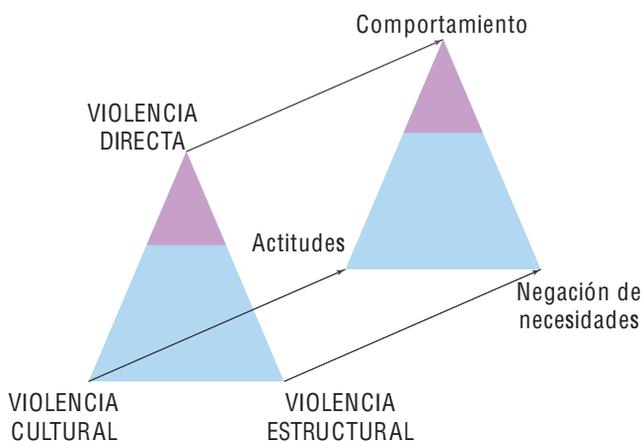
3. Monopolio de la fuerza: facultad y obligación

Se ha intentado conceptualizar la paz —así como la guerra—, mediante clasificaciones que la explican. Algunos autores toman una definición mínima, entendiendo la paz como la ausencia sistemática de violencia colectiva entre comunidades políticas. Por el contrario, otros académicos dan una definición más amplia. Es el caso de Johan Galtung (1985), para quien la paz implica, además de ausencia de violencia física (guerra), la ausencia de violencia estructural (inequidad de las instituciones) y de violencia cultural (actitudes). Esta definición da lugar a dos tipos de paz: la primera es la *paz negativa*, que sería la ausencia de dicha violencia directa o física; la segunda, la *paz positiva*, se conceptualiza como una situación o una condición en la cual la probabilidad de guerra no entra en los cálculos de los actores: se mantiene sobre una base de coincidencia de valores, similitud de instituciones políticas e interdependencia económica. En síntesis, lo que llama Galtung paz positiva es la ausencia de violencia estructural y de violencia cultural.

Desarrollando la idea, la teoría de Galtung es llamada el “triángulo de la violencia” (figura 1), noción según la cual, aparte de la violencia directa —física, verbal y visible—, existen otras fuerzas que, si bien no generan guerra, sí causan conflicto; fuerzas muchas veces invisibles, pero que se convierten en una problemática para la seguridad del Estado

nación. Para Galtung, son la “violencia estructural” y la “violencia cultural”, y que no por invisibles son menos dañinas. Esas violencias incluyen los fenómenos de la explotación económica, la represión política, la marginación social, el racismo, el clasismo, el sexismo, el daño al medio ambiente y otras prácticas que se ven legitimadas culturalmente, hasta hacerse casi imperceptibles, y crean círculos viciosos difíciles de romper; no obstante, también sugirió que es importante conocer la historia sin permitir que ella nos impida buscar la solución de los conflictos en el futuro (Concha, 2009).

Figura 1. Triángulo de la violencia de Johan Galtung



Fuente: Calderón (2009).

Bajo esta dinámica, se puede entender que la guerra entendida como acción bélica es solo una mínima parte de lo que es en realidad el conflicto social que debe enfrentar un Estado para consolidar su nación. Así mismo, se ha visto que, paulatinamente, al analizar las estadísticas de la conflictividad directa entendida como guerra, se comprueba que hoy día hay menos guerras que las que solían librarse hasta el siglo pasado. Aún más, después de la caída de la Unión Soviética, en 1991, se contabilizaron 50 guerras en el mundo; mientras, en 2013 hubo 32, con un

repunte en 2011 (37), debido al estallido de la Primavera Árabe (Dahl y Høyland, 2012).

Marianne Dahl, del Departamento de Estadística de la organización noruega Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (en inglés, PRIO, por las iniciales de Peace Research Institute Oslo), citada por Vega (2018), fija la siguiente posición:

Hay un descenso de las guerras entre los 90 y hoy en un 40%. Aunque no hay una postura común entre los distintos institutos y organismos que se dedican a este asunto, para que un conflicto sea considerado guerra tiene que haber al menos 1.000 muertos al año. Si es por debajo de ese número, se habla de conflicto de media o baja intensidad. ‘El análisis señala que la bajada continúa’, explica Dahl, aunque sus palabras puedan chocar al leer las noticias a diario. Pero advierte de los peligrosos riesgos de propagación de estas guerras. ‘En 2012, que son los últimos datos que nosotros tenemos, África era la región más caliente del planeta, con 13 conflictos, y le seguía Asia, con 10’. (p. 2)

En definitiva, en la actualidad *el concepto de guerra ha cambiado*; en especial, desde las dos contiendas mundiales. Antes se la entendía como la conflagración entre actores estatales (un Estado contra otro Estado), a pesar de que ya se habían producido guerras civiles como la de Estados Unidos o la guerra de los Mil Días, en el caso de Colombia, justo antes de la Primera Guerra Mundial. Dan Smith, presidente de la ONG británica International Alert, elabora desde los años setenta del siglo XX un atlas con la situación del mundo (*The State of the World Atlas*), y apunta a que en las décadas de 1980 y 1990 ya se hablaba de guerra si al menos uno de los bandos era un Estado y si había “objetivos políticos y una continuidad entre los choques armados”. Pero en aquel momento ya había *guerras* consideradas como tales que *no tenían a un país como contendiente*: “Hay que pensar en las luchas entre dos milicias como las *zonas kurdas del norte de Irak* o en *Somalia*. Allí no había un poder del estado sino varios grupos armados luchando por el poder”, señala Smith (Smith, 2013).

Por eso, hoy por hoy, la definición de guerra es para Smith más fluida: “*Dos grupos* organizados *disputándose un objetivo político*, ya sea el

control de un gobierno o de un territorio, con continuidad en los enfrentamientos” (p. 12). En definitiva, para Smith las guerras de hoy son *más cortas y menos letales*, y evidencian dos señales de alarma que no se deben perder de vista a la hora de prever nuevos enfrentamientos:

[...] ‘los acuerdos de paz artificiales y las desigualdades cada vez más acusadas [...], En muchos lugares el conflicto se ha reprimido en vez de haber sido resuelto. Si uno quiere saber cuáles son los sitios más susceptibles de próximas guerras, debe mirar dónde ocurrieron las últimas’ [...], indica. La otra posibilidad peligrosa es la falta de acceso a los recursos básicos como los alimentos, el agua o la energía: ‘Evidentemente la gente está más motivada a luchar por los cambios y esto puede desembocar en guerras’. (Fixdal y Smith, 1998, p. 35)

Muchos de estos aspectos, y otros más que ha traído consigo la globalización, encierran valor en sí mismos —es decir, tienen un valor intrínseco— para el concepto de seguridad. En términos de políticas públicas, la seguridad debe considerarse un conjunto de estrategias efectivamente accesibles para todos; por consiguiente, la problemática actual requiere un concepto que abarque, de una u otra forma, cursos de acción para combatir en una misma dimensión la violencia directa, la estructural y la cultural. Este concepto debe contribuir a lo que en la actualidad se denomina “desarrollo”. Y se lo puede entender como un valor instrumental que reviste importancia debido a la necesidad de eficacia.

En pocas palabras, desde el concepto de seguridad como herramienta para la construcción de paz se gestan las relaciones positivas denominadas *complementariedades*. En esta ponencia se reconoce el valor intrínseco del concepto de seguridad como eje articulador de la construcción de paz, así como el del concepto de desarrollo para la obtención de la paz positiva; también, su valor instrumental para alcanzar un desarrollo equitativo. En la presente ponencia, el análisis comienza desde un punto de vista normativo, según el cual a toda sociedad le preocupa y le importa liberar a sus miembros de la constante amenaza de violencia (seguridad), promover la prosperidad (desarrollo) y la forma como se comparte esa prosperidad (equidad).

También se parte del supuesto de que las sociedades aspiran a alcanzar dichas metas de una manera ambientalmente sostenible. En consecuencia, en la presente ponencia el concepto de seguridad se evalúa en términos de su efectividad para producir tales resultados. Este planteamiento se corresponde con la transición de un diálogo de discusión sobre los diferentes conceptos de seguridad, y sobre por qué Colombia asumió en la proyección de la PDS 2018-2022 el concepto de *seguridad cooperativa* como base de su PDS. Así mismo, el establecimiento de los ODM en 2000 y la reciente ratificación de los ODS por los países miembros de las Naciones Unidas como ejemplos por seguir en lo que el actual presidente colombiano, Iván Duque, llama “prosperidad con equidad”.

En este sentido, se explicará cómo la evolución del concepto de seguridad ha sido uno de los esfuerzos por fijar metas comunes para el progreso social y económico. Tan seguramente es ese el caso que, a partir del concepto de seguridad humana, se incorpora el ODS 16, el cual propugna el fomento de la “paz, justicia e instituciones sólidas” y está relacionado explícitamente con la gobernanza¹²; no obstante, como se sostiene en esta ponencia, más allá del valor intrínseco del ODS 16, este también tiene un importante valor instrumental, ya que lograrlo contribuirá al logro de todos los demás ODS. De hecho, para alcanzar todos los objetivos de desarrollo será necesario comprender cabalmente la gobernanza, a fin de adoptar políticas más eficaces.

Dentro de esas soluciones, en muchos casos se requiere el empleo de la fuerza; sin embargo, la aplicación de la fuerza no consiste en aplicar soluciones “tipo” para problemas “tipo” que ocurren en determinado tiempo. Es, más bien, el arte de comprender cómo el uso de la fuerza hace parte de la letra y el espíritu de la ley, así como las circunstancias específicas del problema particular. En síntesis, el monopolio del uso de la fuerza como herramienta para la construcción de paz se fundamenta en entender las circunstancias específicas del problema particular que ha de

12 Para efectos de la presente ponencia, la gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas dentro del marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el concepto de seguridad nacional. En la ponencia, la seguridad nacional se define como la situación en la cual el Estado-nación quiere proteger a su conglomerado social de las amenazas internas y externas que puedan afectar los intereses nacionales.

resolverse; en definitiva, el uso de la fuerza es uno de los elementos que debe considerar el concepto de seguridad diferenciando los diferentes matices. O sea, no es la percepción de lo que está bien o mal, sino el entendimiento de la fuente del conflicto, que, como ya se describió, puede provenir de causas invisibles (estructurales y culturales).

Por lo anterior, dentro del concepto de seguridad los Estados confieren a sus organismos encargados de hacer cumplir la ley la facultad legal para emplear la fuerza cuando sea necesario, a fin de alcanzar los objetivos legítimos de aplicación de la ley. En algunos casos, no solo se autoriza el uso de la fuerza, sino que se obliga a usarla. Ello significa que, según la legislación interna, hay un deber moral y legal de emplear la fuerza en las situaciones en las cuales no pueda lograrse de otro modo el resultado previsto.

En este punto se debe entender que, en muchas ocasiones, para mitigar la violencia directa se debe hacer el uso legal de las armas de fuego, y por ello el Estado no está negando el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas; sin embargo, para esa efectiva aplicación de la ley se depende, en gran medida, de la calidad de los recursos humanos disponibles. En tal medida, el concepto de seguridad es una herramienta articuladora y orientadora, pero no ofrece soluciones concretas.

4. La seguridad y sus líneas conceptuales

La seguridad es asumida como una cualidad gracias a la que el conglomerado social está libre de amenazas o de agresiones a su individualidad. Con esta perspectiva, la seguridad se puede distinguir en una doble vía. Para esos efectos, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* recoge la definición de “seguridad” como cualidad de seguro, y la “de seguridad”, como locución que se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. Como adjetivo, “seguro” se define como libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, cierto, indubitable y, de cierta manera, infalible; también,

como firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse; o como desprevenido, ajeno a sospecha. La seguridad es, en este uso del concepto, un atributo de los seres que se hallan ciertos de sí mismos, y también, una cualidad de las cosas que no ven restringida su capacidad de desarrollo (Orozco, 2005).

La seguridad es, en consecuencia, una herramienta del poder político que termina convirtiéndose en un instrumento, al cual se invoca para referirse a todos los ámbitos en los que la sociedad puede verse en riesgo; en sentido más estricto, cualquier amenaza externa o interna que puede poner en peligro o amenaza la nación, y del cual el Estado tiene la obligación de proteger. La seguridad nacional es, en este ámbito de significación, la prioridad del Estado como principal interés nacional hacia su supervivencia en paz. En definitiva, el concepto de seguridad es una referencia directa con la integridad del Estado.

Teniendo en cuenta la anterior, el concepto de seguridad nacional es el punto clave de la articulación de políticas públicas para la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad. El Estado es la unidad competente, en el ámbito geográfico (su territorio coincide con aquel que se debe defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de Estados) y material (su creación pondrá, normalmente, a su disposición los medios para llevar adelante dicha tarea) (Buzan, et al., 1998).

El concepto de seguridad, sin embargo, ha sido elaborado por la ciencia política. Como ya se había descrito, el primer autor que incluye la seguridad dentro de sus problemas filosóficos es Thomas Hobbes. El Leviatán, entendido de manera figurativa como ese monstruo bíblico que representa el Estado, tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo. Para Hobbes, el concepto de seguridad no se restringe únicamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá, y se extiende, también, a la estabilidad social que permite disfrutar una vida libre de amenazas (Hobbes, 1982).

El trabajo de Hobbes es un punto de inflexión en la ciencia política, ya que pone a la seguridad como una de las causas del establecimiento del Estado moderno, buscando la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general como justificación para su supervivencia. Bajo estas premisas, el Estado se convierte en el detentor de la seguridad y en el encargado de las consideraciones para acometer medidas que protejan la seguridad del individuo.

La tradición hobbesiana ha impregnado el ámbito de las ciencias sociales, ya que inspiró con sus principios a una de las escuelas de pensamiento mencionadas líneas arriba: el Realismo. En efecto, Hobbes interpreta el establecimiento del Estado moderno como una alternativa a la anarquía, pero considera que esta sigue vigente en el plano internacional, por cuanto es improbable que se establezca una autoridad supranacional que gobierne la agenda internacional (Cujabante, 2009).

Otro referente del concepto de seguridad en su significación pura es Emmanuel Kant, quien, en contravención del *estadocentrismo* del Leviatán, determina la seguridad como una facultad principal del Estado. Solo coincide con Hobbes en que el Estado es el garante de los derechos inalienables e inajenables de sus ciudadanos; sin embargo, para Kant la interpretación del dilema de la seguridad desde la relación de los Estados, acorde a normas morales y a imperativos categóricos, es la creación de entidades supranacionales que pueden tener poder de decisión por encima de los Estados. En definitiva, instituciones creadas por los Estados para que regulen los mismos Estados. Por ello, considera centrales a las instituciones internacionales para que legislen y puedan coactar o suprimir las acciones violentas de los Estados, de tal forma que liberen a la humanidad del flagelo de la guerra (Honneth, 1998).

En síntesis, según la visión kantiana, a diferencia de la concepción hobbesiana, en la ciencia de las relaciones internacionales, los imperativos morales son los que limitan las acciones de los Estados; no obstante, dichos imperativos no garantizan la coexistencia pacífica ni la cooperación entre los Estados. En tanto haya una competencia directa, la realidad central de la política internacional es el choque de fuerzas. De esa manera, la tradición kantiana implica una sujeción de la conducta de los

Estados a las normas morales, que ordenan al sistema internacional y lo hacen mediante el establecimiento de una verdadera comunidad de naciones. En pocas palabras, esta conceptualización es el preludeo de las organizaciones intergubernamentales, dentro de la que se destaca, a la cabeza, la Organización de las Naciones Unidas y su carta como institución.

Otra línea de pensamiento que resulta fundamental describir es la tradición grociana, como otra fuente de reflexión en torno a la seguridad. Esta línea conceptual se acerca plausiblemente a la tradición kantiana, al considerar una sociedad internacional bajo la idea de que, en definitiva, los Estados son los mayores actores en la política internacional; o sea, la política internacional interpreta que los Estados arreglan sus controversias según una serie de normas y de conductas acordes con el tipo de sociedades que cada Estado forma.

En este sentido, la política internacional, como es entendida por Grocio, no consiste tan solo en el conflicto entre Estados, ni se basa en una identidad absoluta de intereses, sino que recuerda a un juego que es, en parte, distributivo y, en parte, también productivo. La actividad internacional que, según la visión grociana, mejor ejemplifica la actividad internacional en su conjunto no es la guerra entre Estados ni el conflicto horizontal que atraviesa las fronteras de los Estados, sino el comercio; o de forma más general, el intercambio económico y social (Echeverría, 2014). En conclusión, para Grocio el comportamiento de los Estados y sus relaciones se basan en el deber de seguir las instituciones de la sociedad.

En términos generales, las tradiciones descritas, son las líneas conceptuales que van a forjar los fundamentos ontológicos sobre el sistema internacional en torno al concepto de seguridad. Hobbes prepara el camino de la tradición realista en teoría política. Kant, por su parte, crea las bases del neoliberalismo institucional apelando a los imperativos morales del individuo. Un poco más consensuadora, la tradición grociana explica la necesidad de imponer el orden por medio de la ley, la cual estipula, a su vez, las reglas para establecer zonas de seguridad.

Finalmente, estas tres tradiciones son la influencia directa para que se generan las conceptualizaciones modernas de la interpretación de las

relaciones internacionales en torno al concepto de seguridad. Hoy en día se pueden reconocer estas tradiciones en los debates que ha entablado la disciplina sobre la dinámica del sistema, y que tienen a la seguridad como concepto guía para la interpretación de la realidad internacional.

El punto consiste ahora en entrar a ese debate y examinar las categorías que se elaboran sobre el concepto de seguridad a partir de 1945, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, para comprender el actual orden internacional. Es con dicha elaboración como la seguridad, en calidad de herramienta para la construcción de paz, se convierte en objeto central de esta ponencia, y adquiere así el rango de concepto fundamental. Esto permitirá un acercamiento más comprensivo a la dinámica del sistema y a los nuevos problemas que surgen como consecuencia del proceso de globalización.

5. De la seguridad colectiva a la seguridad cooperativa: herramientas para la construcción de paz

El concepto de seguridad en la actual condición de las relaciones internacionales del mundo globalizado es susceptible de comprensión mediante una etapa evolutiva de los conceptos según la época y la problemática que se observaban. Tal y como se ha descrito en esta ponencia, la seguridad como herramienta en la construcción de paz se ha convertido en una categoría que dota de elementos esenciales la acción de los Estados en la elaboración de sus políticas públicas de seguridad y defensa nacionales. Y dependiendo del paradigma que se use para interpretar el sistema, se optará por una concepción de la seguridad, lo que lleva, a su vez, a postular distintos modelos, que buscan explicar o fundamentar la constitución de regiones de estabilidad.

La opción metodológica escogida es abordar sintéticamente la gran variedad de posturas y propuestas; en fin, se van a distinguir aquellos modelos que se basan en una concepción restringida de la seguridad y los que asumen nuevas amenazas o problemas a la seguridad.

En ese orden de ideas, los modelos por describir son los más sonados académicamente: por ejemplo, la seguridad colectiva, la seguridad integral, la seguridad común, la seguridad humana, la seguridad multidimensional y, finalmente, la seguridad cooperativa, como el modelo estratégico de Colombia en su PDS 2018-2022.

5.1. Seguridad colectiva

Hablar de seguridad colectiva lleva al análisis de diferentes significados que han sido creados con el tiempo, y que dependen del contexto en el cual cada autor los plantea; un ejemplo de ello es la percepción que surge con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento de la ONU, lo cual muestra la relación existente entre las coaliciones entre Estados y la formación de bloques con el significado de seguridad. Esta es una posición en la que se promueve la participación coordinada en medio de un escenario donde las Naciones se reúnen a partir de la afinidad de sus intereses; por eso, fue posible que organizaciones como la OTAN, el Pacto de Varsovia y el Comité Interamericano de Seguridad, entre otras, se instituyeran (Turzi, 2017).

Un segundo ejemplo que expone las diferentes posiciones frente a la seguridad colectiva a lo largo de la historia es el aporte de Felipe Rodiles, quien complementa la definición mencionada en el párrafo anterior con una idea orientada a la coalición de Estados, idea que el autor explica de la siguiente manera: “Ante una amenaza, donde es posible que todas las naciones afectadas por ella encuentren la coincidencia suficiente de intereses que aconseje la aplicación de una fórmula de protección colectiva” (Rodiles, 1989, p. 35).

En otras palabras, los antecedentes de la seguridad colectiva se encuentran en la sociedad de las naciones y en la necesidad de implementar una metodología en la que se unan para ir “todos contra el agresor”, pensamiento que iba acompañado por lo descrito en el artículo 11 de la Carta de las Naciones Unidas, donde se expresa que “la guerra, afecte o no a los miembros de la Sociedad, interesa a todos, que deben adoptar medidas para salvaguardar la paz” (Garrido y Hueso, 2007, p. 10).

Es así como se determina la situación de la seguridad colectiva, que posteriormente es publicada en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, y que se explica de la siguiente manera:

- nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles [...].
- a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.
- a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.
- a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. [...]. Hemos reunidos nuestros esfuerzos para realizar estos designios.

Del mismo modo, la cita anterior es una demostración de la importancia que tiene la noción de seguridad colectiva —y por ende, el concepto de la seguridad nacional— en la creación de la Sociedad de Naciones y en la inclusión de temas diferentes del militar que podrían conducir a una posterior fusión del desarrollo y la seguridad en la sociedad mundial.

Así es, pues, como se determina que el concepto de seguridad corresponde a la unión de esfuerzos por parte de países que, además de tener responsabilidades compartidas en el escenario internacional, mantienen un interés común enfocado en la prevención de conflictos mundiales o totales ante la aparición de nuevas amenazas, hecho que provoca la creación de compromisos y, posteriormente, la formulación de políticas de prevención que tienen como fin equilibrar las diferencias de intereses.

Entre tanto, las Naciones Unidas fortalecen el concepto de seguridad incluyendo al ser humano dentro de dicho concepto mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos y forjando una perspectiva de la seguridad que se concentra en generar condiciones integrales de seguridad exaltando los derechos del ser humano desde el

postulado que los caracteriza a todos y cada uno de ellos como individuales e inalienables, razón suficiente para que los derechos del individuo se relacionen con la idea principal del concepto de seguridad (Ballesteros, 2016).

Finalmente, dado el tema de la seguridad colectiva, es importante mencionar las *guerras totales*, de las que se hablaba en el nuevo concepto de seguridad, que, a su vez, se concentra en el ser humano y, más aun, se preocupa por prevenir y terminar las guerras totales, lo cual hace que el concepto de “autodestrucción mutua asegurada”, incluido dentro de la teoría de juegos de Nash, adquiera un papel de relevancia dentro de esta dinámica en la que se pretende evitar el conflicto total y lo que este desencadena. Sin embargo, la gravedad propia de los conflictos internos que resultaban de movimientos revolucionarios lleva a que se formen nuevas amenazas a la seguridad nacional, y ello obligó al replanteamiento del concepto que ya se conocía. Dicha reestructuración llevaría a que las políticas públicas relacionadas con la seguridad y defensa se preocuparan por buscar la integralidad de acciones implementadas frente a las amenazas.

5.2. Seguridad integral

El 3 de julio de 1973 se inició la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que sirvió como predecesor de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), y que tuvo lugar en Helsinki y finalizó el 1 de agosto de 1975, fecha en la cual se emite una declaración que habla de las acciones necesarias para conseguir un entorno caracterizado por la distensión; un tema que es descrito en el documento de la siguiente manera:

Convencidos de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso continuo y cada vez más viable y general, de dimensión universal, y de que la aplicación de los resultados de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa constituirá una contribución fundamental a este proceso. (OSCE, 1975, s. p.)

Así mismo, en esta acta que marca el final de la CSCE, la soberanía desempeña un papel importante, pues uno de los puntos pactados dentro del documento habla de la cooperación internacional sin intervenir en los asuntos internos de los demás países; no obstante, conflictos congelados como Ucrania con Crimea, Osetia del Sur y la misma Chechenia, se desencadenaron con la desaparición y por supuesto, el fin de la guerra fría y se convirtieron en la causa por la que la conferencia es reestructurada nuevamente y en 1994 se presenta como la OSCE, una organización permanente que establece a la seguridad como un elemento indivisible, que atañe a todos los Estados y por lo tanto, la seguridad propia no debe ser conseguida sacrificando la de los demás, por eso, es menester trabajar en el fortalecimiento de la seguridad, la estabilidad regional y mundial (OSCE,1994).

Lo anterior prueba que el significado de la seguridad integral tiene límites materializados en principios como el de la no injerencia en los asuntos internos de los otros Estados (artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas y que se corresponde con el sexto enunciado en el Decálogo de Helsinki); también, que la noción de seguridad integral es proporcionada por la OSCE y se presenta a través de una visión tridimensional que incluye los temas político-militares, económico-ambiental y, por último, la seguridad humana. En primer lugar, la perspectiva político –militar concentra su atención en problemáticas como el control del armamento, el trabajo en las fronteras, la eliminación del terrorismo que, a su vez, coadyuva en la prevención de conflictos, también, encierra otros aspectos como la promoción de la cooperación internacional y la profesionalización de las Fuerzas Armadas (Ballesteros M. A., 2016).

El segundo tema muestra una seguridad integral aunada a la búsqueda de la prosperidad económica, elemento esencial en el desarrollo y la estabilidad, entonces, teniendo en cuenta lo anterior, se instauran buenas prácticas como mecanismo dentro de la gestión pública, la cooperación internacional y la importancia del medio ambiente, frente al último punto, la OSCE promueve una adecuada gestión de desechos peligrosos, la conciencia ambiental y la cooperación en la distribución de los recursos naturales para garantizar la seguridad humana cuando el medio ambiente se convierte en una amenaza para su subsistencia (Álvarez y Jiménez, 2005).

Por último, el tercer tema de la seguridad integral atañe a la seguridad humana por medio de los derechos humanos y las libertades fundamentales; entonces, es en este momento cuando la OSCE inicia un proceso de lucha contra la trata de personas, procurando por la recuperación de la democratización, procesos electorales, igualdad de género, los derechos humanos, la libertad de prensa, los derechos de las minorías y el Estado de derecho (Ballesteros, 2016).

Empero, a pesar de la definición de tres dimensiones para explicar la seguridad integral, es la seguridad humana el eje de este concepto, esto como consecuencia de la importancia que el componente humano tiene dentro de los procesos de desarrollo, sostenibilidad y estabilidad social; por eso, los derechos humanos y las libertades fundamentales se transforman en objetivos que involuntariamente distraen la atención de otras amenazas a la seguridad estatal y, al mismo tiempo, en la razón por la que las Naciones Unidas concatenaran la seguridad integral con la seguridad humana, esto en el entendido que esta última atraviesa de forma transversal cualquier tipo de seguridad que pudiera existir.

5.3. Seguridad humana

La seguridad humana relacionada con la unión de la heterogenia, compleja y complementaria de seguridad y desarrollo, es expuesta en 1994 por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) en el capítulo 2 del informe sobre desarrollo humano, en el cual, además de presentar el concepto de seguridad humana, manifiesta que:

el concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado nación que con la gente. (ONU, 1994, s. p.)

Es así como se determina que la aparición del concepto de seguridad humana cambia el paradigma Estado al paradigma humano que centra su atención en el ser humano y lo prioriza, ampliando el alcance del

mismo y distanciándolo de lo que comúnmente se relacionaba con el conflicto armado y los enfrentamientos internos que ponían en riesgo el imperio de la ley (Fernández, 2006).

Alrededor del concepto de seguridad humana se han desarrollado diferentes investigaciones, un ejemplo de ello es el “Human Security Report Project” elaborado por el Centro de Investigación Canadiense y en el que se realiza una evaluación del concepto de seguridad humana, el cual, se divide en dos percepciones: El primero es explicado en el informe sobre desarrollo humano de 1994, se conoce como “el amplio” y se basa en la libertad vista desde dos frentes, el de la necesidad y el del miedo; por otro lado, la segunda percepción es la “limitada” que solo tiene en cuenta la libertad frente a la violencia de tipo criminal y política.

La seguridad humana es expuesta por el Centro de Investigación Canadiense a partir de cinco puntos: como una preocupación universal, como una seguridad con componentes interdependientes, con carácter multidimensional, con posibilidad de ser conseguida por medio de la prevención e intervención, una seguridad que además debe preocuparse por cumplir objetivos específicos. Ante esta nueva visión de la seguridad y, por ende, de la seguridad humana, Kofi Annan, ex secretario de las Naciones Unidas expresa:

La seguridad no puede ser definida solo como la ausencia de conflicto armado, sea dentro de un Estado o entre Estados [...]. Los abusos de derechos humanos, los desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, de la pandemia del SIDA, el tráfico de armas, de drogas y personal, los desastres ambientales, presentan una amenaza directa a la seguridad humana, forzándonos a adoptar una estrategia coordinada. (Annan, 2000, s. p.)

La posición de Kofi Annan frente a la seguridad humana muestra una visión diferente del concepto, aquella que involucra a la naturaleza multidimensional que constituye las amenazas contemporáneas a la seguridad; afirmación que apoya la idea de llevar a la seguridad integral humana como parte de acciones comprensivas e integrales que advierten un nuevo enfoque para la seguridad, uno que se aleja de la ejecución de delitos y que sirve como base del bienestar de la comunidad (Fernández, 2006).

Es así como a partir de cada una de las perspectivas de seguridad expuestas antes, se da paso a una seguridad humana con nuevos escenarios en los que las políticas públicas en materia de seguridad y defensa deberán incluir acciones que atañen a la seguridad humana, la prevención y ataque a amenazas relacionadas de la siguiente manera:

- La Seguridad económica que es la causa de otras inseguridades como la alimentaria, se apoya en un sistema financiero estable y competitivo, protagonizado por actores no estatales encargados de intervenir en los mercados para crear una reputación que a la postre se verá reflejada en centrales de riesgo o en puntuaciones tenidas en cuenta en la aprobación de créditos; del mismo modo, con la seguridad económica se forja a través de un trabajo bien pagado y productivo que contribuye con el mejoramiento de la economía del país. (Fernández, 2006, s. p.)

La segunda es la Seguridad alimentaria, que como se mencionó antes puede ser una vertiente de la seguridad económica, también muestra un panorama en el que se espera que toda la población tenga acceso a alimentos que suplan sus necesidades alimentarias y les proporcione los elementos esenciales para ser saludables; es por esto que en el mundo se cuenta con el Programa Mundial de Alimentos que concede el acceso a los alimentos a quien lo necesite (WFP, 2019).

La tercera es la Seguridad de la salud, problemática que se presenta en diferentes partes del mundo y que ha logrado evolucionar en países desarrollados, donde existe cobertura total; no obstante, no en todas las Naciones la situación funciona igual porque los bajos ingresos estatales no permiten que los sistemas puedan ser sostenibles, hechos que conlleva a la generación de otros conflictos y al nacimiento de riesgos como pandemias; lo que obliga a que la seguridad humana se concentre en zonas vulnerables que posteriormente se conviertan en el foco de estas pandemias y creen la posibilidad de expandirlas por el mundo, Por consiguiente, el grupo de amenazas a la seguridad en salud está constituido por deficiencias en el suministro de agua y los sistemas de saneamiento, desastres naturales y desastres provocados por el hombre, escasa atención a la salud materno-infantil, desempleo, violencia y falta de seguridad en las vías de comunicación y los sistemas de transporte (Roses, 2012).

La Seguridad ambiental encierra temas extensos que en los últimos años se han convertido en parte de las agendas de los gobiernos; un ejemplo de ellos es el abastecimiento de agua que en la actualidad se considera un motivo para el enfrentamiento de gobiernos y comunidades que, también resultan afectadas por el cambio climático, responsable de los daños sufridos por cultivos, biodiversidad, mantenimiento de fuentes hídricas; el cual se une a las catástrofes y desastres naturales que empeoran la situación de las comunidades (Buxton, 2019).

Por otro lado, está la Seguridad de la comunidad que precisamente concentra sus esfuerzos en grupos étnicos y otros grupos raciales, familiares, organizacionales, comunitarios que por medio de los valores personales brindan seguridad a cada persona y ponen al descubierto la seguridad a la persona que es practicada por cada uno de estas comunidades. (Fernández, 2006, p. 30)

En último lugar, pero sin reducir su nivel de importancia, está la seguridad política que debe garantizar los derechos ciudadanos y políticos de cada individuo, Es importante no olvidar que la seguridad humana está compuesta por la seguridad humana y elementos como amenaza del propio Estado, amenazas de otros Estados, amenazas de otros grupos étnicos, religiosos, políticos (Ballesteros, 2016).

En el contexto internacional, la ONU ha instaurado programas e instituciones como el Departamento de Seguridad Humana en la Oficina del Director Ejecutivo de Naciones Unidas en Viena, y la Human Security Unit (HSU) en la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), que con hechos aplica el concepto de seguridad humana y entiende nuevas amenazas, con las que se concede una identidad propia al concepto y se sientan las bases en la UE de las Políticas de Seguridad Común para la Unión Europea (PESC).

5.4. Seguridad común

“Seguridad común” es un término que consolida los antecedentes de la constitución de la Unión Europea, la misma que se crea en agosto del 2004 en Bruselas, y que es el resultado de la formulación del

concepto de seguridad autóctona que parte del Tratado de la Unión Europea (TUE) que fue aprobado en Maastricht en 1991 y luego modificado por los tratados de Ámsterdam en 1997 y de Niza en 2000, el cual se caracteriza por establecer los fundamentos de la integración económica y social propia de la política exterior y de seguridad común (PESC) que encuentra como parte de sus objetivos a la cooperación internacional que al mismo tiempo, materializa la democracia y el Estado de derecho (Pérez, 2019).

Sin embargo, el tratado de Lisboa (2007) también muestra una posición sobre la seguridad común, vertiente de un postulado que incluye la política común de defensa de la Unión Europea que tiene como finalidad la defensa común de los Estados, así como lo indica el Tratado de Maastricht, en el artículo 17 donde se priorizan las misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y aquellas en las que las Fuerzas Armadas intervienen en tiempos de crisis y el restablecimiento de la paz. Este mismo tratado en el artículo 11 determina una hoja de ruta propicia para la formulación de la Política Europea para la Seguridad Común PESC que sigue los siguientes pasos: Determinar los intereses estratégicos de la Unión Europea, definir las orientaciones generales de la PESC y adoptar las decisiones que resulten necesarias.

Es así como en 1999, la UE es la sede de la Cumbre de Colonia, espacio en el que se discute la posibilidad de involucrar las capacidades civiles en la seguridad común; lo que conlleva a pensar en las relaciones civiles-militares como elemento diferenciador en punto importante dentro de la Política de Seguridad y Defensa de la UE y como agente promotor del concepto de seguridad común en el contexto internacional que a la postre fue útil en el compromiso hecho por otras Naciones frente a la prevención y gestión de crisis para las misiones tipo Petersberg¹³ (Ballesteros M. A., 2016).

13 Las misiones tipo Petersberg son: humanitarias, o de rescate; misiones de prevención de conflictos, y misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz; acciones conjuntas en materia de desarme; misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar, y operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos. Tomado de: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_es.htm.

Por lo tanto, se establece que la PESC elaborada en Maastricht refleja la búsqueda de la UE en el avance político y de la adaptación en un nuevo escenario internacional que cambia con el fin de la guerra fría y que se caracteriza por crear propuestas con las que espera hacer frente a los desafíos de seguridad que se presentan a diario y que anteriormente, eran asumidos por la Unión Europea Occidental que, aunque no era operativa, era la responsable de esta labor.

Por su parte, Olof Palme también hace una contribución al concepto de seguridad común por medio del informe “Seguridad común”, en donde considera la posibilidad de una guerra mundial nuclear que llevaría a la destrucción del mundo y en la que participarían los Estados con capacidades nucleares desarrolladas, los mismos que deberán valerse de la seguridad común para garantizar la supervivencia de sus pobladores. Frente a esto Palme vincula a su informe la siguiente información:

“De la máxima importancia sustituir la doctrina del miedo recíproco. Nuestra opción es la seguridad común. En una guerra nuclear no hay esperanza de vencer, solo los sufrimientos y la destrucción unirían a los adversarios. Su única posibilidad de sobrevivir es hacerlo juntos. Tienen que lograr seguridad no contra el enemigo, sino junto con él. La seguridad internacional tiene que cimentarse en la cooperación por la común supervivencia en lugar de hacerlo en la amenaza de la destrucción mutua” (Palme, 1982).

El Primer Ministro sueco Olof Palme también expone una tesis en la que refuerza la idea de negar la consecución de seguridad sacrificando la de los demás Estados o con el poder militar ya que, desde su posición, la seguridad común es sinónimo de la convivencia pacífica, la provisión de los recursos necesarios para vivir bien (alimentación, trabajo, pobreza) y crear seguridad a través del desarrollo sostenible.

5.5. Seguridad multidimensional

De nuevo, un concepto diferente de seguridad emerge de la posición de algún autor sobre otro tipo de seguridad; es así como la inclusión de

las nociones de seguridad y desarrollo sostenible dentro del concepto de seguridad común conduce a una nueva definición; esta es la de *seguridad multidimensional*, que encierra los distintos enfoques teóricos y metodológicos que influyen en el diseño de las políticas públicas estratégicas de los Estados hacia la sociedad.

Es así como, partiendo de la consideración enunciada en el párrafo anterior, se define la seguridad multidimensional como parte de un mundo globalizado que, además de avances y desarrollo, también sufre los efectos de amenazas provenientes de diversas causas que se salen de lo común y representan un desafío para los encargados de crear seguridad y defensa, ya que en la formulación de iniciativas deberán ser más competitivos e innovadores, y prepararse para enfrentar los cambios del entorno en el que se desenvuelven.

Hablar de la seguridad multidimensional también lleva al análisis de sus inicios, durante la década de 1970, cuando, ante el fin de los enfrentamientos militares en conflictos interestatales, salieron a la luz otras problemáticas, como las migraciones, las descolonizaciones, el desarrollo económico, el crecimiento industrial, la inasistencia alimentaria y las crisis ambientales, que llevaron a la reformulación de las problemáticas existentes, para entender las necesidades del entorno (Barbe y Kienzle, 2007).

Entre tanto, la identificación de nuevas problemáticas lleva al reconocimiento de nuevos actores que cambian la perspectiva sobre el concepto de seguridad y la manera como este influye en las relaciones internacionales y otros escenarios en los que se presentan realidades y retos diferentes, y que, a su vez, conducen hacia el redireccionamiento de la seguridad multidimensional orientándola a la comprensión y la adaptación, en un mundo cambiante que obliga a las iniciativas en seguridad y defensa a ser más competitivas y a dar respuesta a escenarios interdependientes, como los intraestatales, los interestatales y los transnacionales, en los cuales la intervención militar ya no es suficiente y necesita ser complementada con otras acciones para demostrar la capacidad de enfrentar los nuevos escenarios estratégicos y sus retos (Gómez y Correa, 2014).

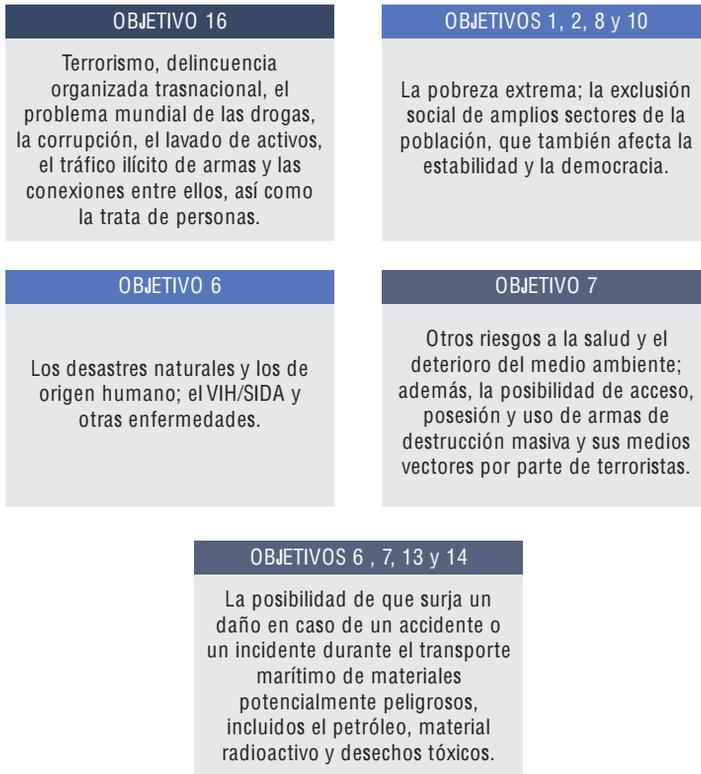
La aplicación del concepto de seguridad multidimensional en Latinoamérica es responsabilidad de la OEA y de la SSM, que contempla como parte de la seguridad multidimensional las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas; todas ellas, causantes de los nuevos desafíos y prioridades de los Estados que buscan consolidar la paz en sus territorios y establecer un desarrollo integral, la justicia social, la promoción y la defensa de los DD. HH., la cooperación y el respeto de su soberanía por parte de los otros países (OEA, 2003).

Es así como la SSM establece dentro de sus herramientas la cooperación política, técnica y práctica entre los Estados miembros de la OEA, del Consejo Interamericano de Seguridad y de las Naciones Unidas para contener y eliminar las amenazas a la seguridad nacional, regional e internacional. También se organiza desde cuatro dependencias: 1) Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD); 2) Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE); 3) Departamento de Seguridad Pública (DSP), y 4) Departamento Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT), para dar cumplimiento a las metas propuestas en materia de seguridad multidimensional.

Otra de las funciones de la secretaría es elaborar estudios sobre los cambios que sufren las amenazas a la seguridad y la aplicación de los conceptos de seguridad y desarrollo sostenible en la sociedad mundial; no obstante, dichas investigaciones son objeto de las críticas de detractores que llaman la atención sobre asuntos como la limitación del conocimiento y de la información obtenidos frente a las amenazas emergentes (Bravo, 2015).

Por otro lado, sin embargo, personajes como Stein (2009) intentan explicar la relación que hay entre la seguridad multidimensional y el desarrollo sostenible tomando como punto de partida la Declaración Sobre Seguridad de las Américas para clasificar las amenazas contenidas en el concepto de seguridad multidimensional con los objetivos del nuevo milenio, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Seguridad multidimensional y objetivos del milenio



Fuente: elaboración propia, con base en Stein (2009), y los Objetivos del Milenio de 2015.

La figura 2 expone una visión, en la que la seguridad multidimensional es un espacio en el que se manifiestan las necesidades estatales que surgen desde amenazas emergentes que afectan a las comunidades. Así mismo, la teoría del constructivismo para fundamenta el concepto de la seguridad cooperativa.

5.6. Seguridad cooperativa

Relacionada con el ya tratado concepto de seguridad multidimensional, es una de las formas como la sociedad construye confianza. La seguridad cooperativa es definida en la Política de Seguridad y Defensa

Nacional como la guía para formular las acciones que hacen parte de la PDS en Colombia.

La seguridad cooperativa ha sufrido una evolución similar a la de los demás conceptos de seguridad; por ello, en el Manifiesto Wilson se indica que este tipo de seguridad ha estado presente en otras nociones de seguridad; eso certifica que su familiaridad con otras seguridades proporciona la razón por la cual se determina que el centro de atención de la seguridad cooperativa son la confianza y el fortalecimiento de ella dentro de las relaciones establecidas entre los actores que no son estatales y no han participado en la formulación de políticas públicas. También prueba que la seguridad cooperativa atraviesa de forma transversal los desafíos que la globalización ha traído consigo (Lama, 1998).

Asimismo, es innegable que uno de los propósitos de la seguridad cooperativa es la consolidación de la cooperación regional con la aplicación del principio que impulsa la concertación de acciones como la única solución a los desafíos del desarrollo sostenible concernientes a los ámbitos diplomático, informativo, militar, económico, político o civil; por ejemplo, en el país, se considera como una herramienta apropiada en un entorno en el que el costo económico de las operaciones de paz ha llevado a crear un concepto estratégico de seguridad cooperativa que se convierte en una tarea fundamental para la Alianza Atlántica (Coqui, 2000).

En otras palabras, la seguridad cooperativa no es más que la reunión de los conceptos de seguridad estudiados antes; por este motivo, la OTAN lo considera un concepto estratégico que fue adaptándose a la evolución del pensamiento estratégico mundial y al nacimiento de factores de inestabilidad que afectan en cierta medida la seguridad internacional y que se presentan como riesgos continuos al desarrollo y bienestar de los Estados (Hardy, 2003).

Finalmente, la redefinición de los conceptos que se relacionan con la seguridad está relacionados con la globalización y el efecto de esta en los Estados, sus economías, el desarrollo sostenible y nuevas amenazas que ponen en riesgo la seguridad y el desarrollo sostenible de las Naciones; por eso, para definir la seguridad cooperativa fue necesario buscar una

descripción en la que se lograra conjugar los objetivos de los Estados con los actores influyentes en el sistema internacional.

5.7. Seguridad cooperativa: concepto estratégico para Colombia 2018-2022

Como ya se describió, el concepto de seguridad cooperativa recoge elementos valiosos para afrontar la seguridad y salvaguardar los intereses nacionales de las amenazas multicausales, donde se entiende que la seguridad, más que nacional, es internacional, en el sentido de que se comparte un mismo planeta donde las trazas multinacionales afectan directa e indirectamente la construcción de paz y de estabilidad mundiales.

En ese orden de ideas, el planteamiento estratégico del presidente Iván Duque para su periodo presidencial 2018-2022 se basa en la fórmula:

$$\textit{Equidad} = \textit{Emprendimiento} + \textit{legalidad}$$

Por lo anterior, dentro del actual proceso de construcción de paz y ante la necesidad de una estabilización armoniosa del país, tanto interna como externamente, se decide adoptar una estrategia de diplomacia para la defensa. Dicha estrategia, como ella misma lo indica en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), busca potenciar dentro del marco de la política exterior la capacidad disuasiva, la influencia y la cooperación internacional. Un ideario “Mediante modelos de seguridad cooperativa y una diplomacia para la defensa que impulse las alianzas con otros actores internacionales considerados estratégicos y con intereses comunes” (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

La mencionada estrategia en una reivindicación clásica de la concepción grosiana, y busca la consolidación del Estado social de derecho. Sus pilares son la inclusión de los actores estatales del orden nacional y el subnacional y actores no estatales en la creación de complejos de seguridad. Con ello, se busca que el concepto sea una herramienta articuladora de la construcción de paz garantizando la convivencia y asegurando el acceso a una justicia eficaz y eficiente que faculte el trámite efectivo y pacífico de los conflictos dentro del marco de las instituciones.

El concepto escogido fue el de seguridad cooperativa, pues en él se reconoce tangencialmente que la conflictividad es un hecho social; por eso, en la inclusión de todos los actores estatales se permitirá un aprovechamiento del potencial de las instituciones junto a un sentimiento de inclusión.

Evidentemente, es la primera vez en Colombia que se hace un abordaje amplio de una estrategia de seguridad nacional donde se incluya a todos los actores del sistema y se pondere la necesidad de intervenir en el campo interno y en el externo, a la vez y de manera combinada, pasando de un simple y cotidiano control policial y militar a un control institucional. En pocas palabras, la seguridad cooperativa evoca el sentimiento que Joan Prats le impuso a la gobernanza:

La gobernanza comprende ‘tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las instituciones de gobernación se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de gobernación solo las procedentes de sus órganos. La tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación correspondían en exclusiva a las organizaciones del Estado. Las personas y las organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran consideradas como portadoras exclusivamente de intereses privados, como actuando solo en función de sus expectativas egoístas o altruistas, pero siempre de naturaleza privada. Eran gobernados, no actores de la gobernación’. (Prats, 2005, p. 133)

Con lo anterior no se quiere decir que la seguridad cooperativa parte de la gobernanza, o viceversa. En realidad, ambos son conceptos emergentes, pero que confluyen en la manera particular de gobernar hacia la construcción de paz que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos. Entendidos como paradigmas de aplicación práctica, creados a partir de una construcción histórica, como lo han sido históricamente la burocracia o la gestión pública, y que emergen de circunstancias históricas específicas en las que la producción de “gobernabilidad”, que exige formas diversas y crecientes de colaboración,

cooperación, coordinación y corresponsabilización entre los poderes públicos y todos los actores estatales y no estatales del sistema nacional e internacional.

Consecuentemente con lo descrito, la seguridad cooperativa para Colombia evoca el ideal de los objetivos del milenio, y se plantea con ella el cumplimiento de los objetivos 10 (reducción de las desigualdades) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, p. 51)

6. Conclusiones

De los anteriores argumentos, se puede concluir que el concepto de seguridad —y dentro de él, el actual concepto de seguridad cooperativa para Colombia— es un modelo que confluye con el paradigma de la gobernanza. Es una forma de gobernar hacia la construcción de paz superadora del tradicional esquema jerárquico, pues implica, por igual, la participación de las instituciones públicas y privadas, así como de los actores estatales y no estatales, en la resolución de problemas que afectan al interés general.

En sí, la construcción de paz requiere un buen gobierno y que exista la inclusión de un buen capital social y la implicación activa y corresponsable de los actores privados, nacionales y extranjeros, así como el liderazgo de la alta función pública y del gobierno, que está al frente de las instituciones públicas de un territorio.

