

CEESEDEN

Estudios en

SEGURIDAD y DEFENSA

Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa . CEESEDEN

Volumen 9 No.18

Diciembre de 2014



TRANSFORMACIONES ESTRATÉGICAS

INDEXADA EN COLCIENCIAS CATEGORÍA C
INDEXADA EN LATINDEX



Guía de Autores

La revista *Estudios en Seguridad y Defensa* publica artículos de investigación e innovación. Estos deben ser productos originales e inéditos resultado de un proceso de investigación, reflexión o revisión.

Los artículos que se presenten a la revista deberán cumplir los siguientes requisitos:

Título: No debe incluir más de 15 palabras.

Resumen: Se debe enviar un resumen de máximo 180 palabras en español y en inglés. Debe contener los objetivos principales de la investigación, alcance, metodología empleada y principales resultados y conclusiones.

Palabras Clave: Se deben presentar entre 4 y máximo 6 palabras clave.

Extensión: La extensión de los artículos deberá ser máximo de 15 páginas y mínimo de 8.

Normas de presentación: Se debe aplicar normas APA.

Perfil de Autores: En máximo cuatro líneas de extensión, enseguida del nombre y apellido del (los) autor (es) indicar la afiliación institucional y el correo electrónico de contacto. Los autores deben contar con título de Maestría o de Doctorado (o ser candidato a Doctor). También se debe especificar la afiliación a un proyecto de investigación y la institución que la avala o financia.

Unidades, Abreviaturas y Estilo: El significado de las abreviaturas debe citarse por extenso cuando se mencione por primera vez en el escrito. El estilo de escritura debe ser impersonal, con preferencia en tercera persona.

Proceso de evaluación: Una vez se reciba el artículo, se procederá a verificar que cumpla con las características formales mencionadas o serán inmediatamente rechazados.

Según el tema tratado, se asignarán árbitros para el proceso doble ciego de evaluación (*peer review double blind*). Se les envía a éstos los artículos, sin mencionar el nombre del autor o del otro evaluador. Los árbitros deben enviar la matriz de evaluación emitiendo su concepto y valoración de aceptarlo, aceptarlo con menores ajustes, modificar y nueva evaluación o rechazarlo. Posteriormente, se informará a los autores de las sugerencias hechas por los árbitros evaluadores, para que realicen las respectivas correcciones.

Los artículos aceptados pasarán a selección por el Comité Editorial.



» Editorial



MG. Ricardo Gómez Nieto

Director
Escuela Superior de Guerra

El número que se entrega se centra en problemas que están en la primera línea de las preocupaciones que, en materia de seguridad y defensa, ocupan a las comunidades del sector en todo el mundo. Tres artículos hacen referencia a los ámbitos de la geopolítica y del derecho internacional y dos se refieren a los medios nuevos que se ponen en práctica para enfrentar el entorno cambiante, y por qué no decirlo, inestable, de un orden internacional que no encuentra todavía como reemplazar el largo interregno que significó la guerra fría.

Las reflexiones sobre el derecho internacional tienen toda la pertinencia y son útiles para ventilar la situación colombiana de los últimos años. En los primeros años del siglo, Colombia se ha tenido que enfrentar al problema del balance entre los apremios que impone el interés nacional sometido a prueba, y hechos derivados de disposiciones de organismos internacionales que introducen factores de desestabilización en el área regional. El problema del margen de autonomía que se les concede a los Estados para no poner en peligro su interés nacional en materias fundamentales, es un debate inescapable en las circunstancias que vive Colombia.

En la misma línea, se examina en este número un caso de sumo interés para entender la relación del Estado nacional con su necesidad de seguridad. Durante largos años, el Japón, pacifista a ultranza tras la lección dolorosa de la segunda guerra mundial, se había atenido, para la defensa de sus intereses básicos, al paraguas atómico norteamericano. El cambio brusco que significó el fin del imperio soviético, desnudó realidades aplazadas. Ahora el alcance de las alianzas debe redefinirse y el papel de la defensa y seguridad propia emerge. En verano del año 2006, bajo un breve gobierno dirigido por el primer ministro actual, apareció en los medios un debate que nunca antes hubiera podido darse en el Japón moderno, sobre la necesidad de un cambio de concepción en la defensa y sobre el protagonismo de las fuerzas propias del Estado en esa responsabilidad.

El entorno regional del que trata el artículo, había cambiado profundamente. El aventurerismo nuclear de Corea del Norte y la política china, sobre todo en los ámbitos marítimos, obligó a pensar en la relación nueva de los intereses nacionales de los aliados, que podrían alterar los compromisos anteriores y el papel propio en la defensa y la seguridad. Se hizo una tímida prueba para una política nueva al transformar la Agencia Nacional de Defensa en un Ministerio de Defensa, que antes hubiera sido imposible, y no faltó



quien planteara la necesidad de dotarse con armamento nuclear, tema sensible, si los hay, en la sociedad y en la política japonesa. El resurgimiento de un nacionalismo japonés, es una alternativa difícil para un país que había renunciado hasta a pensar en la posibilidad de la utilización de la fuerza.

El ejemplo japonés deja lecciones para todos. Nuevamente el caso colombiano, en otra escala, desde luego, puede derivar conclusiones de esa situación, así parezca lejana, y reflexionar sobre las situaciones nuevas que han aparecido para poner en peligro los intereses nacionales más sentidos como son la integridad del territorio y de los espacios marítimos.

En el campo práctico, la revista trata de asuntos como las transformaciones de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos –USAF- para enfrentar los desafíos que plantea la transformación incesante, tanto de la política como de la ciencia y la tecnología. Es un tema que lleva las reflexiones sobre la política al terreno de las aplicaciones para la defensa y la seguridad. Ilustra la carrera que se le impone a las potencias para no quedarse atrás en los medios que garantizan su permanencia como Estados de primera línea en la distribución del poder mundial.

La educación es otro tema sensible para la defensa y la seguridad. Los cambios en el plano de la informática y las comunicaciones han transformado los escenarios sociales, culturales y políticos en todo el mundo. La ciberseguridad es un recién nacido entre los tópicos de la seguridad, pero importantísimo. La guerra electrónica es una realidad inescapable. Llegó para quedarse. Una sociedad puede ser paralizada en sus funciones esenciales por ataques cibernéticos. En este campo no puede haber dilaciones. Es un trabajo de día a día, un juego de luces y sombras intermitentes que no se puede descuidar.

Se le entrega al lector un número lleno de referencias para estimular el pensamiento sobre la seguridad. La seguridad es una situación de vida que se construye de manera permanente en los días que corren. Los horizontes del nuevo orden internacional son cambiantes e inciertos. Sin caer en exageraciones paranoicas, pero con realismo, el país tiene una deuda que debe saldarse con la preocupación por su seguridad. Los descuidos del pasado deben ser una lección repasada y aprendida.

► Contenido

5 | La importancia del componente educativo en toda estrategia de Ciberseguridad

PhD. Juan Cayón Peña
PhD. (c). Luis Alberto García Segura

51 | Justicia Transicional en Colombia

PhD. (c). Juan Guillermo García Serna

15 | De la tormenta del desierto a la batalla Aero-naval: La transformación de la Fuerza Aérea estadounidense

PhD. Guillem Colom Piella

61 | Colombia: Su agenda de seguridad y el Consejo de Defensa Suramericano (2002-2014)

PhD. (c). Lorena Piñeiro Cortes
Mag. Luis Guillermo Muñoz Angulo

25 | La noción jurídica del interés soberano y sus consecuencias para la concreción de una estrategia de seguridad nacional

PhD. Vicente Gonzalvo Navarro

77 | Relación entre terrorismo y las nuevas guerras en la doctrina de seguridad de los Estados Unidos

Mag. Mauricio Pryor Moreno

35 | La competencia multipolar en un mundo en riesgo ¿Cómo se caracterizan los Estados potencias en el Sistema Internacional del siglo XXI?

PhD. Carlos Alberto Patiño Villa

87 | Análisis de la amenaza de Corea del Norte en la modificación de las políticas de seguridad y defensa de Japón (2003-2013)

Rodrigo Andrés Olaya Saavedra

99 | Índice de autores: Números del 1 al 18

EDITOR

MG. Ricardo Gómez Nieto
Director Escuela Superior de Guerra de Colombia
Magister en Science in National Security
National Defense University (EE.UU.)

COMITÉ EDITORIAL

CR. José Luis Barrera Jurado
Director CEESEDEN
Candidato a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales
Escuela Superior de Guerra (Colombia)

Ricardo Esquivel Triana
Jefe Departamento de Investigación
Ph.D en Historia Universidad Nacional de Colombia (Colombia)

CR. Nancy Stella Cárdenas Blanco
Jefe de la Oficina de Comunicaciones Estratégicas
Especialista en Comunicación Organizacional
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)

Julie Andrea González Agudelo
Jefe Departamento de Relaciones y Proyección Institucional
Magister en Seguridad y Defensa Nacionales
Escuela Superior de Guerra (Colombia)

ASISTENTE EDITORIAL

Jonnathan Jiménez Reina
Asistente de Investigación

COMITÉ CIENTÍFICO

Carlos Alberto Patiño Villa
Ph.D en Filosofía de la Universidad Bolivariana de Medellín
Director del Instituto de Estudios Urbanos,
Universidad Nacional de Colombia

María Catalina Monroy Hernández
Ph.D en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia
Coordinadora Área de Relaciones Internacionales, Escuela de Política y
Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda.

Armando Borrero Mansilla
Magister en Seguridad y Defensa Nacionales
Ex Consejero presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional

Humberto Alarcón Ortiz
Magister en Seguridad y Defensa Nacionales
Docente Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"

ARBITROS

Ricardo Esquivel Triana

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia.
Jefe del Departamento de Investigación del Centro de Estudios
Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales y docente de
la Escuela Superior de Guerra.

Oscar Palma

Doctor en Relaciones Internacionales del London School of
Economics and Political Science, Reino Unido. Investigador del
Centro de Estudios Políticos e Internacionales -CEPI- y profesor
titular de las facultades de Ciencia Política y Gobierno y de
Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

María Catalina Monroy Hernández

Doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de
Colombia. Coordinadora del área de Relaciones Internacionales
y profesora titular de la Escuela de Política y Relaciones
Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

Edgar Solano González

Candidato a doctor en Derecho Internacional de la Universidad
de la Sapienza, Italia. Miembro del Instituto de Estudios
Constitucionales "Carlos Restrepo Piedrahita" y profesor titular
de la Universidad Externado de Colombia.

César Augusto Niño González

Candidato a doctor en Derecho Internacional de la Universidad
Alfonso X "El Sabio", España. Director del Centro de
Investigaciones y profesor titular de la Facultad de Gobierno y
Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomas.

Jesús Alberto Suarez Pineda

Candidato a doctor en Estudios Políticos de la Universidad
Externado de Colombia. Editor del Instituto de Ciencias Militares
de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".

Andrea Hernández

Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela
Superior de Guerra. Asesora de investigaciones de la Escuela
de Inteligencia y Contrainteligencia "Brigadier General Ricardo
Charry Solano".

Nicolás Botero Vásquez

Candidato a magister en Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia. Profesor titular de la
Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la
Universidad Santo Tomás.

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN
Imprenta y Publicaciones FF. MM.

CANJE
Biblioteca
Teléfono: 6295048
lizarazosa@esdegue.mil.co

PARA ENVIAR ARTÍCULOS, INFORMES Y/O SUGERENCIAS
Escuela Superior de Guerra
Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa
Nacionales
-CEESEDEN -
Carrera 11 No. 102-50 - Teléfono: 620 40 66 Ext.: 21455
Correo electrónico: revistaceeseden@esdegue.mil.co
www.esdegue.mil.co



La importancia del componente educativo en toda estrategia de Ciberseguridad¹

Juan Cayón Peña²
Luis A. García Segura³

Recibido:
1 de septiembre de 2014

Aprobado:
18 de diciembre de 2014

Palabras claves:
Ciberseguridad, estrategia,
educación, derecho.

Key Words :
Cybersecurity, strategy,
education, law.

Resumen

Este artículo pretende estudiar las principales Estrategias de ciberseguridad publicadas hasta el momento, prestando especial atención al componente educativo de las mismas. A partir de este análisis hacemos una serie de recomendaciones de cara al diseño e implementación de acciones educativas relativas a la ciberseguridad. Concluimos que la coordinación entre el sector público y privado, entre los estamentos militares y de los cuerpos de seguridad de un lado y la sociedad civil a la que sirven de otro, es vital para el desarrollo e impartición de un currículo apropiado sobre ciberseguridad en todos los niveles educativos.

Abstract

This article seeks to study the most relevant Cybersecurity strategies published up to this moment, with a special interest in the education component these strategies. Upon this analysis, we suggest a series of recommendations in order for the correct design and implementation of educational Cybersecurity actions and projects. We conclude that the coordination between the private and public sector, military and security forces is vital in order to develop an appropriate Cybersecurity curriculum on all levels.

1. Artículo vinculado al grupo de investigación EMERGE de la Universidad de Nebrija, España.
2. Doctorado en Derecho de la Universidad Pontificia Comillas ICADE. Licenciado en Derecho y Graduado Superior en Ciencias Jurídicas por la Universidad Pontificia Comillas ICADE. Rector de la Universidad Nebrija y miembro del grupo de investigación EMERGE. Es Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Madrid, España). Correo electrónico: jcayon@nebrija.es
3. Doctorando en Derecho de la Universidad Nebrija. Magister en Derecho Empresarial por la Universidad Nebrija. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo. Es abogado ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid -ICAM-, miembro académico de la American Bar Association (ABA) de Estados Unidos de América y miembro del grupo de investigación EMERGE. Correo electrónico: lgarcise@nebrija.es

Las estrategias de Ciberseguridad

A medida que la tecnología avanza, tanto el sector público como el sector privado dependen cada vez más de sistemas informáticos para llevar a cabo sus operaciones esenciales, especialmente las relacionadas con el capital intelectual y la prestación de servicios de todo tipo (US Government Accountability Office, 2012). Desde la revolución industrial y, de manera especialmente acelerada, desde la irrupción de la sociedad del conocimiento en el último tercio del siglo XX dicha dependencia tecnológica ha supuesto un creciente número de retos jurídicos y sociales, muchos de los cuales aún se encuentran en vías de solución.

A estos efectos, la protección de los sistemas informáticos considerados críticos se ha convertido en un tema de interés nacional, ya que el daño a los mismos puede causar graves trastornos al funcionamiento de cualquier sociedad. Esta es una de las principales razones por las cuales la ciberseguridad es considerada ya como un eje estratégico a nivel nacional que afecta todos los niveles de la sociedad (European Network and Information Security Agency, 2012), y en el que con frecuencia se ven involucrados tanto el sector público como el privado.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones proporcionó en el año 2010 la siguiente definición de ciberseguridad, la cual encaja a nuestro entender perfectamente con la esencia de cualquier estrategia nacional:

La ciberseguridad es el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciber entorno. Los activos de la organización y los usuarios son los dispositivos informáticos conectados, los usuarios, los servicios/aplicaciones, los sistemas de comunicaciones, las comunicaciones multimedios, y la totalidad de la información transmitida y/o almacenada en el ciber entorno.

La ciberseguridad garantiza que se alcancen y mantengan las propiedades de seguridad de los activos de la organización y los usuarios contra los riesgos de seguridad correspondientes en el ciber entorno. (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2010)

Llevado a un plano nacional, la organización a que se refiere la definición anterior sería el total de los sistemas informáticos conectados, junto con los usuarios, pertenecientes tanto a las empresas privadas como a las organizaciones estatales. De ahí que la estrecha colaboración entre sectores sea absolutamente imprescindible para el buen despliegue de la estrategia elegida, como lo es la cooperación internacional ante amenazas que no conocen de fronteras.

Sólo a través de iniciativas que abarquen sectores transversalmente a nivel nacional y, en algunos casos, incluso a nivel internacional, puede una nación o bloque de naciones reducir las amenazas a las cuales están expuestas en el ciberespacio.⁴ En este dominio por tanto, las líneas divisorias tradicionales entre lo militar y lo civil, lo público y lo privado, no son tan claras, de ahí que la seguridad nacional se puede ver afectada por un ataque cibernético de gran escala a una empresa u organización privada (Ministry of Security and Justice, 2011).⁵

Un caso reciente que sirve de ejemplo es el ataque sufrido por la empresa Sony Pictures⁶ en noviembre del año 2014. Este ataque consistió básicamente en la infiltración de los sistemas y servidores informáticos de la empresa y la posterior circulación en internet de una serie de archivos con

4. Sobre la cooperación entre sectores transversales, ver el artículo de Backstrom y Henderson (2012) titulado "Surgimiento de nuevas capacidades de combate: los avances tecnológicos contemporáneos y los desafíos jurídicos y técnicos que plantea el examen previsto en el artículo 36 del Protocolo I". En el mismo estos autores afirman que dada la creciente complejidad de los sistemas de armas, entre las cuales se encuentran las llamadas ciberarmas, exige que el examen de la licitud de las armas previsto en el artículo 36 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra se lleve a cabo de manera interdisciplinaria. En relación con este mismo artículo, Rappert, Moyes Crowe et al (2012) en su artículo titulado "The roles of civil society in the development of standards around new weapons and other technologies of warfare", evalúan de forma positiva el rol que la sociedad civil tiene actualmente en el desarrollo de los nuevos estándares de armas, en contraste con el de los estados.
5. Resulta relevante alcanzar a comprender adecuadamente la noción de Infraestructura crítica manejado en los distintos entornos (anglosajón o continental europeo) que, si bien se refieren a realidades conceptuales distintas, se asemejan en muchos de sus contenidos.
6. Un recuento completo del ataque lo podemos leer en las siguientes direcciones: <http://www.usatoday.com/story/news/nation-now/2014/12/18/sony-hack-timeline-interview-north-korea/20601645/> y <http://www.engadget.com/2014/12/10/sony-pictures-hack-the-whole-story/>

información privada, que contenían, entre otras cosas, correos electrónicos de los principales ejecutivos de la empresa. Dada la sofisticación y magnitud del ataque, el propio presidente de los Estados Unidos de América se pronunció al respecto, indicando que se investigaría a fondo el caso, al tiempo que se deberían mejorar las leyes que protejan a las empresas privadas contra ataques informáticos de este nivel.⁷ La importancia de este ataque además viene determinada no sólo por su sofisticación, sino porque incluso llevó a la cancelación del estreno previsto de una determinada película, vulnerando de facto con ello la libertad de expresión entendida como uno de los derechos fundamentales más especialmente protegidos en Occidente.

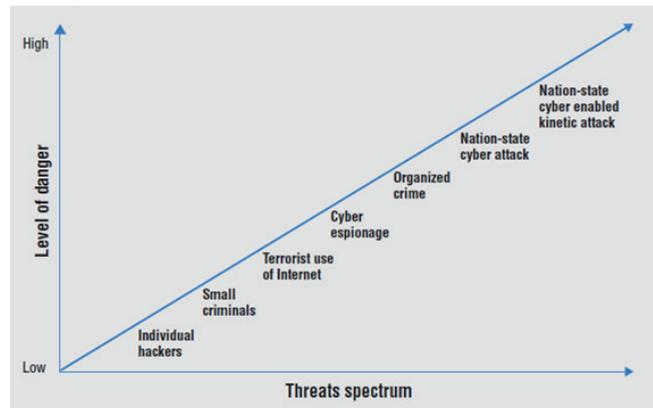
La propuesta del presidente Barack Obama es una reforma legislativa a nivel federal con el objetivo de facilitar el intercambio de información relativa a la ciberseguridad entre entidades privadas y organismos estatales, para de esta forma proteger mejor a todos los sistemas informáticos y tener una mejor respuesta ante un ataque cibernético (White House, s.f.).

Si bien es cierto que este ataque no vulneró ninguna de las infraestructuras críticas de Estados Unidos de América en la conceptualización europea, bien puede entenderse que sí lo hizo en la conceptualización norteamericana, demostrando la vulnerabilidad de un sector económico, cultural e ideológico en el cual dicho país es líder a nivel mundial: la industria cinematográfica.⁸

Como es sabido y bien se evidencia en el siguiente gráfico, las amenazas a las que las naciones están expuestas en el ciberespacio pueden tener orígenes muy variados y suponer muy distintos niveles de gravedad,⁹ al originarse desde el más bajo nivel de persona o personas con el sencillo interés

de demostrarse a sí mismos un cierto conocimiento o una capacidad operativa, hasta el más alto en el que ya se involucran estructuras estatales especialmente creadas al efecto y se despliegan sus efectos al mundo real a través de consecuencias materiales que transforman el entorno físico:¹⁰

Figura 1.



Fuente: (Baldwin & Palfreyman, 2009, p. 5).

Para responder globalmente a todas estas amenazas, los países procuran diseñar e implementar lo que conocemos como una Estrategia de Ciberseguridad (EC). Según la European Union Agency for Network and Information Security (2012), una EC es una herramienta que mejora la seguridad y resistencia de las infraestructuras nacionales de información y servicios de un país. Es un proyecto de alto nivel y jerarquizado, el cual establece una serie de objetivos y prioridades nacionales respecto a la ciberseguridad, las cuales deben cumplirse en un período de tiempo determinado.

De forma similar, el National Security Framework Manual (Klimburg, 2012), define a una EC como la implementación estratégica de una serie de medidas y principios que aseguren la protección de los sistemas informáticos públicos y privados, incluyendo el contenido asociado a los mismos, siempre y cuando tengan relación directa con la seguridad nacional de un país.

7. Para ver un relato cronológico del ataque, ver las siguientes noticias al respecto: http://www.nytimes.com/2015/01/14/us/obama-to-announce-new-cyberattack-protections.html?_r=0 y <http://www.businessweek.com/news/2015-01-16/obama-america-cybersecurity-agenda-shaped-by-paris-sony-attacks>
 8. Según ejecutivos de Sony Pictures, el daño económico causado a la empresa sería de mínimo USD \$100, 000,000 (Shaw, 2014).
 9. Lin (2012) argumenta que hemos visto hasta la fecha solamente una pequeña fracción de todas las posibilidades o situaciones que se pueden dar entorno a los ciberconflictos y el Derecho Internacional Humanitario.

10. Droege (2012), al analizar los conflictos cibernéticos y su relación con el Derecho internacional humanitario, concluye que las operaciones militares llevadas a cabo a través del ciberespacio (ciberoperaciones) conllevarán nuevos medios y nuevos métodos de combate, los cuales hasta el momento no han sido comprendidos adecuadamente. En este sentido, el despliegue militar de ciertas herramientas informáticas representa serios retos a la aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

La implementación y consecuente mejora de una EC incorpora una serie de elementos políticos, jurídicos y administrativos dentro del país que la desarrolla. Estos elementos a su vez requieren de la cooperación, educación y entrenamiento de los principales actores involucrados. Se observa a continuación como es abordado el componente educativo en algunas de las principales EC a nivel global.

El componente educativo

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (2007) resalta la importancia que tiene la educación, formación y sensibilización de todos los actores que intervienen en la ciberseguridad:

Es importante concienciar a todos los que intervienen en el mundo de Internet en cuanto a los beneficios del control de la seguridad y de las medidas elementales que, enunciadas con claridad, definidas y aplicadas inteligentemente, refuerzan la confianza de los usuarios en las tecnologías de tratamiento de la información y de la comunicación de las que forma parte Internet. Hay que hacer de este último un patrimonio abierto a todos y no el beneficio exclusivo de la delincuencia. (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2007, p. 96)

Así, la protección del ciberespacio por parte de una nación implica el suministro sistemático de información relevante sobre los riesgos existentes en el mismo, tanto a las empresas como a los ciudadanos (Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information, 2011, p. 14). Este ejercicio de transparencia, siquiera en foros reservados, pero desde luego con frecuencia en foros abiertos que trascienden incluso a la academia o los especialistas, contribuye además a la creación de una *"cultura del ciber riesgo"* que permite una mayor concienciación pública. De forma similar se pronunció el Consejo económico y social de las Naciones Unidas en el año 2011¹¹ y recientemente

la Unión Europea (European Union Agency for Network and Information Security, 2014).

Tal y como afirman Underwood & Koskinen (2012), el enfoque educativo de la ciberseguridad parte de la sensibilización a los alumnos en edad escolar de los riesgos y las consecuencias de sus prácticas en Internet, a la vez que toma en cuenta otros actores responsables como los padres, organismos especializados y el propio sector de las telecomunicaciones en general.

Dicho esto, nuestro análisis del componente educativo en las EC parte de la información recopilada por el Centro de Cooperación y Excelencia para la Ciberdefensa de la OTAN,¹² el cual lleva un registro de todas las EC publicadas hasta el momento, según la siguiente tabla:

Tabla 1.

País	Año
Rusia	2000
Estados Unidos de América	2003
Malasia	2006
Australia	2009
Canadá	2010
Estonia	2010
Mongolia	2010
Alemania	2011
Francia	2011
Holanda	2011
Corea del Sur	2011
Lituania	2011
Luxemburgo	2011
Nueva Zelanda	2011
Reino Unido	2011
República Checa	2011
Uganda	2011

11. Jornada especial sobre ciberseguridad y desarrollo del 9 de diciembre de 2011. Ver resumen: <http://www.un.org/en/ecosoc/cybersecurity/summary.pdf>

12. Establecido en el año 2008, el Centro es una organización militar internacional acreditada por OTAN que trata la educación, consultoría, investigación y desarrollo del campo de la ciberseguridad. Los países patrocinadores del Centro son: Estonia, Alemania, Hungría, Italia, Letón, Lituania, Holanda, Polonia, Eslovaquia, España y Estados Unidos de América. Para más información visitar: <https://ccdcoe.org/3.html>

Austria	2012
Bélgica	2012
Dinamarca	2012
Georgia	2012
Hungría	2012
Jordania	2012
Mauritania	2012
Noruega	2012
Sudáfrica	2012
Suiza	2012
Trinidad y Tobago	2012
Arabia Saudita	2013
Egipto	2013
Eslovaquia	2013
España	2013
Finlandia	2013
India	2013
Italia	2013
Japón	2013
Marruecos	2013
Montenegro	2013
Panamá	2013
Polonia	2013
Rumanía	2013
Singapur	2013
Turquía	2013
Zimbabue	2013
Azerbaiyán	2014
Emiratos Árabes Unidos	2014
Ghana	2014
Grenada	2014
Jamaica	2014
Kenia	2014
Letón	2014
Mauritius	2014
Pakistán	2014

Fuente: Elaboración propia. (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, 2015).

De los 53 países listados, destacamos a simple vista lo siguiente: (1) La mayoría de las estrategias fueron publicadas en el año 2013. (2) Rusia y Estados Unidos de América fueron los dos primeros países en publicar su estrategia. (3) La ausencia notable de potencias económicas iberoamericanas (México, Colombia, Chile y Brasil).

Luego de revisar cada una de las estrategias listadas, se puede afirmar que 31 países (señalados en verde en la tabla precedente) incorporan expresamente el componente educativo dentro de sus EC. A continuación se reseñarán las principales iniciativas que a nuestro criterio merecen ser estudiadas por aquellos países que aún no han redactado su propia EC.

Se comenzará viendo las directrices educativas dirigidas hacia el colectivo militar y/o administrativo.

Para Dinamarca, su EC promueve que su personal militar se forme en temas de ciberseguridad en instituciones no militares, ya que estas en principio facilitan el paso al mercado laboral civil, si así deseasen los individuos en el futuro (Denmark Government, 2012, p. 20). Esta directriz sirve de base para argumentar que las instituciones educativas privadas danesas tienen buenas titulaciones en la materia.

En cambio, Jordania busca promover la concienciación sobre ciberseguridad mediante el desarrollo de un programa nacional de concienciación y entrenamiento sobre ciberseguridad, que incluya además al personal administrativo y militar (Ministry of Information and Communications Technology, 2012, p. 6). Esta directriz contrasta con la danesa, dejando en evidencia a las instituciones educativas privadas, ya que se encarga al gobierno la tarea de desarrollar dicho programa.

Pasando al ámbito propiamente académico o universitario, la EC de Estados Unidos de América del año 2003 reconocía ya en aquel entonces el rol vital que juegan las instituciones de educación superior dentro de la promoción y debate del tema de ciberseguridad en cualquier nación (The White House, 2003, p. 40). Han pasado más de diez años

desde la redacción de este documento, con lo cual conviene analizar detenidamente la experiencia de este país, el cual es un referente en la materia de ciberseguridad y ciberdefensa a nivel mundial.

Actualmente, Estados Unidos de América cuenta con una plataforma llamada la National Initiative for Cybersecurity Education (NICE), la cual fue establecida en el año 2012 por el gobierno federal¹³ y que como su propio nombre indica, busca promover el desarrollo de capital humano en el tema de ciberseguridad. Esta plataforma está coordinada por el Departamento de Comercio y enmarca todas sus acciones dentro de tres pilares estratégicos (NICE, s.f.):

(1) Concienciación sobre ciberseguridad: liderado por el Department of Homeland Security (DHS), estas acciones buscan promover un uso responsable del internet entre la población en general mediante campañas publicitarias públicas.¹⁴ (b) Educación formal sobre ciberseguridad: liderado por el Department of Education, DHS y el National Science Foundation. Estas acciones buscan incorporar programas de ciberseguridad en todos los niveles educativos incluyendo el preescolar.¹⁵ (c) Personal especializado en ciberseguridad: liderado por el Department of Labor, Department of Defense, Office of Personnel Management y DHS. Estas acciones buscan el fomento y desarrollo de profesionales especializados en ciberseguridad y Ciberdefensa. (NICE, s.f.)¹⁶

Al analizar las iniciativas englobadas por NICE desde su creación, se evidencia un gran nivel de planificación, desarrollo y despliegue de recursos

13. El plan estratégico de NICE se puede ver en http://csrc.nist.gov/nice/documents/nice-stratplan/nice-strategic-plan_sep2012.pdf

14. Un ejemplo de campaña publicitaria pública bajo este renglón es la campaña "Stop. Think. Connect". La misma ofrece, entre otros recursos, una guía interactiva para conocer las amenazas de ciberseguridad que afronta la población en general, desde la perspectiva de: adolescentes, padres, educadores, pymes, jóvenes profesionales e industria. Para más información ver <http://www.stcguide.com/>

15. Sobre este pilar destacamos los concursos organizados a nivel nacional sobre ciberseguridad y ciberdefensa. Estas competencias se desarrollan tanto en escuelas secundarias como en universidades, y consisten en ejercicios ofensivos y defensivos sobre ciberseguridad. Para más información visitar <http://niccs.us-cert.gov/training/tc/search/cmp/new>

16. De este pilar destacamos la "Cyberspace Workforce Strategy" redactada por el Departamento de Defensa a finales del año 2013. Este plan estratégico propone una serie de iniciativas relacionadas con el reclutamiento, entrenamiento y retención de mano de obra tanto del ámbito militar como del civil especializada en ciberseguridad y ciberdefensa. Para más información ver el plan estratégico completo en http://dodcio.defense.gov/Portals/0/Documents/DoD%20Cyberspace%20Workforce%20Strategy_signed%28final%29.pdf

relacionados con la educación y la ciberseguridad a lo largo de los años que ningún otro país ha logrado hasta el momento. Esta experiencia es a nuestro entender una hoja de ruta que ha inspirado a todos los demás países con EC, debido a la gran variedad de iniciativas y proyectos desarrollados por Estados Unidos de América en el campo educativo.

Esta influencia es evidente, por ejemplo, en el caso del Reino Unido. En lo que se refiere a la promoción de expertos en ciberseguridad dentro del sector privado, el Gobierno del Reino Unido recomienda lo siguiente: (a) Fortalecer la oferta educativa a nivel de postgrado. (b) Diseñar una agenda de investigación multidisciplinaria. (c) Crear un instituto de investigación en ciberseguridad (National Security and Intelligence, 2011, p. 29).

La Office of Cyber Security & Information Assurance -OCSIA-¹⁷ es el organismo británico que coordina todas estas iniciativas. Hasta el momento, se le puede acreditar en el campo de educación la creación de una asignatura a nivel de secundaria sobre ciberseguridad, así como una competencia interuniversitaria sobre ciberseguridad (CSC. s.f.).

En lo concerniente al público o la ciudadanía en general, destacamos el caso de Australia, en la cual una de las siete prioridades estratégicas de su EC es la educación y empoderamiento de todos los ciudadanos australianos con la información, confianza y herramientas prácticas que necesitan para protegerse en el ciberespacio (Australian Government, 2009, p. 10). Para lograr estos fines, el gobierno australiano ha emprendido las siguientes acciones:

(a) La creación de un portal de internet estatal único que proporcione información, consejos y alertas sobre ciberseguridad a los usuarios domésticos y las pymes (SSO, s.f.). (b) La incorporación de módulos educativos sobre ciberseguridad en los niveles de primaria y secundaria. (c) La celebración anual de la "Cyber Security Awareness Week" o semana de la concienciación sobre la ciberseguridad,

17. Para más información visitar: <https://www.gov.uk/government/groups/office-of-cyber-security-and-information-assurance>

con la participación del empresariado, grupos de consumidores y organizaciones comunitarias. (Australian Government, 2009, p. 17)

De forma similar, el gobierno de Austria, mediante su objetivo estratégico número 13 de su EC busca la incorporación de la competencia de ciberseguridad en todos los niveles educativos, para lo cual sugieren las siguientes acciones:

(a) Reforzar el grado de integración del tema de ciberseguridad en todos los niveles educativos, pasando a formar parte intrínseca del perfil de competencias digitales que todo estudiante debe poseer. (b) Incorporación de la ciberseguridad dentro del currículo formativo de profesores universitarios de forma que sea un requisito obligatorio para poder impartir docencia. (c) Aumentar la cantidad de expertos en ciberseguridad dentro del sector público a través de actividades formativas con instituciones nacionales e internacionales. (Bundesministerium Für Inneres, 2013, p. 15)

Hungría también busca integrar el tema de ciberseguridad en todos los niveles educativos, incluyendo entrenamientos especiales para empleados públicos (Government of Hungary, 2013, p. 5). En el caso de Eslovaquia, su EC solo busca incorporar el tema de ciberseguridad solamente en las escuelas secundarias (Slovak Republic, 2008, p. 16).

Por último, Japón, además de proponer programas de entrenamiento desde el nivel primaria, también incluye programas de entrenamiento para personas mayores o de la tercera edad (National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity, 2013, p. 47).

Conclusiones

A la hora de diseñar e implementar acciones, proyectos e iniciativas educativas relacionadas con la ciberseguridad, sugerimos que las mismas estén enmarcadas dentro de una Estrategia de ciberseguridad nacional, tomando en cuenta las siguientes pautas: (1) Que abarque todos los niveles formativos: desde preescolar hasta universitario. (2) Que

cuenta con la participación de la academia tanto privada como pública. (3) Que tome en cuenta de la experiencia de otros países vecinos o de la misma región. (4) Que involucre directamente a los principales ministerios relacionados: educación, cultura, industria, etc.

Como hemos visto, la implementación, mantenimiento y mejora de una Estrategia de ciberseguridad nacional conlleva la consideración de una serie de factores transversales, dentro de las cuales destaca y predomina el factor educativo a todos los niveles sociales, desde los más especializados en los ámbitos militares y policiales a los más divulgativos para el público general.

También parece obvio que en el ámbito formativo, la coordinación entre el sector público y privado, entre los estamentos militares y de los cuerpos de seguridad de un lado y la sociedad civil a la que sirven de otro, es vital para el desarrollo e impartición de un currículo apropiado en todos los niveles educativos.

Los principales retos a los cuales se enfrentan los actores involucrados en las Estrategias de ciberseguridad nacionales son: (1) Asegurar la confianza y cooperación de otras naciones. (2) Integrar la educación en ciberseguridad en todos los niveles formativos. (3) Promover el desarrollo de expertos en ciberseguridad. (4) Asegurar la cooperación debida entre el estado, las empresas y los ciudadanos en general.

Para solventar estos retos recomendamos prestar especial atención a los siguientes objetivos: (a) Involucrar a las instituciones de educación superior e I+D, tanto públicas como privadas a la hora del diseño y redacción de la Estrategia de ciberseguridad. (b) Metas claras, específicas y de corto, medio y largo alcance dentro de la Estrategia. (c) Compartir el conocimiento y la información relativa a los objetivos de la Estrategia con la ciudadanía en general mediante acciones de difusión.

Referencias

- Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information. (2011). *Information systems defence and security. France's strategy*. Recuperado de: http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-02-15_Information_system_defence_and_security_-_France_s_strategy.pdf
- Australian Government. (2009). *Cyber Security Strategy*. Recuperado de: <http://www.ag.gov.au/RightsAndProtections/CyberSecurity/Documents/AG%20Cyber%20Security%20Strategy%20-%20for%20website.pdf>
- Backstrom, A. & Henderson, I. (2012). Surgimiento de nuevas capacidades de combate: los avances tecnológicos contemporáneos y los desafíos jurídicos y técnicos que plantea el examen previsto en el artículo 36 del Protocolo I. *International Review of the Red Cross*, 94(886).
- Baldwin, A. & Palfreyman, J. (2009). *Cyber defense: Understanding and combating the threat*. Nueva York: IBM Corporation.
- Bundesministerium Für Inneres. (2013). *Austrian Cyber Security Strategy*. Vienna: Republik Österreich. Recuperado de: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50999>
- CCDCOE. (2015). *Cyber Security Strategy Documents. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*. Recuperado de <https://cc-dcoe.org/strategies-policies.html>
- CSC. (s.f.). Education and Development Overview. *Cyber Security Challenge UK*. Recuperado de <http://cybersecuritychallenge.org.uk/education/education-and-development-overview/>
- Denmark Government. (2012). *Danish Defence Agreement 2013-2017*. Recuperado de: <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>
- Droege, C. (2012). Get off my cloud: cyber warfare, international humanitarian law, and the protection of civilians. *International Review of the Red Cross*, 94(886), pp.533–578.
- European Union Agency for Network and Information Security. (2012). *National Cyber Security Strategies*. Bruselas: European Network and Information Security Agency.
- European Union Agency for Network and Information Security. (2014). *Public Private Partnerships in Network and Information Security Education*. Bruselas: European Network and Information Security Agency.
- Government of Hungary. (2013). *Government Decision No. 1139/2013 (21 March) on the National Cyber Security Strategy of Hungary*. Recuperado de: http://www.nbf.hu/anyagok/Government%20Decision%20No%201139_2013%20on%20the%20National%20Cyber%20Security%20Strategy%20of%20Hungary.docx
- Klimburg, A. (Ed.). (2012). *National Cyber Security Framework Manual*. Tallinn: NATO CCD COE Publication.
- Lin, H. (2012). Cyber conflict and international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 94(886), 515–531.
- Ministry of Information and Communications Technology. (2012). *National Information Assurance and Cyber Security Strategy -NIACSS-*. Recuperado de: <http://nitc.gov.jo/PDF/NIACSS.pdf>
- Ministry of Security and Justice. (2011). *The National Cyber Security Strategy (NCSS)*. Recuperado de http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncss/Netherlands_Cyber_Security_strategy.pdf

- National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity. (2013, June, 10). *Cybersecurity Strategy: Towards a world-leading, resilient and vigorous cyberspace*. Recuperado de: <http://www.nisc.go.jp/active/kihon/pdf/cybersecurity-strategy-en.pdf>
- National Security and Intelligence. (2011). *The UK Cyber Security Strategy. Protecting and promoting the UK in a digital world*. Recuperado de: <http://www.gov.uk/government/publications/cyber-security-strategy>
- NICCS. (s.f.). National Initiative For Cybersecurity Careers and Studies. *Department of Homeland Security*. Recuperado de <http://niccs.us-cert.gov/>
- NICE. (s.f.). National Initiative For Cybersecurity Education (NICE). *National Initiative For Cybersecurity Education*. Recuperado de <http://csrc.nist.gov/nice/index.htm>
- Rappert, B., Moyes, R., Crowe, A., & Nash, T. (2012). The roles of civil society in the development of standards around new weapons and other technologies of warfare. *International Review of the Red Cross*, 94(886), 765–785.
- Shaw, L. (2014, December, 18). Sony's Costs From 'The Interview' Seen Near US\$200 Million. *Bloomberg Business*. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-18/sony-s-costs-from-the-interview-seen-near-200-million>
- Slovak Republic. (2008). *National Strategy for Information Security in the Slovak Republic*. Recuperado de: http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/Slovakia_National_Strategy_for_ISEC.pdf
- SSO. (s.f.). Stay Smart Online. *Australian Government Initiative*. Recuperado de <http://www.staysmartonline.gov.au/>
- The White House. (2003, February). *The National Strategy to Secure Cyberspace*. Recuperado de: http://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace_strategy.pdf
- Underwood, J., & Koskinen, T. (2012). Ciberseguridad y educación. *Comisión Europea. Elearning Papers*, (28), 2–3.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2007). *Guía de ciberseguridad para los países en desarrollo*. Recuperado de: <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/publications/2007/cgdc-2007-s.pdf>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2010). Resolución 181: Definiciones y terminología relativas a la creación de confianza y seguridad en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Conferencia de Plenipotenciarios. Recuperado de: <http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/09/20-es.aspx>
- United States Government Accountability Office (2012). *Cyber Threats Facilitate Ability to Commit Economic Espionage. GAO-12-876T*. Recuperado de: www.gao.gov
- White House. (s.f.). Cybersecurity Information Sharing Legislation. *US Government*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/letters/information-sharing-legislation-section-by-section.pdf>



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Fundada en 1909

Unión, Proyección y Liderazgo

ENCUENTRANOS EN:



Esdegue



issuu.com/esdeguecol



Esdeguecol

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Carrera 11 No. 102-50 Of. 327

Teléfono: 620 4066 · Ext. 21057

dirmaestrias@esdegue.mil.co

www.esdegue.edu.co





De la tormenta del desierto a la batalla Aero-naval: La transformación de la Fuerza Aérea Estadounidense¹

Guillem Colom Piella²

Recibido:
24 de septiembre de 2014

Aprobado:
21 de octubre de 2014

Palabras claves:
Transformación, Revolución en los Asuntos Militares, Poder aéreo, Sistemas no-tripulados, Guerra contra el Terror, Cambio militar.

Keywords:
Transformation, Revolution in Military Affairs, Air power, Unmanned systems, War on Terror, Military change.

Resumen

El artículo analiza el proceso de transformación que ha experimentado la Fuerza Aérea estadounidense desde el final de la Guerra Fría hasta la actualidad. Esta transformación se ve reflejada en un conjunto de cambios en materia doctrinal, táctica, material, operativa y de pensamiento estratégico. Este proceso ha ido codificando y revisando en las distintas hojas de ruta que la Fuerza Aérea ha elaborado desde 1989, y muestran los esfuerzos de adaptación tanto al cambiante entorno de riesgos y amenazas, como a la incesante evolución tecnológico-militar.

Abstract

The article analyzes the process of transformation experienced by the US Air Force since the end of the Cold War to the present. This transformation is reflected in a set of changes in doctrine, tactics, equipment, operational and strategic thinking. This process has been codified and reviewing the various roadmaps that the US Air Force has developed since 1989 and show efforts to adapt to the changing environment of risks and threats, and the incessant military-technological evolution.

Hoy en día las Fuerzas Armadas de todo el mundo se hallan inmersas en procesos de transformación con el fin de adaptar su estructura de fuerzas y catálogo de capacidades a las exigencias operativas actuales

1. Artículo de reflexión vinculado al grupo de investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) "Análisis Político" del área de ciencia política de la Universidad Pablo de Olavide del Sistema de Información Científica de Andalucía.
2. Doctor en seguridad internacional (IUGGM-UNED), máster en relaciones internacionales (UAB) y doble licenciado en sociología y en ciencias políticas y de la administración (UAB). Actualmente es profesor de ciencia política de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (España). Correo: gcolpie@upo.es

y futuras. Este artículo repasará los cambios tecnológicos, doctrinales, operativos y orgánicos que ha realizado la Fuerza Aérea estadounidense desde el fin de la Guerra Fría para enfrentarse con éxito a los inciertos retos que depara el siglo XXI.

Aunque formalmente estos cambios arrancaron tras la victoria cosechada en la Guerra del Golfo de 1991 con el fin de conquistar la deseada *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) que prometía garantizar la supremacía militar estadounidense en el nuevo milenio,³ a finales de los ochenta eran muchos los estudiosos en asuntos militares que consideraban que el poder aéreo se convertiría en la pieza central de la guerra del siglo XXI. Tomando como base las tesis del bombardeo estratégico – según las cuales una campaña sostenida de ataques contra los centros políticos, económicos y demográficos de un país podría conducir a su capitulación sin tener que recurrir a una invasión terrestre – éstos pronosticaron que los aviones invisibles, los sistemas C⁴ISTAR y el armamento inteligente permitirían al poder aéreo moderno batir los centros de gravedad del cualquier adversario con una rapidez, efectividad y precisión asombrosa, neutralizando con ello cualquier posible respuesta y minando su voluntad para luchar; y todo ello sin que fuera necesario destruir físicamente su potencial militar. Estos elementos convertirían el poder aéreo en la pieza central de las guerras del futuro.

Sin embargo, esta convicción no era exclusiva del ámbito académico, sino que en 1990 el Secretario para la Fuerza Aérea Donald Rice (1989-93) la incluyó en el libro blanco *The Air Force and U.S. National Security: Global Reach, Global Dominance* (Department of the Air Force, 1990). Este documento, guía estratégica de la Fuerza Aérea estadounidense para la década de los noventa, sostenía que las nuevas tecnologías – en especial los aviones invisibles y el armamento guiado – dotaban al poder aéreo de una velocidad, alcance, precisión, flexibilidad y letalidad sin precedentes.

Ello se traduciría en un alcance y dominio globales que convertirían a la Fuerza Aérea en el puntal de cualquier posible estrategia estadounidense para la posguerra fría. Esta reivindicación no sólo tenía un afán corporativo sino también político, pues en la coyuntura de la inmediata posguerra fría la Fuerza Aérea pretendía mantener su influencia política y recibir el mayor porcentaje del gasto militar en un momento en que éste estaba sufriendo importantes recortes debido a la disminución de la amenaza militar soviética y a la desaceleración económica del país.⁴

No obstante, fue el importante papel que desempeñó la Fuerza Aérea en la Guerra del Golfo el elemento que pareció confirmar todas las hipótesis anteriores y generalizó este sentir entre la comunidad de defensa estadounidense. Fascinados por tal éxito, fueron muchos los expertos que reivindicaron la validez de los planteamientos de los primeros proponentes del poder aéreo, o que se aventuraron a proclamar que la guerra había entrado en una nueva etapa. En consecuencia, un importante segmento de la comunidad de defensa del país aceptó la hipótesis de que las nuevas tecnologías de la información permitirían a la Fuerza Aérea batir cualquier objetivo con enorme rapidez, desde grandes distancias, con una elevada precisión, sin riesgo para el piloto y sin apenas daños colaterales, por lo que ésta se convertiría en absolutamente decisiva por sí misma y el puntal sobre la que se asentaría la guerra del futuro (Luttwak, 1996; Warden, 1998).

Terminadas las hostilidades, la Universidad del Aire – el principal centro de estudio y laboratorio de ideas de la Fuerza Aérea del país – procedió a identificar las enseñanzas de la campaña aérea con el objeto de integrarlas en el planeamiento militar a la vez que desarrollaba conceptos operativos que permitieran explotar las capacidades que ofrecían las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esta labor culminó tanto en la

3. La posible existencia de una RMA impulsada por la explotación militar de las tecnologías de la información y susceptible de transformar el arte de la guerra articuló el debate estratégico mundial durante la década pasada hasta su sustitución por la *Transformación* en 2001. Una visión panorámica de estos cambios pueden hallarse en Colom (2008).

4. En verano de 1989 empezó a diseñarse la Base Force, una revisión de la política de defensa estadounidense encaminada a elaborar una nueva estrategia y un catálogo de capacidades acordes tanto con la disminución de la amenaza soviética como con la reducción del presupuesto militar americano debido a la deceleración de su economía. Aunque la caída del Telón de Acero obligó a redefinir los objetivos de fuerza inicialmente propuestos a la baja, en un primer momento se barajó reducir el tamaño de los tres ejércitos en un 25%.

aceptación de la existencia de la Revolución en los Asuntos Militares y de la centralidad del poder aéreo en la guerra futura; como la definición de varios conceptos operativos considerados revolucionarios: las Operaciones Basadas en Efectos, la Guerra Paralela, las Operaciones Rápidas y Decisivas o la Dominación Rápida.⁵ Y mientras este centro académico avalaba la existencia de la RMA, el Estado Mayor del Aire editaba en 1992 un nuevo libro blanco que, titulado *Global Reach, Global Power: the Evolving Air Force Contribution to National Security* (Department of the Air Force, 1992), incorporaba las lecciones aprendidas de la Operación Tormenta del Desierto y planteaba una nueva estrategia aérea para el mundo de la posguerra fría.

Siguiendo los pasos esbozados en el documento anterior – que establece que los avances tecnológicos otorgan al poder aeroespacial estadounidense un alcance y poder globales – este nuevo libro blanco argumentaba que la Guerra del Golfo solamente había permitido apreciar las enormes cualidades del arma aérea, pero que ésta alcanzaría todo su potencial cuando se lograra la plena operatividad de los nuevos materiales que estaban siendo desarrollados y se definieran procedimientos que explotaran las virtudes de las nuevas armas inteligentes y satisficieran los requerimientos operativos del nuevo marco estratégico,⁶ donde los tradicionales cometidos de presencia avanzada, disuasión y respuesta militar a contingencias se combinarían con las operaciones de apoyo a la paz, asistencia humanitaria o gestión de crisis.

-
5. Estos conceptos se fundamentaban en el mismo supuesto: que las plataformas furtivas, las municiones inteligentes y los sistemas C41STAR permitirían sustituir el estilo de guerra basado en la atrición física del enemigo por otro modelo orientado a la generación de efectos sobre él. Ello constituye la base intelectual de una serie de ideas, de las cuales sólo las Operaciones Basadas en Efectos, definidas como una forma de seleccionar los objetivos a batir determinada por los efectos que su neutralización podría tener para el logro de los objetivos, lograron imponerse en la doctrina militar estadounidense hasta su cancelación en 2008. Por su parte, la Guerra Paralela (*Parallel Warfare*) busca atacar de forma simultánea todos los sistemas vitales del enemigo; las Operaciones Rápidas y Decisivas (*Rapid Decisive Operations*) explotan la asimetría de capacidades existente entre las fuerzas norteamericanas y las del oponente con el fin de neutralizar su voluntad de lucha, logrando así una victoria veloz y concluyente; y la Dominación Rápida (*Rapid Dominance*) busca paralizar al adversario mediante ataques rápidos y simultáneos contra sus centros de gravedad.
6. Pocos años después, cuando surgió el debate sobre la RMA, mientras los más acérrimos defensores del poder aéreo – caso de John Boyd y John Warden – asumían que los aviones furtivos, los sistemas C41STAR, las municiones de precisión y los medios de supresión de defensas aéreas empleados en la Guerra del Golfo ejemplificaban de que ya se había producido la revolución, el resto consideraban que ésta se produciría cuando entraran en servicio las plataformas, sensores y armas que todavía se encontraban en fase de desarrollo.

Es por todas estas razones que la Fuerza Aérea no dudó en autoproclamarse como reina indiscutible del campo de batalla posmoderno y pilar de la estrategia militar estadounidense para el siglo XXI. En este sentido, según reza el documento:

El decisivo papel jugado por el poder aéreo en la Guerra del Golfo demostró la validez de estos conceptos [velocidad, alcance, flexibilidad, precisión o letalidad] y fijó las directrices sobre las cuales se desarrollaría una Fuerza Aérea más capaz y receptiva a los grandes avances en doctrina y tecnología. En efecto, al día de hoy el poder aeroespacial no sólo constituye el pivote de nuestra estrategia militar nacional – tanto en términos de disuasión, presencia avanzada o de respuesta a crisis – sino que también nos proporciona un extraordinario potencial para proyectar nuestro poder e influencia o prestar ayuda a cualquier punto del planeta. (Department of the Air Force, 1992, p. 1)

Tal entusiasmo, animado por la exageración de los efectos de la campaña aérea de la Operación Tormenta del Desierto sobre el curso del conflicto, también se apoderó de un importante segmento de la clase política norteamericana, que rápidamente asumió que cualquier intervención en la que participara Estados Unidos podría resolverse con el empleo casi exclusivo de medios aéreos y recurrir al despliegue de fuerzas terrestres una vez se hubieran destruido los objetivos enemigos desde el aire.⁷ En consecuencia, éstos – liderados por el Secretario de Defensa Les Aspin (1993-94), un ferviente defensor del poder aéreo como puntal de la nueva estrategia militar estadounidense de la posguerra fría⁸ – intentaron favorecer a la Fuerza Aérea en las pugnas políticas y presupuestarias para que ésta mantuviera intactas sus capacidades

-
7. De hecho, ésta es la hipótesis que asumió el Secretario de Defensa Aspin al elaborar la *Bottom-Up Review* de 1993 y la que empleó el Presidente Clinton – tras la experiencia estadounidense en Somalia y su temor a desplegar fuerzas terrestres en los Balcanes – para lanzar bajo el amparo de la Alianza Atlántica la campaña aérea contra Serbia para erosionar su capacidad militar y obligarle a aceptar los acuerdos internacionales tras la masacre de Srebrenica. No obstante, pocos años después en este mismo escenario se demostrarían algunos de los límites operativos de la estrategia aérea.
8. Más específicamente, Aspin asumió que los desarrollos tecnológicos en sistemas C41STAR y en armamento de precisión incrementarían enormemente la capacidad de alerta temprana y de ataque a tierra de la Fuerza Aérea; por lo que en caso de desatarse uno o dos conflictos regionales (Major Regional Contingency) de forma casi simultánea, sus medios estratégicos y tácticos podrían detener la ofensiva y mantener la presión sobre el adversario mientras se preparaba el despliegue terrestre.

(Kagan, 2000). Sin embargo, no lograron imponer sus criterios y la Fuerza Aérea tuvo que enfrentarse tanto a una disminución del gasto –en especial las partidas referentes a la adquisición de armamento y material – como a una reducción de fuerzas similar a la que sufrieron durante el mismo periodo el Ejército de Tierra y la Armada.

En 1996 – coincidiendo con un momento de euforia revolucionaria e inmediatamente después de la publicación de la *Joint Vision 2010* – el Estado Mayor del Aire editó el *Global Engagement: a Vision for the 21st Century Air Force* (Department of the Air Force, 1996), que fija los pilares conceptuales de la RMA y de la transformación aérea estadounidense. Basado en los principios transformadores establecidos por la visión conjunta, este documento avalaba el trabajo realizado por el *Global Reach, Global Engagement* en la reestructuración y modernización de la Fuerza Aérea pero entendía que los grandes cambios militares y estratégicos producidos en este breve periodo temporal aconsejaban elaborar una nueva hoja de ruta para guiar su adaptación al mundo del siglo XXI.

Este documento reconocía la existencia de una revolución en el arte de la guerra que, motivada por la combinación de nuevas tecnologías (plataformas furtivas, armas de precisión, sistemas C⁴ISTAR, vehículos no-tripulados y herramientas para la gestión de información y apoyo a la decisión) y nuevos conceptos operativos como las operaciones en red, basadas en efectos, rápidas y decisivas, proporcionaría a la Fuerza Aérea una capacidad sin precedentes para “...localizar, seguir y batir cualquier objetivo que se encuentre en la superficie del planeta.” (Department of the Air Force, 1996, p. 2). Esta capacidad no sólo comportaría la transformación de la Fuerza Aérea en una fuerza aeroespacial⁹ – ya que es en el espacio donde se concentran las capacidades de observación, comunicaciones, navegación y posicionamiento

global necesarias para obtener la superioridad en la información – sino también el surgimiento de un nuevo estilo militar que proporcionaría a Estados Unidos la supremacía frente a cualquier adversario y en cualquier ambiente...el pleno dominio del espacio de batalla.

Tomando como base los preceptos recogidos en la Visión Conjunta 2010 y que constituyen los pilares de la Revolución americana en los Asuntos Militares – dominio de la maniobra, precisión en el combate, protección multidimensional y logística focalizada – el trabajo establecía los principios que debían guiar la revolución aérea y las operaciones futuras:

- La superioridad aeroespacial (*air and space superiority*), esencial para dominar la maniobra y proteger la fuerza en cualquier dimensión.
- La capacidad de ataque (*global attack*) y movilidad global (*rapid global mobility*) versátil y veloz que permitiera reemplazar la tradicional presencia avanzada con la proyección del poder, reforzar el papel de Estados Unidos como potencia global y ofrecer una disuasión y respuesta escalable, precisa y rápida frente a cualquier contingencia.
- La capacidad de llevar a cabo ataques de precisión (*precision engagement*) sobre cualquier objetivo a gran distancia, siendo para ello necesario obtener los medios materiales adecuados y una conciencia situacional global.
- La superioridad en la información (*information superiority*) que, fundamentada en la capacidad para obtener, gestionar y distribuir la información de forma más veloz y efectiva que el adversario, no sólo permitiría obtener la superioridad en el conocimiento sino también combatir en la esfera de la información.
- El apoyo al combate ágil (*agile combat support*) para desplegar las unidades de combate con rapidez a cualquier punto del planeta, y una vez allí garantizar su sostenimiento durante largos periodos de tiempo mediante un apoyo logístico eficaz y unos relevos de fuerza adecuados.

9. Esta necesidad deriva de las conclusiones a las que llegó el *Spacecast 2020*, un estudio realizado en 1993 por la Universidad del Aire estadounidense para analizar el uso militar del espacio e identificar qué capacidades deberían desarrollarse, siendo vitales las de observación, comunicaciones, navegación, posicionamiento o localización, seguimiento y destrucción de misiles balísticos (Department of the Air Force, 1994).

En resumen, este documento que integraba los preceptos de la Visión Conjunta 2010 para apoyar su propia Revolución en los Asuntos Militares pretendía diseñar una Fuerza Aérea capacitada para proyectar el poder a cualquier punto del planeta, mantener su supremacía aeroespacial, conocer todos los movimientos del adversario, operar en el ciberespacio y batir con precisión cualquier objetivo, conservando en todo momento la disuasión y la capacidad de respuesta frente a cualquier amenaza convencional o no-convencional. En otras palabras, la Fuerza Aérea esperaba hacer finalmente realidad los postulados clásicos del poder aéreo (Warner, 2012).

En el año 2000, esta hoja de ruta fue reemplazada por el *America's Air Force 2020: Global Vigilance, Reach and Power* (Department of the Air Force, 2008) que, basada en las líneas maestras establecidas por la Visión Conjunta 2020 publicada unos meses antes, revisaba y ampliaba el libro blanco de 1996. Menos tecnocéntrico que el anterior, este documento reiteraba la existencia de una revolución militar que, fruto de la combinación de nuevas tecnologías y nuevos conceptos operativos, requería realizar profundos cambios en la organización (como una nueva política de personal y enseñanza militar o reforzar la vocación expedicionaria y la distribución modular de la fuerza)¹⁰ para que ésta pudiera producir un nuevo estilo de combatir plenamente revolucionario.

Seguidamente – y tomando como base los pilares de la revolución área identificados cuatro años antes y que constituirían las grandes áreas de su transformación – el trabajo realizaba un breve análisis del ambiente estratégico futuro con el objetivo de establecer los cometidos y las prioridades de la Fuerza Aérea para el año 2020. Amparándose en las conclusiones de un ambicioso

estudio de futuros¹¹ y guiándose por las estrategias nacionales de seguridad y defensa entonces en vigor, esta hoja de ruta identificaba los grandes retos operativos que la Fuerza Aérea debería superar en el corto y medio plazo. Entre ellos se destaca la necesidad de garantizar la entrada y la libertad de movimientos en zonas hostiles con independencia de las estrategias anti-acceso y de negación de área planteadas por el adversario;¹² localizar y destruir infraestructuras subterráneas, especialmente aquellas dedicadas a la producción y almacenamiento de armamento de destrucción masiva; mantener el control del espacio y de los sistemas que allí operan, contener una eventual invasión de un país aliado realizada por fuerzas convencionales; liderar las operaciones militares estadounidenses en el ciberespacio (precisamente, este trabajo es el primero en establecer que la Fuerza Aérea estadounidense operará en tres dominios: el aire, el espacio y el ciberespacio) o garantizar la capacidad de despliegue y sostenimiento global de las fuerzas terrestres, especialmente después de constatar los problemas operativos que surgieron con la proyección de medios terrestres al escenario de los Balcanes (Krepinevich, 2002).

En resumen, este libro blanco no sólo mantenía los mismos principios que guiaron el trabajo anterior si bien acentuaba la necesidad de reforzar la orientación expedicionaria de las fuerzas de combate y apoyo, reforzar el potencial de las fuerzas convencionales, consolidar el dominio estadounidense del aire, el espacio y el ciberespacio e incrementar las capacidades de ataque de precisión y de mando y control aéreo, todo ello con el fin de proporcionar a la Fuerza Aérea estadounidense una alerta, un alcance y un poder globales.¹³

10. Identificada tímidamente en el *Global Reach, Global Engagement* de 1996, la organización modular y vocación expedicionaria de la Fuerza Aérea se planteó seriamente en el libro blanco del 2000. Exacto, no sólo proyectó agrupar la fuerza activa, la reserva y la Guardia Nacional en diez fuerzas expedicionarias que, compuestas por 175 aviones, podrían operar con plena autonomía al disponer de capacidades de superioridad aérea, interdicción y ataque, transporte, reconocimiento y adquisición de blancos; sino que también propuso tener la capacidad para desplegar un Ala de combate en 48 horas (y seis en quince días) y una Brigada del Ejército en 96 horas (una División en cinco días y un Cuerpo de Ejército en un mes). Para más información, véase Tirpak (1997) o Vick (2002).

11. En 1998 se creó la Comisión sobre la Seguridad Nacional con el objeto de elaborar un informe que identificara los riesgos y amenazas susceptibles de afectar Estados Unidos en el horizonte 2025. Es interesante comentar que, además de las tradicionales amenazas que se podrían cernir sobre el país (ataque a sus intereses o ciudadanos en el extranjero, proliferación de armamento no-convencional...), no descartaba un ataque terrorista en suelo americano (U.S. Commission on National Security, 1999).

12. En efecto, las estrategias anti-acceso (*anti-access*) para impedir la entrada de fuerzas en un teatro de operaciones hostil y las acciones de negación de área (*area denial*) para dificultar sus movimientos en la zona de operaciones se convirtieron en una de las principales preocupaciones de la clase política y militar estadounidense en el cambio de siglo. No obstante, coincidiendo con el final de la Guerra contra el Terror y el arranque de la transición estratégica del país, estas amenazas – actualmente denominadas A2-AD (*Anti-Access/Area Denial*) – se han convertido en un uno de los mayores retos que deben superar las fuerzas armadas estadounidenses y la base sobre la cual se ha desarrollado la controvertida doctrina de la Batalla Aero-Naval (*Air-Sea Battle*). Para más información, véase Tangredi (2013).

13. En efecto, el lema del trabajo es *global vigilance, global reach and global power*, definidos como la capacidad para proporcionar alerta temprana a escala global, desplegar y sostener la fuerza en cualquier punto del planeta con gran rapidez, y batir cualquier objetivo con total precisión.

Esta hoja de ruta continuó trazando las líneas maestras de la transformación aérea estadounidense hasta diciembre de 2007, cuando este documento fue reemplazado por un nuevo libro blanco que, titulado *The Nation's Guardians: America's 21st Century Air Force* (Department of the Air Force, 2007), ya no hace ninguna referencia a la revolución de forma explícita pero continúa manteniendo muchas de sus ideas fundamentales. Este trabajo – el primero realizado después de los sucesos de 2001, los iniciales éxitos en las campañas afgana e iraquí y el posterior empantanamiento de la situación en ambos escenarios – plantea un ambiente estratégico más complejo, dinámico e incierto que el esbozado en las hojas de ruta anteriores. En este sentido, éste considera que están surgiendo nuevos riesgos a la paz y la seguridad internacionales derivados de los efectos perversos de la globalización, del cambio climático, de la competición por unos recursos naturales cada vez más escasos o de la difusión de tecnologías avanzadas; y también nuevas amenazas más diversas y potencialmente más peligrosas procedentes tanto de estados como de actores no-estatales. Ello pone a la Fuerza Aérea en una encrucijada estratégica, puesto que la supremacía convencional de la que gozó durante décadas no sólo ha comportado el surgimiento de respuestas asimétricas que han mermado tal superioridad; sino también que ésta puede desaparecer debido al desarrollo, por parte de los potenciales adversarios de Estados Unidos, de materiales, procedimientos, capacidades, doctrinas o estrategias susceptibles de acabar con esta superioridad.¹⁴

Ante esta situación, el documento considera que la única respuesta posible es la transformación, entendida como el proceso mediante el cual la Fuerza Aérea debe aprender del pasado, adaptarse al presente y anticiparse al futuro. Y para ello, la hoja de ruta considera necesario avanzar en la integración de sus capacidades aéreas, espaciales y ciberespaciales para lograr la supremacía en todas las dimensiones y modalidades de conflicto (*cross-*

domain dominance), tanto convencional como irregular o híbrido. Y para lograr este objetivo, la Fuerza Aérea mantiene exactamente los mismos principios que guiaron la Revolución en los Asuntos Militares diez años antes si bien acentúa la necesidad de continuar avanzando en el desarrollo de sistemas no-tripulados y vehículos robóticos completamente autónomos y explotar los avances tecnológicos en campos emergentes como la nanotecnología, la biotecnología o la física de materiales para mantener su superioridad aeroespacial; desarrollar medidas encaminadas a garantizar la entrada, protección y sostenimiento de las fuerzas desplegadas en teatros de operaciones distantes; reforzar sus capacidades de apoyo a las fuerzas de operaciones especiales y avanzar en las operaciones en el ciberespacio como uno de los cometidos básicos de la Fuerza Aérea del siglo XXI.¹⁵

En resumen, a pesar de que esta hoja de ruta no hace ninguna referencia explícita a la revolución porque hacía varios años que ésta había desaparecido de la agenda política del Pentágono, todas las ideas que articularon el debate sobre la RMA pueden verse reflejadas en este trabajo que no sólo entiende la transformación como un imperativo estratégico y conserva las grandes líneas que guiaron los libros blancos anteriores; sino que asume que la tecnología será la clave para resolver los interrogantes estratégicos del país y garantizar la supremacía militar estadounidense en los cielos, el espacio y el ciberespacio. No obstante, es probable que esta hoja de ruta que percibe a la Fuerza Aérea del siglo XXI como una poderosa fuerza expedicionaria capaz de mantener la supremacía aérea, espacial y ciberespacial en cualquier conflicto, en cualquier escenario y contra cualquier adversario presente y futuro, sea reemplazada en el corto plazo por un nuevo trabajo que tenga en cuenta las nuevas líneas maestras de la defensa americana ya insinuadas en la Guía Estratégica de la Defensa de 2012 y ratificadas en la Revisión

14. En concreto, en el documento puede leerse lo siguiente: "...ascendant powers – flush with new wealth and hungry for resources and status – are posturing to contest U.S. superiority. These adaptive competitors are translating lessons from recent conflicts into new warfighting concepts, capabilities and doctrines specifically designed to counter U.S. strengths and exploit vulnerabilities." (Department of the Air Force, 2007: 3).

15. De hecho, en septiembre de 2007 la Fuerza Aérea ordenó la constitución del primer mando cibernético del país (*Air Force Cyber Command* – AFCYBER) con la misión de realizar acciones ofensivas y defensivas en el ciberespacio, bien de forma independiente o apoyando la conducción de operaciones aeroespaciales. No obstante, un año después se resolvió no activar este mando y transferir estas misiones al mando espacial estadounidense, que continúa siendo el responsable de estas actividades específicas a pesar de la constitución en el año 2010 del mando estratégico del ciberespacio (*U.S. Cyber Command*) encargado de todas las labores conjuntas.

Cuadrienal de la Defensa de 2014, los riesgos que plantean las estrategias anti-acceso y de negación de área o la consolidación político-militar de la Batalla Aero-Naval.

Conclusiones

Tal y como ha puesto de manifiesto este artículo, la Fuerza Aérea fue la precursora y más firme defensora de la RMA, una transformación en la forma de combatir que no sólo le proporcionaría la supremacía en el aire, el espacio y el ciberespacio, sino que también la convertiría en decisiva por sí misma en los conflictos del futuro gracias a su capacidad para batir con precisión y desde grandes distancias cualquier objetivo enemigo. Por ello, no dudó en impulsar la adquisición de las tecnologías que consideraba revolucionarias (sistemas C4ISTAR montados en plataformas aéreas y espaciales, armas de precisión e inteligentes, vehículos no-tripulados de reconocimiento y ataque o aviones de transporte, combate y bombardeo que, como el C-17 *Globemaster III*, el CX *Speed Agile*, el F-22 *Raptor*, el F-35 *Lightning II* o el B-2 *Spirit* debían sustituir a los más antiguos C-5 *Galaxy*, C-141 *Starlifter*, C-130 *Hércules*, F-15 *Eagle*, F-16 *Falcon* o B-52 *Stratofortress* heredados de la Guerra Fría y constituir la espina dorsal de la Fuerza Aérea del siglo XXI); e implementar nuevos conceptos como las operaciones basadas en efectos, rápidas y decisivas o realizadas en red con el objeto de conquistar la ansiada revolución en las primeras décadas del nuevo milenio.

Sin embargo, al día de hoy la Fuerza Aérea se halla en una paradójica situación: el entusiasmo manifestado tras la Guerra del Golfo de 1991, reforzado durante el conflicto de los Balcanes y consolidado en la primera fase de las intervenciones de Afganistán e Irak se ha visto modulado a medida que se enquistaban ambos conflictos y se ponían de manifiesto sus crecientes dificultades para sostener estas campañas y realizar labores de apoyo aéreo cercano o lucha contra la insurgencia. No obstante, su generalato – que nunca ha puesto interés en estas labores que siempre ha calificado como secundarias y muy por detrás del bombardeo estratégico, el dominio del aire e incluso el apoyo táctico a las

fuerzas terrestres – ha continuado manteniendo los mismos postulados revolucionarios de la década de 1990 con la finalidad de integrar aquellas tecnologías, conceptos y doctrinas que permitan a la Fuerza Aérea garantizar su supremacía en los cielos, el espacio y el ciberespacio. A día de hoy, las nuevas prioridades estratégicas del país junto con la consolidación de la Batalla Aero-Naval¹⁶ y la identificación de las capacidades militares necesarias para su implementación están popularizando otra vez los planteamientos más revolucionarios. Por lo tanto, no debe descartarse que la Fuerza Aérea integre nuevamente y de forma explícita la Revolución en los Asuntos Militares en su ideario, en su filosofía y en sus líneas de acción presentes y futuras.

Aunque los planteamientos de la Fuerza Aérea nunca han renunciado a la RMA y hoy en día ésta vuelve a primar capacidades estrechamente vinculadas con la revolución como el bombardeo estratégico, control del espacio aéreo, supresión de defensas aéreas, sistemas no-tripulados y robóticos o medios cibernéticos; no debe olvidarse que la falta de espíritu crítico en los años noventa, las campañas afgana e iraquí y la crisis económica han hecho mella en sus capacidades militares. Exacto, la autocomplacencia mostrada por el generalato en la posguerra fría debido a los éxitos en las operaciones Tormenta del Desierto en Irak, Causa Justa en Panamá o Fuerza Deliberada y Fuerza Aliada en los Balcanes ocultó las limitaciones y carencias del poder aéreo moderno, en particular sus enormes requerimientos logísticos, limitada efectividad en labores no-convencionales, dificultad para operar efectivamente en ciertos entornos, peligro frente a las defensas antiaéreas avanzadas o la ineficacia de los nuevos conceptos operativos como las Operaciones Basadas en Efectos o el *Choque y Pavor*. Esta falta de análisis crítico no sólo les hizo creer ciegamente en la RMA; sino también asumir que ésta se alcanzaría de forma evolucionista mediante

16. Téngase en cuenta que el responsable de definir la Batalla Aero-Naval es el mismo Andrew Marshall, que décadas antes importó a Estados Unidos la idea de Revolución Técnico-Militar desde la Unión Soviética y forjó el concepto de Revolución en los Asuntos Militares. Además, muchos de sus discípulos han colaborado en la definición de esta doctrina, por lo que no es de extrañar que la Batalla Aero-Naval asuma los principios tecnológicos que la RMA. En Este sentido, véase: Krepinevich (2011) y Office of the Secretary of Defense (2013).

la integración gradual de los nuevos sistemas de armas, conceptos operativos y procedimientos en la estructura y funciones de la Fuerza Aérea. Ello les llevó a trazar una conservadora estrategia transformadora fundamentada en el mantenimiento de las capacidades heredadas de la Guerra Fría para satisfacer los cometidos presentes mientras se articulaba una fuerza futura que a la fecha de hoy parece dar sus primeros frutos con la entrada en servicio de los nuevos aviones de combate, la absoluta integración del armamento de precisión en el arsenal aéreo, la plena interconectividad de las plataformas y los sistemas o las capacidades que brindan los *drones*. Igualmente, el desarrollo de los nuevos aviones de combate – proyectados en los años ochenta y que difícilmente pueden calificarse como revolucionarios de manera aislada¹⁷ – ha experimentado una enorme escalada de costes que ha motivado reducciones en las opciones de compra inicialmente previstas, cancelaciones en los proyectos de mejora o reducción de las características proyectadas, siendo el caso más representativo el cese de la producción del controvertido caza de supremacía aérea F-22 *Raptor* tras la construcción de 187 aparatos de los 648 inicialmente previstos. Además, las experiencias afgana e iraquí no sólo evidenciaron las carencias de una Fuerza Aérea preparada, equipada y adiestrada para la guerra convencional en ambientes asimétricos y redefinieron varias prioridades de adquisición de armamento y material para hacer frente a los nuevos requerimientos operativos, sino que el coste económico del conflicto aplazó y redujo el presupuesto disponible para la adquisición de nuevos sistemas o la modernización de los equipos heredados de la Guerra Fría.¹⁸ Por último lugar, la crisis económica no sólo está motivando la retirada de varios sistemas, la desactivación de unidades o la cancelación, dilatación o priorización de los proyectos de modernización de material; sino también está reduciendo la disponibilidad de

la fuerza y provocando que la flota sea – con un promedio de treinta años por avión – la más vieja de la historia de la Fuerza Aérea estadounidense (Scientific Advisory Board, 2011).

Es por todas estas razones que puede concluirse que la Fuerza Aérea no sólo fue la primera y principal valedora de la RMA incluso antes de que ésta se popularizara tras la Guerra del Golfo de 1991; sino que esta idea todavía continúa articulando los sueños del poder aéreo. ¿Es posible que la revolución aérea se produzca en los próximos años como consecuencia de la entrada en servicio de drones de nueva generación cada vez más autónomos, la plena interconexión de los sistemas, la miniaturización de las plataformas, la plena normalización de las municiones de precisión y el desarrollo de las capacidades cibernéticas?

Referencias

Colom, G. (2008). *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Department of the Air Force. (2007). *The Nation's Guardians: America's 21st Century Air Force*. Washington DC: U.S. Government Printing Office.

_____. (2000). *America's Air Force 2020: Global Vigilance, Reach and Power*. Washington DC: U.S. Government Printing Office.

_____. (1996). *Global Engagement: a Vision for the 21st Century Air Force*. Washington DC: U.S. Government Printing Office.

_____. (1994). *Spacecast 2020 Technical Reports*. Maxwell AFB: Air University Press.

_____. (1992). *Global Reach, Global Power: the Evolving Air Force Contribution to National Security*. Washington DC: U.S. Government Printing Office

17. Los distintos informes realizados por la Oficina de Contabilidad del Gobierno (www.gao.gov) o el Servicio de Estudios del Congreso (www.loc.gov/crsinfo) sobre cada uno de los proyectos en curso de la Fuerza Aérea permiten observar con gran detalle tanto la enorme escalada de costes que éstos han experimentado. En este sentido, véase: Gertler (2013) y Miller (2013).

18. En este sentido, no es raro que la hoja de ruta actual para la Fuerza Aérea establezca como máximas prioridades la investigación y desarrollo tecnológico, la modernización del armamento y material y la recapitalización financiera de los programas de adquisición (Department of the Air Force, 2007, p.7).

- _____ (1990). *The Air Force and U.S. National Security: Global Reach, Global Dominance*. Washington DC, U.S. Government Printing Office.
- Gertler, J. (2013). *Air Force F-22 Fighter Program*. CRS-RL31673. Washington DC: Congressional Research Service.
- Kagan, D. (2000). *While America Sleeps: Self-Delusion, Military Weakness and the Threat to Peace Today*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Krepinevich, A. (2011). *Why Air Sea Battle?*. Washington DC: Center for Strategic & Budgetary Assessments.
- _____ (2002). "The Army and Land Warfare: transforming the Legions". *Joint Forces Quarterly*, 32, 76-82.
- Luttwak, E. (1996). "A Post-Heroic Military Policy". *Foreign Affairs*, 75 (4), 33-44.
- Miller, M. (2013). *U.S. Air Force Bomber Sustainment and Modernization: Background and Issues for Congress*. CRS-R43049. Washington DC: Congressional Research Service.
- Office of the Secretary of Defense (2013). *Air Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*. Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- Scientific Advisory Board (2011). *Report on Sustaining Air Force Aging Aircraft into the 21st Century*. SAB-TR-11-01. Washington DC: Headquarters, U.S. Air Force.
- Tangredi, S. (2013). *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*. Annapolis: U.S. Naval Institute Press.
- Tirpak, J. (1997). "The Expeditionary Air Force Takes Shape", *AirForce Magazine*, 80 (6), 28-33
- United States Commission on National Security (1999). *New World Coming: American Security in the 21st Century*. Washington DC: Department of Defense.
- Van Tol, J.; Gunzinger, M.; Krepinevich, A. y Thomas, J. (2010). *Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*. Washington DC: Center for Strategic & Budgetary Assessments.
- Vick, A. (ed.) (2002). *The Stryker Brigade Combat Team, Rethinking Strategic Responsiveness and Assessing Deployment Options*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Warden, J. (1998). *The Air Campaign: Planning for Combat*. Washington DC: National Defense University Press.
- Warner, C. (2012). *Implementing Joint Vision 2010: A Revolution in Military Affairs for Strategic Air Campaigns*. Maxwell AFB: Air University Press.



Fundada en 1909
Unión, Proyección, Liderazgo

Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados

Registro Calificado Res. MEN 10334 de 2010. Cód. SNIES 90906

Inscripciones abiertas



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Carrera 11 No. 102-50. Of. 327, Bogotá
Conmutador: 620 40 66 Extensión 21067 - 20618
Teléfono Directo 629 49 90





La noción jurídica del interés soberano y sus consecuencias para la concreción de una estrategia de Seguridad Nacional¹

Resumen

El interés nacional es un concepto que sin estar totalmente definido estimo se basa fundamentalmente en el símbolo jurídico de Estado-Nación. Tratar de relacionar este primer término, el interés nacional, con la idea conceptual que subyace bajo la expresión seguridad nacional es un asunto que ha sido estudiado por diversos autores, pero sobre el que siempre merece la pena hacer una reflexión dada la importancia del asunto y su posible idoneidad para ser objeto de futuros desarrollos científicos. Estimo que el Derecho Internacional Público utiliza frecuentemente para referirse a estos dos temas nociones jurídicas no bien determinadas. No existe, considero, una regla de derecho internacional que reconozca el derecho a invocar razones de seguridad nacional para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales o como causa de exclusión de ilicitud o hechos de los que se es internacionalmente responsable. Posiblemente, los Estados-Nación actúan gracias a ello con la necesaria libertad de acción en las distintas, y complejas, situaciones que les conciernen, siendo esta una práctica habitual y que ya se remonta quizás a finales del siglo XIX (siempre bajo la idea general según la cual el ordenamiento internacional reconoce el derecho de los Estados a procurarse su seguridad, dentro del respeto a las normas y principios generales del mismo, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 38 de la CIJ). Como hemos dicho analizar la forma en que el interés nacional se presenta en relación a nociones o aspectos derivados de la

Recibido:
24 de julio de 2014

Aprobado:
12 de diciembre de 2014

Key Words:
Security, national, international,
law, clauses, strategy, defense.

1. Artículo de investigación vinculado a la línea de investigación "Pensamiento estratégico y los modelos de Seguridad y Defensa" del grupo de investigación "acción cultural" del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
2. Doctor en Derecho "Cum Laude" de la Universidad Carlos II de Madrid, España. Magister del Espacio Europeo de Educación Superior del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Madrid, España. Licenciado en Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España. Correo electrónico: vicengonzalvo@hotmail.com

propia soberanía nacional, singularmente en relación con la idea de seguridad (y la defensa), es siempre pertinente, y primordial para realizar su correcta definición en virtud de ese símbolo legal inicial y así poder articular una estrategia de seguridad nacional, que podría ser el objetivo final de todo este proceso.

Abstract

The national interest is a concept that I consider is based primarily on the legal symbol of the nation-state. Trying to relate this first term, national interest, with the conceptual idea lying behind the term national security is an issue that has been studied by several authors, but which is always worthwhile to deep in, given the importance of the matter and the potential suitability for future scientific developments. I consider that the Public International Law often uses to refer to these topics not well-defined legal concepts. There is not therefore, I consider, a rule of international law that recognizes the right to invoke national security reasons to justify the failure of international obligations or as a ground for precluding wrongfulness or facts which is internationally responsible. Perhaps nation states acting through it with the necessary freedom of action in the various and complex situations that concern them, this being a common practice and that perhaps dates back to the late nineteenth century, always under the general idea as which the so named international order recognizes the right of States to provide their own safety, while respecting the rules and general principles thereof, and in accordance with the provisions of Article 38 of the ICJ. As we said analyzing how the national interest is presented in relation to ideas or issues arising from national sovereignty, uniquely in relation to the idea of security (and defense) itself, is always relevant, and essential, for its correct definition under that initial legal symbol (the national sovereignty) and in that sense be able to articulate a national security strategy, which could be the ultimate goal of all this process.

Planteamiento de la cuestión inicial

Si consideramos inicialmente las referencias históricas sobre este fundamento jurídico encontramos una primera mención a este concepto en la obra de Tucídides, que ya, cuando éste afirmaba que una identidad de interés es “el más seguro de los lazos entre Estados o individuos [...]” (Tucídides, 2007), estaba haciendo a mi modo de ver una reflexión sobre un antecedente remoto del término.

El siguiente paso hacia la concreción del así llamado interés nacional (o soberano),³ podemos situarlo en el término «razón de Estado», que se apoya en la transformación de los intereses egoístas, personales y particulares de cada uno en «una razón común entre individuos» apoyada en una estructura política, en nuestro caso el Estado - Nación (concebido éste como la estructura política surgida inicialmente de la paz de Westfalia, de manera general).

Más recientemente dos son los grandes autores de referencia en este concepto, el cardenal Richelieu y Nicolás Maquiavelo. Se atribuye al primero de ellos la elaboración de una concepción moderna del concepto de gobernar, no desde la perspectiva de los intereses particulares del gobernante, sino de los intereses generales de la nación.

Expresan de forma muy gráfica y clara el pensamiento de Richelieu dos de sus afirmaciones más famosas: “Yo soy católico, pero antes que católico francés» y « [...] no tengo más enemigos que los del Estado” (Herrero, 2011).

El segundo, Nicolás Maquiavelo, no menos importante e influyente autor que el anterior, y cuyas reflexiones fueron verdaderamente mucho más allá del siglo XVI, en el que fueron formuladas, y que entendía que la supervivencia del Estado tenía que ser la principal preocupación (y misión) de los gobernantes, convirtiéndose en un fin en sí misma (Mariño, 2005).

3. Objeto de estudio.

Para su consecución los medios eran menos importantes que el fin. En este sentido podemos hacer mención a las palabras de Maquiavelo (2012):

En orden para mantener su Estado, el gobernante es a menudo forzado a actuar de forma opuesta a la buena fe. Por ello, deberían tener una disposición flexible de acuerdo con el dictado de la fortuna y las circunstancias. El gobernante no debería apartarse del bien si es posible, aunque debe estar dispuesto a hacer el mal si es necesario. (p. 142).

Esta teoría lleva al hecho, de que la «razón de Estado» puede justificar un comportamiento quizás no correcto, en este caso cuando se actúa en la defensa del interés común o del beneficio público; una opción criticable desde el punto de vista de la ética o la moral (aunque posiblemente no desde el punto de vista la necesidad práctica de protección de los intereses de la sociedad o de la seguridad nacional).

De acuerdo con la «razón de Estado», la preservación del Estado, como un bien moral y una unidad de organización política, es un imperativo moral que no puede ser juzgado de acuerdo a los criterios usados para evaluar la conducta individual. Un concepto quizás también muy controvertido, pero sobre el que estoy seguro al menos hacer una reflexión merece la pena (Herrero, 2011).

Por ejemplo, el Presidente de los EE.UU. George Bush estableció en el año 2002 la nueva doctrina estratégica de su país basada en lo que el denominaba la legítima defensa preventiva: “[...] Los Estados Unidos, si es necesario, actuarán preventivamente para impedir o prevenir actos hostiles de nuestros adversarios” (State Department, 2002).

Esta concepción de la legítima defensa preventiva, sin embargo, y como sabemos, como línea de acción política internacional de un Estado no tiene cabida dentro de la carta de las Naciones Unidas.

Primigeniamente, y retrocediendo de nuevo atrás, el contenido del concepto de interés nacional, fue puesto en duda tras la Primera Guerra Mundial.

Surgió entonces una corriente idealista encabezada por el presidente de Estados Unidos (Brzezinski, 1998), Woodrow Wilson, que sugería que no todo era válido en la consecución del interés nacional, así como que debía tenderse a una suerte de interés global de la sociedad internacional.

Para tal fin se creó la Sociedad de Naciones tras el final de la Primera Guerra Mundial. En el seno de esta Organización, se consideraba que si uno de sus miembros era atacado, el resto debía considerarse también atacado y acudir en defensa del primero.

Más recientemente cabría señalar a las perspectivas del realismo y del neorealismo como las principales corrientes que han impulsado y desarrollado el concepto de interés nacional. Para uno de los principales teóricos del realismo, Hans Morgenthau el “interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados” (Morgenthau, 1993). Para este autor, el interés nacional de una nación sólo podía definirse en términos de supervivencia (y poder).

Una mención similar paradójicamente a la que hoy en día realizan otros autores (economistas en este caso) contemporáneos como Edin, Becerra, Krugman, y otros (con diferentes aproximaciones). Estas ideas, con las que proporcionaremos a continuación de Waltz, Salmon y Moreiro (2013), nos proporcionan un marco de referencia para señalar el posible estado del arte actual del tema.

Desde el liberalismo incipiente de los primeros años del siglo XX hasta nuestros días se propone finalmente la sustitución de la autorregulación por un mecanismo de seguridad colectiva, en el cual, el principal interés nacional de los Estados sería la consecución de la paz y la armonía entre las naciones, como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común -y su supervivencia-.

Existen otros modelos contemporáneos en los que tampoco quiero empero ahondar. Evidentemente la concepción de la seguridad nacional a partir de esta premisa digamos de supervivencia” propia (a pesar de su dudosa legalidad) es cuando menos controvertida.

Consideraciones sobre el interés y la Seguridad Nacional

En relación (por extensión jurídica) a la posible legislación internacional sobre este tema, y en concreto al régimen de protección de los intereses fundamentales para la Comunidad Internacional, por ejemplo, el artículo 4.1. del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 16 de Diciembre de 1966,⁴ faculta a los Estados Parte a adoptar disposiciones que suspendan posibles obligaciones contraídas “[...] en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”, una cuestión que podía ser considerada (con matices, como veremos), en cierto modo parecida a la noción de supervivencia (en este caso frente a unas amenazas no totalmente definidas) que hemos propuesto anteriormente.

Sin embargo, esta cláusula de salvaguardia, de gran similitud con el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, se refiere a Estados de Necesidad, que como sabemos solo se admiten de forma excepcional en la Justicia Internacional, no a situaciones más o menos comunes (que podrían ser por su parte, en general, las que estamos analizando). Sin embargo, estas cláusulas de salvaguardia, y otras, sí que nos servirán para determinar la posible importancia del tema en relación a la protección de los intereses esenciales en general, y económicos en particular, de cada Estado-Nación, tal y como veremos a lo largo de estas líneas.

Particularmente, al Derecho Internacional le corresponde, tal y como el difunto profesor Díez de Velasco (2013) afirmó: “una distribución académica, no exenta de dificultades y de una cierta artificiosidad de analizar las normas de naturaleza jurídica pública que regulan las actuaciones de los Estados y de las organizaciones internacionales [...]”. Evidentemente las implicaciones políticas de esta cuestión suscitan un importante número de

conflictos que el sistema intenta encauzar a través de distintos mecanismos de solución pacífica de controversias, como es conocido.

Así entonces, el papel del Estado se apunta como capital, no sólo de cara al futuro concepto de interés nacional, sino como actor principal, y esencial, en la adecuada vertebración de la noción de seguridad nacional, pero eso sí, estimo, canalizada a través de la legalidad internacional, y en la organización (y gobierno) actualmente establecida para la sociedad internacional.

Singularmente, en la Constitución Española, en su preámbulo, y en sus artículos 104, y 149, existe una referencia directa a la seguridad, seguridad ciudadana y seguridad pública, respectivamente; de igual manera, en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 2/1986, y modificaciones, y Ley Orgánica de la defensa nacional 5/2005 existen referencias parciales a la seguridad pública y seguridad internacional, aunque desde mi punto de vista sin lograr estar todavía totalmente determinado, verdaderamente, el concepto seguridad nacional, de manera concreta, en nuestra colección legislativa (como dicho de paso ocurre en otros muchos países).

Volviendo de nuevo al tema objeto de análisis, desde una óptica del neorrealismo, cuyo principal referente es Kenneth Waltz, el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única), que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquico, esto es, en un ambiente donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre Estados (Herrero, 2011).

Para Waltz, la necesidad y el deseo de seguridad, conduce a los Estados a la acumulación del poder, dando así una explicación más elaborada de la consideración que merece el factor poder en las relaciones internacionales.

Tanto Morgenthau como Waltz, comparten en sus teorías la idea de relacionar con claridad dos conceptos interesantes como son el de interés nacional y supervivencia, implicando con ello una po-

4. Adoptado por Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 23-3-1976, para España entró en vigor el 27-7-1977, instrumento de ratificación 24-7-1977, BOE No. 103 de 30-4-1977. Instrumento de adhesión al protocolo facultativo de 25-1-1985, entró en vigor para España el 25-4-1985, BOE Nº.79 de 2-4-1985 y No.107 de 4-5-1985.

sible premisa de inmutabilidad, por ejemplo, de las fronteras territoriales (López, 1992). Este concepto es particularmente interesante si se relaciona con las ideas relativas al papel que la seguridad nacional juega en el entorno geopolítico actual (y que estos no dudan en calificar de escenario de supervivencia).

En este sentido la libre determinación de la conducta estatal, es tal y como F. Mariño afirma: “[...] el requisito más específico y esencial en la determinación de un Estado como persona del derecho internacional: la independencia soberana” (Mariño, 2005).

Por otro lado, y corroborando la afirmación inicial a la que hacíamos referencia, más recientemente (en términos temporales), podemos afirmar que el Pacto de la Sociedad de Naciones da cabida a una instrumentalización jurídica original de las causas que nos ocupan (la razón de Estado en aras de la consecución de la seguridad nacional), pero con matices; me explicaré, una “cosa” es el significado que se da al término en el Pacto y otra es el que recibe en el seno de la actividad convencional auspiciada en el seno de la organización.

Con respecto a la primera de las ideas, la del significado, el artículo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones (1919), dice, “[...] los Miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige una reducción de los armamentos nacionales al *mínimum* compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común”. Esta declaración de intenciones fracasó inicialmente al no conseguir una verdadera y efectiva reducción de armamento durante el período entreguerras (Buerghental, 1994).

En el segundo de los aspectos analizados, el referente al de la actividad de la organización, encontramos distintas previsiones sobre convenciones y Acuerdos relativos a la protección de los refugiados, y que recurren en estos casos a la denominada “cláusula de la seguridad nacional” (Moreiro, 2007): artículo 3 de la Convención de Ginebra de 28 de octubre de 1933 (relativo al estatuto internacional de los refugiados), el artículo 4.2 del acuerdo

provisional Ginebra de julio de 1936 (relativo al estatuto de los refugiados provenientes de Alemania) y el artículo 5.2 de la convención de Ginebra de 10 de febrero de 1938 (relativo al estatuto de los refugiados provenientes de Alemania) formulándose en términos negativos la posibilidad de adoptar medidas para lograr dicha finalidad: “...chacune des parties contractantes s’engage a ne pas s’éloigner de son territoire par application de mesures de police, á moins que les dites mesures ne soient pas dictes par des raisons de securité nationale ou d’ordre public” (Bourquin, 2013).

Estas normas primigenias serán ampliadas sucesivamente por otras normas similares, pudiendo citar como ejemplo particular, la Carta de las Naciones Unidas (1948), que en la letra e) de su artículo 73 faculta a los Estados Miembros “[...] que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no gocen de la plenitud del gobierno propio, a establecer los límites a la seguridad que puede requerir... [...]”. De manera particular este artículo determina la primacía de los intereses de los habitantes de los territorios en cuestión sobre otras consideraciones, aunque este tema sería acotado o matizado posteriormente.

Se puede deducir pues, en relación al actual Estado del arte en relación a este asunto, que existen una serie de circunstancias, como vemos, que facultan a los Estados, por aplicación del Pacto de la Sociedad de Naciones, y otras normas posteriores, hoy vigentes, a defenderse en razón de la existencia de motivos relacionados con la seguridad nacional.

Aunque siguiendo a Salmon finalmente podríamos decir que la noción jurídica de seguridad nacional se basa en conceptos o elementos ambiguos que permiten a las naciones, en cierto modo, superar rigideces o normas como las que hemos visto se establecen en el derecho internacional general.

Dado que el Estado continúa siendo el actor principal de las relaciones internacionales (y a pesar de la aparición de otros nuevos actores), tal y como vemos, buena parte de estos principios están vigentes, pero no es menos cierto que han perdido cierta relevancia y han sido en muchos casos al menos matizados por la compleja y cambiante realidad actual internacional.

Por ejemplo el realismo y el neorrealismo, de acuerdo con sus principios, no dan una explicación satisfactoria al cambio de fronteras al que asistimos en diversas áreas geográficas desde finales del siglo XX, y principios de este siglo XXI; tampoco presentan una respuesta convincente al comportamiento humanitario de los Estados, que se plasma en actos como desarme, acogida de refugiados y la ayuda humanitaria, entre otros. Evidentemente tampoco proporcionan una contestación convincente en lo que se refiere a la aparición de los Estados fallidos o fracasados, o de movimientos (terroristas) como el del ¿Estado Islámico?...

La sociedad global de finales del siglo XX y la actual del siglo XXI, presentan pues características diferentes (Waltz, 1978) (a la luz de los acontecimientos más recientes). Unos cambios que se han ido produciendo a lo largo del tiempo.

El fin de la Guerra Fría, generó la implantación de un sistema político y económico universal de interrelación compleja entre las naciones, y que provocó además la proliferación de sistemas de nuevos Estados (que se vertebraron a través de las organizaciones económicas y políticas internacionales), y que sustituyeron a los bloques surgidos de la II Guerra Mundial, un esquema de interrelaciones (económicas, políticas y estratégicas) que recuerda al concepto de “la paz perpetua” y democrática de Kant, de acuerdo con el cual, un mundo compuesto por democracias (a las que el liberalismo incorpora el adjetivo liberal en su dimensión política económica) no incentiva las guerras ya que las naciones (democráticas) se reconocen de forma recíproca su supuesta legitimidad.

La globalización, la inestabilidad originada en el Medio Oriente y en África debido a diversas causas (y otros aspectos), están provocando al menos una revisión parcial de este hasta ahora nuevo sistema de interrelaciones entre Estados, basado primigeniamente en los acuerdos de Bretton Woods (Gardner, 1980), y en las organizaciones políticas surgidas de la Guerra Fría (OTAN y Pacto de Varsovia particularmente), y transformado a lo largo del tiempo en las organizaciones económicas regionales de carácter supranacional (Mercosur, Unión Europea, Asean), y

otro tipo de alianzas políticas o militares entre las naciones.⁵

Por ejemplo, y en este plano, el económico, la fuerte influencia de los principios de la economía de mercado en los postulados liberales, lleva a plantear unos intereses nacionales objetivos que descansan sobre las premisas ¿liberales? económicas del mínimo Estado, y el libre comercio, que darán lugar a una sociedad internacional transfronteriza donde la defensa a ultranza de las fronteras clásicas (por extensión del interés nacional clásico) carece de sentido, ideas como la protección por la fuerza de los derechos colectivos, y los Derechos Humanos, es secundaria y temas como la ecología” no es más que un sistema conceptual que evita el avance de “la economía - frente a estas tesis se situarían otras completamente opuestas, que por radicales, son posible, e igualmente, desde mi punto de vista “equivocadas” (Castillo,2005).

En esa dirección como afirma Herrero (2011), los Estados que continúen gestionando sus recursos en términos del interés nacional, se estarán apartando de los poderosos motores de crecimiento de la política mundial, perjudicándose de esa manera a sí mismos y a sus intereses. Una concepción teórica de la realidad un tanto utópica en tanto la Sociedad internacional basa en gran medida el interés general en los intereses particulares de cada uno de los Estados que la forman.

La firma del Tratado de Versalles, y el fracaso de la Sociedad de Naciones, por ejemplo, motivados ambos hechos por el comportamiento quizás egoísta de los Estados, pusieron de relieve que la sociedad internacional tenía por delante un largo camino, y una amplia tarea, si quería evolucionar en los conceptos de interés nacional y de definir unos mecanismos auténticos de seguridad colectiva (López, 1992). Tarea que sigue en marcha.

5. En particular, las instituciones que salieron de este acuerdo (Bretton Woods) fueron, como mencionamos, fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; estas estuvieron inicialmente ideadas para proporcionar liquidez a la economía mundial a través del establecimiento del dólar como moneda de referencia, la determinación de unos tipos de cambio fijos, y la fijación de un sistema económico basado en el aperturismo y el libre mercado. Unas instituciones que hoy en día son cuestionadas por diversos autores.

Finalmente el fin de la Guerra Fría y “el fin de la historia de Fukuyama” (Alonso, 2010) representaron, al menos parcialmente, el triunfo de la política de aperturismo y globalización, al menos por unos años, situación que como hemos podido ver con el paso del tiempo no era del todo real e iba a ser alterada.

Estas obras proponían una situación del orden geopolítico mundial que no requeriría ya grandes cambios, una situación parecida, con matices a la proponía Kant en su “Paz Perpetua”. Una situación que hoy podemos comprobar era totalmente efímera y estaba sujeta a posteriores cambios (como parecía ser evidente).

El interés nacional fuertemente influenciado por las complejas y cambiantes variables geopolíticas actuales, se convierte en una cuestión con cierto carácter maleable susceptible de ser percibido e interpretado, y de ser adaptado al interés propio (Jackson, 2003), y es entonces cuando cobra capital importancia, la precisión en los procesos de percepción primero, y de decisión, que después que afectarán al interés nacional, y la conceptualización de la noción de seguridad nacional a partir de la correcta definición de esa idea.

Hoy en día el interés nacional no es el mismo que hace diez años, pero posiblemente también pueda cambiar su referencia conceptual (o doctrinal) en un período próximo; en este sentido quizás uno de los aspectos más importantes del anterior sea: “el marco de estabilidad económica para asegurar el desarrollo de la nación [...]”, tal y como afirmó el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia (España), Sr. Sanz Roldán.

Jurídicamente la consideración del interés nacional influye en la idea de seguridad nacional en muchas ocasiones (y viceversa), aunque como he mencionado posiblemente una noción (interés) es anterior a otra (seguridad).

Por ejemplo, como es conocido en el plano doctrinal, algunos Estados suscribieron reservas a la aceptación de la competencia jurisdiccional de la CIJ (Buerghental, 1994), como la formulada por los EE.UU., que según los términos de la “Reserva

Connally”, según la cual, y aun habiendo aceptado la competencia de este Tribunal, de conformidad con el artículo 36.2 en 1946, si un ámbito era considerado de competencia interna de los EE.UU. (un dominio reservado “vital”), como por ejemplo la protección de los intereses esenciales de seguridad, no correspondía aplicar la legislación internacional. En virtud de la reciprocidad esta reserva tiene la característica de dar a cualquier país que EE.UU. demande la posibilidad de invocar la reserva contra EE.UU., en ese sentido la CIJ desestimaría una posible demanda (Gross, 1962), existiendo en verdad numerosas críticas a la enumeración de la citada reserva (en función de la existencia de un artículo, 38.2 del Estatuto de la CIJ en donde explícitamente se determina que los fallos de la CIJ son: “[...] obligatorios, definitivos (...) e inapelables”, como sabemos.

Considero en particular, como ya mencioné en otros documentos del Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE (España), que al ser la seguridad nacional un concepto jurídico no totalmente determinado, y posiblemente establecido en razón a una serie de excepciones, garantías o salvaguardias en determinados instrumentos jurídicos internacionales (Tratados, Acuerdos internacionales y otros) es muy posible pues que la “[...] exégesis jurisprudencial de las cláusulas de seguridad nacional establezca una serie de requisitos a efectos de aplicación en relación con el concepto de interés nacional” (Moreiro, 2007).

Esto es, es necesario contemplar la autonomía de la idea de interés nacional con respecto a determinados instrumentos de los que disponen los Estados para la salvaguardia de su seguridad (legítima defensa entre otros), la nutriente conceptual de las causas que pueden generar dichas situaciones, la calificación discrecional que un Estado hace de la amenaza al interés nacional, y la consideración que en el caso que una resolución adoptada lesione derechos fundamentales reconocidos en el Derecho Internacional, conculque el Derecho Internacional Humanitario (CIJ, 1986) o el derecho al desarrollo podrá ser objeto del control judicial internacional para pronunciarse sobre su legalidad, de manera general (Nostrom, 2000).

La fase crucial de este proceso es la referente a la información (Moreiro, 2007). Asunto sobre el que existen algunas sentencias de la CIJ, en particular relativas a asuntos relacionados con la protección de la información. La calidad y relevancia de la misma afectará de forma directa al resultado de toda esta dinámica. Para un militar la misma consideración es posiblemente extensible al respecto de la inteligencia.

Evidentemente existen límites a toda esta actividad, el último de todos ellos estaría determinado por las normas de derecho perentorio o imperativo (*ius cogens*) que dan respuesta a los intereses colectivos esenciales de todo “el grupo social” (Giussani, 2008). Además, los intereses colectivos esenciales que pretenden proteger las reglas imperativas se traducen definitivamente en obligaciones de una importancia particular, y que conciernen a todos los Estados (CIJ, 1970).

En otro sentido sería fatal para un gobierno no haber evaluado correctamente una información y tomar entonces una decisión que afectara a la satisfacción y defensa del interés nacional, o en sentido contrario, percibiendo erróneamente que una situación ha cambiado, tomar la decisión de modificar aspectos referentes a los intereses nacionales.

Esta consideración es mucho más relevante cuando hablamos de asuntos como la seguridad (nacional) o la economía (singularmente), podríamos hablar en el primero de los casos de posibles amenazas terroristas, posibles diatribas a la integridad del Estado, y en el segundo de estos asuntos, de cierres de fábricas, empresas, despidos, o bien de sinergias en política interior y exterior del Estado, captura de células y por otra parte, por ejemplo, de creación de empleo, generación de riqueza (tal y como sucede en España); la cuestión es pues definitivamente relevante desde el punto de vista del interés nacional, de la vida diaria de los ciudadanos y de la misma supervivencia del Estado.

Quizás es necesaria una concepción de seguridad más original que deriva de una noción de interés nacional que sin soslayar premisas pasadas (como la definición en base al imperativo territorial del

concepto seguridad y defensa), ya que incluso podemos constatar a nivel práctico, y en otro orden, por ejemplo, el territorio a proteger, que hasta ahora siempre había focalizado la seguridad nacional, no se limita únicamente al territorio nacional, sino también al de los aliados y socios, en función de los convenios y tratados internacionales suscritos, ni tampoco se circunscribe al terreno físico, sino que “abarca otros muchos asuntos o temas muy diversos”.

Mención aparte en relación a este tema merecen temas como la ciberseguridad y que tan siquiera nos planteábamos hace unos años. Un asunto que posee una relevante derivada jurídica en un nuevo tipo de conflicto con posibles consecuencias (y que podrían llegar a ser dramáticas).

A modo de reflexión final

En definitiva, a modo de conclusión parcial, finalmente destaca la preeminencia de la idea del llamado imperativo funcional sobre otros condicionantes en lo que concierne a la defensa de los intereses nacionales (y a la concepción de seguridad nacional).

Por ello, hoy en día, por ejemplo, no se discute por la sociedad la gran relevancia de los temas relacionados con la economía y la estabilidad político-institucional, y de hecho estos son la mayor preocupación que actualmente tienen los ciudadanos españoles, de acuerdo a los datos del barómetro del CIS de septiembre de 2014.

Finalmente, todo ello no significa que el Estado haya renunciado, ni mucho menos, a ser el protagonista de la defensa de sus intereses nacionales. Pero sí ha pasado a tener que reevaluarlos y a diseñar nuevos planes para garantizar su supervivencia.

Nuevos desafíos requieren en definitiva nuevas estrategias (y tácticas), que a su vez implican una enorme tarea de obtención y análisis de información, para así realizar la defensa del interés nacional; anticipando a su vez la existencia de un concepto de seguridad nacional diferente al que teníamos hace unos años, pues la seguridad singularmente

hoy en día es integral, colectiva, comprehensiva, multidimensional y multiseccional, y sobre todo va mucho más allá de nuestras fronteras físicas (o sensoriales), y además posee una base normativa clara, y que está articulada a través de la legalidad internacional.

De esa manera podremos estar lo mejor informados (y preparados) para enfrentarnos a los nuevos importantes desafíos que sin duda nos esperan en el siglo XXI.

Referencias

- Alonso, P. (2010), *“Francis Fukuyama y el fin de la historia”*, Cambridge, Inglaterra: Davinci Continental, S.L.
- Bourquin, M. (2013). Op. Cit. p. 240-242.
- Buerghental, T., (1994). *Manual de Derecho Internacional Público*. Ciudad de México.
- Brzezinski, Z. (1998). *El Gran Tablero Mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Madrid: Ed. Paidós.
- Castillo, J. (2005). La verdadera cuestión terrenal (Sobre la ecología de Marx de John Benjamin Foster). *El Búho, Revista Electrónica de la Asociación Andaluza de Filosofía*. Recuperado de <http://goo.gl/ytZJoC>
- CIJ. (1970). Sentencia de 5 de Febrero de 1970. (nd). Recuperado de <http://goo.gl/xGk2IT>
- CIJ. (1986). Sentencia de 27 de Junio de 1986. (nd). Recuperado de <http://goo.gl/4U14Kf>
- Diez, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, España: Tecnos.
- Gardner, R. (1980). Sterling dollar diplomacy in current perspective. *International Affairs*, 32(1), 21-33. doi: 10.2307/2618064
- Giussani, E. (2008), *Constitutional and Administrative Law*, Thomson-Sweet & Maxwell, London, 2008, p. 23 y ss.
- Gross, L. (1962). Bulgaria Invokes the Connally Amendment. *The American Journal of International Law*, 56 (2), 357-382. doi: 10.2307/2196444
- Herrero, R. (2011). Política exterior de España e intereses nacionales. (*Discussion Papers*, 27). UNISCI. Recuperado de <http://goo.gl/UPI9JJ>
- Jackson, J. (2003). Sovereignty-modern: a new approach to an outdated concept. *American Journal of International Law*, 97, p. 802.
- López, N. (1992), La sustancialización del Estado. El derecho del Estado a su defensa y a su seguridad. En Yo, El Estado.
- Maquiavelo, N. (2012). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Planeta.
- Mariño, F. (2005). *Derecho internacional público*, 103. Igualmente en Rousseau Ch. “l’indépendance de l’état dans le droit international”, RCADI 73, II, p. 167 y ss.
- Moreiro, C. (2007), *“Las cláusulas de seguridad nacional”*. Madrid, España: Iustel
- Moreiro, C. (2013). *The Legal and Institutional Consequences of the Financial Crisis in Spain*. Cambridge: Universidad de Cambridge. Recuperado de <http://sms.cam.ac.uk/media/1472875>
- Morgenthau, H. (1993). *Politics among nations*. Boston: McGraw-Hill.
- Nostrom, E. (2000), Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research, Volume VI in the Russell Sage Foundation Series on Trust, Elinor Ostrom and James Walker, Editors, Russell Sage Foundation, EEUU.
- State Department. (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: State Department.
- Tucídides. (2007). Guerra del Peloponeso. Recuperado de <http://goo.gl/FLgN3k>
- Waltz, K. (1978). Realist thought and neo-realist theory. *Journal of International Affairs*, 44, 21-37. Recuperado de <http://goo.gl/qicS27>



Formamos Líderes Militares y Estrategas para
la Seguridad y Defensa de la Nación



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA

Fundada en 1909

Unión, Proyección y Liderazgo



La competencia multipolar en un mundo en riesgo. ¿Cómo se caracterizan los Estados potencias en el Sistema Internacional del siglo XXI?¹

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo determinar las características de los Estados que se consolidan como grandes potencias en el Sistema Internacional global del siglo XXI, los cuales han logrado tener un liderazgo y visibilidad notables, consiguiendo competir eficazmente en la política internacional, que se caracteriza por ser de orden multipolar. En este sentido, se establecen unos criterios básicos para el análisis: capacidades militares notorias, demografía estable o en crecimiento, generación y mantenimiento de redes de intercambio económico con valor agregado, y, estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble. De acuerdo a estas características se identifica un grupo de grandes potencias conformado por Estados Unidos (EE.UU.), China, Rusia, India, Japón, y la Unión Europea (UE) -asumida aquí como un supra Estado-, que libran una puja permanente y creciente por defender e imponer sus intereses en la actual confrontación internacional.

Abstract

This article focus on determine the features of States which are consolidated as great global powers in the 21th century, those who play leadership roles and compete in the international policy, characterized by the multipolarity. In this respect, the analysis should be based on a set of specific criteria: remarkable military capabilities, demography growing or stable, developing and maintaining of exchange economic networks with added value, institutional stability and credible international leadership. In accordance with these features are determined a group of great powers formed by:

Carlos Alberto Patiño Villa²

Recibido:
27 de julio de 2014

Aprobado:
19 de diciembre de 2014

Palabras claves:
Estados, política internacional,
Capacidad militar, Poder político.

Key Words :
State, international policy,
Military capability, Political power.

1. Artículo de revisión vinculado al Grupo de investigación en Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad Nacional de Colombia.
2. Doctor en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Profesor titular y Director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), de la Universidad Nacional de Colombia (UN), sede Bogotá, e integrante del Grupo de investigación en Estudios Urbanos y Regionales. Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co.

United States of America, China, Russia, India, Japan and European Union- assumed in this case as a supra State-, that are in a permanent and growing struggle to defend and impose their interests in the current international confrontation.

Desde los primeros años de la posguerra fría se planteó un gran debate sobre cómo se transformaban las relaciones internacionales a partir de la implosión soviética. La gran mayoría de intelectuales, analistas políticos y reporteros reconocidos afirmaron con contundencia que había surgido un mundo unipolar, y que en dicha condición solo se encontraba EE.UU., como ganador de la competencia que supuso el fin de la “Guerra Fría”, y como el único protagonista del surgimiento de la tercera revolución industrial. Sin embargo, ante tal consistencia de posiciones, desde el inicio se plantearon diversos debates que por años resultaron minoritarios, encabezados por polémicos intelectuales. De una parte se encontraba Henry Kissinger (1995), quien afirmó que la política internacional en el siglo XXI se caracterizaría por ser una de condición multipolar. Por el otro lado se encontraba Samuel Huntington, quien formuló que el núcleo de las nuevas competencias sería básicamente civilizacional, es decir, que los diversos aspectos que conforman la cultura, entendida en un sentido amplio, serían los que motivarían los diversos puntos de la confrontación internacional.

Este debate está otra vez vigente en la política internacional, entre otras razones, porque durante el mes de julio de 2014, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) acordaron crear un sistema financiero paralelo y alterno al establecido en los acuerdos de Bretton Woods.³ Además de lo que representa el capital inyectado a dicho sistema por parte de los BRICS en relación al monto de 2010 FMI, esta noticia muestra la lucha emprendida por algunos países, como Rusia y China, para modificar

el *statu quo* establecido a partir de los acuerdos internacionales de 1945, los cuales crearon la estructura del orden internacional contemporáneo.⁴

Dado el anterior escenario, y para demostrar entonces la hipótesis sobre los países que tienen unas capacidades militares notorias, una demografía estable o en crecimiento, una generación y mantenimiento de redes de intercambio económico con valor agregado, y, una estabilidad institucional y liderazgo internacional, son aquellos que se podrían determinar como Estados potencia, el presente artículo pretende resolver la siguiente pregunta: ¿cómo se caracterizan los Estados que se consolidan como grandes potencias en el Sistema Internacional global del siglo XXI?

Hablamos de *Estados potencias*, en tanto que son ellos los que delinear las reglas del sistema internacional global.⁵ Fundamentalmente, los Estados potencia se definen como aquellos países que logran determinar el mantenimiento o ruptura del *statu quo*, y, con ello, la (re)composición del orden internacional.

Ahora bien, cuando hablamos de un sistema internacional de orden multipolar hacemos referencia a una “política global multicivilizacional, [...]”, que se basa en sociedades que comparten afinidades culturales [...], [que] se agrupan en torno a los Estados [...] centrales de sus civilizaciones” (Huntington, 2005, p. 21). En palabras de Henry Kissinger (1995), el mundo multipolar es el escenario que se presenta cuando EE.UU. deja su liderazgo y empieza a afrontar el reto que fue capaz de evitar la mayor parte de su historia: manejarse alrededor de la periferia soviética (p. 177).⁶

3. Dicho sistema estaría fundamentado en dos instituciones: el New Development Bank (NDB) y el Contingent Reserve Arrangement (CRA), los cuales tendrían un capital inicial de cincuenta mil millones de dólares y de cien mil millones de dólares, respectivamente (“The BRICS bank [...]”, julio de 2014, párr. 1). Esto no es despreciable si tenemos en cuenta que esta suma es cerca del 20% del núcleo financiero que tenía el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2010, el cual rondaba los setecientos cincuenta mil millones de dólares (“IMF Executive [...]”, 2010, párr. 3).

4. Recordemos que dicho orden ya sufrió una transformación en 1992 -luego de la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)-, que consistió en la inclusión de la Rusia postsoviética en el Consejo de Seguridad de la ONU; y, en el reconocimiento de diversos Estados nacientes que surgieron de los antiguos territorios soviéticos, en gran parte heredados de la Rusia imperial (Bull, 2005).

5. Es entonces que las definiciones han variado. Por ejemplo, según los análisis elaborados en las décadas de 1980 y 1990 por Modelski y Thompson (1988), los Estados potencia se definían a partir de su capacidad naval, resultando con ello que solo se podían identificar como tales, aquellos países que actuaban por fuera de sus mares y que tenían la capacidad de acumular más del 10% del total de su capacidad naval global de todas las potencias. Otra de las definiciones la estableció Jack Levy (1983), al elaborar un catálogo de las capacidades globales de las potencias internacionales para identificar sus acciones entre 1495 y 1975, identifica a los Estados potencia como aquellos que tenían una fuerte capacidad militar en relación con otros, y que además, perseguían intereses de alcance global y los defendían con distintos medios como la fuerza y la amenaza -que en términos contemporáneos es la capacidad de disuasión-. Lo anterior, llevaba a que dichos países fueran reconocidos por los demás con un estatus principal que les designaba atribuciones amplias en las definiciones internacionales.

Varios autores han intentado determinar las características de los Estados potencia. Por ejemplo, Hans Morgenthau (1986) establece que las características que brindan poder a un Estado se encuentran en el ámbito militar y económico (pp. 209-215). Sin embargo, se considera que su concepción es anacrónica, debido a que su teoría se estableció basada en la consideración de un sistema internacional bipolar; asunto que difiere de los preceptos del presente artículo. Por su parte, Marcel Merle (1988) también determinó que los Estados potencia se caracterizan por la función que tienen cada uno de los Estados a nivel local, regional y mundial (pp. 347-354). No obstante, su concepción limita a los Estados por factores que si bien se consideran aportan al poder de una potencia, como en el caso del ámbito de la geografía, no determinan su posición dentro del Sistema Internacional. Finalmente, podemos resaltar los factores que aduce Raymond Aron (1984) a los Estados potencia, establecida según los sistemas internacionales en los que se ven inmersos los países, que permite que éstos mismos reconozcan un Estado líder en tanto atienden al mismo concepto de política (pp. 139-146). No obstante, su clasificación dificulta reconocer el surgimiento de nuevos liderazgos mundiales.

Teniendo en cuenta la revisión de los antecedentes del tema propuesto, y con ellos, sus limitaciones y alcances, el presente artículo tiene como objetivo determinar las características de los Estados que se consolidan como grandes potencias en el Sistema Internacional global del siglo XXI. Para lograr el objetivo propuesto, el presente documento se divide en tres partes. En la primera parte se plantean los criterios básicos que se considera debería tenerse en cuenta para determinar un Estado potencia. En la segunda parte se esbozan las características que hacen que EE.UU., China, Rusia, India, Japón y la UE sean considerados como Estados que se están consolidando como potencias, y en la tercera parte, se describen las limitaciones o riesgos que cada una de estas potencias tienen a la hora de desempeñar un papel preponderante en el sistema internacional. Finalmente se presentan las conclusiones del artículo.

Tal como se deduce de esta introducción, los resultados del presente estudio hacen parte del campo de la Seguridad Nacional, y en especial del área de geopolítica,⁷ en tanto la definición de las características de los Estados potencia permite definir cuáles son los Estados que pueden competir con claridad en una esfera multipolar⁸, qué características los hace creíbles, y, cuáles de ellos resisten en la actualidad una confrontación internacional abierta.

Criterios básicos para definir a las grandes potencias globales

Como ya se mencionó en la introducción, han existido varios autores que han intentado identificar características cruciales que permitan distinguir qué Estados tienen o no un rol como potencia internacional, o dicho en palabras de Charles Tilly (1992), qué Estados tienen las características necesarias para ser definidos como miembros de un sistema internacional y cuál es su papel en dicho sistema. Dentro de la revisión de literatura se identificaron cuatro aspectos que se consideran fundamentales a la hora de caracterizar a un Estado potencia en el actual sistema internacional: 1) tener capacidades militares notorias, 2) poseer una demografía estable o en crecimiento, 3) generar y mantener no solamente una economía vigorosa, sino también redes de intercambio económico con valor agregado, y, 4) mantener una estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble.

Sobre el primer criterio para identificar a los Estados potencia, tener capacidades militares notorias, varios intelectuales han hablado al respecto. Entre ellos se encuentran Robert Keohane y Joseph Nye, quienes mencionan que la Fuerza (Militar) es un elemento primordial de cualquier Estado, así ésta sea considerada como un aspecto que genera

6. Estas visiones aparece en oposición a perspectivas como la de Krauthammer. Este intelectual menciona que "el mundo, posterior a la Guerra Fría no es multipolar. Es unipolar. El centro del poder mundial es la superpotencia indiscutida, EE.UU., en la que confluyen sus aliados occidentales. [...] Es quien protegerá al mundo en un nuevo entorno estratégico, marcado por el aumento de los pequeños Estados agresivos armados con armas de destrucción masiva" (p. 23).

7. De hecho, este artículo se inscribe en las actividades de investigación sobre Geografía social del Grupo de investigación de Estudios Urbanos y Regionales, del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Ver página web del Grupo de investigación de Estudios Urbanos y Regionales, del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia: <http://scienti1.colciencias.gov.co:8080/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=00000000014137>

desigualdad entre los países.⁹ Otra de los autores que menciona que el tener capacidades militares notorias es una característica primordial para los Estados potencia es Esther Barbé. La autora afirma que “el tamaño militar del [E]stado constituye un criterio clásico a la hora de establecer jerarquías en el sistema internacional” (1995, p. 138). Al respecto, Zbigniew Brzezinski destaca el papel del ámbito militar, no solo en las potencias actuales, sino en los más grandiosos imperios antiguos, tales como el de Roma y China. Sin embargo, el autor señala que el poder militar no es suficiente, ya que el declive y la caída de los Estado potencia puede suscitarse por factores internos (2001, p. 23).

Sobre el segundo criterio para identificar a los Estados potencia, poseer una demografía estable o en crecimiento, encontramos a intelectuales como Pierre Renouvin, quien menciona que en el sistema internacional el factor demográfico es determinante, ya que éste factor puede modificar la importancia de los Estados, por ejemplo,

[...] gracias al flujo de los recién llegados, [que] según comprobó en 1911 la Comisión de la Inmigración, la industria americana pudo encontrar la mano de obra necesaria para su desarrollo [...]; mientras en el interior del continente europeo contribuyeron a la modificación de las relaciones de las fuerzas de los Estados desde el punto de vista económico, pero también militar por cuanto dichos Estados poseían un potencial industrial y de recursos financieros lo suficientemente desarrollados para poder sacar provecho de su *material humano*. (p. 442)

En esta dirección, también encontramos los postulados de Philip Alan Reynolds, quien en 1977 mencionó que es la población la que impone los límites a un Estado y a la influencia que puede ejercer éste en el sistema internacional, en tanto es su decrecimiento, su ubicación, el tamaño y la estructura determinan las potencialidades humanas con las que puede contar un país (p. 82).

8. Dentro de este punto se consideran también cuestiones como: ¿cuáles Estados son los que compiten como Estados fuertes?, ¿cuáles aspiran a serlo teniendo algunas características de éstos?, ¿cuáles son solo el producto de la percepción construida mediáticamente? y ¿cómo se pueden diferenciar los Estados que se encuentra en óptimas condiciones o no para tener un rol determinante en la política internacional?

Sobre el tercer criterio para identificar a los Estados potencia que hace referencia a la generación y mantenimiento no solamente de una economía vigorosa a partir del liderazgo científico y una renovación tecnológica constante, sino también del sostenimiento de redes de intercambio económico con valor agregado, encontramos a intelectuales como Paul Kennedy, Layne y Schwars, y Remiro Brotons.

Paul Kennedy, en su famoso libro “Auge y caída de las grandes potencias” (1994) señala que el desenlace de las guerras que se han librado alrededor del mundo, incluyendo la Guerra Fría, muestran que sin unas fuerzas económicas productivas fuertes, los protagonistas de las guerras, independientemente de si fueron “vencedores” o “vencidos”, no hubieran podido intervenir en cada uno de los conflictos bélicos (pp. 100-142).

Por su parte, Layne y Schwars (2010), exponen en su artículo “La nueva hegemonía norteamericana” como si EE.UU. desea mantener su hegemonía mundial, debe mantener “esencialmente un protectorado militar en regiones de gran importancia económica, para garantizar las relaciones financieras y comerciales vitales [...]” (p. 89). La cita de Layne y Schwarz no solo revela un nuevo ámbito de lucha por el poder en el sistema internacional (, el económico), sino también la necesidad de todos los países, incluyendo EE.UU., de interactuar comercialmente con otros Estados para aumentar su propio poder, y con ello su riqueza.

Por último, se debe señalar que Remiro Brotons, hace referencia a la necesidad de establecer no solo una economía fuerte al interior de cada país, sino que en el siglo XXI se hace necesario construir y mantener redes comerciales duraderas, que permitan tanto el intercambio de materias primas, como de mercancías con valor agregado, que generalmente provienen del desarrollo de la ciencia y la tecnología. Al respecto, el autor menciona que para “[...] mantener la hegemonía –el liderazgo- [se] requiere conservar una posición económica y tecnológica preeminente. Esto hace que las negociaciones adquieran una importancia estratégica similar a las del control y reducción de armamentos” (1996, p. 70).

Es de señalar que si los autores mencionados conciben el aspecto económico como un componente fundamental para los Estados potencia, no todos infieren que el aspecto científico y tecnológico como elementos relevantes dentro de la economía. Es el caso de Paul Kennedy, quien, si bien hizo énfasis en el poder militar y en el poder económico acumulado, omitió el desarrollo de la ciencia y la tecnología como componentes claves en la economía del siglo XXI.

Ahora bien, sobre el cuarto criterio para identificar a los Estados potencia (mantener una estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble), encontramos a intelectuales como Neil Ferguson y Martin Van Creveld. El primero de ellos, señala que la estabilidad institucional debe de ir de la mano, ineludiblemente, con la capacidad de gobierno y control político (Ferguson, 2001, pp. 45-55), para que el Estado pueda controlar sus propios recursos y así explorar sus propias potencialidades.

Por su parte, Van Creveld (1999) expone en su libro "Auge y decadencia del Estado" que en la medida que los países crean fuerzas coercitivas, deben también desarrollar cuerpos institucionales perdurables, los cuales, generarán nuevas necesidades de expansión económica y territorial, cuyo control aumentará el poder del propio Estado (pp. 135-137). Si bien los modelos analíticos anteriormente enunciados no nos resuelven el problema de identificar cuáles son las potencias más importantes en el siglo XXI, sí nos ofrecen indicios para establecer unos criterios básicos, de aplicación para un análisis contemporáneo, que lo podemos desagregar del siguiente modo.

Capacidades militares notorias

Para ser una potencia militar en el siglo XXI es necesario poseer una capacidad disuasoria importante, que se pueda combinar con formas convencionales de guerra, con guerra asimétrica y obviamente, con una guerra de alcance global, que para el contexto contemporáneo significa poseer armas nucleares con todo su contorno. Esto es, para poseer armas nucleares se debe tener la capacidad científica para desarrollarlas y controlarlas. Empero, es fundamental señalar que poseer armas nucleares

no convierte a cualquier Estado en una potencia de primer orden, pues el poseer armas nucleares no se relaciona y tampoco es interdependiente con las demás características de las potencias internacionales, de lo cual se infiere un Estado que amenaza el orden internacional con el uso de armas de destrucción masiva, no se convierte en una gran potencia, como por ejemplo en el caso de Pakistán.

Demografía en crecimiento o estable

Es importantísimo que un Estado posea una población básica, ya que este factor demuestra el potencial que tiene un país para acceder a diferentes condiciones políticas, al tener la oportunidad de establecer una economía interna constante, que le permitiría sobrevivir de forma independiente de otros mercados, y por ende de la influencia de otros Estados. En otras palabras, una población básica en términos de estabilidad demográfica le permite a un Estado tener un sistema económico con proyecciones progresivas, y no regresivas como en los países en donde la demografía es negativa en su crecimiento. Es así que entre más población tiene un país, el sistema económico adquiere una mayor base de consumo interno, que en condiciones particulares, puede generar ingresos adicionales basados en la exportación. No depender de las fuerzas de los migrantes da a los países que tienen estabilidad demográfica una continuidad política menos sometida a sobresaltos, además de que le permite al Estado tener mayor previsibilidad y control sobre los impuestos que es posible cobrarle a la población.

De nuevo como en el caso de poseer armas nucleares, poseer una gran población no necesariamente garantiza tener una economía suficientemente dinámica. Como ejemplo se puede citar a Indonesia, que con una población superior a los 232 millones de personas tiene una economía que se sostiene por la masa más que por su capacidad de competencia global. Dicho en otras palabras, y más allá de las pesadillas malthusianas, países como China, India, Indonesia y Brasil, han hecho de la demografía un factor de peso en la política y la economía internacional, aunque como lo ha dejado claro el debate político en la India, cada incremento poblacional en

estos países genera el efecto de disolución del mejoramiento económico alcanzado, conduciendo al establecimiento de nuevas metas en las que un crecimiento descontrolado puede perjudicarla.

Generación y mantenimiento de redes de intercambio económico con valor agregado.

Una de las transformaciones más importantes de las últimas tres décadas ha sido la aparición de una tercera revolución industrial, cuyo núcleo duro es la producción de conocimiento científico y el liderazgo de desarrollos tecnológicos y de innovación tanto en procesos como en productos, materiales y servicios, prácticamente en todos los aspectos de la economía y de la actividad humana. De esta forma se ha creado en las sociedades contemporáneas una división entre las que siguen involucradas en la economía industrial, o aspiran llegar a ese rango, como la que existía a mediados del siglo XX, y aquellas que han desarrollado sistemas económicos que producen riqueza basada en el valor agregado que generan la ciencia, la tecnología y la innovación.

En esta medida existen Estados con posiciones e ingresos internacionales importantes basados, por ejemplo, en la exportación de materias primas básicas, pero sus economías son dependientes de los desarrollos tecnológicos que realizan otros, y en esa medida sus ingresos se convierten en subsidiarios del liderazgo internacional de otros Estados.

Un ejemplo de esta interdependencia es el escenario que se presenta entre Rusia y la UE, dentro del cual el primero se ha convertido en un gran exportador de petróleo y gas, a partir de lo que ha reorganizado su poder internacional. Al igual que Rusia, existen otras economías menos desarrolladas, que sin lograr fomentar sistemas económicos diversificados e integrados internacionalmente, quedan atrapadas en la exportación de materias primas o recursos naturales claves. Ejemplo de ello son las economías de Venezuela y Nigeria.

Estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble

Un elemento clave para identificar la capacidad internacional de un Estado a la hora de actuar como

garante del orden internacional, es su estabilidad institucional, es decir, la capacidad para mantener un orden normativo previsible en las decisiones políticas, jurídicas, económicas y sociales. Estados que carecen de estabilidad institucional no suelen brindar la credibilidad necesaria para ser líderes confiables del orden internacional, pues su institucionalidad puede quedar sometida a condiciones de poder personalizado de los gobernantes. En esta dirección es importante no confundir la estabilidad institucional con las demandas de las ideologías populares, esto es, la estabilidad institucional no puede estar sometida a clientelismos que socaven tal estabilidad, y que además generen desequilibrios políticos dentro de la sociedad.

Un ejemplo para ilustrarlo, es lo que ha sucedido en la UE desde 2005 con los episodios de los caricaturistas daneses, que ejerciendo el derecho de la libertad de prensa, hicieron críticas gráficas del islamismo con ilustraciones de Mahoma con una bomba puesta sobre su turbante. Cientos de miles de musulmanes europeos y de otras partes del mundo protagonizaron durante meses, e incluso años en algunos casos, protestas violentas y demandas radicales por considerar cualquier expresión en este sentido como una violación a sus supuestos derechos colectivos pero que van en contravía de la institucionalidad consagrada dentro de los Estados que integran a la UE.

Con los criterios previamente enunciados, ahora podemos identificar cuáles son los Estados determinantes en el mantenimiento, ruptura y recomposición del *statu quo* del orden internacional; además de poder concluir cuáles países aspiran a ser Estados potencia y cuáles pueden o no lograrlo en las próximas décadas. Pero más allá de esto, este análisis nos permitirá prever, con datos más o menos confiables, cómo, ante el panorama de conflictos que sacuden el orden internacional, actúan y actuarán los principales Estados, y cuáles serán las órbitas de intereses y ámbitos geopolíticos que generan inestabilidad y cambio, o continuidad e intentos por alterar el *statu quo*.

Grandes potencias en el siglo XXI

A partir de los criterios definidos en el apartado anterior, se puede decir que en el siglo XXI es posible identificar un grupo de grandes potencias que tienen liderazgo y visibilidad incuestionados en la política internacional, y en esa medida libran una puja permanente y creciente por defender e imponer sus intereses internacionales. Este grupo de países, a parte de las organizaciones en las que puedan estar organizados como el llamado G 20, tienen una serie de características que los asemejan y los separan del resto de Estados existentes. Este grupo está formado por: EE.UU., China, Rusia, India, Japón, y la UE. Veámoslo en cifras para el año 2011, comparado con las cifras para el año 2014:¹⁰

Tabla 1. Grandes Potencias contando a la UE 2011

Estado	A. Población (millones)	B. PIB (billones USD)	C. Gasto de defensa (millones USD)	D. FFAA. (hombres)	E. Internet (millones)	F. Armas nuc.
EE.UU.	317	14.6	692.8	1.563.996	245	Si
China	1.354	5.73	76.4	2.285.001	389	Si
UE	502	11.7				
Rusia	140	1.49	41.4	1.046.001	40.8	Si
India	1.214	1.55	38.4	1.325.001	61.3	Si
Japón	126	5.39	52.8	247.746	99.1	Sin info.

Notas: Fuentes de A, B, C, D y F International Institute for Strategic Studies, IISS. (2011). *The Military Balance 2011*. London, UK: Routledge; E: Central Intelligence Agency, CIA. (2014). *The World Factbook*.

Tabla 2. Grandes Potencias contando a la UE 2014

Estado	A. Población (millones)	B. PIB (billones USD)	C. Gasto de defensa (millones USD)	D. FFAA. (hombres)	E. Internet (millones)	F. Armas nuc.
EE.UU.	316	16.2	600	1.492.200	245*	Si
China	1.356	8.23	103	2.333.000	389*	Si
UE	502	11.7				
Rusia	142	2.21	58.8	845.000	40.8*	Si
India	1.220	1.82	33.4	1.325.001	61.3*	Si
Japón	127	5.96	59.1	247.150	99.1*	Sin info.

Notas: *Cifra de números de usuarios de internet es referida al año 2009. Fuentes: A, B, C, D y F: International Institute for Strategic Studies, IISS. (2014). *The Military Balance 2014*. London, UK: Routledge.

9. En términos de los autores "el hecho de que la evolución del papel de la fuerza [tenga] efectos desiguales no hace que [la fuerza sea] menos importante, pero sí hace las cosas más complejas [...]: si una cuestión se convierte en una cuestión de vida o muerte, [...] el uso de la fuerza podrían llegar a ser decisiva" (2011, p. 24).

EE.UU.

Como se puede observar en las tablas anteriores, EE.UU. tiene el liderazgo en cuanto al gasto militar, aunque no en número de efectivos en sus Fuerzas Armadas. Sobre el primero, podemos mencionar que deja de lejos, por aproximadamente 497 millones de pesos, a China, que es el país que registra el segundo gasto militar más grande para 2014. Si tenemos en cuenta que para ese año, la diferencia de población entre EE.UU. y China es de 1.040 millones de habitantes, podemos inferir que el poder militar del primero es ostensiblemente mayor que el del segundo, y por ende, que de otros posibles contendores.¹¹

Al igual que en el ámbito económico, EE.UU. también se destaca por tener el más alto Producto Interno Bruto, tanto para 2011 como para 2014, dejando relegada a la UE, quien se encuentra en segundo lugar (2014), con cerca de 11.7 billones de dólares.¹² Según el *Observatory of Economic Complexity, del Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, para 2012, éstas representaron poco más del 55%. Recordemos que para EE.UU. las más destacadas inversiones económicas de sus empresas y sistema financiero se han dirigido hacia China y la UE (Samuels, 2008).

En el aspecto de estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble, EE.UU. también se destaca. Si tenemos en cuenta los Indicadores de Gobernanza Mundial elaborados y cuantificados por el Banco Mundial,¹³ observamos como en 2013, EE.UU. obtiene el primer lugar en calidad de

10. El análisis se realiza primero, a partir de los indicadores de población, del Producto Interno Bruto (PIB), del gasto de defensa, del número de hombres en las Fuerzas Armadas, del número de personas con conexión a internet y de la tenencia o no de armas nucleares; y, segundo, basados en las dificultades o riesgos que pueden afectar la influencia de cada uno de ellos en la política mundial.
11. Análogamente podemos establecer esta situación con el indicador de números de efectivos en las Fuerzas Armadas, donde si bien EE.UU. aparece en segundo lugar, después de China, ésta última tiene una población mucho mayor que salvaguardar, lo cual limita la expansión de su fuerza a otros territorios.
12. La diferencia entre ambos Estados no es desdeñable en la medida que EE.UU. tiene alrededor de 186 millones de personas menos que la UE. Es de destacar, que al igual que otros países, las exportaciones y los intercambios económicos de EE.UU. representan una parte sustancial de nuevos ingresos (Samuel, 2008).
13. Los indicadores de Gobernanza Mundial están referidos a: "1) Voz y Rendición de Cuentas - mide derechos humanos, políticos y civiles; 2) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia - mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo; 3) Efectividad Gubernamental - mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos; 4) Calidad Regulatoria - mide la incidencia de políticas hostiles al mercado; 5) Estado de Derecho - mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen; y. 6) Control de la Corrupción - mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites)" (Banco Mundial [...], 2005, párr. 5).

la normatividad e imperio de la ley; mientras ocupa el segundo lugar, después de Japón, en efectividad gubernamental, rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia (terrorismo) y control de la corrupción.

Sin embargo, dentro de un sistema internacional multipolar, cualquier falencia en los criterios definidos representan un riesgo, ya no para determinar unilateralmente el orden internacional, lo cual se considera poco probable en la actualidad en tanto las falencias entre países son interdependientes,¹⁴ sino para mantenerse en la lucha por influir (tener un lugar decisivo) en el sistema internacional. Dentro de este panorama, EE.UU. ya no es ajeno a dichos riesgos. De hecho, se considera que el país norteamericano tiene dos falencias fundamentales. La primera, su dependencia financiera con países extranjeros, deja en manos de éstos el futuro financiero de quien se definía como líder único en el pasado. Recordemos que “en el 2008 China era principal poseedor de títulos del Departamento del Tesoro de EE.UU., seguido por Japón con 19%” (Dabat, 2008, p. 48), lo cual hace vacilar el poder de EE.UU., más aún cuando se observa que es a otras potencias identificadas en el presente documento, a quienes se les otorga un poder indirecto de las finanzas estadounidenses.

El segundo riesgo de EE.UU. es la disminución de la clase media en EE.UU., también pone en riesgo la influencia de EE.UU. en el sistema internacional. Según cifras del Centro de Investigación Pew, para 2008 la clase media estadounidense alcanzaba el 53%; mientras que para el 2014 llegó a tan solo al 44% (“*Cae el número [...]*”, 2014, párr. 2). Esto es relevante, en tanto dicha franja de población es la que más mueve la industria en cualquier país.

China

En el ámbito del poder militar, China se encuentra en primer lugar, en cuanto a efectivos en sus

Fuerzas Armadas; mientras que ocupa el segundo puesto, en relación al gasto militar. En cuanto al primer elemento cabe señalar, y tan solo comparándolo con la fuerza de los demás países, que tienen una alta capacidad de “material humano” entrenado y profesionalizado, para responder ante la acción militar directa de cualquier contendor.

En relación al segundo elemento, el gasto militar, es de destacar no solo porque este Estado ocupa el segundo lugar entre los países que se consideran potencia, sino también el hecho que en tan solo cuatro (4) años China aumentó 26.6 millones de dólares, el incremento más alto realizado dentro de los países comparados. Todo ello, a pesar que desde el 2011 su crecimiento económico ha disminuido: de 9.3% en el 2011, a 7.7% en el 2012, 7.7% en el 2013 y 7.4% en el 2014.

Con respecto al criterio sobre demografía, China sobresale, en tanto su población sobrepasa la barrera de los mil millones de personas. Si tenemos en cuenta que la población económicamente activa, que considera los habitantes entre 16 y 65 años, tenemos que este país cuenta con un 70% de población productiva, es decir, 976,32 millones de personas, la mayor proporción de dicha población entre los denominados Estados potencia.

En cuanto a la economía, China ha pasado durante el último lustro de tener un desarrollo notable a consolidarse como la segunda economía nacional después de los EE.UU., por encima de Japón y superando con creces a Rusia e India. Entre las cifras de análisis presentadas en 2011 y las presentadas para el año 2014 el PIB nacional de China aumentó en más de 2.5 billones de dólares, a pesar de lo mencionado sobre el declive en su decrecimiento económico reciente.¹⁵

En lo que concierne a la estabilidad institucional, China, desde los años setenta, ha demostrado una evolución en este aspecto, lo cual ha tenido entre otras consecuencias, el debilitamiento de las estructuras tradicionales que “[...] permitió

14. Se establece que las falencias de cada una de las potencias que en este documento se esbozan son solucionadas con sus propios competidores, lo cual termina siendo una paradoja, debido a que son los propios rivales quienes terminan siendo la solución, ya sea económica, política, demográfica o institucional de sus homólogos, ya que son los únicos que tienen las capacidades suficientes para resolver problemas de tan grande magnitud. Cabe mencionar que dicha paradoja se profundiza en la medida que es el aprovechamiento de las dificultades ajenas, las que mantienen vigentes la influencia en el orden global del Estado que presta la ayuda. En la caracterización de las potencias relacionadas, se mencionarán los ejemplos específicos.

15. De hecho China ha superado a EE.UU. en el mercado de automóviles del mundo, (14 millones de ventas frente a 11 millones) y esta espera que esta demanda aumente por diez en los próximos años. Otro factor determinante para el poderío chino radica en la innovación, aspirando a ser el primer fabricante mundial por ejemplo, en turbinas eólicas y paneles fotovoltaicos (Ferguson, 2012).

a los funcionarios del Estado y a los empresarios emergentes operar de acuerdo a las instituciones de mercado. Así, las expectativas y el comportamiento de los actores cambió radicalmente” (Levitsky y Murillo, 2010, p. 49), lo cual permitió el establecimiento de redes económicas eficientes.

No obstante, China, al igual que EE.UU., tiene dos riesgos. El primero su inestabilidad política, lo cual genera un menoscabo de gobernabilidad. El más destacable es la pérdida de capacidad de convocatoria política del Partido Comunista Chino (PCCh), que ya no logra liderar iniciativas o diálogo entre sectores de la población.¹⁶ El segundo riesgo es la situación social del país. Milanovic (2011) menciona que a pesar que este país tiene una “[...] ventaja comparativa en productos de mano de obra no calificada cuya relación comercio/ PIB se disparó de 20% a más de 60% en 2008” (p. 8).¹⁷ Esto no solo evidencia el aumento de la disparidad de ingresos entre las clases sociales extremas, sino también puede considerarse como un indicio de los probables descontroles que el Estado Chino empieza a tener sobre algunas partes de la población, especialmente sobre asociaciones industriales y los grandes empresarios.¹⁸

Rusia

En el ámbito del poder militar, Rusia se destaca por ser el segundo país entre los Estados potencias señalados que ha aumentado su gasto de defensa. Entre 2011 y 2014, este país aumentó en 17.4 millones de dólares su capital para actividades bélicas. Antonio Sánchez, expone que dicho aumento se debe a que el “[...] nuevo programa de armamento se combina con programas específicos

de reordenamiento de la industria de defensa y de las Fuerzas Armadas [que deberá dotar a Rusia] [...] en el 2015 de 30% de equipamientos nuevos y en el 2020 se debe llegar al nivel de 70%” (2014, p. 189).

Con respecto a la demografía, podemos señalar que si bien Rusia no tiene un “material humano” suficiente, hablando en relación a su territorio, si es de destacar que cerca del 32% de sus habitantes logran trabajar en el sector industrial. Lo anterior evidencia que una gran parte de la población rusa es calificada, a tal punto que se concentran en uno de los sectores que genera más desarrollo en una economía: la industria.¹⁹

En cuanto a la economía, Rusia se destaca por ser el tercer país con mayor aumento en su PIB durante el 2011 y el 2014, el cual fue de 0.72 billones de dólares más. A pesar de ello, esto no es lo más destacable, sino el hecho de que Rusia, en conjunto con otras potencias, como la India aparecen formando una nueva esfera de inversiones y actividad económica (Samuels, 2008). Huntington señaló que esto era posible, en tanto “Rusia [...] [creó] un bloque en una zona central ortodoxa bajo su liderazgo, delimitado por países musulmanes débiles que [actúan] como cordón sanitario” (2005, p. 219).

En lo que concierne a la estabilidad institucional se destaca que si bien Rusia no aparece bien valorada en los índices de gobernanza del Banco Mundial, el Estado postsoviético si se presenta como un poder supraindividual efectivo que logra controlar, a través de sus instituciones, a su población, economía y territorio. Carmen Claudín señala que, indudablemente, los líderes rusos tienen una visión de Estado (Claudín, 2011, p. 20).

Finalmente, se debe mencionar que los principales riesgos de Rusia son dos. El primero está relacionado con la mala prospectiva de su población, lo cual limita la capacidad de cualquier Estado de proyectar los ámbitos de su poder nacional. Es entonces, que Rusia al tener indicadores demográficos

16. Al respecto, Carretero señala que “conscientes de que las crecientes diferencias en el seno de la sociedad china [los dirigentes del PCCh], [...] en octubre de 2006, [...] introdujeron una nueva orientación en su agenda política a fin de intentar corregir los desequilibrios producidos por la reforma en áreas como educación, salud o medioambiente, por no hablar de la corrupción” (2006, p. 23).

17. “El coeficiente de Gini es el indicador de desigualdad más usado. Teóricamente va de 0, cuando el ingreso es exactamente igual para todos, a 100 (o 1), cuando una sola persona acapara todo el ingreso de una sociedad. ¿Qué son los valores “normal”, “usual” o “aceptable” de Gini? Los países relativamente igualitarios —como Suecia y Canadá— tienen Ginis de entre 25 y 35. Pero la mayoría de países se agrupan en torno a un Gini de 40. Hoy en día, EE.UU., China y Rusia tienen Ginis entre 40 y 45. La mayoría de los países africanos y latinoamericanos tienen Ginis un poco inferiores a 60 y en ciertos casos y períodos extremos, algo superiores. No hay casos confirmados ni prolongados de Ginis más altos. El rango real de desigualdad en los países es de 25 a alrededor de 60. Y la desigualdad mundial (entre todos los habitantes del mundo) está fuera de este rango, casi en 70” (Milanovic, 2011, p. 8).

18. Esto último se evidencia en el hecho que China no tiene una única regulación de mercado, sino que cada ciudad y provincia tiene su propia normativa (Recomendaciones para [...], 2011).

19. La cualificación de la población se confirma si tenemos en cuenta que en las pasadas pruebas PISA de 2014, Rusia logró ubicarse por encima de la media global.

cos negativos, en el transcurso de las últimas décadas, sobre todo desde la desaparición de la URSS, requiere hacer planes de acción que propendan por el incremento de su “material humano”.

El segundo riesgo de Rusia reside en la concentración de las actividades productivas en la extracción y exportación de recursos naturales, Rusia aparece limitada, ya que se ve inmersa en una paradoja con otros Estados potencia, específicamente con la UE, dentro del cual el país postsoviético si bien se han convertido en un gran exportador de petróleo y gas, a partir de lo que ha reorganizado su poder internacional respecto a la UE; éste depende en gran medida de la adquisición de tecnologías avanzadas de exploración, perforación, transporte, dominio de las infraestructuras de transporte y venta al consumidor final, que son desarrollados básicamente por países europeos.

India

En el ámbito del poder militar si bien India no se caracteriza como el que más gasta en defensa o en tener la mayor cantidad de efectivos en sus Fuerzas Armadas, poseer armas nucleares si logra llamar la atención de los demás Estados, que junto a los restantes criterios que a continuación se describirán, permiten que este país asiático obtenga la consideración de Estado potencia.

En relación a la demografía, India es uno de los países que más se destacan, debido 1) a que ocupa el segundo lugar en población mundial, con cerca de 1220 millones de personas, y, 2) a que entre el 2011 y el 2014 presentó el mayor crecimiento poblacional: pasó de 1214 millones a 1220, es decir, 6 millones de habitantes más.

Si tenemos en cuenta la demografía en relación a la economía que puede generar dicha masa de trabajadores, nos encontramos con que India tiene una prospectiva de gran prosperidad, si es que ya no se está presentando. Edward Glaeser (2011) menciona que “éxitos de ciudades como Bangalore no es solo una cuestión de comunicaciones internacionales. Esas ciudades crean un círculo virtuoso en el que los dadores de empleo se sienten atraídos por la gran reserva de empleados

en potencia” (p. 43). Ahora bien, si unimos la potencialidad demográfica con las conexiones que puede hacer India con otras potencias, el país asiático aparece formando una nueva esfera de inversiones y actividad junto a Rusia (Samuels, 2008).

En lo que concierne a la estabilidad institucional si bien India no se considera como uno de los Estados más fuertes, si es de destacar que el país asiático, “seis décadas después de su independencia, se haya convertido [...] en el primer Estado Nacional (y democrático) que jamás antes cubriera el subcontinente asiático” (Prieto, 2011, p. 179). Sin embargo, el mismo hecho que sus instituciones democráticas sean tan recientes establece el mayor riesgo que tiene India para mantenerse en la lucha por influir en el sistema internacional actual. Otro factor que se debe destacar, es que si bien la clase media trabajadora que permite un sistema económico con proyecciones progresivas, y un núcleo de trabajadores altamente cualificados, el PIB per cápita sigue siendo bajo (USD \$1.761) y cerca del 25% de la población sigue viviendo por debajo del umbral de la pobreza, por lo que en la India la desigualdades son significativas.

Japón

En el ámbito del poder militar, Japón se destaca por ser el tercer país con mayor gasto en ese ámbito, con 59.1 millones de dólares en 2014, después de EE.UU. y China; así como el tercer Estado que incrementó dicho egreso, en alrededor de 6.3 millones de dólares entre el 2011 y el 2014, después de China y Rusia. Si tenemos en cuenta la relación existente entre el gasto militar y el incremento del mismo con respecto a la población y el territorio, el impacto que generan dichas asignaciones del erario público japonés es más relevante que el realizado por otros países.

En relación a la demografía si bien Japón no tiene la misma cantidad de habitantes que China e India, si cuenta con la población más cualificada del mundo. Esto se evidencia en las cifras que muestra el *Informe de Habilidades 2013* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicado en el 2014, en donde Japón obtuvo la mejor calificación entre 23 paí-

ses desarrollados, demostrando con ello el grado de productividad de su población.

En cuanto a la economía, Japón se destaca por tener una alta actividad de producción industrial y de inversión internacional, lo cual le lleva a consolidar redes comerciales de intercambio de productos con elevado valor agregado (por ejemplo, tecnología), con las principales potencias del mundo: sus tres primeros socios son EE.UU., UE y China (Samuels, 2008).

En el aspecto de estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble, Japón también se destaca, incluso superando a EE.UU. en los resultados de la medición de Gobernanza realizada por el Banco Mundial en 2013. Japón obtiene el primer lugar en efectividad gubernamental, rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia (terrorismo) y control de la corrupción; mientras ocupa muy de cerca en segundo lugar al país norteamericano en los ámbitos de calidad de la normatividad e imperio de la ley.

Finalmente, se debe mencionar que los principales riesgos de Japón son dos. El primero, al igual que Rusia, está relacionado con el decrecimiento poblacional, que en el caso de Japón es uno de los más bajos en el mundo, y se prevé que en los próximos años esta tasa siga cayendo, pese a una muy leve recuperación como lo dejan notar las cifras consignadas. El segundo riesgo para Japón proviene de las imposiciones realizadas por otros Estados, las cuales limitan la expansión de su poder, especialmente el militar. Esto se presenta dado que este país aún mantiene restricciones en el crecimiento de los efectivos en sus Fuerzas Militares, a causa del armisticio y acuerdos de finalización de la Segunda Guerra Mundial, en 1945.²⁰

20. Dichas imposiciones también afectan la tenencia de armas nucleares por parte de Japón, quien fue víctima de los más famosos, y hasta ahora únicos ataques nucleares en una guerra: los de Hiroshima y Nagasaki, entre el 6 y el 9 de agosto de 1945. Es de destacar que este punto en especial, a lo largo de los últimos tres lustros, ha suscitado diferentes debates en el Congreso de EE.UU. sobre si Japón posee o no armas nucleares, teniendo en cuenta tres razones diferentes: uno, ha desarrollado energía nuclear para usos civiles con amplias aplicaciones tecnológicas, lo cual quiere decir que domina el conocimiento y los procedimientos de uso y aplicación; dos, la descomposición del régimen norcoreano, que amenaza de forma directa la seguridad japonesa; y tres, la desaparición del orden internacional creado al final de la Segunda Guerra Mundial, ya que algunos de los que impusieron las condiciones han desaparecido, por lo cual, no obliga a este país en sentido estricto a mantener las obligaciones adquiridas como país derrotado y firmante del armisticio de 1945. En este sentido es que el actual Primer Ministro, Shinzo Abe, viene emprendiendo nuevas políticas de seguridad y defensa, y planteando acciones determinantes como incluir de forma definitiva las islas Senkaku, en disputa con China, dentro de la cartografía oficial japonesa.

Unión Europea (UE)

En el ámbito del poder militar, la UE se destaca por ser el mayor aportante de ayuda al desarrollo, dentro de la cual se incluye la Fuerza Militar. Esto no es desdeñable, en tanto las estimaciones de algunos autores, como Igancio Torreblanca (2011), colocan la Fuerza Militar europea como la más poderosa del mundo, cuya actuación conjunta provee a la UE de las capacidades para hacer frente a cualquier acción directa, por vía militar, de otro protagonista del sistema internacional global.

En cuanto a la economía, la UE se destaca por ser el segundo Estado potencia con mayor PIB, alcanzando los 11.7 billones de pesos en el 2014. Este hecho es consecuencia de la generación y mantenimiento de redes económicas, que para el caso de la UE representan una parte sustancial de nuevos ingresos. El establecimiento de dichas redes no solo le permite a la UE tener como principales socios comerciales a EE.UU. y China,²¹ sino que evidencia que su mercado interno es tan fuerte que le permite sobrevivir de forma independiente a otros Estados.

En lo que concierne a la estabilidad institucional, históricamente los países de la UE se han destacado por haber estipulado claramente su normativa institucional y poderla hacer cumplir. Esto se evidencia en los resultados de tres de los indicadores de Gobernanza establecidos por el Banco Mundial (rendición de Cuentas, calidad regulatoria y Estado de Derecho), en los cuales, los países de la UE se destacan entre los primeros lugares.

Finalmente, se debe mencionar que los principales riesgos de UE son dos. El primero de ellos, es la creación unitaria de un poder militar creíble y tangible que pueda incluso cuantificarse, pero el cual depende de los múltiples y complejos intereses entre los diferentes miembros de la misma Unión (Torreblanca Payá, 2011). Por ejemplo, actualmente no puede establecerse el poder militar real de este supra-Estado, debido a que no es

21. Las más importantes inversiones financieras realizadas en la EU provienen de China y el destino prioritario de sus exportaciones son EE.UU. y los mismos países europeos (Samuels, 2008).

apropiado contabilizar las capacidades militares de la UE, por ejemplo a través de la OTAN.²² El segundo riesgo que puede afectar a la UE para ser un Estado potencia es la división política que existe entre los países miembro, lo cual se ha evidenciado en las diversas actuaciones de la UE en recientes conflictos.²³

Conclusiones

El orden mundial del siglo XXI está caracterizado por ser de carácter multipolar, en donde nuevos competidores libran una puja permanente y creciente por imponer o defender sus intereses a nivel mundial. Estos Estados que pretenden desempeñar un rol más activo en la política internacional, deben contar con ciertas características para ser catalogadas como grandes potencias. En el presente artículo se plantearon cuatro características básicas: (1) capacidades militares notorias, (2) demografía estable o en crecimiento, (3) generación y mantenimiento de redes de intercambio económico con valor agregado y; (4) estabilidad institucional y liderazgo internacional creíble. A partir de estas características y basado en datos de indicadores oficiales se identificaron seis que EE.UU., China, Rusia, India, Japón y la UE cumplían con las mismas.

Si se observan indicadores como el gasto militar, las exportaciones y los intercambios económicos y la estabilidad institucional de EE.UU., se puede afirmar que sigue siendo la potencia más importante,

aunque la brecha frente a sus inmediatos competidores se hace cada vez más estrecha año tras año. En este sentido, la condición multipolar del sistema internacional plantea que la competencia por mantener un nuevo orden mundial o por revertirlo está abierta. Y si bien el escenario es incierto, se puede afirmar que de esta competencia por el liderazgo mundial no se podría esperar un único ganador, por dos razones básicas: por un lado, las grandes potencias se encuentran inmersas en un sistema internacional caracterizado por la interdependencia y por otro lado, existen ciertas limitaciones en las capacidades de cada una de ellas que impiden la conformación de un único polo de poder en el escenario internacional. Respecto de las fortalezas, limitaciones o riesgos se puede concluir los siguientes aspectos:

Primero, si bien los EE.UU. siguen teniendo capacidades militares, económicas e institucionales significativas, la disminución de su población de clase media se constituye como riesgos a su poderío. Estos aspectos evidencian que las características que antaño distinguieron a los EE.UU. del resto del mundo ya no son su monopolio exclusivo. Otros Estados que lograron insertarse en la tercera revolución industrial hoy se constituyen como fuertes competidores de los EE.UU.

Segundo la demografía creciente en India y China se constituye como una oportunidad para el desarrollo de una economía estable y dinámica y en específico el crecimiento de la clase media urbana. Asimismo se debe destacar que China e India se convirtieron en parte fundamental de una nueva economía global, pues si antes estos Estados se caracterizaban por exportar productos manufacturados de bajo valor, ahora que sus economías representan una quinta parte del crecimiento global, se han convertido en uno de los mercados más dinámicos con dos elementos fundamentales: la innovación y la tecnología. No obstante, tanto la inestabilidad institucional como un crecimiento descontrolado de su población podrían constituirse como limitaciones o riesgos para la consolidación de estas grandes potencias.

Tercero, reaparece en la escena internacional Rusia, como un Estado potencia en cuanto a su

22. No se pueden contabilizar por este medio porque 1) ésta tiene entre sus miembros a EE.UU., que para un análisis geopolítico y estratégico, por su tamaño y trascendencia internacional, cuenta por sí solo; y, 2) porque dentro de la OTAN se encuentran países que no son miembros de la UE, como Turquía, que tiene un importante peso militar y diplomático de alcance regional, en su condición de bisagra entre Asia Central y Europa. En este sentido el análisis es incompleto y no es posible identificar hasta dónde puede llegar o qué puede arriesgar la UE en diferentes circunstancias internacionales. Lo anterior, no solo es un problema en términos de conocimiento del poder militar de la UE, sino que expone que la alianza militar del supra-Estado no se concreta más allá de los acuerdos establecidos.

23. El primero, en la guerra de EE.UU. contra Irak, cuando tan solo el Reino Unido y España apoyaron a EE.UU. enviando tropas a la guerra. El segundo caso, en la guerra de Afganistán, donde las posiciones europeas distaron de ser unificadas, propiciando que la intervención en este conflicto fuera hecho en el marco de la OTAN, lo cual estuvo condicionado por algunos países como Alemania (Haass, 2008). El tercer caso fue la guerra contra Libia, en donde la guerra planteada careció de líderes claros y de objetivos concretos, situación que llevó a algunos países a pedir la terminación del conflicto aún sin lograr metas claras (Amirah Fernández, 2011). El cuarto caso fue la confusión europea en el conflicto en Siria, en donde el aparato diplomático de Bruselas, que dependía de las decisiones de Washington, se consideró incapaz de actuar (Anderson, 2011). El quinto caso fue la disputa entre Ucrania y Rusia por Crimea, hoy un hecho consumado, y en donde Rusia no solo desafió a Europa en su conjunto, sino a todo el sistema internacional, y dejó sobre la mesa el recuerdo de la guerra de Crimea presentada entre 1853 y 1856 (Figs, 2012). El sexto caso, que sigue desarrollándose en la coyuntura presente, es el proceso de separatismo y guerra que se viene presentando desde el mes de marzo en el oriente de Ucrania.

poderío militar, demográfico económico e institucional. Sin embargo, la economía Rusa debe propender por alcanzar desarrollos tecnológicos y de innovación tanto en procesos como en productos, materiales y servicios para evitar la dependencia en estos aspectos de otros Estados, en especial de los de la UE, quienes le proporcionan tecnologías avanzadas para la explotaciones, transporte y exportaciones de hidrocarburos.

Cuarto, de Japón se debe destacar en el ámbito demográfico la cantidad y cualificación de su población, lo cual le ha permitido competir internacionalmente de manera contundente por el grado de productividad de su población y por la consolidación de redes de comercio con las grandes potencias, de productos de valor agregado. Asimismo, se destaca la estabilidad institucional japonesa caracterizada por la efectividad gubernamental, la rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia y control de la corrupción. Sin embargo, las limitaciones de Japón radican en las restricciones que tiene en el crecimiento de su poder militar desde el armisticio y acuerdos de finalización de la Segunda Guerra Mundial y la carencia de armas nucleares.

Quinto, la UE sigue teniendo un liderazgo destacado en la política internacional, en tanto, se constituye en su conjunto como el segundo Estado potencia con mayor PIB. Sin embargo, tiene ciertos obstáculos como competidor de la política mundial que radican principalmente en los múltiples y complejos intereses entre los diferentes miembros de la misma Unión. Esto ha hecho evidente en la respuesta ambivalente de la Unión Europeos frente asuntos de política internacional como la guerra de EE.UU. contra Irak, la guerra contra Libia, el conflicto en Siria, y la anexión de Crimea por parte de Rusia.

La interdependencia entre los Estados así como sus capacidades y limitaciones deja en evidencia la multipolaridad que caracteriza el orden mundial del siglo XXI. Lo cierto es que a la escena internacional entraron nuevos polos de poder, que cada vez más, muestran su voluntad para influir con mayor contundencia en la política internacional y con mayores capacidades para modificar el *statu quo*

establecido a partir de los acuerdos internacionales de 1945, y que compiten con los antiguos polos de poder que aspiran a mantener dicho orden mundial de la post guerra.

Referencias

- Amirah, H. (2011). El fin de Gaddafi y la difícil (pero no imposible) construcción de una Libia estable y próspera. *ARI. Real Instituto Elcano*, (145).
- Anderson, L. (2011, June). *Demystifying the Arab Spring*. *Foreign Affairs*, 2 – 7.
- Andrés, A. (2014). *¿ De la crisis al resurgimiento? La industria militar rusa en el siglo XXI*. Nueva sociedad, (253), 187-198.
- Aron, R. (1984). *Paz y guerra entre las naciones*. Alianza Editorial.
- Banco Mundial presenta nuevos indicadores de gobernabilidad para 209 países. (2005). Recuperado de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20483194~menuPK:34467~pagePK:34370~piPK:4424~theSitePK:4607,00.html>
- Barbé, E. (1987). El " equilibrio del poder", en la Teoría de las Relaciones Internacionales. In *Revista CIDOB d'afers internacionals*. (pp. 0005-17).
- Barbé, E. (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid; Tecnos.
- Brotons, A. (1996). *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*. McGraw-Hill.
- Brzezinski, Z. (2000). *The Geostrategic Triad: Living with China, Europe, and Russia*. Washington, D.C: Centre for Strategic & International Studies, U.S.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

- Cae el número de ciudadanos en EE.UU. que se considera de clase media. (2014). Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/04/678-573067-9-cae-el-numero-de-ciudadanos-en-eeuu-que-se-considera-de-clase-media.shtml>
- Carretero, F. (2006). *Globalización y gobernabilidad en Asia*. Anuario Asia-Pacífico, (1), 19-28.
- Claudín, C. (2011). ¿Qué Rusia, veinte años después?/Which Russia, twenty years later?. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 11-23.
- Dabat, A. (2009). *La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales. Problemas del Desarrollo*, (157), 40.
- Estados Unidos. Central Intelligence Agency, CIA. (2014). *The World Factbook*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Ferguson, N. (2001). *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700-2000*. Londres: Allen Lane.
- Ferguson, N. (2012). *Civilización: occidente y el resto*. Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Figes, O. (2012). *Crimea. La primera gran guerra*. Parkstone International.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Madrid: Taurus.
- Haass, R. (2008, June). The Age of Nonpolarity. *Foreign Affairs*. Retrieved from <http://www.foreignaffairs.com/articles/63397/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity>
- Hausmann, R. & Hidalgo, C. (2014). The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity. MIT Press.
- Huntington, S. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance. (2010). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>
- International Institute for Strategic Studies, IISS. (2011). *The Military Balance 2011*. London, UK: Routledge.
- International Institute for Strategic Studies, IISS. (2014). *The Military Balance 2014*. London, UK: Routledge.
- Kennedy, P. (1994). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Globus Comunicación.
- Keohane, R. & Nye, J. (2011 [1977]). *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little Brown.
- Kissinger, H. (1995). *Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign affairs*, pp. 23-33.
- Layne, C., Schwarz, B., & Layne, C. (1994). Sin enemigos: La nueva hegemonía norteamericana. *Política Exterior*, pp. 83-99.
- Levitsky, S. & Murillo, M. (2010). *Variación en la fortaleza institucional*. *Revista de sociología*, (24).
- Levy, J. (1983). *War in the Modern Great Power System 1495-1975*. Lexington, Ky: University Press of Kentucky.
- Merle, M. & Mesa, R. (1978). *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Editorial.

- Milanovic, B. (2011). Más o menos: La desigualdad del ingreso ha aumentado en los últimos 25 años, en lugar de disminuir como se había previsto. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 48 (3), 6-11.
- Mingst, K. & Snyder, J. (Eds.). (2001). *Essential readings in world politics*. Norton.
- Modelski, G. & Thompson, W. (1988). *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. Seattle: Univ of Washington Pr.
- Morgenthau, H. (1986). *La lucha por el poder y por la paz*. Sudamericana.
- Peters, S. (2010). Riesgos y oportunidades de los mercados emergentes: Los casos de India y China. *CIDOB d'Afers Internacionals*. 89 (90), 127-148.
- Prieto, I. (2011). Capítulo IV. India: ¿Demasiada arcilla en los pies del titán? En: *Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona.
- Recomendaciones para exportar e importar entre China y Colombia. (n.d.). Retrieved from <http://www.portafolio.co/economia/recomendaciones-exportar-e-importar-china-y-colom>
- Renouvin, P. (1990). Historia de las relaciones internacionales (Vol. 49). Ediciones AKAL.
- Samuels, R. (2008). "New Fighting Power!" Japan's Growing Maritime Capabilities and East Asian Security. *International Security*, 32 (3), 84-112. doi:10.1162/isec.2008.32.3.84
- The BRICS bank. An acronym with capital. (2014, July). *The Economist*. Retrieved from <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21607851-setting-up-rivals-imf-and-world-bank-easier-running-them-acronym>
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torreblanca, J. (2011). *La fragmentación del poder europeo* (Edición: 1.). Barcelona: Icaria editorial.
- Van Creveld, M. (1999). *The rise and decline of the state*. Cambridge University Press.
- Worldwide Governance Indicators* (2014). Banco Mundial. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA



COLOMBIA

Fundada en 1909

Unión, Proyección, Liderazgo

www.esdegue.edu.co



esdeguecol



@esdegue



issuu

esdeguecol



esdeguecol



Conózcenos

Oferta Académica

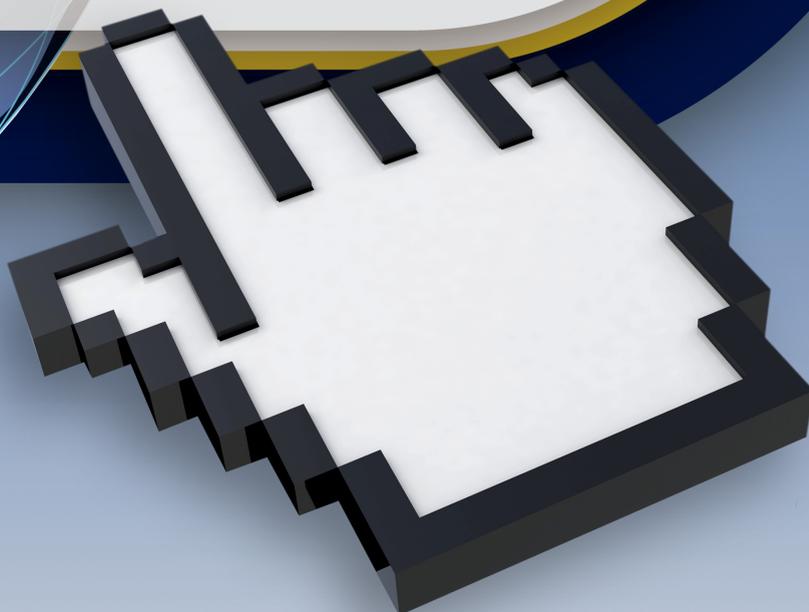
Programas de Extensión

Investigación

Publicaciones

Noticias

Contáctenos





Justicia Transicional en Colombia¹

Resumen

El propósito de este artículo es reflexionar sobre las posibilidades de generar procesos de justicia transicional en medio del conflicto, un poco en contravía con las premisas lógicas que la justicia transicional tiene implícitas. Para tal fin, es conveniente iniciar con una breve explicación de qué es la justicia transicional; posteriormente tipificarla según sus clases y pilares, y así, establecer unas conclusiones que permitan reflexionar sobre la aplicabilidad de la justicia transicional en Colombia en el actual contexto de negociación. Para tal fin, se recurre a una estrategia metodológica y expositiva basada en la construcción de tipologías, estructuradas bajo el cruce de dos variables: el acceso a la verdad -como derecho que permite la reparación- y la aplicación efectiva de mecanismos de justicia. Estas tipologías permitirán discutir, al final del artículo, sobre las posibilidades reales de ofrecer garantías de no repetición en el contexto colombiano.

Abstract

The purpose of this article is to think about the possibilities of generating processes of transitional justice in the middle of the conflict, just in counterbalance of logic premises that transitional justice implicitly means. In order to do that, it is convenient to start with a brief explanation about what it means transitional justice; lately typifying it according to its kinds and pillars and, in this way, establishing some conclusions that allow to comprehend the applicability of transitional justice in Colombia in the current negotiating context. In order to do that, it is used both a methodological and expository strategy based in the construction of typologies, which are structured under the evaluation of two variables: the access of truth –as a right that allows reparation- and the effective application of mechanisms of justice. These typologies will grant discussing, at the end of the article, about the real possibilities to offer guarantees of no repetition in the Colombian context.

Juan Guillermo García Serna²

Recibido:
23 de octubre de 2014

Aprobado:
12 de diciembre de 2014

Palabras claves:
Justicia transicional, víctimas -
Colombia

Keywords:
Transitional justice, victims -
Colombia.

1. Artículo de investigación vinculado al grupo de investigación "Análisis en Contexto" de la Fuerza Aérea Colombiana.
2. Candidato a Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X "El Sabio" de España. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Profesional en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Libre. Mayor General del Aire de la Fuerza Aérea Colombiana. Subjefe de Estado Mayor Conjunto de Fortalecimiento Jurídico Institucional. Correo electrónico: jgarciaacofa@gmail.com

La Constitución Política de Colombia (1991), en el marco de la concepción del Estado Social de Derecho, insta al Estado a realizar todos los esfuerzos que garanticen la paz así como el orden social, con el propósito de materializar las condiciones de dignidad efectiva en las personas, y de manera especial a las víctimas del conflicto armado, quienes sufren las secuelas y efectos negativos del conflicto.

Para tal fin, se ha avanzado progresivamente en la conformación de un modelo de Justicia Transicional, que permita generar procesos de verdad, justicia y reparación, en el marco del conflicto armado colombiano. La justicia transicional como elemento que permite lograr la paz exige la más profunda y juiciosa reflexión teórica, jurídica y sociológica, determinando las posibilidades reales de aplicación en el contexto colombiano, y estableciendo la pertinencia de los marcos normativos empleados para tal fin.

Este proceso legislativo tuvo como primera experiencia, la formulación de la Ley 35 de 1982 y la Ley 77 de 1989, las cuales fueron diseñadas para abrir el marco jurídico para adelantar negociaciones con las guerrillas de las Farc y el M-19, bajo la premisa del perdón, el indulto y la amnistía de delitos asociados como políticos (rebelión, sedición, entre otros) (Congreso de la República, 1982; Congreso de la República, 1989).

Dichos mecanismos fueron replanteados internacionalmente, en la medida en que no garantizaban procesos efectivos de justicia, no implicaron necesariamente el reconocimiento de las acciones que condujera a la verdad ni a la reparación de las víctimas.

Un segundo momento inicia con la promulgación de la Ley 975 de 2005, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios (Congreso de la República, 2005). Las disposiciones anteriores se fortalecieron mediante la Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la

Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República, 2012).

Dentro de este robusto marco jurídico, encontramos también la Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República, 2010).

En el año 2011 se expide la Ley 1448, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Con miras a generar un marco que permitiera la realización de los diálogos para la búsqueda de una solución pacífica al conflicto, se expide el Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República, 2011).

Esta ruta jurídica es la evidencia de un proceso de maduración del entramado jurídico colombiano para asumir los procesos de transición a la paz, pero también es la consecuencia de las transformaciones sociales y políticas que experimentó el país en las últimas tres décadas. El propósito de este artículo es reflexionar sobre las posibilidades de generar procesos de justicia transicional en medio del conflicto, un poco en contravía con las premisas lógicas que la justicia transicional tiene implícitas. Para tal fin, es conveniente iniciar con una breve explicación de qué es la justicia transicional; posteriormente tipificarla según sus clases y pilares, y así, establecer unas conclusiones que permitan reflexionar sobre la aplicabilidad de la justicia transicional en Colombia en el actual contexto de negociación (Rincón, 2010).

La justicia transicional

La justicia transicional es un precepto jurídico utilizado para identificar a los distintos mecanismos

y herramientas extraordinarias que se utilizan para la superación de conflictos armados, y con los que se pretende generar transformaciones significativas de dinámicas de violencia, hacia un escenario de consolidación de paz con la instauración de un Estado legítimo, estructurado en torno a los principios del derecho; generando alternativas legales y jurisprudenciales para enfrentar judicial y políticamente los diversos crímenes cometidos por los actores del conflicto.

La historia reciente muestra que estas transiciones tienden a dirigirse a la consolidación de estructuras democráticas, que afiancen los procesos de reconocimiento e integración del otro, superando las formas dictatoriales y unanimistas, en las que se presentaron varios de los conflictos de la región.

Las transiciones se pueden o de un proceso de superación de reacciones a la violencia ocasionada y patrocinada por un Estado (Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, 2013).

Una muy buena definición de la justicia transicional se encuentra en la obra de Tatiana Rincón Covelli (Rincón, 2010) quien señala que:

La concepción de justicia vinculada a los momentos de transición política de dictadura hacia la democracia o de una situación de conflicto armado o de guerra civil hacia la paz, que busca lidiar con un pasado de graves violaciones a Derechos Humanos y/o al Derecho Internacional Humanitario, enfrentando los crímenes cometidos bajo regímenes represores durante conflictos armados o la guerra civil. (p. 26)

Las experiencias de algunos países que han hecho transición de la dictadura a la democracia y del conflicto al postconflicto, no sólo sirven para mostrar los beneficios y peligros propios de la justicia transicional, sino que han generado un gran material de estudio y reflexión que ha ido, con el paso de los años, desarrollando y consolidando un marco teórico y una normatividad y jurisprudencia internacional y nacional con unos estándares

que permiten garantizar el cumplimiento de los derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición; derechos que a su vez constituyen deberes para el Estado. En este sentido, la justicia transicional es un concepto dinámico que se ha ido perfeccionando con las experiencias y dificultades propias que enfrentan las sociedades en transición y con fundamento en los principios de la normatividad internacional en materia de Derechos Humanos (Rettberg, 2011).

Durante las dos últimas décadas, con ocasión de los éxitos y fracasos de las experiencias de transición de la segunda parte del siglo XX, se han generado una serie de consensos internacionales en torno a los requerimientos básicos de la justicia en períodos de transición.

Tal como lo señala el Observatorio Legislativo, podrían señalarse dos objetivos puntuales para la Justicia Transicional:

(i) que sean investigados, juzgados y sancionados los delitos graves conforme al derecho internacional, observando el derecho al acceso a la justicia, independencia, imparcialidad, garantía de recursos judiciales a las víctimas, entre otras disposiciones, e (ii) implementar beneficios de orden procesal a quienes se comprometían a dejar la colectividad violenta, contribuyan de forma efectiva a la paz y se comprometían a la convivencia pacífica. (Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, 2013)

Sin embargo, es prioritario señalar, que según los contextos políticos y sociales que explican y determinan al conflicto, la justicia transicional asume objetivos específicos y particulares; ya que cada estructura de transición es distinta y depende de los objetivos particulares que se quieren lograr, y los conflictos que se deben superar.

Tipologías de justicia transicional

De acuerdo a lo señalado por el profesor Rodrigo Uprimny Yepes, podemos resumir la siguiente clasificación de tipos o clases de justicia transicional,

que no debe ser tomada a título exhaustivo sino simplemente nominativo (Uprimny, 2006).

Para poder comprender las distintas experiencias que se han dado en el marco de los procesos de Justicia Transicional con el juzgamiento y asignación de responsabilidades a los combatientes, es necesario presentar los contextos jurídicos y políticos en que dichas acciones judiciales se produjeron. Para tal fin se toma la metodología propuesta por Uprimny y Lazo, en la que se asume que los destinos judiciales de los actores armados dependen de la concepción política que se tenga del castigo o de la reparación (Uprimny y Lazo, 2004).

Los autores consultados (Uprimny y Teitel) muestran que de acuerdo al contexto histórico, la Justicia Transicional ha sido asumida de forma distinta en las sociedades en las cuales se ha aplicado este mecanismo judicial. Así, por ejemplo, en las primeras formas de aplicación (Tribunales de Núremberg y de Tokio) en la posguerra mundial, se asumieron posiciones punitivas en las que el castigo penal a los militares responsables fue el común denominador. Sin embargo, cuando se quiso aplicar en los procesos de negociación en conflictos armados internos en África, América Latina y Europa se le dio un valor central como agente central para lograr la reconstrucción nacional, para generar procesos de reintegración y para devolver la confianza en las instituciones castrenses y estatales. (Uprimny, 2006 y Teitel, 2003).

De ahí que la discusión se torne más centrada en lo local, esto es, como lo dice Rodríguez (2011):

En la manera en que los nuevos gobiernos democráticos restaurarán la paz nacional, someterán a los culpables de crímenes durante los regímenes anteriores, y avanzarán en la construcción de una sociedad incluyente y libre de violaciones a los Derechos Humanos. (p. 54)

Si bien las discusiones no se centraron exclusivamente en la organización militar y la responsabilidad de sus máximos dirigentes, si fue una piedra angular del debate, ya que las tensiones que surgieron en torno al equilibrio

que debería darse entre verdad, justicia y paz, estaban directamente relacionados con el trato que recibieran los sectores militares comprometidos en violaciones a Derechos Humanos (Teitel, Uprimny & Saffon, 2005). La conclusión de este debate llevó a entender que no se podían realizar tribunales similares a los de Núremberg, porque en esos casos ninguna de las partes se asumía como derrotada y responsable de los costos humanos, políticos y económicos de la guerra (como sucedió con Alemania), sino que por el contrario, entraban en un proceso de paz, libremente y por voluntad propia; lo que complejizaba el proceso de aplicación de estos mecanismos.

Así, la evolución histórica de la Justicia Transicional, ha llevado a la consolidación de éste como mecanismo neutral e instancia de judicialización a los responsables de crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra (Uprimny & Saffon, 2005), y como mecanismo político de solución pacífica a conflictos internos.

Estas distintas experiencias de Justicia Transicional podrían ser tipificadas y clasificadas en función de la importancia dada al castigo de los responsables, y/o a los procesos de perdón y olvido dado a los mismos. A partir de esto se pueden construir cuatro categorías históricas (Uprimny y Lazo, 2004, pp. 90-105):

a) Procesos que podrían denominarse **amnésicos** (amnistías generales sin estrategias de perdón y reconciliación) en donde los responsables de las acciones irregulares son exonerados políticamente de las responsabilidades penales a lugar. Este modelo ha sido valorado por distintos autores como deficiente, en la medida en que dejan vacíos históricos y daños sociales sin resolver ni reparar.

b) Los segundos se denominan **perdones compensadores**, y están caracterizados por tratar de buscar un equilibrio entre los derechos de las víctimas y las necesidades de negociación, las cuales se compensan a través de comisiones de la verdad y algunas medidas reparadoras para las víctimas, en el marco de un proceso de amnistía. Ejemplo de

este modelo es el caso chileno de la pos dictadura y El Salvador en la finalización del conflicto, en donde se exoneró de castigos penales a los responsables (de ambos bandos) de la comisión de crímenes, pero exigiéndosele procesos públicos de reparación y de verdad.

c) El tercer modelo, llamado **perdones responsabilizantes**, es propio de los procesos de paz que buscan “garantizar los derechos de las víctimas y los deberes del Estado para el establecimiento de la verdad, el castigo de los victimarios y la reparación de los afectados. La concesión de perdones, es excepcional e individualizada, y se regula por los principios de proporcionalidad.” (p. 92). Estos principios son los siguientes:

(i) A mayor gravedad del crimen, menor posibilidad de perdón; (ii) A mayor responsabilidad militar (nivel de mando) o social del victimario, menor posibilidad de perdón; (iii) A mayor contribución a la paz, a la verdad y a la reparación, mayores posibilidades de perdón. (Uprimny, 2006, p. 92).

Es decir, se excluye cualquier posibilidad de indulto total a los responsables, abriendo posibilidades de negociación (disminución de penas, casas por cárcel, etc.)

d) Finalmente, está el modelo de transición punitiva, en el que la premisa central es que sólo el castigo ejemplar a los responsables permite la transición hacia la democracia y el Estado de Derecho. Usualmente, estos procesos se realizan mediante la instauración de Tribunales, y suponen la inexistencia de procesos de negociación.

La siguiente tabla señala los elementos centrales de cada uno de estos tipos, centrándose en los procesos de perdón y aplicación de justicia que cada uno tiene implícito:

Tabla N° 1. Tipología de justicia transicional

Perdones Amniciosos	Perdones Compensadores	Perdones Responsabilizantes	Transiciones Punitivas
<ul style="list-style-type: none"> • Amnistías generales. • Buscan facilitar la negociación de la paz. • No se garantiza la verdad, justicia ni reparación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amnistías generales • Comisiones de verdad. • Reparación Se busca compensar el perdón otorgado con verdad y reparación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de verdad con exigencia de confesión total. • Reparaciones. • Perdones individuales. • Equilibrio entre perdón y reconciliación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Castigo a los responsables. • Se parte de la idea que sólo con el castigo es posible erigir un orden democrático nuevo, fundado en el respeto a los Derechos Humanos.

Fuente: Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, 2013

Y en esta otra se tipifica a los mecanismos de justicia según la forma en la que se concibe el proceso de transición y los procesos de reparación que cada uno trae implícito (Uprimny, 2004).

Tabla N° 2. Mecanismos de justicia transicional

Tribunales Ad hoc de justicia impuesta	Amnistías e indultos plenos. Auto amnistías y perdones recíprocos	Investigación y persecución penal ordinaria sin comisiones de verdad	Transiciones democráticamente legitimadas
<ul style="list-style-type: none"> • Se busca trabajar sobre el pasado para no repetirlo. • Los castigos son ejemplarizantes y selectivos (jefes). • Es justicia de vendedores. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe contraprestación alguna. • Impunidad total. • No hay garantía de la verdad, justicia ni la reparación integral. • Se presenta una reconciliación negativa, pues no establece las causas del conflicto ni realiza cambios para evitar repetirlo. • Pueden generar violencia en el futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retribución por encima de la reparación. • La víctima ocupa un lugar secundario. • Los juicios se llevan a cabo por medio del procedimiento ordinario, pero por lo general son susceptibles a presiones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo es recordar y perdonar. • Reconciliación con responsabilidad. • Discusiones sociales amplias. • Formas de consulta popular. • Negociaciones y acuerdos de paz. • Procedimientos especiales para juzgar los crímenes graves. • Penas inferiores condicionadas a pedir perdón, decir toda la verdad, reparar y obligarse a no repetir. • Amnistías e indultos para los delitos políticos.

Fuente: Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, 2013

Ahora bien, como se desprende de lo señalado anteriormente, se hace necesario tomar en cuenta los presupuestos de verdad, justicia, reparación y no repetición, como elementos necesarios e indispensables de la llamada Justicia Transicional.

Pilares de la justicia transicional

Louis Joinet, en su informe final de relator especial sobre la impunidad y conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad.

Establece que los Estados tienen cuatro obligaciones inderogables y exigibles incluso en procesos de transición: la satisfacción del derecho a la justicia; la satisfacción del derecho a la verdad; la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas, y la adopción de reformas institucionales y otras garantías de no repetición (Joinet, 1997).

Justicia.

Con el fin de evaluar los efectos de la justicia en épocas de transición, es necesario tener en cuenta el marco temporal y las condiciones en las cuales se crea. Así durante la fase de conflicto armado, la efectividad de la justicia se ve reducida y sus efectos simbólicos son mínimos. En esta etapa es mucho más probable que los únicos modelos de justicia en épocas de transición que encontremos sean los tribunales penales internacionales, pues éstos cuentan con la posibilidad de ejercer presión desde afuera para la regularización de la guerra y para la terminación del conflicto (Human Rights Watch, 2009).

El Estado colombiano está obligado, por mandato internacional, a investigar, juzgar y condenar a los responsables de graves violaciones de los Derechos Humanos a penas acordes con las acciones realizadas. Desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esta obligación está estructurada por los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos y de los artículos 1-1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así mismo, las infracciones del Derecho Internacional Humanitario, y la obligación de investigar y judicializar a quienes los transgredan

se encuentra establecida en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el primer Protocolo Adicional a los mismos (Convenio I, artículo 49; Convenio II, artículo 50; Convenio III, artículo 129; Convenio IV, artículo 146; Protocolo I, artículo 85). Acorde con esta normatividad, los Estados tienen la responsabilidad y obligación inderogable de adoptar todas las medidas necesarias para combatir la impunidad, entendida como “la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de violaciones de los Derechos Humanos” (Corte IDH, 1998a, párr. 173; Corte IDH, 1998b, págs. 168 y 170; Corte IDH, 2000, párr. 211).

Las obligaciones estatales contenidas en el principio del derecho a la justicia pueden ser condensadas en cinco grandes puntos:

(a) El deber de sancionar a todo aquel que cometa una grave violación en contra de los Derechos Humanos; (b) la obligación de imputar penas apropiadas a los responsables; (c) el compromiso del Estado de investigar todos los casos de graves violaciones a los Derechos Humanos; (d) la posibilidad de las víctimas de contar con el derecho de acceso a la justicia; y (e) la obligación de garantizar un debido proceso. (Reittberg, 2005, pp. 25-26).

Verdad

Los principios 1° a 4° del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad (Joinet, 1997; Reittberg, 2005), establecen el “derecho inalienable a la verdad”, el “deber de recordar” y el “derecho de las víctimas a saber” (Joinet, 1997; Reittberg, 2005).

En el marco de este derecho a la verdad, se debe establecer que hay una manifestación propia de la víctima, en la que se espera que ésta acceda y conozca plenamente los actores que perpetraron el hecho victimizante, y los motivos que les llevaron a hacer tal cosa. Pero también, hay un componente colectivo, que obedece a la necesidad de esclarecer contextualmente el porqué de las violaciones

masivas y sistemáticas al Derecho Internacional Humanitario y a los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado.

Se debe pensar en la construcción de una memoria histórica compartida. La verdad es la base de la justicia.

Reparación

La justicia transicional establece distintas posibilidades de reparar integralmente a las víctimas, dependiendo, por supuesto, del tipo de afectación que éstas tienen en los distintos escenarios de conflicto, tal y como se constata en los “principios 16 a 25 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (Organización de las Naciones Unidas, 2004), originados en los trabajos de Van Boven y Cherif Bassiouni (Rettberg, 2005), en donde se establecen estándares internacionales que plantean los mecanismos, principios y objetivos de la reparación individual a las víctimas. Vale la pena señalar que la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se enmarca en dichos principios.

Angelica Rettberg (2005) establece que uno de los elementos centrales en la reparación es lograr llegar a la restitución, entendida ésta, como la capacidad estatal de devolver a la víctima a la situación previa al hecho victimizante, entendiendo que esa situación previa debe ser discernida de forma integral: derechos políticos, económicos y sociales.

Los mecanismos de reparación que debe diseñar el Estado, deben velar por atender integralmente a la víctima, garantizando condiciones económicas de subsistencia, estableciendo principios de reparación simbólica (centrados en la dignidad de la víctima) y permitiendo que haya un tránsito estable a una situación posconflictual.

No repetición

El elemento central de la justicia transicional está en generar garantías de no repetición y de prevención, tal y como lo establecen los principios de Joinet y los de Van Boven & Bassiouni, y en general giran en torno a garantizar una justicia fuerte y efectiva que minimice la percepción de impunidad y que disminuya el accionar delictivo de los actores ilegales; la minimización de las acciones armadas que realizan los grupos armados dentro de un territorio, y toda una serie de acciones integrales realizadas por el Estado para evitar la continuidad del conflicto y para prevenir las acciones que transgreda a los Derechos Humanos:

Las garantías de no repetición de las vulneraciones graves de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario son de tres clases: (1) medidas encaminadas a disolver los grupos armados paraestatales; (2) medidas de derogación de las disposiciones de excepción, legislativas o de otra índole que favorezcan las violaciones; y (3) medidas administrativas o de otra índole que deben adoptarse frente a agentes del Estado implicados en las violaciones. (p. 45).

Así, que cabe preguntarse: ¿Cómo garantizar la no repetición?, máxime cuando siguen presentándose el nacimiento de nuevos actores armados y las dinámicas del conflicto no parecen tender a desaparecer.

Aplicabilidad de la justicia transicional en Colombia

Las negociaciones de paz que ha entablado el Gobierno nacional con los diversos grupos al margen de la ley, buscan instaurar un proceso de justicia transicional en un contexto de conflicto, lo que conduce a pensar -como lo señala el profesor Rodrigo Uprimny (2006)- que nos encontramos en un “*proceso transicional sin transición*”, ya que los resultados pueden apuntar a una “*paz fragmentaria y parcial*”. De ese modo, a pesar de que uno o varios de estos actores armados decidan involucrarse en conversaciones de paz y comenzar a idear mecanismos transicionales, los demás actores persistirán en la guerra y, como tal, impedirán que

la transición de aquéllos sea completa y definitiva; tal y como lo han evidenciado los distintos procesos de negociación que se han desarrollado en el país.

En ese sentido, se debe velar porque las exigencias de verdad, justicia, reparación y no repetición sean observadas durante y después del proceso de paz, a fin de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto e impedir que dicha negociación se convierta en consecuentes actos de impunidad.

Por ello, se podría plantear que de acuerdo a los lineamientos propuestos, la llamada justicia transicional, prácticamente no se ha iniciado en Colombia, pues el conflicto armado continúa, y aunque se abrieron canales para su terminación, éstos son complejos y están en proceso de consolidación. La confianza y credibilidad del proceso emana de sus logros y del equilibrio que se logre entre justicia, verdad y caminos abonados para alcanzar la paz, a través de estrategias intermedias que contribuyen a lograr el objetivo de la justicia transicional en un clima de reconciliación (Mattes, 2012).

Los debates políticos y académicos que se han dado entorno a la aplicabilidad de la Justicia Transicional dan cuenta de unas luchas políticas muy necesarias, derivadas de la ausencia de consensos absolutos sobre el tipo de castigo que se debe impartir, sobre las formas de reparación o sobre las variables para definir quiénes son las víctimas reales. En particular, el debate sobre la responsabilidad del Estado en la violación sistemática de los Derechos Humanos o sobre el nivel de alternatividad que se le debe otorgar a las Farc en el momento de aplicar justicia. Planteamientos que abren el debate jurídico y político sobre otros mecanismos de aplicación de justicia y formas de asumir la reparación por parte del Estado (Rettberg, 2011).

En lo que sí parece haber un consenso es en que las fallas que se cometan en este proceso, pueden devenir en futuras confrontaciones y en una deslegitimación de las instituciones judiciales, militares y estatales en general. La Comisión

Colombiana de Juristas -CCJ- (2013), señala en estos términos esta necesidad:

Para que ese laudable propósito se convierta en realidad, es necesario que los derechos de las víctimas del conflicto armado sean garantizados adecuadamente. De no ser así, además de cometerse una grave e inadmisiblemente injusticia, se corre el riesgo de poner en peligro la estabilidad de la paz y dar lugar por el contrario a una intensificación de la violencia. Si el proceso de paz no está sólidamente sustentado en los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, quedará expuesto a sufrir múltiples, prolongados y demoleedores ataques jurídicos ante tribunales nacionales e internacionales. (CCJ, 2013).

Si bien la negociación implicará un proceso de aplicación transitoria de la justicia a los responsables de cada uno de los actores armados, ésta transitoriedad no puede pasar por encima de los marcos establecidos por la legislación internacional, ni por los principios constitucionales que rigen al sistema judicial colombiano; y de hacerlo exige unos consensos sociales muy fuertes, que legitimen decisiones políticas y jurídicas de tal naturaleza:

Reconocemos que el llamado Marco Jurídico para la Paz ha sido concebido con la mejor intención de facilitar dicha negociación, pero con toda consideración debemos decir que en este caso el remedio puede resultar peor que la enfermedad. Esta reforma constitucional autoriza al Estado para renunciar a la persecución judicial penal de violaciones de Derechos Humanos y de graves infracciones al Derecho Humanitario. (CCJ, 2013).

Como lo reconoce Alejo Vargas, los procesos de negociación y los debates políticos que de éste emergen, son un escenario ideal para poder discutir temas neurálgicos para las democracias que se quieren instaurar, reflexionando sobre el tipo de Estado que se debe conformar para garantizar plenamente la no repetición de las acciones victimizantes.

Conclusiones

Al realizarse el rastreo jurisprudencial a lo largo de la historia de Colombia, se constata que las experiencias de aplicación de los mecanismos de justicia transicional han sido usuales en la historia reciente del país. En los diversos procesos de negociación política que los distintos gobiernos nacionales han asumido, se han generado disposiciones normativas para poder avanzar en la solución pacífica de las confrontaciones.

A partir de esto se pueden señalar dos conclusiones generales puntuales: en primer lugar, la vocación y voluntad del Estado por resolver política y definitivamente el conflicto colombiano con los distintos grupos irregulares, evidenciado en los diversos procesos de paz que se han llevado a cabo con las guerrillas liberales, las Farc, Eln, Epl, M-19, Movimiento Guerrillero Quintín Lame y las Auc.

En segundo lugar, pone de presente que pese a los procesos de negociación exitosos (M-19, Epl, Auc, etc.) y a las transformaciones jurisprudenciales desarrolladas para afrontar dichas negociaciones (Ley 35 de 1982, Ley 77 de 1989, Ley 975 de 2005 y el reciente Marco Jurídico para la Paz) los niveles de violencia no han decrecido, y de hecho se presentaron situaciones tan críticas como los altos niveles de acciones violentas que se produjeron a mitad de la década de los noventas, en los que se incrementaron el número de secuestros, “tomas guerrilleras” a cabeceras municipales, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores, entre otros indicadores de violencia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011).

La tipificación realizada en este artículo, evidencia que una de las dificultades principales en el momento de consolidar la paz posterior a estos procesos de negociación, está en que las negociaciones se centraron en lograr el desarme y la desmovilización de los actores irregulares, sin dar el debido peso y atención a la construcción de verdad y justicia que lograran minimizar la percepción de impunidad; y que a su vez, sería determinante para otorgar legitimidad a los resultados políticos y judiciales de la negociación.

Como lo muestra la construcción tipológica realizada, se debe garantizar procesos de negociación -basados en instrumentos de Justicia transicional- que permitan un equilibrio entre verdad y olvido y entre justicia y perdón; garantizando que la sociedad se sienta realmente reparada, y para permitir procesos de reconciliación entre las partes, transitando a escenarios de pos conflicto.

Finalmente, queda planteado el debate sobre cómo avanzar en procesos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, en el marco de un conflicto que sigue activo, y que por ello sigue generando hechos victimizantes y afectación a la población civil –lo que a su vez deslegitima los Acuerdos de las negociaciones. Si bien, los fundamentos teóricos y conceptuales de la Justicia transicional están pensados para contextos de postconflicto, el reto de la sociedad colombiana es lograr consolidarlos en las circunstancias actuales.

Referencias

- Congreso de la República. (1982). *Ley 35/82*. Bogotá DC.: Congreso de la República. Recuperado de ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1982/ley_0035_1982.html
- Congreso de la República. (1989). *Ley 77/89*. Bogotá DC.: Congreso de la República. Recuperado de ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1989/ley_0077_1989.html
- Congreso de la República. (2005). *Ley 975/05*. Bogotá DC.: Congreso de la República. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1448/11*. Bogotá DC.: Congreso de la República. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Congreso de la República. (2010). *Ley 1424/10*. Bogotá DC.: Congreso de la República. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1424_2010.html

- Congreso de la República. (2012). *AL 01/12*. Bogotá DC.: Congreso de la República.
- Mattes, D. (2012) *Nunca más: Trials and Judicial Capacity in Post-Transitional Argentina*, Center for Democracy, Development and the Rule of Law.
- Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política. (2011, Diciembre). Justicia transicional, Marco legal para la paz. *Boletín N° 191*. Recuperado de: http://issuu.com/sf4w-icp/docs/boletin_191/1
- Rettberg, A. (2005). *Entre el perdón y el paredón: Preguntas y dilemas de la Justicia transicional*. Bogotá D.C: Universidad de los Andes.
- Rettberg, A. (2011). Reparación en Colombia: Un estudio de las necesidades y las expectativas de las víctimas del conflicto armado. En Restrepo, E. M. & Bagley, B. *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: Entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Rincón, T. (2010). *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*. Bogotá DC.: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G. (2011). Los límites del perdón. *Notas sobre la Justicia Transicional en Sudáfrica, Centroamérica y Colombia*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Teitel, R. (2003). Genealogía de la Justicia transicional. *Harvard Human Rights Journal*, 16, pp. 69-94.
- Uprimny, R. & Lasso, L. (2004). Verdad, reparación y justicia para Colombia: Algunas reflexiones y recomendaciones. *En Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá D.C.: Friedrich EbertStiftung -FESCOL-.
- Uprimny, R. & Saffon, M. (2005). Justicia Transicional y Justicia Restaurativa: Tensiones y complementariedades. En Rettberg, A. *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y Dilemas de la Justicia Transicional*. Bogotá DC.: Ediciones UNIANDES/ IDRC.
- Uprimny, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. En *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.



Colombia: Su agenda de seguridad y el Consejo de Defensa Suramericano (2002-2014)¹

Resumen

En el marco de las realidades que enfrenta Colombia en la región y como miembro de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-, ha surgido un interés particular en analizar el papel que ha mantenido y mantiene en materia de política exterior el país frente a la UNASUR y qué retos y oportunidades desde el Consejo Suramericano de Defensa se presentan para la seguridad regional. Desde los conceptos de seguridad y cooperación se presentará y advertirá que la política exterior colombiana no ha aprovechado los espacios de UNASUR en su lucha contra amenazas transnacionales que aquejan a la región y los temas de interés nacional que traspasan la frontera y amenazan con la estabilidad bilateral. Se caracterizará la política exterior de Colombia entre los años 2002 - 2014. De esta forma se analizará la agenda de seguridad del país, y se establecerán las diferencias frente a la agenda con los otros países miembros de UNASUR, para finalmente mostrar las implicaciones que la creación del Consejo Suramericano de Defensa tiene en la agenda de seguridad de Colombia y en el interés nacional.

Abstract

In the frame of the realities that faces Colombia in the region and as member of the Union of South American Nations -UNASUR- (acronym in Spanish), there has arisen a particular interest to analyze the paper that it has supported and supports as for exterior politics the country opposite to the UNASUR and what challenges and opportunities from the South American Advice of Defense they appear for the regional safety. From the safety concepts and cooperation it will appear and warn that the exterior Colombian politics has not taken advantage of UNASUR's spaces in his

Lorena Piñeiro Cortes²
Luis Guillermo Muñoz Angulo³

Recibido:
3 de agosto de 2014

Aprobado:
9 de diciembre de 2014

Palabras claves:
Política exterior de seguridad,
Consejo Suramericano de Defensa,
Colombia, UNASUR.

Keywords.
Foreign security policy, the
South American Council of Defense,
Colombia, UNASUR.

1. Artículo de investigación resultado del trabajo de grado "La Política Exterior de Colombia en materia de seguridad y el Consejo Suramericano de Defensa" presentado a la Maestría en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.
2. Candidata a doctora en Administración de la Universidad de Celaya de México. Magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente asociada a la Facultad de Estudios en Ambientes Virtuales de la Universidad EAN. Investigadora del Grupo de Investigación G3 Pymes de la Universidad EAN.
3. Magister en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Investigador de la Universidad Piloto de Colombia. Integrante del Grupo de Investigación en Estudios Regionales Latinoamericanos -GERL-

fight against transnational threats that they afflict to the region and the topics of national interest that penetrate the border and threaten with the bilateral stability. The exterior politics of Colombia will be characterized between the years 2002 - 2014. Of this form the safety agenda of the country will be analyzed, and members of UNASUR will establish the differences opposite to the agenda with other countries, finally to show the implications that the creation of the South American Advice of Defense has in the safety agenda of Colombia and in the national interest.

La política exterior de Colombia

Para entender la política exterior que ha trabajado Colombia en la última década es necesario revisar algunos aspectos históricos y generales del lineamiento que ha tenido dicha política. Colombia ha mantenido una postura de asociación, subordinada en la mayoría de los casos, con Estados Unidos que algunos llaman intencional y otros tildan de pragmática. Alfonso López Michelsen explica que en Colombia se produjo una catarsis tras el fenómeno de Panamá cambiando sustancialmente la apreciación que ésta tenía de su rol en el mundo. Tras este acontecimiento, Colombia no rechazó a Estados Unidos sino que por el contrario fomentó el diálogo y el acercamiento con este país, y constituyó una posición de inferioridad frente a este último (López, 1989), lo que generó una política exterior de sumisión y bajo perfil.

Algunos analistas internacionales como Arlene Tickner (2000), afirman que después de 1966, cuando Colombia estuvo bajo el gobierno de Carlos Lleras, la política exterior se empezó a alinear hacia otros puntos estratégicos y se enfocó hacia los países vecinos. Más adelante, en el gobierno de López Michelsen se evidenció claramente una “posición necesitada” de crear una distancia “amigable” con el país del norte en aras de construir nuevos focos que previnieran una eventual crisis, lo que evidenció una pérdida de hegemonía por parte de Estados Unidos. Posterior a este periodo presidencial, la política exterior de Colombia ha sufrido demasiadas fluctuaciones en razón de que cada gobierno ha llegado con una nueva ideología

que ha afectado la toma de decisiones, práctica considerada errática puesto que no ha permitido consolidar un proyecto coherente con el interés nacional de largo plazo, lo que evidencia la no existencia de una política exterior de Estado y se reduce a una política de gobierno que defiende intereses nacionales particulares, ello se traduce en una transgresión del interés nacional.

En gran parte de la historia de Colombia la construcción de la política exterior ha estado influenciada por las necesidades, políticas e intereses de la potencia del norte; Colombia se ha caracterizado por una dependencia tanto económica como política hacia los Estados Unidos, convirtiéndose así en un aliado importante en la región suramericana para los intereses norteamericanos, aspecto que indudablemente ha determinado el comportamiento y la toma de decisiones dentro del sistema internacional.

Tanto la política interna como la política exterior colombiana se han alineado a la política antiterrorista liderada por los Estados Unidos; la militarización de la política antidrogas de los Estados Unidos se extendió al caso colombiano, según el profesor Alcides Costa Vaz (2005), esencialmente al combate debido al reconocimiento de vínculos entre los grupos narcotraficantes y los grupos armados, particularmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc- y grupos de autodefensa ilegales, a los cuales se les atribuye la actividad por actos terroristas. Desde esta óptica los componentes y la dinámica del conflicto colombiano reflejan la interacción de distintos tipos de motivaciones, por un lado las presiones de origen doméstico y por el otro, actores y procesos presentes en el plano internacional.

Llama la atención también la falta de dinamismo en el manejo de la política exterior que ha tenido Colombia con respecto a otros espacios regionales en el mundo. El profesor Diego Cardona (2009), hace referencia a la escasa interacción que Europa y Asia han tenido con el país. A pesar de los avances en las relaciones comerciales y políticas que se han alcanzado últimamente en la materia con Europa con el Tratado de Libre Comercio -TLC-, suscrito

en junio de 2012, durante mucho tiempo se descuidaron por completo estas relaciones, lo que se constituye en un error debido a que unas fuertes relaciones comerciales con Asia y Europa generarían un notorio crecimiento en sectores productivos claves para el desarrollo económico nacional, además, una mayor cooperación en temas sociales, culturales y ambientales que hacen parte de la nueva agenda del sistema internacional, lo que desde el Neorrealismo Cooperativo se convertiría en un mecanismo para consolidar el concepto de seguridad tanto a nivel nacional como regional.

Asia, por su parte, tiene un papel menos importante para la política exterior de Colombia, a pesar de que desde 1995 Colombia ha mostrado interés de participar en el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico -APEC-, la participación del país en la iniciativa del Arco del Pacífico y la consecuente conformación de la Alianza del Pacífico en 2011. Sin embargo, la aprobación de su ingreso fue aplazada en varias oportunidades, a lo que los gobiernos colombianos no le dieron mayor importancia y esto generó la necesidad de ratificar tratados con Estados Unidos como si éste fuera el único actor clave para el cumplimiento de los objetivos de interés nacional colombiano. La dinámica comercial de China con América Latina durante la primera década del siglo XXI y la vocación de mirar al Asia Pacífico con la cual se integró la Alianza del Pacífico, han permitido que Colombia empiece a otorgar mayor relevancia a esa región en su política exterior.

Gobierno de Álvaro Uribe

En materia de política exterior, Colombia, durante el Gobierno de Álvaro Uribe mantuvo una posición de sumisión -que dejó establecida el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) frente a los Estados Unidos y que contribuyó al deterioro de las relaciones con sus vecinos, minimizando las posibilidades de ejercer una participación mucho más activa dentro del sistema internacional (Herrera, 2009).

Sin embargo, la política exterior de Colombia para el periodo 2002-2010 liderada por el

presidente Álvaro Uribe Vélez que se encuentra consignada en el documento denominado "Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad 2002-2006" del Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que:

La política exterior de Colombia ha buscado la participación activa del país en la construcción del nuevo orden mundial -mejorando la inserción en la comunidad internacional y la capacidad negociadora- sin olvidar la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004. p. 32).

Con base en esta afirmación se plantearon seis objetivos para el país: (1) Defensa de la soberanía nacional y el desarrollo integral de las fronteras; (2) La importancia de consolidar las relaciones bilaterales estratégicas; (3) La defensa y promoción de los intereses nacionales en el escenario multilateral; (4) Apoyo a las políticas del Plan Nacional de desarrollo en el ámbito internacional; (5) Mejora de la comprensión de la realidad del país en el exterior; y (6) Fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.

Estos seis objetivos de política exterior estuvieron subordinados al funcionamiento de política interna, en particular a lo que concierne al conflicto armado con las guerrillas y el narcotráfico, temas que se han internacionalizado al tiempo con la Política de Seguridad Democrática.⁴ Es la primera vez que un gobierno colombiano asume que la política exterior debe obedecer a prioridades de carácter interno, y en este caso como la prioridad ha sido la seguridad democrática, debe entenderse que ésta será la prioridad también en materia de política exterior (Cardona, 2009).

Así mismo, el conflicto y sus efectos han determinado la política exterior colombiana repercutiendo en sus relaciones con los países vecinos. La tipificación de la insurgencia como terrorista por parte de Colombia, implica que los

4. Véase: Presidencia de la República. (2002). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

grupos armados, particularmente grupos guerrilleros como las Farc, son tanto una amenaza regional como global. De ahí que se diseñara una estrategia antiterrorista consignada en el texto de *Política de Defensa y Seguridad Democrática* de la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional (2002), que involucra a los países vecinos en la lucha contra los actores armados, provocando la regionalización del conflicto en aspectos como el tráfico de drogas, armas y la presencia de actores al margen de la ley en territorios extranjeros. Por otra parte, del lado de los países vecinos, los fenómenos vinculados al conflicto, como el desplazamiento de civiles y actores armados que cruzan las fronteras han ocasionado la *securitización* de esos fenómenos en las agendas de política exterior de los países de la región (López, 2007).

Con respecto al tema de securitización antes mencionado, Diego Cardona (2009), sostiene:

El modelo de securitización (o securitización; es decir priorizar algunos temas como asuntos de seguridad) predominante en Colombia lleva casi indiscutiblemente a esa posición. Colombia, en esa perspectiva estaría asumiendo que no puede garantizar su propia seguridad sin el apoyo directo de los Estados Unidos. (p. 24).

Además de lo anterior, es decir, de la primacía de la política interior en el diseño de la política exterior, varios analistas como Ardila, Cardona y Tickner (2002), coinciden en que las características más representativas de la política exterior colombiana desde 2002 a la actualidad son: (1) La política internacional en su mayor parte es de Gobierno, no de Estado; (2) Baja profesionalización y especialización del servicio exterior colombiano; (3) Se desconocen actores diferentes a los estatales, como la sociedad civil, en la formulación y evaluación de la política exterior; (4) Diplomacia personalizada que depende más del funcionario de turno que de la respuesta institucional; (5) Falta de coordinación a nivel interinstitucional; (6) La tendencia al *Respice Polum*.⁵

La última característica referente al manejo de la PEC -la política del *Respice Polum*- se refleja en la dependencia frente a los apoyos provenientes de los Estados Unidos (Cardona, 2009), (Plan Colombia, Plan Patriota, prorroga ATPDEA, cooperación en materia de inteligencia militar, entre otros). Roberto González (2004), plantea al respecto:

[...] se observa que la marcada influencia de Estados Unidos sobre Colombia ha determinado los lineamientos de las políticas económicas, sociales y de seguridad del país. Basta con recordar la sujeción a la doctrina del *Respice Polum*, según la cual -desde comienzos del siglo XX- todas nuestras políticas de Estado y decisiones en materia de política internacional deberían estar sujetas a los lineamientos de la estrella polar del Norte (p. 264).

En cuanto a la relación que Colombia mantiene con América Latina durante este periodo 2002-2010 se puede decir que es evidente la debilidad en el manejo de la política exterior frente a la región y el deterioro de las relaciones con varios países del subcontinente; se mantuvo una política de contención especialmente con Venezuela, Ecuador y Nicaragua (Cardona, 2009). Las relaciones con Ecuador y Venezuela se agravaron tras la acción militar ejecutada por las Fuerzas Militares del gobierno colombiano en territorio ecuatoriano para dar muerte a alias "Raúl Reyes", importante cabecilla de las Farc, grupo armado "ilegítimo e ilegal" que asecha a Colombia.

Se distanció aún más de la región cuando rechazó la integración en el tema de seguridad con UNASUR, por tres razones a saber: (1) Colombia está en desventaja con los demás países por su lineamiento con Estados Unidos y el pensamiento ideológico de la mayoría de mandatarios de la región a diferencia de la Organización de Estados Americanos -OEA-; (2) Las diferencias conceptuales en temas de seguridad y defensa; (3) El no reconocimiento de la Farc como grupo armado irregular, ilegítimo e ilegal.

5. *Respice Polum*: concepto acuñado por el presidente Marco Fidel Suárez según el cual -desde comienzos del siglo XX- todas las políticas de Estado de Colombia y decisiones en materia de política internacional deberían estar sujetas a los lineamientos de la estrella polar del Norte.

Finalmente se aclararon las dudas y Colombia ingresó al Consejo de Defensa Suramericano.⁶ Sin embargo, quedó el “mal sabor” en los integrantes de este organismo referente a la política exterior de Colombia, situación que se agravaría en 2009 cuando el gobierno colombiano aceptó un acuerdo bilateral con Estados Unidos en donde se propuso compartir bases militares establecidas en Colombia para la supervisión y cooperación pacífica con la región.

Con Perú se hizo una excepción ya que las relaciones eran buenas entre los dos países y de ambos lados se respaldaron decisiones importantes en materia de política exterior. Frente a Brasil, Colombia ha adoptado una política de buenos amigos, ya que no desconoce la importancia y peso de este como actor líder en la región y en el sistema actual internacional (Cardona, 2009), coinciden en materia de percepción de amenazas como el narcotráfico, el secuestro y el crimen organizado.

Desde la llegada del presidente Uribe en el año 2002 se empezaron a realizar diferentes apuestas sobre el manejo que tendría respecto de la política exterior; para muchos, el mandatario se centraría en resolver los problemas de imagen de Colombia en el exterior y diseñaría estrategias para fortalecer las relaciones con los vecinos y con el resto de América Latina sin descuidar las relaciones con los Estados Unidos y buscaría cooperación con Europa y Asia. Sin embargo, lo que se reflejó fue más una política de Gobierno y no de Estado, donde primaban intereses diversos de diferentes actores al interior del país, más no un verdadero interés nacional que aportara al fortalecimiento de las relaciones relativas de poder dentro del sistema internacional.

Según la escuela Neorrealista de las relaciones internacionales, “el comportamiento y decisiones de los Estados están estrechamente asociados a las restricciones que provienen del sistema y es éste el que da forma a la acción estatal” (Evans & Newnham, 1998). En este sentido, la estructura actual del sistema de Estados está caracterizada por

la multipolaridad, donde el orden internacional se construye a partir de la anarquía como principio fundamental, las relaciones entre los Estados están sujetas a esta estructura y a las capacidades de poder relativo de los actores en el Sistema Internacional. Colombia es un Estado con poca influencia dentro del sistema, lo que ha hecho que supedite sus relaciones y su política exterior al fortalecimiento de lazos con la primera potencia del mundo, hecho que considera le ayuda a mantener la supervivencia del Estado y a preservar sus valores nacionales.

En un diagnóstico de la Política Exterior Colombiana realizado por Juan Manuel Galán (2007) se afirmó que ésta padecía de varias debilidades estructurales que no fueron atendidas por el gobierno de Uribe. Para Galán el principal problema radica en la inexistencia de un interés nacional conjunto, lo que presupone la existencia de intereses nacionales diversos por parte de diferentes actores nacionales que varían de acuerdo con el gobierno de turno que los impulse. En Colombia no existe una política de Estado, sino que por el contrario lo que ha existido es una política de Gobierno -sin ser ésta una característica única del gobierno Uribe, la falta de coordinación de la misma y una tendencia al *Respice Polum*, ésta última establecida por Marco Fidel Suárez presidente de la República en entre 1918 y 1921 (Ardila 2002).

Gobierno de Juan Manuel Santos

En la actualidad la política exterior colombiana enfrenta nuevos retos que han sido enfocados por el gobierno de Juan Manuel Santos en la búsqueda de cooperación e integración profunda, marcando una diferencia notoria entre el anterior y actual modelo, un diálogo amable basado en el respeto de las diferencias, tal como lo anunció el día de la posesión como Presidente: “Entendemos que sobre las diferencias ideológicas se impone el destino compartido de hermanos de historia y de sangre; nos unen propósitos comunes para trabajar por nuestra gente y por nuestra región” (Santos, 2010). Por un lado, existe la necesidad de mejorar las relaciones con los vecinos, relaciones que se vieron deterioradas en el anterior gobierno, pero también es notorio un avance en los procesos de integración

6. El Consejo de Defensa Suramericano -CDS- es un órgano de la UNASUR, creado en diciembre de 2008 con los objetivos de consolidar una zona de paz suramericana y construir una visión común en materia de defensa.

con otros espacios del ámbito internacional con los que Colombia había estado prevenida en las anteriores administraciones y por un largo periodo.

Los avances son evidentes en temas de seguridad y cooperación; es notorio el desprendimiento paulatino que se ha venido presentando en materia política y económica con Estados Unidos, la apertura de nuevos horizontes, sin descuidar las relaciones casi filiales que se mantenían anteriormente, y las ganas tajantes de enfrentar los desafíos de un mundo moderno y cada vez más globalizado, se reflejan en los planteamientos del presidente Santos: “pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro” (Santos, 2010).

Mejorar las relaciones con los países vecinos y con la región es una necesidad considerada de interés nacional - para estructurar una política de cooperación enfocada en combatir las amenazas del propio Estado y de la región, es así como se constituye en un eje central de la política exterior para Colombia en el periodo 2010-2014 (Trujillo, 2010), como se ha demostrado en apartados anteriores desde la teoría del Neorrealismo Cooperativo. De este modo, la política interna se aparta de la política exterior de la administración predecesora caracterizada por el “aislamiento” regional.

Esto podría llevar a inferir una política exterior menos alineada con los intereses de Estados Unidos, a partir de la búsqueda de la armonización de las relaciones con la región poniendo fin a los conflictos con Venezuela, Ecuador y Nicaragua, así como el protagonismo adquirido por la Unión Europea y Asia en la agenda internacional de Colombia.

Se aprecia un esfuerzo por identificar características e intereses en común tanto con sus antiguos aliados como con sus opositores para constituir una política exterior fuerte enfocada en el pragmatismo y la “política de la realidad” que ha caracterizado al actual gobierno a diferencia del dogmatismo ideológico que primó en por lo menos los últimos tres periodos presidenciales.

La relación con Perú, Chile, Brasil y Argentina son evidentemente amigables, fundadas ante todo en el respeto por las decisiones soberanas de cada Estado, de cooperación mano a mano en entrenamiento a gobiernos con la experiencia adquirida por sus propios conflictos internos y de invitación para adquirir y ostentar el protagonismo que necesita la región y que Colombia, en cabeza de Juan Manuel Santos, se perfila para liderar gracias al buen momento que atraviesa en temas económicos, el discurso pragmático y la oferta de un proyecto de gobierno con intereses nacionales prometedores y ambiciosos.

Al interior de la UNASUR se puede analizar el cambio evidente de tono que ha tenido Colombia frente a su política exterior ya que en el anterior gobierno, Colombia estuvo bajo la lupa de este organismo por un tratado de cooperación militar con Estados Unidos que se veía como una amenaza a la estabilidad regional y una intervención por parte de los países de Suramérica. Razón por la cual fue centro de atención. Mientras que en el actual gobierno, María Emma Mejía asumió las riendas de la Secretaría General de este organismo multilateral, dando un paso agigantado en la necesidad de tener una política exterior sobresaliente que marque un lineamiento de los intereses generales de la región, pero que a la vez signifique representar los intereses nacionales como infraestructura, seguridad, salud y temas del ámbito social, importantes en cualquier proceso de integración.

Se ve que la Misión de Política Exterior de Colombia en su informe de abril de 2010 dice que uno de los desafíos del próximo gobierno (gobierno de Juan Manuel Santos) será la defensa de los Derechos Humanos, en vista de algunos altibajos que ha tenido Colombia frente a este tema -bajo señalamientos a nivel internacional. Un año después del informe, el presidente Juan Manuel Santos se enfrentó a una situación prevista por la Misión en su informe cuando el gobierno de Estados Unidos, en cabeza del demócrata Barack Obama, le pidió tomar más medidas y acciones efectivas en pro de los Derechos Humanos y temas laborales como condiciones para la aprobación del TLC en el Congreso de Estados Unidos.

Colombia ha entendido que no se puede seguir jugando con una política exterior sin rumbo y enfocada primordialmente a la seguridad y lucha contra el terrorismo. Se evidencia la preocupación del actual gobierno en fortalecer las relaciones con países de las distintas regiones, tanto a nivel bilateral como multilateral, ampliando la agenda temática de la cooperación en materias económicas, sociales, tecnológicas y, por supuesto, en materia de seguridad. Lo anterior se pudo observar con el liderazgo regional por parte del país en la Cumbre de las Américas, la discusión sobre una nueva visión de la lucha contra el narcotráfico y su mención en escenarios que resaltan su dinámica económica como los CIVETS,⁷ así como su participación en la Alianza del Pacífico.

La estrategia de política exterior en el gobierno de Santos ha dado sus frutos poniendo temas de la agenda de seguridad nacional en el ámbito internacional tanto así que los Diálogos de Paz que adelanta el gobierno con el grupo guerrillero Farc en la Habana ha recibido el respaldo de los gobiernos de la región, así como declaraciones de respaldo de la UNASUR, de los presidentes asistentes a las Cumbres de las Américas y el Secretario General de las Naciones Unidas, llegando incluso a ocupar espacios importantes en la agenda de estos y en el que cuenta con aliados estratégicos como Venezuela, Cuba, Noruega y Chile.

Colombia en el Sistema Interamericano de Seguridad

Colombia suscribió desde su creación en el año 2008 y ha sido parte activa en todos los instrumentos del sistema interamericano de seguridad, a saber: miembro de la Junta Interamericana de Defensa desde 1942, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, la Carta de la OEA de 1948 y los cuatro protocolos de reforma: El Protocolo de Buenos Aires (1967), el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), el Protocolo de Washington (1992) y el protocolo de Managua (1993). Asimismo, firmó el Pacto de Bogotá de soluciones pacíficas

en 1948 y todas las convenciones mencionadas anteriormente.

Al mismo tiempo, en la historia de la institucionalidad de seguridad regional, se han desarrollado proyectos en materia de seguridad y defensa por parte de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y del Mercado Común del Sur -MERCOSUR-. Dentro de las propuestas que ha promovido la CAN en materia de seguridad están: La Declaración de las Galápagos o compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación del 18 de diciembre de 1989 y la Carta Andina para la Paz y la Seguridad del 13 de junio de 2002, por la cual se instituye una Zona de Paz en el territorio andino. En ambas iniciativas Colombia tuvo una participación determinante desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, adhiriéndose como defensor de las mismas. En julio de 2002 a la propuesta de la Carta Andina de Paz se le suman los miembros del MERCOSUR, Chile y Surinam y Guyana, en el marco de la II Reunión de Presidentes de Suramérica, consolidando así, la “Declaración de la Zona de Paz Suramericana”. Los temas que se acordaron trabajar en conjunto dentro de estos planes fueron el terrorismo, el tráfico de armas y drogas ilícitas, así como los patrones para responder en algún caso en donde se llegue a presentar una ruptura del orden democrático al interior de alguno de los miembros firmantes (Baqués, 2009).

Es algo paradójico que exista un marco institucional en materia de seguridad y defensa tan extenso como el hemisférico e incluso una declaración de paz por parte de todos los miembros de la UNASUR y que a la vez se hayan presentado enfrentamientos entre países, diferendos binacionales que pudieron amenazar la paz de la región tales como Venezuela y Colombia, Perú y Ecuador, entre otros conflictos diplomáticos entre países de la región.

Por otra parte, se encuentran estudios como el “Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad” realizado por la presidenta Michelle Bachelet en el año 2002, según el cual América Latina es la región que goza de mayor estabilidad estratégica en el mundo a partir de los años 80 y con más

7. Grupo de mercados emergentes compuesto por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

fuerza durante los años 90; esta estabilidad se ha caracterizado por elementos que aunque parezcan negativos, han sido de provecho para la seguridad regional, entre estos están la marginalidad estratégica de la región, el bajo índice de conflictos entre Estados y al interior de los mismos y al bajo índice en materia de gastos en equipamiento militar.

Esta situación de América Latina es compartida por la Comunidad de Naciones que la han catalogado hoy en día como una de las regiones del mundo con menores problemas en materia de seguridad, esto debido a que se ha conformado una estructura de valores comunes compartidos por potencias como Estados Unidos, que se precian de ser los líderes de la libertad y la democracia y grandes defensores de los Derechos Humanos, la libertad de comercio, crecimiento económico y desarrollo de la región. En términos generales, América Latina se ha sumado a la defensa de dichos valores y ha logrado un grado de estabilidad aparente dentro del subcontinente.

Por otra parte, en 2008 se presentaron algunos diferendos interestatales, en especial en los países de la Región Andina (Colombia, Venezuela y Ecuador) y a esto se suma el hecho de que han aparecido nuevas amenazas que se han insertado tanto en el sistema internacional como en el regional con más fuerza, generando tensiones que abarcan nuevas dimensiones debido a la cada vez más activa participación de la sociedad civil y organizaciones no estatales en las relaciones internacionales. Dentro de las nuevas amenazas que vienen afectando a la región se encuentran el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la degradación ambiental y las crisis migratorias, entre otros (Restrepo, 2009).

En los últimos años se han generado otras preocupaciones que derivaron en cierta tensión, aumentando la alerta de amenazas en la región. En primer lugar, el aumento de compras por parte de los Estados suramericanos tales como Venezuela, Brasil o Colombia de armamentos e insumos militares; en segunda instancia los roces entre los Estados que contaban entre sus prioridades la lucha contra el crimen y el terrorismo con el apoyo de Estados Unidos y aquellos que consideraban dicha

práctica como injerencia de este país en la zona (se observan claramente dos tendencias en la región: los primeros, alineados con la estrategia de firmas de TLC con Estados Unidos y los segundos, aquellos que conformaron la Alternativa Bolivariana para Nuestra América -ALBA-). Todos estos aspectos forman un escenario propicio para el surgimiento de nuevos conflictos y hacen que los Estados se sientan vulnerables frente a posibles amenazas a su soberanía e integridad territorial.

Consejo Suramericano de Defensa

En 2007 el Presidente de Brasil propone la unión de las Fuerzas Armadas americanas, idea que tras divagar fue convertida (2008) en el Consejo Suramericano de Defensa, que sería la primera idea de integración de defensa haciendo diferente a UNASUR de otros procesos de integración latinoamericanos como MERCOSUR y la CAN. Tras las crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela quedó en evidencia la necesidad de la creación de un organismo subregional que pudiera mitigar posibles crisis de defensa en la región ante la ausencia y reacción tardía de los organismos hemisféricos existentes, justificando así la necesidad de canalizar esfuerzos para conservar el merecido objetivo.

En la cumbre de UNASUR donde Luis Ignacio Lula da Silva, presidente de Brasil (2003-2010), propuso la creación de dicho organismo se recibió la aceptación de los Estados miembros menos de Colombia; el presidente Álvaro Uribe Vélez se negó y al pedir que se le tuviera en cuenta su objeción argumentó que la situación de Colombia era diferente a la de los demás países porque no podía dar beligerancia a una guerrilla que amenazaba seriamente a la seguridad del país, considerando que no era un grupo revolucionario con ideales claros sino un grupo armado, ilegítimo e ilegal, que no tenía ningún objetivo a diferencia de los demás países donde habían surgido guerrillas parecidas en razón de dictaduras. Esta posición se puede explicar desde el lineamiento bilateral que primó en Colombia durante la administración de Álvaro Uribe Vélez con Estados Unidos. Colombia consideró que ya existían organismos como la

OEA y el Consejo de Seguridad de la ONU y que no se debía crear un nuevo organismo quitando funciones a un organismo que ya existía con su poder “legal y legítimo”. Evidentemente, el gobierno Colombiano temía que, primero, se le quitara poder de intervención en América Latina a Estados Unidos y segundo, porque la OEA estaba claramente influenciada por los intereses del país del norte y que podría recibir beneficios de dicha situación mientras que en el CSD por no pertenecer al mismo, estaría en clara desventaja.

A partir del 2008 la iniciativa del gobierno del presidente Lula se cristalizó a través de su Ministro de Defensa Nelson Jobim, quien emprendió una gira en la búsqueda de apoyo para que fuese creado el Consejo Suramericano de Naciones en ocasión de la cumbre de UNASUR, no sin antes entablar conversaciones con el gobierno de los Estados Unidos al presentar su propuesta ante la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, quien manifestó que no solo no tenía problemas con la propuesta de la creación del CSD, como confiaba en Brasil para lograrlo. El gobierno de Estados Unidos recibió a Jobim para la presentación de su ponencia en La Junta Interamericana de Defensa -JID- sobre la naturaleza del CSD, para lo cual Jobim hace referencia a la no intervención de Estados Unidos en la iniciativa de Brasil proponiendo que esa sería la mejor forma de que Estados Unidos apoyara el proceso (Moreira, 2011).

En esos primeros pasos del CSD, sólo Colombia en el gobierno de Álvaro Uribe mantuvo su voto desfavorable a la creación del organismo, sugiriendo que se creara un grupo de estudio integrado por representantes de las cancillerías y los ministerios de defensa de cada país vinculado. El principal argumento para no apoyar la creación del consejo era la falta de compromiso de la región en torno a combatir el terrorismo, ya que era su baluarte en los lineamientos de política exterior basados en el *Répice Polum*.

En ocasión de la no participación de Colombia en el CDS y con la oportunidad del viaje del presidente Lula al país, el presidente Colombiano manifestó que su país integraría el CSD mediante la

aceptación de tres condiciones por los otros países: (1) Las decisiones en el seno de una organización de esta naturaleza se adoptarán por consenso; (2) En la constitución del organismo debería haber un reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país; (3) Declaración expresa de rechazo a todas las organizaciones violentas y/o fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen.

Los planteamientos del gobierno colombiano fueron aceptados haciendo especial énfasis en el rechazo a fuerzas irregulares ya que esta última está expresa en la relación de principios según los cuales el CSD actuará y que se encuentran vigentes en el Consejo para lo cual hace referencia de la siguiente manera expresa: “reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a las amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normatividades nacionales”. De la misma forma, rechaza la existencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera que sea su origen (Moreira, 2011).

El liderazgo de Brasil tuvo éxito, el 16 de diciembre de 2008, los países sudamericanos se reunieron en una cúpula extraordinaria de la UNASUR, en Bahía, Brasil, y decidieron la creación del Consejo de Defensa Suramericano como un órgano “de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”. Dando especial relevancia a la estructura del mismo en donde tuvieron amplia participación las Ministras y los Ministros de Defensa de los países sudamericanos miembros, seguidos de la participación de representantes de Ministerios de Relaciones Exteriores los cuales se hicieron presentes en las delegaciones nacionales, que fueron compuestas por altos funcionarios de cada Cancillería. El CSD contó también con una instancia ejecutiva, integrada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa. La Presidencia del CSD se quedó a cargo del Ministro de Defensa del país que ocupaba, de forma temporaria, la Presidencia de la UNASUR (Moreira, 2011).

Dentro de los objetivos trazados por el CSD se han llevado a cabo reuniones de ministros y ministras de Defensa del Consejo suramericano (CDS) de la UNASUR en los cuales se han mantenido los objetivos del CSD, siguieron la propuesta original de Brasil y están expresados en el artículo cuarto del documento constitutivo del CSD y que apuntan a lo siguiente: (1) Consolidar a América del Sur como zona de paz; (2) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y Caribe; (3) Generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa.

Reuniones y planes de acción del CSD

En la Primera Reunión de Ministros y Ministras del Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR celebrada el 9 y 10 de marzo del 2009 en Santiago de Chile se ratificaron los propósitos de construir una zona de paz y cooperación, el respeto a la soberanía, la inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos, la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales.

También se rechaza, la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen. Así mismo impulsar el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la UNASUR a través de la ejecución del Plan de Acción 2009-2010, que desarrolló cuatro ejes o lineamientos que, a su vez, contenían una serie de iniciativas específicas. Estas iniciativas contenían políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa, y formación y capacitación para todos los estados miembros del acuerdo.

En la Segunda Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo Suramericano de Defensa celebrada en Guayaquil el 6 y 7 de mayo de 2010 se acordó remitir a los ministros de relaciones exteriores

las medidas a adoptar frente al marcaje y rastreo de armas, acciones conjuntas para combatir el terrorismo, las propuestas para evitar la posible ruptura del orden constitucional y las posibles instituciones a implementar dentro del marco de los futuros órganos de la UNSAUR. Por otra parte la creación del Centro de Estudios Estratégicos de defensa, la promoción de la transparencia en gastos de defensa y el estudio de los mismos en aras de la consecución de unos datos objetivos para lograr equidad e igualdad en los mismos y la aprobación del conjunto de procedimientos de aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad de conformidad con el mandato de la Resolución de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, de 27 de noviembre de 2009.

En la III Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano se consolidaron y revisaron los acuerdos binacionales en materia de seguridad y defensa como también se hizo énfasis en la inequidad de las inversiones militares en cada uno de los países miembros y la ampliación del espectro político en aras de consolidar una zona de paz y de cooperación ante las distintas amenazas a la seguridad en el mundo actual “La visión común en materia de Seguridad y Defensa es un requerimiento fundamental para que América del Sur se convierta en un espacio político caracterizado por dar soluciones pacíficas, la disminución y homologación de los gastos militares, la colaboración en desastres naturales y el establecimiento de una zona de paz” señaló el ministro Thorne (2010).

En la IV Reunión Ordinaria del CDS se presentó el informe del grupo de trabajo encargado de elaborar la metodología para establecer el mecanismo de transparencia de inventario militar y al encargado de elaborar el “Protocolo de paz, seguridad y cooperación”, dos puntos relevantes para la construcción de la confianza y la seguridad de la región. Argentina presentó su propuesta de “Diseño, desarrollo y producción regional del avión de entrenamiento básico-primario UNASUR I” cuya concreción significa un avance importante en la coordinación de la industria de la defensa, adaptándola a las realidades que enfrenta la

región, utilizando estos avances en fines concretos y de manera conjunta. Ecuador propuso la creación de la Escuela Suramericana de Defensa con el fin de afianzar una identidad regional en la formación y los aspectos académicos de seguridad y defensa que respete las particularidades y aliente las potencialidades de cada país miembro. Se planteó la defensa de los recursos naturales de la región frente a la amenaza extra regional que afectan a Suramérica como una zona de paz.

En la V Reunión Ordinaria del CDS los mayores avances se presentaron con el anuncio de la finalización de estudios referentes a la creación de la Escuela Suramericana de Defensa – ESUDE cuyo resultado explicó la viabilidad de su puesta en marcha; la ratificación del interés para intensificar las acciones regionales de Ciberdefensa como una respuesta a las reales amenazas que enfrentan los Estados en el mundo virtual; la autorización de la publicación del Registro Suramericano de Gastos en Defensa 2006-2010 y la instrucción para presentar el registro de 2010-2013; y la exhortación a la conclusión del Protocolo de Paz, seguridad y Cooperación de UNASUR que garantiza la consolidación de cooperación regional y aumento en los niveles de confianza en materia de defensa entre los países miembros.

Colombia en el contexto del Consejo de Defensa Suramericano

La evolución política de las relaciones internacionales conlleva a nuevos planteamientos sobre los conceptos de seguridad y a los efectos sinérgicos de integración que ésta genera, es decir los tratados de cooperación⁸ se hacen más importantes en un mundo cada vez más multipolar y subyacen a una necesidad de los Estados para preservar el interés nacional ante las múltiples amenazas que estos tienen y con el fin de preservar una identidad y un poder en el escenario global. También cabe destacar que estos acuerdos son complementarios

con otros temas importantes como el comercio, el desarrollo de la infraestructura y la competitividad necesaria con otros bloques en un mundo cada vez más interdependiente en donde se relativiza la capacidad y los recursos como opción para destacarse en el concierto internacional y generar una posición de respeto por los demás actores del sistema.⁹

Específicamente en el tema de seguridad y como un complemento de muchas acciones coordinadas entre los Estados, algunos países de la región suramericana advirtieron sobre la vigencia de un cuadro de amenazas a la seguridad en la región y la necesidad de respuestas concertadas entre los Estados tal como está implícito en declaraciones de la UNASUR donde se destacan algunos antecedentes de la misma:

[...] La evolución política de las relaciones internacionales en el hemisferio occidental durante los primeros años de la década de 2000 generó un ambiente propicio para un proceso de reevaluación de los mecanismos de integración vigentes hasta mediados de la década. (Jobim, 2011).

Mientras se extendía una percepción generalizada sobre un estancamiento relativo de los avances de mecanismos multilaterales y la agudización de diferencias dentro de la región, instituciones de estudio y órganos estatales en diferentes países identificaron que estas nuevas amenazas debían ser combatidas con nuevos esquemas de cooperación, con estructuras mucho más sólidas de las que venían trabajando, donde existiera voluntad política de los Estados para respetar la institucionalidad y poder ejecutar proyectos concretos que coadyuven a lograr objetivos comunes de interés nacional. (Jobim, 2011).

8. Siguiendo a Vargas (2010): “[...] en este, como en otros aspectos de la seguridad internacional, establecer equilibrios y mecanismos de cooperación –no de subordinación– puede resultar un desafío importante. integrar las dimensiones jurídicas ayudaría a delimitar los espacios o ámbitos de la seguridad también como campos jurídicos especializados, incluir dentro de sus jurisdicciones a las instituciones de justicia correspondientes (en los ámbitos nacional, regional y mundial) y a actuar en concordancia [...]”.

9. Según Guillermo Fernández (2011) “[...] Los nuevos escenarios globales, otorgan una vigencia renovada a la integración regional por tres razones fundamentales. Primera, porque la integración es un instrumento único que permite a los países estar mejor equipados para enfrentar los desafíos globales y construir un marco común de acciones colectivas para tratar con ellos. Segunda, porque muchas de las tareas pendientes del desarrollo competitivo de América Latina solo pueden ser abordadas de manera exitosa con acciones colectivas y con instrumentos de carácter regional. Y tercera, porque la gestión de aquellos aspectos en los cuales el continente es jugador relevante en el panorama mundial requiere mucho trabajo conjunto entre los países para sacar el máximo provecho de esa condición o defender sus intereses comunes frente a otros bloques regionales [...]”.

Suramérica es una región que se caracteriza por la inequidad, altos grados de pobreza y violencia, características que han venido haciendo que se gesten amenazas al interior de los Estados, como el narcotráfico, la delincuencia común, el tráfico de armas y personas, entre otras. En este contexto globalizado, estas nuevas amenazas no distinguen entre países y traspasan fronteras, lo que las hace mucho más fuertes y a la vez más difíciles de combatir.

Dentro del proceso integracionista suramericano, Colombia ha tenido que enfrentar problemas de orden interno, como el conflicto armado que mantiene hace ya más de 50 años, los cuales han limitado la capacidad del país para diseñar una política exterior coherente con los intereses nacionales del país y su capacidad de interactuar y de tomar el mayor provecho de procesos de integración y cooperación como el de la CAN. Como ya se mencionó, durante el gobierno anterior la posición de Colombia no fue coherente frente a las nuevas propuestas hechas en la región en materia de cooperación y seguridad debido a que su principal interés en el tema no fue lo que competía a la seguridad externa o regional, sino que por el contrario la mayoría de sus decisiones de política exterior se determinaron por las necesidades de la seguridad nacional, siendo esta posición válida pero en contravía a lo que se venía proponiendo en la región. Por fortuna, la nueva política exterior del actual gobierno, ha venido corrigiendo esta situación y ha logrado que el país restablezca sus relaciones con los países vecinos y se reintegre a las políticas de seguridad y cooperación que se desarrollan en la región, asumiendo un papel protagónico que le permitirá al país enfrentar con éxito las nuevas amenazas a nivel nacional e internacional.

Los problemas de seguridad que afronta en la actualidad el Estado colombiano sirven de base para explorar varias de las dimensiones de los problemas de seguridad global. En el contexto del orden internacional y la gobernabilidad, la crisis interna del país refleja dos características representativas de la coyuntura de inseguridad a nivel mundial, por un lado lo referente a estados

débiles¹⁰ y por el otro, a la frecuente interacción entre los temas de seguridad doméstica y seguridad internacional (Mason, 2000). Este último aspecto se ha visto reflejado en la internacionalización del conflicto colombiano, traspasando fronteras no solo a nivel regional, fundamentalmente en el plano del tráfico de drogas y de armas. Que el conflicto colombiano traspase fronteras implica que el Estado colombiano no sea el único afectado por la inseguridad doméstica, ya que a su vez temas como el narcotráfico, la violencia, el tráfico de armas y el desplazamiento perturban la seguridad regional. “El crimen organizado (interno) se termina extendiendo a la esfera internacional por medio de las alianzas con grupos ilegales locales significando una potencial amenaza para los países vecinos, tal como lo hizo la guerrilla de las Farc en América Latina” (Pataquiva, 2009). Por este motivo se hace necesario buscar mecanismos de cooperación regional que apoyen el proceso interno de seguridad y ayuden a preservar la supervivencia del Estado colombiano.

Los temas en concreto en los cuales los miembros de UNASUR y del CDS decidieron poner sus esfuerzos y que competen a Colombia se encuentran en la Resolución del Mecanismo de Medidas de Confianza. Inicialmente en el campo de sistemas de defensa, donde quedó convenido que se desarrollará un mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR de los textos integrales de los acuerdos de cooperación intrarregionales y extra regionales en materia de defensa y seguridad una vez aprobados, incluyendo los objetivos generales, alcance y vigencia de los mismos, así como el registro de adquisiciones y transferencias de armas y equipos. Dicho mecanismo, a solicitud de la parte notificante, respetará el principio de confidencialidad (UNASUR, 2009).

Este tema en especial ayudó a distensionar los ánimos que habían provocado roces y conflictos entre Colombia y sus vecinos entre el 2008 y el

10. Como Estados débiles, Ann Mason (2000), identifica a aquellos Estados que no controlan la totalidad de su territorio ni de su población dentro de su jurisdicción; la capacidad política del aparato del gobierno central es limitada, incapaz de suministrar seguridad o de cumplir con sus funciones reguladoras básicas; el poder del Estado es insuficiente para responder adecuadamente a las amenazas a su soberanía. Mason propone que la crisis básica de seguridad al interior del país es consecuencia de la debilidad del Estado y de su progresivo deterioro en la última década.

2010, genera mayor confianza para los miembros del acuerdo ya que se supone total transparencia y fluidez de la información, así mismo, implica para Colombia menores roces con sus vecinos y menores percepciones de amenazas para su seguridad nacional y a su vez acepta la cooperación extra regional en materia de seguridad, aspecto que preocupaba sobremanera al gobierno colombiano debido al tema del acuerdo con los Estados Unidos.

Otra preocupación para el Estado colombiano era que se llegase a generar una posible carrera armamentista en la región, en especial el aparente incremento del gasto militar hecho en el último año por Venezuela. En este campo la Resolución convino que los Estados miembros de UNASUR presentarían un informe sobre gastos de defensa del ejercicio fiscal precedente, sobre la base de las categorías enunciadas en el “Instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares”, de las Naciones Unidas, se enviarían los presupuestos de defensa de los últimos cinco años al CDS, en forma gradual y se informaría sobre el presupuesto nacional de defensa en todas sus etapas: formulación, aprobación, ejecución y control y homologar la información por parte del CDS sobre los gastos de defensa para establecer una medición estandarizada de los mismos. Esto en parte ha permitido que el Estado colombiano pueda extender su política de seguridad “blanda” frente a la amenaza externa, pues le da cierta confianza y le permite desplegar su diplomacia en los organismos de integración.

Con lo que respecta al conflicto entre Colombia-Venezuela y Ecuador debido a actividades militares realizadas dentro y fuera de sus territorios, se llegó al acuerdo de que se notificaría, con antelación, a los respectivos países miembros limítrofes y a la UNASUR, cualquier maniobra, despliegue o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado y oportunamente, tan pronto como sea posible, y los no planificados que se realicen en las zonas fronterizas en cuanto a número de efectivos, ubicación respecto a las fronteras, naturaleza y cantidad de equipo que se llegase a utilizar. Es importante destacar que a solicitud de la parte notificante, las partes notificadas respetarán la estricta confidencialidad de la información.

Así mismo, se llegó al acuerdo de que se notificaría a UNASUR el desarrollo de ejercicios militares sea con países regionales o extra regionales, de igual forma para generar un ambiente de mayor confianza en la región y que no se volvieran a presentar inconvenientes entre las partes como los ocurridos en marzo del 2008 por parte del Ejército colombiano en territorio ecuatoriano tras una ofensiva contra las Farc. Este panorama se ha venido implementado con mucha más convicción desde la llegada del presidente Santos al poder y ha permitido mantener unas relaciones más fluidas, cordiales y de cooperación entre todos los países de la región.

Dentro de las medidas en el ámbito de seguridad que competen especialmente a Colombia, se convino desarrollar y perfeccionar sistemas nacionales de marcaje, rastreo de armas y activa colaboración entre los Estados miembros de UNASUR en la aclaración de casos de desvíos, contrabando y usos ilegales de armas bajo su custodia o provenientes de su territorio, sobre lo cual se informará periódicamente a UNASUR, y más importante para el país fue que se acordaron adoptar las medidas necesarias para prevenir e impedir la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejerzan la violencia cualquiera que sea su origen, a la vez que los Estados deberán abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a las organizaciones o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo. De esta forma se podrá contar con más apoyo en temas que preocupan tanto al país como el tráfico de armas y droga y el combate a grupos guerrilleros que atentan contra la seguridad del Estado colombiano.

Con base en lo anterior se puede afirmar que el CDS, en sus planeamientos, propende por el interés regional, coincidiendo en buena medida con los intereses que en materia de seguridad expresa Colombia, sin ir en detrimento de su soberanía y por el contrario desarrollando mecanismos que afectan de frente el problema de seguridad nacional.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos, principios y lineamientos aprobados por el CSD, se

requiere el rigor y el compromiso político de sus miembros que además de vigorizar los procesos de integración entre ellos, fortalezcan a la vez el proceso de consolidación del Estado Nación. Se aprecia en la historia suramericana que la mayoría de iniciativas de integración y de cooperación no han progresado por la debilidad de los aparatos estatales, haciendo que no haya claridad sobre cuáles son los verdaderos intereses en beneficio de la nación, exista poco progreso social y no se pueda mantener una institucionalidad que sirva de sustento para la integración regional.

Conclusiones

Los retos coyunturales que plantea el mundo actual en pleno auge de la liberación de fronteras imaginarias y el avance cada vez más firme y seguro hacia la constitución de lo internacional exigen que en las decisiones y acciones de los gobernantes sea necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales-, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional (Santos, 2010).

El presidente Álvaro Uribe Vélez había dejado en vilo la política exterior de Colombia apegándose al *Respice Polum* y el discurso fundado en el dogmatismo ideológico que lo caracterizó. Sin ser esta una apología a Juan Manuel Santos, parece que su política ha pretendido desde el comienzo, el desarrollo de una política exterior “moderna” enfocada en el restablecimiento de las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, impulsando el liderazgo de la región, para de esta forma mantener las relaciones estables y avanzar en la apertura de nuevos frentes que no se habían explorado, diversificando las relaciones, la política y el comercio.

Como consecuencia de la relación bilateral durante la última década con Venezuela, presentó distintos momentos críticos, incluso de rupturas en los diálogos diplomáticos entre ambos países a raíz de las diferencias de tinte político e ideológico que estiman los mandatarios involucrados; dichas discusiones con Venezuela redundaron en las

diferencias con Ecuador, las críticas de Bolivia y Honduras, conllevando a un aislamiento regional, crisis que como se decía antes, dio paso a un nuevo ambiente regional con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de la República de Colombia.

Frente a Perú y Chile, Colombia le apuesta a mantener una relación mucho más fluida, teniendo en cuenta los avances que han tenido éstos países en materia de integración, desarrollo, seguridad y liderazgo regional. Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, busca profundizar la integración económica y de cooperación. Con Chile existe una gran simpatía debido al parecido de orden ideológico y político mientras que con Perú es todo un reto debido a la caracterización del actual gobierno en donde se plantea una relación fundada en las diferencias (Santos, 2010). Con Brasil, Colombia desde el gobierno de Uribe pretendió un acercamiento en cooperación, esta política se ha reforzado en la administración de Santos en primer lugar porque la lucha de Brasil por unir la región ha sido fructífera y en segundo lugar porque Colombia tiene mucho que ganar en cooperación con el país cuyo liderazgo marcó una pauta en la región.

Esto es lo que se ha considerado la “nueva política exterior de Colombia” que ya ha dejado logros y amplio reconocimiento como presidir el Consejo de Seguridad de la ONU, el buen clima en las relaciones con Venezuela y Ecuador, el avance en la integración con Perú, Chile y México, el destrabe en el Congreso de Estados Unidos del TLC con el país del Norte, la apertura de nuevas embajadas enfocadas en el APEC, la Secretaría General de la UNASUR. Por todo lo anterior, se hace necesario seguir trabajando en -reestructurar la política exterior colombiana. Los intereses nacionales deben coincidir y hacerse compatibles con los compromisos adquiridos frente a la comunidad internacional (Fernández, 2011).

Es importante resaltar que estos nuevos espacios de cooperación e integración como la UNASUR y el CSD plantean nuevos retos desde las políticas internas de los Estados, quienes deben estar dispuestos a sincronizar lo interno con lo externo, con la disposición estratégica de identificar

intereses comunes con los otros países del sistema internacional, es tratar de pasar de un *Respice Polum* a un *Respice Similia* y un *Respice Omnia*, es decir, proyectar las acciones de política exterior hacia los semejantes, y también a todos los otros países como eventuales futuros socios. Así pues, poniendo de referente las políticas de seguridad regional y los intereses para Colombia es clave reflexionar sobre qué:

La propuesta de conformación de un Consejo de Defensa Sudamericano, permite recrear un espacio de reflexión y debate en el que las políticas nacionales de defensa son vistas no sólo como parte integral de un proyecto de construcción de desarrollo justo e inclusivo, sino, además, pueden ser visualizadas como un espacio concreto de consolidación de la integración política y militar entre los países sudamericanos de cara a uno de los desafíos más críticos que el Siglo XXI plantea a nuestra comunidades: la construcción de una gran Nación Sudamericana que pueda consolidar definitivamente nuestra soberanía política y nuestra independencia económica. (Lahoud, 2008)

Espacios como UNASUR y el CSD son ambientes frescos que no se han aprovechado completamente en la región. Una política basada en una exigente agenda de seguridad nacional y transnacional frente a este organismo prometedor, contribuiría en la consecución de logros que conllevarían a lograr las metas y objetivos propuestos desde el interés nacional. Colombia es un país que tiene los recursos para posicionarse como líder regional y avanzar en el desarrollo económico, eso depende del buen manejo que a éstas se le dé, aspecto que aún merece de bastante esfuerzo y trabajo para conseguir los mejores resultados.

Referencias

- Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A. (2002). *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Baqués, J. (2009). *El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Cardona, D. (2009) *Política exterior colombiana, ¿De la subordinación a la autonomía? En publicación*: IEPRI, Instituto de Estudios Político y Relaciones Internacionales, UNC, Universidad Nacional de Colombia: Colombia. Septiembre - Diciembre. 1988. Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2005.pdf>
- Carvajal, L. y Amaya R. (2005). *La Política Exterior de la Administración de Uribe (2002-2004): Alineación y securitización*. Universidad Externado de Colombia: Cuadernos del CIPE, 5-69. Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno de Uribe. OASIS: 11, 135-149.
- Costa, A. (2005). "El conflicto colombiano: Una perspectiva global". En Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC.
- Evans G & Newnham J, (1998) *The Penguin Dictionary of International Relations*. Penguin, London from www.ft.com Read more: <http://socyberty.com/history/the-internal-problems-of-vietnam-as-cause-and-consequence-of-the-wars-course-and-outcome/#ixzz1RXPSoC6>
- Fernández, G. (2011). *Mirar al Universo, Retos y perspectivas de la política Exterior de Colombia*. Universidad del Rosario
- Galán, J. (2007) *Diagnóstico de la Política Exterior Colombiana – una visión desde el Senado de la República*. Colombia Internacional: Enero-Junio de 2007, p. 164-178
- González, R. (2004). *La Política Exterior de*

- Colombia a Finales del Siglo XX. Teoría y práctica de la investigación y desarrollo* vol. 12, n° 2. Págs. 258-285.
- Herrera, B. (2009). *La Ausencia de una Política en las Relaciones Exteriores del Estado Colombiano*. Revista Javeriana, *Horizonte de la Política Exterior*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Jobim, N. (s.f.). *Iniciativa Política de Brasil. Desarrollo del núcleo de asuntos estratégicos y promoción de una propuesta*. Consejos Suramericano de Defensa. Recuperado el 01 de junio de 2011 en http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115%3Ainiciativa-politica-de-brasil-desarrollo-del-nucleo-de-asuntos-estrategicos-y-promocion-de-una-propuesta-por-nelson-jobim&catid=38%3Aantecedentes&Itemid=186&lang=es
- Lahoud, G. (2008) *“Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Quo vadis?”*. Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICet) Buenos Aires, recuperado en http://www.cienciayenergia.com/Contenido/defensa_seg_rmn/pdf/_gol_def.pdf.
- López, A. (1989). *“La cuestión del Canal desde la secesión de Panamá hasta el Tratado de Montería”* en Nueva Historia de Colombia Vol. I, comp. Álvaro Tirado Mejía., Bogotá: Planeta, 145-186.
- López, M. (2007) Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia, *Revista Colombia Internacional*, Enero-Junio de 2007, Páginas 136-151.
- Moreira, Á. (2011) *Consejo Sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa*. Recuperado el 01 de junio de 2011 en <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf>
- Pastrana, E. (2010). *La política exterior colombiana en materia de integración*. Comentario Internacional. Bogotá.
- Pataquiva, G. (2009) *Crimen Organizado en América Latina y Seguridad*. Specto (En línea). Edición 09 de enero – abril de 2009. Disponible en <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/pdf/EXTERNA-Seguridad.HemisfericaNo6.pdf>
- Patiño, D. (2005) *“A propósito de un consejo consultivo en defensa de la seguridad regional: ¿inspiración o sapiencia?”* en *Revista Derechos y Valores*, Publicación Volumen VIII, n. 16, jul-dic 2005.
- Restrepo, C. (2009) *La Nueva Seguridad Hemisférica*. Bogotá: Fundación seguridad y democracia.
- Santos, J. (2010) *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón*. Sistema informativo del gobierno. Recuperado el 7 de agosto de 2010 en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Tickner, A. (2000). *Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia*. *Colombia Internacional*, 49-50, 39-61.
- Trujillo, L. (2010) *La política exterior en el gobierno de Juan Manuel Santos*. Observatorio de Política y estrategia en América Latina. Recuperado el 10 de agosto de 2010 en [http://www.opeal.net/files/La%20pol%C3%ADtica%20exterior%20en%20el%20gobierno%20de%20Juan%20Manuel%20Santos\(3\).pdf](http://www.opeal.net/files/La%20pol%C3%ADtica%20exterior%20en%20el%20gobierno%20de%20Juan%20Manuel%20Santos(3).pdf)
- Unasur. (2014) *V Reunión Ordinaria del Consejo Suramericano de Defensa. I Declaración de Paramaribo*. Recuperado el 20 de febrero en <https://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/023e75ad-f723-4e73-9cc5-105ad2d40b0d/UNASUR-CS-DFS-DEC-14-0001.pdf>



Relación entre terrorismo y las nuevas guerras en la doctrina de seguridad de los Estados Unidos¹

Resumen

El artículo explora el problema del terrorismo desde sus orígenes hasta su concepción moderna. Se sostiene la tesis de que el terrorismo no es un fenómeno nuevo, y que las formas particulares que ha tenido, desde la antigüedad hasta nuestros días, son el resultado de la adaptación táctica de los grupos sociales que lo han practicado. El texto está dividido en dos partes: (1) construcción de la noción de terrorismo como amenaza; y (2) configuración del nuevo terrorismo. Se concluye que los Estados asumen una noción de terrorismo para tomar determinadas acciones políticas. En la actualidad, el terrorismo se practica desde posiciones ideológicas muy heterogéneas, según las vertiginosas dinámicas de la era de la globalización.

Abstract

The article explores the problem of terrorism from its origins to modern conception. The thesis that terrorism is not a new phenomenon and the particular forms it has had, from antiquity to the present day, are the result of tactical adaptation of social groups that have practiced it holds. The text is divided into three parts: (1) construction of the notion of terrorism as a threat; and (3) configuration of the new terrorism. We conclude that States assume a notion of terrorism to take certain political actions. Today, terrorism is practiced from very heterogeneous ideological positions, according to the vertiginous dynamics of the era of globalization.

Mauricio Pryor Moreno²

Recibido:
12 de marzo de 2012

Aprobado:
7 de abril de 2014

Palabras claves:

Terrorismo, guerra asimétrica e irregular, armas no convencionales, Armas Destrucción Masiva.

Keywords:

Terrorism, asymmetric and irregular warfare, unconventional weapons, weapons of mass destruction.

“Hay que destruir a Cartago”, proclamaba Catón a los romanos en el foro. Y empezó la tercera guerra púnica. Con ella, efectivamente, la ciudad de Cartago fue arrasada, y el poder del Imperio Romano se consolidó en el Mediterráneo. El temor a la maquinaria de guerra romana era suficiente para mantener pacificadas poblaciones diversas

1. Artículo asociado al proyecto de investigación “Terrorismo y nuevas guerras en la doctrina de seguridad de Estados Unidos” del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo de la Universidad Externado de Colombia.
2. Magíster en Análisis de Problemas Políticos y Económicos Internacionales y Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Abogado de la Universidad Sergio Arboleda. Profesor de Derecho Diplomático y Consular en la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: mauriciopryor@yahoo.com.

y, salvo algunas insurrecciones esporádicas, pero nunca generalizadas, fue lo que permitió consolidar uno de los más longevos imperios que la historia del hombre haya conocido. Y es que el terror, entendido como “miedo muy intenso” (DRAE, 2001, p. 1470), ha estado presente en las guerras y en las relaciones humanas desde los albores de la civilización.

En cuanto a la guerra, es claro que el terror, como utilización del arsenal psicológico, es al fin y al cabo una aplicación “admirable del primer principio del arte militar, el de la economía de las fuerzas, o del máximo rendimiento de los medios” (Bonnet, 1961, p. 52). Permite la paralización de la voluntad de lucha del oponente con un mínimo de esfuerzo.

La noción de terror se asocia con regímenes que ejecutan políticas de intimidación sistemática, en particular frente a sus opositores o presuntos opositores, sean o no sus propios *conciudadanos*, con lo cual se hace referencia a uno de sus antecedentes históricos, a saber, durante el régimen revolucionario francés denominado como *régimen del terror*.

En septiembre de 1792, y ante las ingentes amenazas que sobrevenían sobre la Francia revolucionaria (los ejércitos extranjeros habían cruzado la frontera y también se presentaban sediciones de ciertas provincias aun leales al Rey), se reunió una Convención que permaneció en sesión hasta 1795, y que pudo gobernar a Francia en una de las formas más radicales que viera una nación hasta el advenimiento de la revolución bolchevique en la Rusia de 1917 (Boak, Slosson & Anderson, 1944, pp. 350-351).

La Convención creó un Comité de Seguridad Pública, conformado por revolucionarios radicales y convencidos, cuya misión era la de fungir como organismo ejecutivo de gobierno. Entre las ideas de los dos partidos principales de la Convención había divergencias, y en el debate prevalecieron las ideas de los jacobinos, que abogaban por un poder central fuerte, frente al fortalecimiento local que proponían los girondinos.

Así fue como el Comité de Seguridad Pública asumió un poder mayúsculo, que le permitió llevar adelante el “régimen del terror”. Luis XVI fue decapitado, al igual que la reina María Antonieta. Muchos nobles o religiosos pasaron por la guillotina, como sentencia del sistema de justicia revolucionaria sumarial de la época. E incluso revolucionarios conspicuos y comprometidos como Georges Jacques Danton o Jaques René Hebert vieron terminados sus días en la decapitación. Sólo el arresto y ejecución de Maximilien Robespierre, cabeza del Comité, permitió poner fin al infame régimen.

No fue la primera vez, ni sería la última, que las instituciones estatales utilizaron el miedo para defender el *statu quo*. De hecho, podría afirmarse que a partir de tal coyuntura histórica, se ha desarrollado el llamado “terrorismo de Estado”, cuyo contenido ha permanecido presente en el ejercicio de gobiernos totalitarios tales como la Unión Soviética de Stalin, la Alemania de Hitler o la Camboya de los jemeres rojos de Pol Pot, por mencionar solo algunos de los celebérrimos casos. En este sentido, Daniele Archibugi define el terrorismo como “[...] el uso de terror por grupos organizados para alcanzar objetivos dados. A menudo tales objetivos no son políticos” (Archibugi, 2001).

La construcción de la noción de terrorismo y su importancia

Definir al terrorismo es una necesidad que no se limita al campo académico o investigativo en las ciencias sociales. La proyección práctica de tal operación se encuentra en el área jurídica, donde se pretende identificar una actuación para permitir su eventual penalización. A este respecto, debe entenderse que se trata de la calificación a una conducta diferenciada entonces de otras, así como del autor de la misma. En esta operación lógica se reprueba la conducta por reprensible y legítimamente reprochable y sanciona a su autor, el terrorista, por haberla realizado.

Por necesidad, el primer elemento constitutivo del terrorismo es la ilegalidad del acto. Este elemento lo distingue tanto del *terror* como de

los *regímenes de terror*, en los cuales la ilegalidad no es un elemento constitutivo. El terror como noción es muy amplio y difuso en la búsqueda del contenido del terrorismo, toda vez que se define exclusivamente como un estado psicológico. En cuanto a los regímenes de terror, estos corresponden a una noción distinta al terrorismo, como se vio anteriormente.

Si bien semánticamente puede existir relación entre las tres nociones, el fenómeno denominado terrorismo se distingue por ser objeto de la descalificación jurídica y política que permite la persecución a su autor. De tal suerte que quienes persiguen al autor de la conducta lo llaman terrorista, mientras que quienes se identifican con sus móviles podrían llamarlo héroe, salvador, libertador o patriota (Wallerstein, s.f.).

Además, otro elemento necesariamente asociado al terrorismo es la utilización de la violencia o la amenaza de utilizarla. Sólo a partir de un elemento objetivo distintivo de la conducta, palpable, se puede identificar la realización del acto terrorista.

Algunos autores han buscado integrar otros ingredientes en el momento de construir una noción de terrorismo, además de los elementos de ilegalidad, el psicológico y de violencia física. Es el caso de Archibugi (2001), quien incluye como elemento distintivo del terrorismo, que la violencia ejercida sea aplicada de forma “indiscriminada”. Quizás, por su interés de asociar el terror ejercido desde el Estado con el terrorismo. Pero además de ser difuso tal elemento, por ser asociable con el elemento constitutivo de la coacción que conduce a la obligatoriedad de las normas jurídicas que emite un Estado,³ su contenido nos aleja del propósito general de este trabajo, cual es el acercamiento o la construcción de la noción de terrorismo más frecuente hoy en día en el mundo, que no es otra que la impuesta por el contexto de la Doctrina De Seguridad de Estados Unidos. Por tal motivo, aquello sólo se relaciona en este escrito como referencia a esos esfuerzos.

3. Autores como Emmanuel Kant y Hans Kelsen sostienen que sin la coacción no hay derecho. Además, la norma jurídica debe ser general, es decir, carente de discriminación, con el fin de ser considerada como ley.

Para el caso, los elementos mencionados (ilegalidad del acto, coacción psicológica y uso o amenaza de uso de la violencia física) se encuentran presentes en el Código de los Estados Unidos en la construcción de la definición de terrorismo:

1) Terrorismo internacional son las actividades que: (a) envuelven actos peligrosos para la vida humana que son violatorios de la ley penal de los Estados Unidos o de cualquier Estado; (b) parecen ser intentados: (i) para intimidar o coaccionar a la población civil; (ii) para influenciar la política de un gobierno por intimidación o coacción; o (iii) para afectar la conducción de un gobierno por medio de destrucción masiva, asesinato, o secuestro; y (c) ocurren primariamente fuera de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos, o que trascienden las fronteras nacionales en términos de medios por los cuales pueden ser cumplidas, las personas que intentan intimidar o coaccionar, o el lugar en el cual sus perpetradores operan o buscan asilo. [...].(U.S. Department of State, 2004).

Al mismo tiempo que:

2) Terrorismo doméstico son las actividades que: (a) envuelven actos peligrosos para la vida humana que son violatorios de la ley penal de los Estados Unidos o de cualquier Estado; (b) parecen ser intentados: (i) para intimidar o coaccionar a la población civil; (ii) para influenciar la política de un gobierno por intimidación o coacción; o (iii) para afectar la conducción de un gobierno por medio de destrucción masiva, asesinato, o secuestro; y (c) ocurren primariamente en la jurisdicción territorial de los Estados Unidos. (U.S. Department of State, 2004).

La definición adoptada por el gobierno de los Estados Unidos se presenta bastante completa y lógica a partir de los elementos con que cuenta la noción de terrorismo, no obstante esta llega a realizarse a través de la designación pragmática de distintas organizaciones catalogadas como terroristas. En este sentido debe prestarse atención a que los grupos son designados dentro de los distintos listados de grupos terroristas, de acuerdo

con ciertos criterios abiertos en principio, siendo el caso que tales listados hacen parte de la política exterior de los Estados. Así “la globalidad conocida y reconocida del peligro se transforma en una fuente de compromisos que abren nuevas oportunidades de acción geopolítica” (Beck, 2003, p. 19).

Al respecto, Wallerstein (s.f.) afirma:

Los gobiernos del mundo tratan estos asuntos en términos puramente geopolíticos. EE.UU. está en contra de los derechos de los kurdos en Turquía, pero está a favor de los derechos de los kurdos en el país vecino, Irak, debido a que EE.UU. sostiene buenas relaciones con el gobierno de Turquía y malas relaciones con el gobierno de Irak. Sin embargo, ¿la actitud de Europa Occidental, Rusia o China es tan diferente? ¿No deciden también sus posiciones con base en consideraciones geopolíticas de corto plazo?

En cuanto a las ONG's humanitarias, estas defienden los “Derechos Humanos”. Sin embargo, en ciertas situaciones no es fácil decidir de quienes son los Derechos Humanos que se violan. Una vez comenzada la violencia, todos realizan acciones reprochables que violan los Derechos Humanos. Por supuesto, podemos medir la culpabilidad moral. ¿Cuál de los lados tiene la mayor culpa? Aquí es donde entran en escena los realistas, los geopolíticos. Estos aseveran que evaluar culpas es menos importante que hacer las paces y eso involucra hacer concesiones, concesiones políticas que a veces resultan ser concesiones morales. (Wallerstein, s.f.).

Internacionalmente ha existido gran dificultad para construir una noción oficial y universal de terrorismo (Arquilla, Ronfeldt, Brian, Jenkins, Lesser & Hoffman, 1999, p. 5). La carencia de la misma no ha sido obstáculo para emitir convenciones sobre el tema, a partir de la proscripción común de ciertas conductas, que a juicio de las partes firmantes se han entendido como amenazas internacionales. Tales tipificaciones normativas son comunes ya en la mayoría de las legislaciones internas e incluyen delitos como el secuestro, el homicidio y la extorsión, entre muchos otros.

La reacción frente a eventos terroristas incluye tres vectores fundamentalmente: el jurídico, la respuesta militar y la atención a las víctimas, correspondiendo los dos últimos tanto para el suceso en curso como para la preparación y prevención de futuros ataques.

Jurídicamente, la definición y proscripción de las conductas es solo el principio. A esto sigue la consecución de los medios que permitan cumplir con los vectores restantes de la respuesta. Medios que pueden ser económicos, tecnológicos, políticos y diplomáticos.

Diplomáticamente la promoción de ayuda internacional es la más clara acción en contra del terrorismo. Si bien, la firma de convenciones internacionales contra el terrorismo ha tenido el problema conceptual ya mencionado, en el pasado ya se han dado: (1) Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 1963; (2) Convenio de la Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970; (3) Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971 (actos de sabotaje aéreo, como explosiones de bombas a bordo de una aeronave en vuelo); (4) Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, 1973; (5) Convención Internacional contra la toma de rehenes, 1979; (6) Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 1980; (7) Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1988; (8) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988; (9) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988; (10) Convenio sobre la marcación química de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991; (11) Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas, 1997; (12) Convenio Internacional para la represión de la

financiación del terrorismo, 1999; (13) Y más recientemente, la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Dicha normatividad es válida generalmente atendiendo líneas específicas del problema según cada época, pero en concreto la ausencia de una noción general sigue estando presente, incluso a nivel regional. Un ejemplo es la convención europea para la supresión del terrorismo, que en su texto no utiliza noción alguna de terrorismo y, sin embargo, obliga a los Estados parte a tomar medidas en contra del mismo, a través de acciones en contra de los perpetradores de ciertas conductas específicas que atentan contra la vida, la libertad y la propiedad y que en su texto se definen.

Como parte de la respuesta militar, los Estados han conformado unidades especializadas en *Contraterrorismo* para dar respuesta a eventos de esta naturaleza, y en la persecución de los autores de actos terroristas. El nacimiento de estos grupos normalmente corresponde con momentos en los cuales el recrudecimiento del fenómeno ha hecho que la decisión de conformarlos y dotarlos con herramientas jurídicas y técnicas suficientes, sea vista con buenos ojos por los ciudadanos. Así, la crisis de Malasia en 1948 impulsó que el gobierno británico reorganizara (esta vez como fuerzas contraterroristas) al *Special Air Service*, para actuar en la crisis; cuando “en enero de 1953, el Primer Ministro jordano anunció la nulidad del convenio para impedir la infiltración y se realizaron numerosos ataques por parte de los elementos que cruzaban la frontera, así como por las tropas jordanas, contra paisanos y soldados de Israel” (Lorch, 1976, p. 129), los eventos llevaron a este último a fundar el *Sayeret Matkal* para neutralizar las incursiones pocos años más tarde (entre otras medidas); el fallido intento de rescate de los atletas israelíes durante la olimpiada de Munich, llevaron a que Alemania creara el GSG9 y Francia el GIGN (*Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale*), en 1972 y 1973 respectivamente; entre muchos otros.

En cuanto a las medidas políticas tomadas para hacer frente al terrorismo, estas van desde

la prevención del mismo, neutralizando las causas (pobreza, exclusión étnica, etc.) hasta las firmes declaraciones de no negociar con terroristas bajo ningún motivo. La eficiencia de las mismas varía en gran medida, dependiendo del tipo de conflicto, las características del grupo terrorista y del tipo de amenaza que los actos de un grupo terrorista puedan representar a unos intereses dados. Aquí, el entorno se constituye en un elemento significativo y se estudiará en la tercera parte del artículo.

Volviendo sobre la noción de terrorismo que consagra la legislación de Estados Unidos, esta no contiene restricciones conceptuales que la fijen en el presente. Por ende, puede adecuarse no solo a conductas y grupos que operan en la actualidad sino que es aplicable a actos ocurridos en un pasado. De un sondeo histórico del fenómeno se podrá afirmar que el terrorismo, lejos de ser un método nuevo, es una manifestación bastante longeva en la historia de la humanidad, como se verificará a continuación.

Lo nuevo en el terrorismo o el nuevo terrorismo

La afirmación conforme a la cual el terrorismo es un fenómeno nuevo tiene que ver más con la reacción retórica (con o sin profundidad política) al impacto que generan las campañas de índole terrorista. Este tipo de afirmación no nace tampoco con los ataques del 11 de septiembre de 2001. Como señala Laqueur,

[...] a finales de los años sesenta y setenta, sobrevino una repentina explosión de terrorismo izquierdista en Europa, en Latinoamérica y en otros lugares... Los medios de comunicación, junto a algunos académicos, tendían a interpretar los eslóganes de los terroristas a través de su significado aparente, al tiempo que ignoraban la prolongada historia del terrorismo. Esto les condujo a contemplar el terrorismo como un fenómeno nuevo y sin precedentes [...]. (Laqueur, 2002, p. 89).

Al igual que las proclamas sociales de los setenta enlazaron el tema de la izquierda y la reforma social con el tema del terrorismo, ahora

es frecuente el enlace de terrorismo con fanatismo religioso islámico. En ambos casos, el enlace no es substancial o necesario y el terrorismo no era propio de la izquierda como no lo es ahora de la fe musulmana. El terrorismo es un método y puede ser utilizado por razones diversas. El nuevo terrorismo solo puede ser consistente con el entorno en el cual se desarrolla o se adapta.

El mundo actual vive un proceso de globalización que ha tocado los más diversos aspectos de la vida, en prácticamente todas las sociedades del orbe. Como señala Manuel Castells, la globalización es un fenómeno nuevo,

Porque sólo en las dos últimas décadas del siglo XX se ha constituido un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en los que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana. (Castells, 1999, p. 2).

Ese sistema tecnológico que hace posible la globalización, así como una cultura más abierta al intercambio en el mundo globalizado, se convierten en características del entorno, y por lo mismo el progreso de cualquier actividad implica potenciarse en este escenario donde se encuentran los retos y las oportunidades que el mismo ofrece. Esta línea de discernimiento es igual para el terrorismo, que como actividad encuentra en el mundo globalizado dificultades para su operación y oportunidades para ser exitoso. Por ende, el reto para los grupos terroristas y para quienes los combaten está en adaptar su funcionamiento y apropiarse de las herramientas de la globalización, y convertirlas en medios para lograr sus fines.

Como resultado de la apertura de conocimiento en Internet, la facilidad para la obtención de tecnología avanzada y una circulación de personas más densa, la amenaza terrorista puede llegar a obtener más fácilmente medios más peligrosos movilizándolos hacia los blancos que requieran, con mayor comodidad y pericia.

Los medios correspondientes a la red informática (Internet) han permitido que varios grupos terroristas se comuniquen y puedan coordinar sus operaciones, llegar más fácilmente al público no solo nacional sino mundial, afiliar nuevos miembros, obtener información sobre sus oponentes o sobre medios disponibles en el mercado, conocer nuevas tácticas, así como administrar y financiar su actividad y su causa. “Los peligros se hicieron claramente manifiestos en los ataques terroristas del 11 de septiembre, los cuales mostraron cómo la organización Al Qaeda fue efectivamente capaz de explotar la nueva tecnología de comunicaciones, las redes financieras globales, y la facilidad de movimiento de personas” (Lynn, 2003, p. 1).

Por otra parte, con el derrumbe de la Unión Soviética en 1991, han emergido aspectos culturales como el nacionalismo y la religión en los conflictos. Estos se vieron opacados antes por el enfoque ideológico del enfrentamiento entre capitalismo y comunismo que se desarrolló desde 1945. Lo cual es visto como un proceso de reforzamiento de las identidades culturales –no circunscritas necesariamente a los Estados– y su alcance político es objeto de atención por su trascendencia en la solución o agravamiento de conflictos. Samuel Huntington lo describe así:

Los años que siguieron a la Guerra Fría fueron testigos del alborear de cambios espectaculares en las identidades de los pueblos, y en los símbolos de dichas identidades. Consiguientemente, la política global empezó a reconfigurarse en torno a lineamientos culturales. Las banderas al revés eran un signo de transición, pero, cada vez más, ondean altas y al derecho, y tanto los rusos como otros pueblos se movilizan y caminan resueltamente tras éstos y otros símbolos de sus nuevas identidades culturales. (Huntington, 1997, p. 19).

La ocurrencia de este fenómeno cultural (pero especialmente la motivación religiosa) a la par con la globalización, afecta la generalidad de los conflictos en curso, y en estos, la especificidad de aquellos que se caracterizan por el uso del terrorismo. Es así, que la motivación religiosa en los

ataques terroristas ha aumentado drásticamente, como lo registra la proporción de grupos con motivación religiosa, del total de grupos terroristas (véase tabla 1).

Tabla 1. Cronología del terrorismo internacional entre 1968 y 2003.

- 1968: 0 de 11.
- 1980: 2 de 64.
- 1992: 11 de 48.
- 1994: 16 de 49.
- 1995: 26 de 56.
- 1996: 13 de 46.
- 2003: 21 de 37.

Fuente: The RAND-St Andrews Chronology of International Terrorism (Hoffman, 2001, p.16).

Al revisar las tendencias que Bruce Hoffman encuentra en el terrorismo actual, las dos primeras se relacionan con el aspecto de la adaptabilidad, y la tercera se relaciona directamente con las condiciones culturales del mundo actual y los medios que la globalización pone a disposición de estos grupos:

- (1) La mayor parte de los terroristas tradicionales (grupos motivados por separatismo étnico nacionalista o ideológicamente), continuarán basándose en las mismas dos armas básicas que han usado exitosamente en más de un siglo: el arma de fuego y la bomba. Los cambios ocurrirán en la forma de adaptaciones a la tecnología ya existente y disponible;
- (2) La sofisticación de las armas terroristas continuará estando en su simplicidad;
- (3) Las combinaciones de nuevos tipos de entidades terroristas con diferentes motivaciones y mayor acceso a armas de destrucción masiva, podría emerger a producir nuevos y más letales adversarios. (Hoffman, 2001, pp. 36-38).

Asimismo, Hoffman (2001, pp. 10-28), señala una confluencia de aspectos que contribuyen a que el terrorismo actual sea más letal que el del pasado: búsqueda de mayor atención por los grupos terroristas, mayor interés en matar que en avisar de sus ataques, mayor influencia de los motivos

religiosos, proliferación de principiantes (más difíciles de anticipar y perseguir) participando en actos terroristas, así como aumento de la habilidad de los terroristas profesionales para operar, y, finalmente, tendencia a reclamar con menor frecuencia el crédito por sus acciones.

La persistencia sobre el incremento de la presencia de motivación religiosa en los ataques religiosos no es exclusiva de Hoffman, y se centra en el peligro que representa el fanatismo de los adeptos a un culto, y como este puede llevarlos a comprometerse con la realización de actos terroristas de mayor gravedad, al justificar su acto en su religión. De esta clase de grupos, los islámicos por el número de organizaciones empáticas con esta religión y los grupos apocalípticos, por la gravedad de su propuesta, atraen la mayor parte de la atención. En la línea de estos últimos, no es frecuente encontrar grupos terroristas de gran alcance. No obstante, la dimensión del peligro se materializó en *Aum Shinrikyo* (Verdad Suprema de *Aum*).

El culto de *Aum* fue establecido por Shoko Asahara en 1987. Su objetivo era tomar el control de Japón y posteriormente controlar también el mundo. Aceptado legalmente como entidad religiosa en 1989 en Japón, eventualmente enfatizó la inminencia del final del mundo y declaró que los Estados Unidos deberían iniciar el *Armagedón* mediante un ataque contra Japón que comenzaría la Tercera Guerra Mundial. Tras los ataques de marzo 20 de 1995, en que miembros de *Aum* liberaron simultáneamente bolsas contenedoras de Sarín (un agente nervioso gaseoso) en varios puntos del metro de Tokio, matando a 12 personas e hiriendo a más de 6000, se hicieron profundas pesquisas que relacionaron al grupo con varios ataques químicos contra el tren de Japón en 1994, y llevaron a que Asahara fuera arrestado en mayo de 1995. Para octubre de 1995, el gobierno japonés revocó la condición de *Aum*, como organización religiosa. En 1999, se expidió una ley que dio al gobierno japonés autorización para continuar la vigilancia del grupo, debido a las preocupaciones por posibles ataques futuros por parte de *Aum*. En febrero de 2004 Asahara fue condenado a pena de muerte por su relación con los ataques de 1995.

Bajo el liderazgo de Fumihito Joya, *Aum* cambió su nombre a *Aleph* en enero de 2000 y proclamó haber rechazado las enseñanzas violentas y apocalípticas de Asahara. No obstante, en julio de 2001 las autoridades rusas arrestaron a seguidores rusos del grupo *Aum*, que habían planeado emplazar bombas cerca del palacio imperial en Tokio como parte de una operación para liberar a Asahara y llevarlo ilegalmente a Rusia.

Volviendo sobre el tema de los grupos islámicos, actualmente, de los 37 grupos designados como organizaciones terroristas por la Secretaría de Estado de Estados Unidos, 21 tienen contenido religioso en su agenda, y de estos, 19 son grupos musulmanes (US Department of State, 2004).

Sumado a esta realidad estadística, al día de hoy, el terrorismo de motivación religiosa se encuentra en el centro del análisis a partir de los resultados obtenidos por los ataques de un grupo islámico en particular, *Al Qaeda*, el cual es señalado como responsable de la mayoría de los ataques más sangrientos ocurridos desde el final de la Guerra Fría.⁴ Así, *Al Qaeda* se ha configurado en la práctica en lo que Anzít Guerrero denomina un cambio de paradigma, al ser mucho más representativo del terrorismo global que ningún otro grupo en la actualidad. Como señala Kepa Aulestia,

Si *Al Qaeda* representa un terrorismo global no es únicamente porque ha hecho patente una amenaza general de la que no se puede sentir libre ningún rincón del planeta, o porque ha utilizado y probablemente continuará utilizando los recursos de la mundialización, del tránsito planetario de finanzas, materiales y personas y de las redes de comunicación. *Al Qaeda* representa un terrorismo global porque el cambio que persigue en nombre del Islam trata de comprometer a todos los musulmanes, sean árabes, indonesios, filipinos o canadienses, y pretende que se produzca a escala planetaria. (Aulestia, 2005, p. 64)

No obstante el resultado estadístico que se ha señalado, como lo advierten autores como Ulrich Beck, Ramiro Anzít Guerrero o Walter Laqueur, no existe en la fe musulmana un aspecto específico que enlace el terrorismo con ésta. Y como lo advierte el último de estos tratadistas, “Los grupos islamistas radicales están en primera línea del terrorismo actual, pero esto no durará para siempre” (Laqueur, 2002, p. 98). Así, la naturaleza de la amenaza futura no es fácil de discernir en sus motivos, si bien, las herramientas para esta continuarán disponibles.

Es alrededor de esta circunstancia donde aparece un tema delicado por su potencial destructivo: las armas de destrucción masiva, también llamadas no convencionales.

Las armas de destrucción masiva, en general asociadas con el armamento químico, biológico y nuclear, son un tema que ha tenido un desarrollo relevante, en especial a partir de la separación interna de lo que fuera la Unión Soviética.

Serías preocupaciones han aparecido acerca de las evidentemente considerables deficiencias en seguridad y falta de inventario, y otros procedimientos de control que afligen al archipiélago nuclear ruso –tanto militar como civil. Se ha demostrado que aquellas instalaciones que en otrora fueron tan generosamente financiadas, y sus bien pagados empleados que han languidecido en la era de la postguerra fría, por las desafiantes dificultades económicas enfrentadas por Rusia y las ex-repúblicas soviéticas hoy. En concordancia, estas mismas instalaciones son anémicamente financiadas, pobremente manejadas, y acosadas con problemas morales, creando la posibilidad de un tráfico ilícito de materiales nucleares y acompañando al mercado negro en tales bienes que podría ser explotado o drenado por terroristas, insurgentes, revolucionarios u otras entidades subnacionales violentas. (Hoffman, 2001, p. 38).

4. A *Al Qaeda* se le imputan, entre muchos otros, estos ataques: el 11-S de 2001 en Estados Unidos, destrucción de las embajadas de Kenia y Tanzania en agosto de 1998, 11-M de 2004 en Madrid y 7 de julio en Londres.

Conclusiones

A lo largo del artículo se ha dado un recorrido a través del problema de la noción de terrorismo y la forma como se aplica, la existencia del terrorismo como práctica desde la antigüedad –si bien no permanente, si recurrente–, la asociación de la práctica del terrorismo a motivaciones diversas no limitadas a lo ideológico, la utilización por los terroristas de los medios puestos a su disposición, la adaptación de los grupos terroristas a partir del medio en el cual se desarrollan, y la prospectiva del tipo de terrorismo que podría estar actuando en el mundo de hoy, a partir de su capacidad de adaptación.

Como resultado de este recorrido, se ha estudiado el problema para desarrollar una noción de terrorismo, originada en las divergencias entre una teoría que se concentra en la búsqueda de la naturaleza del fenómeno, y una práctica, en la que definir el fenómeno permite tomar determinadas acciones políticas por los Estados, particularmente.

Apegándose a la noción que resulta de esa búsqueda, se encuentra que el terrorismo es un fenómeno que ha tenido presencia en la historia de la civilización por lo menos desde hace dos mil años, a través de los cuales se ha asociado a organizaciones muy diferentes entre sí, tanto en su ubicación geográfica como en sus motivaciones.

Frente a este aspecto, el paradigma de los grupos que utilizan el terrorismo es tan divergente, que incluye fanáticos religiosos de distintas devociones, organizaciones o individuos con posiciones ideológicas muy heterogéneas (izquierda socialista, anarquismo, nacionalismo, etc.), grupos que buscan la independencia e incluso organizaciones de tipo criminal como la mafia italiana o los cárteles narcotraficantes.

Esa divergencia se desarrolla de acuerdo con cada caso en particular, donde el punto común usualmente es el uso del terrorismo. Por ende, este último es independiente del conflicto dentro del cual se desarrolla y solo es una táctica, método o herramienta utilizada por una organización en

particular en un momento dado. El terrorismo es incidental al conflicto en el cual ocurre, de la misma forma que los motivos o las organizaciones que lo usan son incidentales al terrorismo.

Por todo lo anterior, se confirma la hipótesis central del artículo, según la cual el terrorismo no es temporalmente un fenómeno calificable como nuevo. Como corolario a lo planteado, también se trata en el artículo la asociación de las condiciones del mundo actual frente al terrorismo, con el fin de descubrir aquello que puede caracterizar al terrorismo en el contexto de la postguerra fría, el cual constituiría la nueva forma que adopta el terrorismo en la era de la globalización.

El producto de esa parte de la investigación asocia el terrorismo del siglo XXI con las herramientas que la globalización ha puesto a disposición de los grupos terroristas, y que más que un blanco para nuevos ataques por parte de estas organizaciones –bajo la forma del *ciberterrorismo*– se han convertido en instrumentos facilitadores de la operación de estas “ONG de la violencia”, tanto para misiones terroristas como para las demás funciones en la estructura de sus organizaciones, al proveer de un marco más sofisticado para sus comunicaciones internas y hacia el exterior de las mismas.

Como parte del contexto general del trabajo, la confirmación de la desarticulación del terrorismo como un fenómeno nuevo, conduce a la exploración de otras hipótesis. Se proyecta entonces la cuestión en torno a que puesto que el terrorismo no es un fenómeno nuevo, entonces: ¿será que puede asociarse con el concepto de las nuevas guerras? Este cuestionamiento quedará en la expectativa para futuras reflexiones.

Referencias

- Anzit, R. (2005). *Terrorismo. Análisis de un condicionante crítico del tercer milenio*. Buenos Aires: Centro argentino de estudios sobre terrorismo.
- Archibugi, D. (2001). Terrorism and Cosmopolitanism, social science research council. SSRC. Revisado el 12 de enero de 2005. Recuperado de <http://www.ssrc.org/sept11/essays/archibugi.htm>.
- Arquilla, J., Ronfeldt, D., Brian, M., Jenkins, M., Lesser, I. & Hoffman, B. (1999). *Countering the New Terrorism*. Santa Mónica, CA: RAND.
- Aulestia, K. (2005). *Historia general del terrorismo*. Madrid: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Beck, U. (2003). *Sobre el terrorismo y la guerra*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Boak, A., Slosson, P. & Anderson, H. (1944). *World History*. Washington D.C.: United States Armed Forces Institute.
- Bonnet, G. (1961). *Las guerras de insurrección y las guerras revolucionarias*. Bogotá D.C.: Librería del Ejército.
- Castells, M. (1999). Globalización, identidad y Estado en América Latina. Santiago de Chile: PNUD.
- DRAE. (2001). Diccionario de la Real Academia Española. Madrid.
- Hoffman, B. (2001). *Re-Thinking Terrorism in Light of a War on Terrorism*. Santa Mónica, CA: RAND.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Laqueur, W. (2002). *La izquierda, la derecha y más allá*. En Hoge, Jr. J. & Gideon, R. (2002). *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Lorch, N. (1976). *Las guerras de Israel*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Lynn, D. (2003). *Globalization's Security Implications*. Santa Mónica, CA: RAND.
- US Department of State. (2004, April). Patterns of Global Terrorism 2003. Recuperado de <http://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf>
- Wallerstein, I. (s.f.). *Guerrillas as Entrepreneurs*. Fernand Braudel Center, Binghamton University. Revisado el 20 de junio de 2005. Recuperado de <http://fbc.binghamton.edu/21en.htm>
- Wallerstein, I. (s.f.). *Terrorists, Liberators and the Rest of Us*. Fernand Braudel Center, Binghamton University. Revisado el 30 de junio de 2005. Recuperado de <http://fbc.binghamton.edu/11en.htm>



Análisis de la amenaza de Corea del Norte en la modificación de las políticas de seguridad y defensa de Japón (2003-2013)¹

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar cómo desde 2003 las acciones militares de Corea del Norte han modificado las políticas de Seguridad y Defensa del Estado japonés, llevándolo a aumentar su poder militar mediante el fortalecimiento de sus fuerzas de auto-defensa. A su vez, se estudiará cómo la amenaza norcoreana ha creado dentro del gobierno nipón la idea de un ejército ofensivo y la utilización de la energía nuclear con fines armamentistas, sin cambiar su objetivo pacifista para la solución de controversias. Se utilizarán las teorías constructivista y de los complejos regionales de seguridad con el fin de ver cómo se fue construyendo la amenaza que hoy representa Corea del Norte a la Seguridad de Japón, y entender las dinámicas en materia de seguridad que se dan entre los dos Estados mencionados.

Abstract

This research aims to analyze how military actions made by North Korea have changed the Security and Defense policy of Japan since 2003. Furthermore, it tries to analyze how those actions taken by the regime in North Korea have led Japanese State to increase its military power, improving their self-defense forces. Likewise, the research project will analyze how the North Korean threat has created within Japanese government the idea for making an offensive army and the use of nuclear energy for weapons purposes. This is not forgetting that the military increase has not changed the pacifist aim of the Japanese security policy for solving problems. Finally, the research project will use the theories of constructivism and regional se-

Rodrigo Andrés Olaya Saavedra²

Recibido:
19 de octubre de 2014

Aprobado:
12 de diciembre de 2014

Palabras claves:
Japón, Corea del Norte, política de Seguridad y Defensa, amenaza, pacifismo.

Keywords:
Japan, North Korea, Security and Defense policy, threat, pacifism.

1. Artículo de investigación producto de trabajo de grado para optar por el título de Internacionista de la Universidad del Rosario. Vinculado al proyecto "Estudios asiáticos" del grupo "Seguridad Internacional y Terrorismo Transnacional" del Semillero sobre Seguridad y Terrorismo Transnacional de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.
2. Estudiante en proceso de grado de Relaciones Internacionales y de Ciencia Política de la Universidad del Rosario. Joven investigador del Semillero sobre Seguridad y Terrorismo Transnacional de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: anardres16@hotmail.com

curity complex in order to see how the North Korean threat has been built and understanding the security dynamics between Japan and North Korea.

Este artículo analiza las acciones militares de Corea del Norte desde 2003, y cómo estas han hecho que Japón revise y modifique sus políticas de Seguridad y Defensa, llevando a que adopte un nuevo discurso donde el poder militar es de gran importancia para mantener la seguridad de su Estado. Se examinan las interacciones que han existido entre Corea del Norte y Japón pues estas han creado una estructura de auto-ayuda a nivel regional dando origen a una identidad, donde las acciones de cada uno de ellos están guiadas por patrones de enemistad, rivalidad y desconfianza. A partir de lo anterior, se plantea como propósito particular: analizar el funcionamiento de patrones de amistad y enemistad en la región a causa de las dinámicas que se dieron a lo largo del siglo XX y que crearon una identidad caracterizada por la desconfianza.

Los puntos de partida que guían este trabajo se centran en los planteamientos constructivistas de Alexander Wendt, pues estos brindan diferentes herramientas para entender las numerosas amenazas que afrontan los Estados creando patrones de enemistad y rivalidad entre ellos. En pocas palabras, se analiza cómo las dinámicas en el Sistema Internacional cambian las identidades e intereses de los Estados y muestran la construcción de los múltiples peligros que puede tener su Seguridad (Wendt, 1992).

Asimismo, se toman planteamientos de la Teoría sobre Complejos de Seguridad Regional -CRS-, pues la formación y operación de un CRS depende de patrones de amistad y enemistad que se dan entre las unidades del sistema, en el cual, los sistemas regionales dependen de las acciones, percepciones e interpretaciones de los actores y no solo de la distribución del poder (e.g., Wendt, 1999; Buzan & Weaver, 2003), dejando claro, que la seguridad de los Estados en una región está determinada por las diferentes dinámicas que se dan en ese sistema, configurando el actuar de dichas unidades. Lo

anterior, se puede evidenciar ya sea con el inicio de una carrera armamentista, en el cambio de políticas de seguridad, en la creación de un complejo de seguridad de cooperación o en el estallido de algún conflicto.

La importancia del estudio radica en demostrar cómo a partir de los planteamientos del constructivismo y de la teoría sobre CRS se hace un aporte importante a los estudios de seguridad en Relaciones Internacionales, teniendo en cuenta que dichos estudios se abordan principalmente desde teorías realistas. El constructivismo y la teoría de los CRS son perspectivas complementarias que ayudan a entender el proceso de construcción social de las diferentes amenazas que puede tener un Estado, además de las interacciones que se puedan dar con otros actores en materia de seguridad dentro de una región.

Igualmente, al hacer uso de una teoría poco utilizada en fenómenos como el que se está estudiando, se da un aporte metodológico, pues los conceptos utilizados no sólo tuvieron en cuenta lo militar o los recursos materiales de un Estado sino que se tomaron conceptos como el de identidad, donde se hace hincapié a todas las interacciones sociales que tiene un Estado con diferentes actores y agentes en el Sistema Internacional.

Se espera que el presente texto sirva para que el lector vea cómo se da un aporte práctico a los estudios de seguridad a través del constructivismo, pues los planteamientos de esta teoría pueden ayudar a entender las diferentes amenazas que puede generar un Estado por sí solo a partir de las interacciones que ha tenido con otros a lo largo del tiempo. Esta investigación podría ayudar a diferentes gobiernos a analizar mejor las interacciones que ha tenido su Estado a lo largo de su historia para poder actuar mejor y evitar la creación de futuros peligros a su Seguridad.

La política de seguridad japonesa

A partir de 1945, las Fuerzas Militares japonesas fueron destruidas y las autoridades de ocupación llevaron a cabo una transformación revolucionaria

de los sistemas políticos, económicos y sociales. La nación nipona comienza a optar por un discurso pacifista donde su capacidad militar se reduciría a unas Fuerzas de Auto-defensa limitadas y al uso de medios diplomáticos para solucionar controversias. Por lo tanto, Japón ya no vio en la guerra total un mecanismo para lograr sus intereses y solucionar controversias con otros actores, sino que se enfocó en darle prioridad a otros sectores para su pronta recuperación, por ejemplo al de la economía (Iriye, 1991, p. 41).

Japón constituyó una política de seguridad enfocada en la cooperación en materia defensiva con los Estados Unidos. Una política que se vio reflejada en la firma del Tratado de Asistencia Recíproca en seguridad de 1951, generando una alianza entre los dos y aumentando la presencia norteamericana en la región. En este punto, Estados Unidos como actor externo del CRS del nordeste asiático estaría fortaleciendo su influencia que en términos de la Teoría de Complejos Regionales de Seguridad estaría produciendo un recubrimiento (overlay), pues el grado de influencia que comenzó a tener desde la década de los 50's en las dinámicas regionales ha disminuido el margen de autonomía en materia de seguridad de varias unidades del complejo, como es el caso de Japón, que a partir del momento en el cual se desmantelaron sus fuerzas militares sus decisiones quedaron constreñidas al visto bueno de los Estados Unidos (Otálvaro, 2004, p. 226).

Asimismo, en 1953 la guerra de Corea significó un nuevo desafío a la Seguridad de Japón, ya que estaba surgiendo una amenaza (Corea del Norte), que junto con la doctrina Yoshida llevaron a que Japón se armara defensivamente ante cualquier ataque y a que fortaleciera sus relaciones con los Estados Unidos (Hajimu, 2012), dándole al Estado nipón un poco de autonomía en las decisiones que se fueran a tomar en materia de seguridad.

El conflicto coreano generó que Japón desarrollara una política de seguridad y defensa centrada en unas Fuerzas de Auto-defensa o Fuerzas Armadas No Ofensivas que han buscado garantizar la Seguridad Nacional y dar apoyo internacional

a misiones que mantengan la estabilidad y la paz mundial. Sin embargo, y a pesar de las nuevas amenazas que estaban surgiendo a nivel regional, Japón comenzó a identificarse como una nación “pacifista” y a utilizar medios como la cooperación económica para minimizar en cierta medida los patrones de enemistad que han caracterizado al nordeste asiático.

Es así, que la política de Seguridad y Defensa japonesa se ha desarrollado con base en el Tratado de Seguridad firmado con los Estados Unidos, en sus Fuerzas de Autodefensa y en el mantenimiento de una capacidad de defensa limitada, además del apoyo a la paz global a través de la diplomacia para la solución de controversias, dejando en evidencia su discurso pacifista (e.g. Brochero, 2006; Japan Defense Agency, 2011).

El país ha durado varias décadas centrándose en desarrollar su economía y en mantenerse como un actor que no ve la guerra como una salida. Pero, los nuevos desafíos que trajo el inicio de un nuevo siglo como la amenaza norcoreana que se creó a partir de las dinámicas que se dieron entre Japón y Corea del Norte bajo un sistema de autoayuda han hecho que el rol pacifista nipón quede relegado y se opte por uno más ofensivo y militar. Dejando claro, que los patrones de enemistad que caracterizan las dinámicas dentro del CRS del nordeste asiático están guiando las acciones de los Estados que lo conforman generando nuevas identidades.

La separación de la península y la ayuda ofrecida de los Estados Unidos a Corea del Sur y a Japón y las relaciones que se han mantenido entre los tres durante años han generado que el régimen norcoreano se arme y mantenga una posición ofensiva. “Durante la guerra coreana, y por décadas, Estados Unidos ha desplegado arsenal en la parte sur de la península motivando al gobierno norcoreano, encabezado por Kim Il Sung, a lanzar su propio programa nuclear con fines bélicos” (Norris, 2003, pp. 74-75). Es así, que la posición ofensiva que ha adoptado el Estado norcoreano se debe a hechos coyunturales que se dieron a lo largo del siglo XX y que lo han convertido en una amenaza a la seguridad de varios Estados en

la región, especialmente Corea del Sur y Japón, principales aliados del gobierno norteamericano en esa parte del mundo.

En definitiva, la política de seguridad y defensa de Japón, tiene como marco de referencia el Programa Nacional de Defensa (del inglés, National Defense Program Guidelines -NDPG-) que no fue revisado o cambiado durante la Guerra Fría, sino que fue hasta el año 2003, cuando Corea del Norte mostró su programa nuclear, que se dieron al interior del Estado nipón grandes cambios en su política de seguridad y defensa, pues se reformularon varios de sus criterios y se añadieron las nuevas amenazas que afectan la seguridad nipona actualmente, entre esas la que representa Corea del Norte; seguidamente en 2010, por el aumento militar chino y norcoreano y en 2013 por las múltiples controversias territoriales existentes con sus vecinos.

La construcción de la amenaza y la identidad en un Complejo Regional de Seguridad

La construcción de Complejos Regionales de Seguridad dependen de patrones de amistad y enemistad que a su vez crearon una percepción o identidad que ayuda a entender la forma en que se ven el uno al otro Japón y Corea del Norte en la región. Hay que tener en cuenta que esas identidades no sólo han creado patrones sino estructuras que caracterizan las acciones de los Estados en el complejo regional mencionado. Por ejemplo, en el nordeste asiático se han constituido dos estructuras preponderantes, una de auto-ayuda o *self-help* y otra de cooperación.

En primer lugar, el proceso de construcción social no sólo de una amenaza sino también de una identidad se da gracias a las acciones que tuvo un Estado a lo largo de su historia, configurando y caracterizando la forma en que este va a reaccionar en el futuro. Para los constructivistas, “las amenazas que afectan a un Estado son una construcción social que se dan a partir de la interacción de estos bajo la anarquía y es la que constituye si un Estado se comporta como un agente revisionista o que busca el *statu quo*” (Wendt, 1992, p. 396). Por lo tanto, las amenazas que actualmente están afectando la

seguridad nipona proceden o se construyeron a lo largo del siglo XX cuando este se identificaba como un actor hostil y revisionista, donde veía en la guerra total la única manera para suplir sus intereses y expandir su poder de influencia en la región.

Llegado a este punto, las acciones del imperio japonés durante la Segunda Guerra Mundial y las posteriores a esta, generaron en varios países de la región una clase de desconfianza que ha hecho que se vaya creando una rivalidad o enemistad entre el Estado japonés y varios de sus vecinos; para este caso Corea del Norte.

La reputación de la nación japonesa caracterizada por la agresividad y la brutalidad de sus acciones antes de 1945 continúa afectando su política interna como externa. Las viejas imágenes de Japón siguen siendo una condición actual de las percepciones que se tienen de este, no sólo para los extranjeros sino también entre los propios japoneses. (Buzan, 1988, p. 557).

Así, la amenaza que representa actualmente Corea del Norte se construyó a partir del momento en que el imperio japonés demuestra su interés expansionista en Asia-pacífico e invade múltiples territorios en la región.

La anexión japonesa de Corea a partir de 1910 demuestra cómo la interacción entre Japón y Corea durante el siglo XX fue creando un sentimiento anti-nipón a causa de la brutal represión que el imperio aplicó a los ciudadanos coreanos que no aceptaban la imposición de sus leyes sobre el territorio. La ocupación se extendió por más de 30 años y con el inicio de la Segunda Guerra Mundial dicha represión fue aún mayor.

Para entender cómo la interacción entre actores crea una identidad y forma las acciones que estos tomarán y que pueden ser amenazas para otros en un futuro, la visión constructivista señala que:

La interacción social genera estructuras de significado colectivo. A través de este tipo de estructuras e interacciones, los actores

adquieren una identidad, que es la base para la formación de intereses, lo que, a su vez, es la base para la acción de los actores en un futuro. (Jung, 2014, p. 138).

En este sentido, la interacción que ha tenido la nación nipona con su vecino coreano ha desarrollado una identidad y una estructura que ha caracterizado sus relaciones y su manera de actuar en las dinámicas de la región donde se encuentran. Además, han creado diferentes percepciones donde el uno ve al otro con desconfianza y rivalidad por los eventos coyunturales que se mencionaron anteriormente. Por lo tanto, la amenaza que hoy representa Corea del Norte fue una construcción social que se dio a partir de dichas interacciones y creó un sistema de autoayuda dentro del CRS del nordeste asiático. Del mismo modo, las interacciones y la configuración de identidades en un sistema van a formar los diferentes comportamientos que pueden tener varios actores en una región.

La desconfianza en el Nordeste asiático y la nueva postura del Estado nipón

Hay que tener en cuenta que los patrones de amistad y enemistad que caracterizan las acciones de un Estado normalmente se entienden mejor desde el nivel regional extendiéndose luego hacia la inclusión de actores globales, como la relación entre Japón y Estados Unidos, y luego hacia factores domésticos que van a determinar la política de seguridad que un Estado va a tomar.

Además, la interacción entre actores en una misma región y la configuración de identidades crean una clase de percepción regional que es el núcleo para la construcción de un régimen regional. La identidad regional es uno de los elementos clave de la regionalidad, la manera de entender un CRS y los sistemas ya sea de autoayuda o de cooperación que hay dentro del complejo (e.g. Jung, 2014; Buzan & Weaver, 2003a; Wendt, 1992).

Por lo tanto, para entender cómo se ven el uno al otro los diferentes actores que conforman un sistema, en este caso Japón y Corea del Norte, es necesario recordar la construcción de identidad

que cada uno desarrolló teniendo en cuenta sus interacciones en la región a lo largo de su historia, además de las dinámicas regionales que han construido y caracterizado las acciones que cada uno emprende actualmente.

En este punto, hay que tener en cuenta que el nordeste de Asia es un CRS que se creó bajo un patrón de enemistad y rivalidad. “Dichos patrones se ven influidos por diversos factores de fondo como: la historia, la cultura, la religión y la geografía pero que en gran medida dependen de la trayectoria que ha tenido cada Estado en alguno de los factores mencionados” (Buzan & Weaver, 2003a, p. 50). Además, esos esquemas ayudan a entender la estructura de *self-help* que se formó entre Corea del Norte, Japón y China y que se puede evidenciar en el aumento desmedido de la fuerza militar de China y Japón y la nuclearización del Estado norcoreano; todos efectos de las rivalidades existentes entre los tres, y en el caso de Japón por las acciones que han realizado sus vecinos que son percibidas de manera hostil.

En resumen, las interacciones entre los actores de una región y las diferentes identidades que cada uno construyó y que caracterizan sus acciones y relaciones con otros, conforman un Complejo Regional de Seguridad.

Buzan & Weaver (2003) describen las dinámicas de seguridad de un complejo regional de seguridad a lo largo de una continua clase de relaciones caracterizadas por la enemistad y la amistad y que además recaen en tres categorías: en la formación de conflictos, régimen de seguridad y comunidad de seguridad. (Frazier & Stewart-Ingersoll, 2010, p. 734).

Por ende, en el caso de Japón y Corea del Norte, las dinámicas de seguridad se caracterizan más por la enemistad y por el eventual inicio de un conflicto no sólo entre los dos sino con otros actores de la región. Igualmente, cualquier acción que realice alguno, afectará la seguridad del otro llevándolo a reformar o modificar su política de seguridad como es el caso actual del Estado japonés.

El nordeste asiático es un complejo regional de seguridad donde actualmente las tensiones entre los países de la región son más constantes debido a las diferencias y controversias existentes entre ellos. En palabras del ministro de relaciones exteriores de Japón, Fumio Kishida,

En cuanto a que Corea del Norte se ha dotado de misiles y armas nucleares y que China aumenta sin transparencia su fuerza militar y su expansión por los espacios marítimo y aéreo, la situación en el este de Asia se agrava cada día. (Higueras, 2014)

Es así que en la región se está llevando a cabo una carrera armamentista que ha cambiado el rol pacifista de Japón y lo ha llevado a que tome una postura más militarista para generar una clase de disuasión, pues los medios diplomáticos y el diálogo no están siendo las únicas herramientas que están tomando los Estados y tampoco son suficientes para mantener la estabilidad.

También, se deben tener en cuenta las diferentes percepciones de los países del este de Asia hacia Japón que se han caracterizado por la desconfianza. Para este caso, se puede ilustrar con la percepción que tiene el régimen norcoreano hacia el Estado nipón, donde:

Corea del Norte siempre ha acusado a Japón de supresión, explotación y colonialismo desde el periodo colonial. Tal conflicto con Corea del Norte contribuye en gran medida a que Japón vuelva al estado que se encontraba antes y durante la Segunda Guerra Mundial. (Chun, 2013, p. 423).

Además, “la amenaza que representa Japón en Corea del Norte es en sí misma una preocupación de seguridad de Japón, no sólo porque ha contribuido a que el régimen norcoreano realice pruebas militares en la región sino a que secuestre muchos ciudadanos japoneses” (Chun, 2013, p. 423), afectando directamente la seguridad de la nación nipona, pues se están violando las libertades de sus ciudadanos. Aquí se evidencia cómo la identidad y la percepción de los Estados afectan la seguridad

de otros llevándolos a que tomen medidas para mantener la estabilidad; en el caso de Japón a modificar su política de seguridad y defensa y tomar nuevamente un rol militar.

Tales percepciones las tienen muchos otros Estados en la región y han ayudado a construir una identidad regional donde los patrones de enemistad y rivalidad son muy fuertes y han marcado la capacidad de acción de Japón en la región. Por ejemplo:

En 1986, el recién nombrado ministro de educación de Japón, Masayuki Fujio, fue forzado a renunciar debido a las protestas en China y en Corea por su apoyo a los libros de historia de la escuela revisionista y sus declaraciones irreflexivas que implican complicidad en la anexión coreana de 1910. En 1988, otro ministro de derecha, Seisuke Okuno, fue obligado a renunciar por comentarios que buscaban encubrir la responsabilidad de Japón en el estallido de la guerra con China en 1937. Es así, que para Japón su historia aún le genera problemas. (Buzan, 1988, p. 558).

Esa desconfianza hacia Japón a causa de su pasado le ha traído múltiples problemas en su política exterior, pues todas las acciones que ha ejercido con el ánimo de mostrarse fuerte no han sido bien vistas y han generado más tensión en la región. Es por esto por lo que un cambio de rol o el manejo de una doble identidad lo ha ayudado a manejar las dinámicas que se dan en el nordeste asiático.

La desconfianza existente en el nordeste de Asia se debe a que algunos Estados actúan bajo una estructura de autoayuda forjando los intereses de cada uno de ellos y las amenazas que actualmente representan para su seguridad. Por ejemplo, entre Corea del Norte, China y Japón existe una estructura de autoayuda que ha fortalecido la visión de enemistad entre los tres. Pero para este caso, esa estructura evidencia que la visión que tiene el gobierno nipón hacia Corea del Norte aún sigue marcada por el recelo y la enemistad.

Es así como el programa nacional de defensa japonés se refiere a Corea del Norte como un gran factor desestabilizador para la seguridad regional e internacional; para los japoneses la presencia norcoreana se percibe como una amenaza, mientras que la modernización militar de China se percibe como un factor al cual hay que poner mucha atención. (Hugues, 2009, p. 292).

En este punto se puede determinar que la mayoría de interacciones que se están dando en el nordeste de Asia y especialmente en la estructura creada entre Japón y Corea del Norte, están llevando a la región a identificarse como un Complejo Regional de Seguridad *power restraining power* donde una posible agresión entre los Estados se puede dar mucho más rápido a causa de la desconfianza imperante.

El CRS del nordeste asiático siempre se ha encontrado sumergido en conflictos y controversias territoriales. Es un Complejo Regional de Seguridad *power restraining power*, donde

Los Estados persiguen ante todo una seguridad vía *establishment* y *maintenance* de lo que consideran una adecuada y estable distribución del poder. En un Complejo Regional de Seguridad bipolar o multipolar en este orden implica un tradicional y neorrealista equilibrio de poder. El propio interés de los Estados acumulará una fuerza convencional a través de armas y/o la formación de coaliciones de tal manera que ningún Estado tenga la fuerza suficiente para hacer de una agresión algo racionalmente factible. Como explica Mearsheimer (1990, p. 18), los desequilibrios de tal poder, invitan a la guerra mediante el aumento de posibilidades de agresión exitosas. (Frazier & Stewart-Ingersoll, 2010, p. 736)³

Por lo tanto, en el nordeste de Asia cualquier desequilibrio debido a un aumento desmedido de armas por parte de algún agente, como lo están

haciendo Corea del Norte y Japón, sumado a los patrones de rivalidad imperantes, acercará aún más a la región a un conflicto a corto plazo.

Según la tabla 1, el nordeste de Asia, que hace parte de un complejo más grande que es el este asiático, es bipolar; China y Japón son los Estados más poderosos y un desequilibrio de esta estructura propiciaría el inicio de un conflicto. Para el caso que se está estudiando, China es uno de los aliados más importantes de Corea del Norte, por ende, se podría hablar de una coalición entre los dos, donde un incremento del poder en alguna de las dos naciones desestabilizaría la región y generaría un aumento del poder en naciones como Japón.

Tabla 1. Estructura de Complejos Regionales de Seguridad convencionales con denominaciones regionales de poder

Región	Polaridad	Poderes regionales
Norte América	Unipolar	Estados Unidos
Sur América	Unipolar	Brasil
Europa	Multipolar	Alemania, Reino Unido, Francia e Italia
África Occidental	Unipolar	Nigeria
África Central	No hay poder regional	No existe
Cuerno de África	No hay poder regional	No existe
África del Sur	Unipolar	Suráfrica
Medio Oriente	Multipolar	Irán, Arabia Saudita, Egipto e Israel
Post-Unión Soviética	Unipolar	Rusia
Sur de Asia	Unipolar	India
Asia Oriental	Bipolar	China y Japón

Fuente: Elaboración propia. (Frazier & Stewart-Ingersoll, 2010, p. 738).

Causas del cambio de rol en el Estado japonés

El desequilibrio que se está viviendo en el nordeste de Asia y los cambios que está teniendo

3. Ver: Tabla 1. Estructura de Complejos Regionales de Seguridad convencionales con denominaciones regionales de poder.

Japón se pueden ilustrar a partir de las acciones militares que sigue realizando el régimen norcoreano.

El régimen, realizó múltiples pruebas con misiles el mes de marzo de 2014 como reacción a una reunión en Holanda de los líderes de Corea del Sur, Estados Unidos y Japón para discutir la amenaza nuclear de Corea del Norte. Fueron lanzados dos misiles Rodong de mediano alcance que volaron unos 650 kilómetros desde el norte de Pyongyang y que cayeron en el mar entre Corea del Norte y Japón. Estas pruebas han sido las más graves de una serie de lanzamientos de misiles y cohetes de corto alcance que Pyongyang empezó a finales de febrero, como protesta a unos ejercicios militares anuales entre Corea del Sur y Estados Unidos que el Norte considera preparación para una invasión. Los misiles Rodong, que tienen un alcance de 1.300 kilómetros y podrían llegar a Tokio, han sido desarrollados a partir de los viejos misiles Scud de diseño soviético. Son unas de las armas balísticas más potentes del creciente arsenal del país. El arsenal, que se estima tiene unos 300 misiles Rodong, en teoría podría llegar a ser equipado con ojivas nucleares si Pyongyang consiguiera miniaturizar bombas atómicas. (Yoon, 2014).

Dicho de otro modo, las acciones militares que ha realizado Corea del Norte se deben a la desconfianza existente entre el régimen en Pyongyang frente a las relaciones que llevan muchos de sus vecinos con los Estados Unidos.

Aquí, se puede notar cómo las percepciones de enemistad y rivalidad entre los Estados de una región pueden aumentar la tensión entre las naciones que hacen parte de esta y romper el balance existente, amenazando la seguridad de los países, generando que Japón cambie su rol en el sistema internacional y sus políticas de seguridad para buscar mayor estabilidad.

Las acciones militares emprendidas por Corea del Norte, la desconfianza imperante en la región

a causa de las percepciones de enemistad que hay entre sus estados y la ruptura del balance de poder han hecho que Japón modifique sus políticas de seguridad y defensa.

Esos hechos, han llevado al primer ministro de Japón Shizo Abe a dar un vuelco a la política de defensa del país asiático, que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha estado marcada por su Constitución pacifista. Tokio ha anunciado un ambicioso programa de reorganización militar, que incluye la redistribución geográfica de sus efectivos y un incremento del 5% del gasto en el conjunto de los próximos cinco años, con la adquisición de nuevo material bélico, incluidos submarinos, aviones de combate, drones de vigilancia y vehículos anfibios. (Reinoso, 2013).

Por lo tanto, el cambio que se está dando en materia de seguridad y defensa en Japón no sólo tiene en cuenta el fortalecimiento de las relaciones con sus aliados occidentales sino un regreso al uso de la fuerza militar dejando un poco relegado el rol pacifista por el que optó después de 1945.

Dadas estas condiciones, es evidente que en la estructura de autoayuda que se estableció entre Corea del Norte y Japón, y de alguna manera con China, los Estados actúan individualmente pues hay patrones de enemistad y rivalidad que se crearon a lo largo de los años y generaron una clase de identidad donde permea la desconfianza y donde surgen amenazas como la norcoreana; pues son “Estados descontentos con el *statu quo* que han logrado crear una paridad de poder con Estados dominantes de la región creando condiciones propicias para la guerra” (Frazier & Stewart-Ingersoll, 2010, p. 744). En este caso, la nuclearización del norte de la península coreana se está dando por el descontento que hay hacia la presencia de los Estados Unidos, auspiciada mayormente por el Estado japonés, que ve en la influencia del poder global norteamericano una herramienta para mantener su seguridad y la estabilidad en la región.

Sin embargo, la presencia de actores globales se ha vuelto insuficiente para el gobierno nipón, pues

cada vez son más frecuentes los problemas con sus vecinos y la amenaza norcoreana va en aumento, pues las pruebas con misiles son cada vez más frecuentes. Esto ha llevado al Estado nipón a volver a optar por un rol militarista y a mantener una identidad dual donde en el discurso sigue siendo pacifista pero, para proteger sus intereses en la región, se está armando cada vez más. Esto quiere decir que Japón se está enfrentado a un dilema entre seguir siendo una nación totalmente pacífica o tomar el rol nuevamente de nación militarista para mantener la seguridad de su Estado.

Conclusiones

El contexto actual por el que está pasando el nordeste asiático, donde los patrones de enemistad y rivalidad que se crearon a partir de las interacciones que se dieron entre sus Estados, están evidenciando el cambio en materia de seguridad y defensa que están pasando muchos de los países que pertenecen a esta región, entre esos Japón. El Estado nipón tras llevar más de 50 años de tener una constitución y un discurso pacifista, hoy la amenaza que representa la nuclearización de Corea del Norte y las múltiples pruebas que el gobierno en Pyongyang realiza en la región, sumado a el aumento militar que están experimentando otras naciones de la región como China, lo han llevado a cambiar su discurso amigable y ver en el rearme una nueva herramienta para mantener su seguridad y la estabilidad que se ha mantenido en el CRS del nordeste asiático.

El régimen norcoreano desde finales de los 90, ha mantenido múltiples pruebas con misiles de corto, mediano y largo alcance que muchas veces han sobrevolado territorio japonés, amenazando la estabilidad regional. A partir del año 2003, cuando Corea del Norte muestra al mundo su programa nuclear con fines bélicos, esta nación comenzó a cobrar importancia para la seguridad de Japón pues desde el interior del Estado nipón existe la preocupación de que en cualquier momento se pueda realizar un ataque con misiles y que tal ataque se efectuó con cabezas nucleares. Es así, que la nuclearización y el aumento desmedido de armamento en el norte de la península coreana es

una de las variables por las cuales Japón ha vuelto a tomar un discurso militar y está adoptando el Estado en el cual se encontraba antes y durante la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto la causa principal del rearme japonés es a raíz de las dinámicas que actualmente se están dando en el nordeste asiático, pues los nacionalismos están aumentando cada vez más en Corea del Sur y Japón, evidenciando que aún las acciones de los Estados del nordeste asiático están guiadas por una lógica hobbesiana donde cada uno de los países formaron una identidad donde priman patrones de enemistad y donde las percepciones entre una unidad y la otra siempre van a estar permeadas por la desconfianza, llevando a que los Estados, para este caso Japón, comiencen una carrera armamentista para equilibrar poderes.

Ahora bien, la amenaza norcoreana no solo está llevando a que Japón se rearme, también ha llevado a que aumente el nacionalismo dentro de su Estado, fortaleciendo más la idea de volver a tomar un discurso militar. La evidencia de esto se puede notar con la llegada al poder por segunda vez del actual primer ministro Shinzo Abe en diciembre de 2012, pues él se ha caracterizado por tener ideas de corte nacionalista y además es el principal precursor de la idea de modificar y cambiar la constitución pacifista nipona para que se aumente la capacidad de las fuerzas de autodefensa, para que estas no solo se centren en mantener una fuerza militar limitada, sino que sean capaces de atacar las amenazas con rapidez y eficiencia, también para que puedan apoyar no solo logísticamente a incursiones militares que sus aliados vayan a emprender alrededor del mundo con el fin de mantener la paz y la estabilidad.

No obstante, no hay que olvidar que aunque Japón se esté inclinando a un más por un discurso militar y bélico, el discurso pacifista que adoptó desde de la Segunda Guerra Mundial aún es muy importante dentro de su Estado. Es por eso que el aumento militar está creando en el Estado nipón una identidad dual, pues en vez de optar completamente por uno de los dos discursos, Japón está haciendo uso de los dos cuando se

trata de proteger sus intereses a nivel mundial. Por ejemplo, a nivel global se caracteriza por abogar por la cooperación económica como una manera de evitar conflictos y amenazas a la seguridad de las naciones y del mundo en general. Además, hace uso de regímenes e instituciones internacionales para solucionar controversias, mostrándose como una nación pacifista y amigable.

Por el contrario, debido a la percepción que se tiene uno a otro los Estados dentro del CRS del nordeste asiático, Japón ha decidido ser más ofensivo y armarse para generar una clase de “disuasión” y así mantener la seguridad de su Estado y la estabilidad en la región. Pues existe la percepción que entre menos se armen Estados como China o Corea del Norte, y donde los Estados Unidos aún mantengan su influencia en la región, habrá menos amenazas y se mantendría una estabilidad que actualmente es muy frágil.

Por último, a nivel regional Japón no solo opta por desarrollar un discurso militar como a principios del siglo XX, trata de utilizar su pacifismo, pero en el mayor de los casos no ha sido muy exitoso, pues los países del nordeste asiático aún mantienen unas relaciones guiadas por patrones de enemistad y rivalidad, lo que genera desconfianza en las acciones que vaya a realizar el vecino. Por ejemplo, con Corea del Sur, Japón ha querido crear un sistema cooperativo de seguridad, pues comparten la misma amenaza, Corea del Norte. Un sistema donde la seguridad de cada uno de ellos sea percibida como responsabilidad de todos. De esta manera, se demuestra que aunque Japón esté adoptando un discurso militar a nivel regional, su discurso pacifista aún sigue siendo muy fuerte y puede ser una herramienta útil con países que comparten sus mismas amenazas, para así comenzar procesos de desecuritización y minimizar los peligros a su seguridad.

Referencias

- Brochero, A. (2006). *Impacto del programa nuclear de Corea del Norte en la seguridad regional el caso de Japón*. (Tesis de grado para el programa de Relaciones Internacionales). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Buzan, B. & Albert, M. (2011). Securitization, sectors and functional differentiation. *Security Dialogue*, 42(4-5), 413-425. Recuperado de <http://sdi.sagepub.com/content/42/4-5/413>
- Buzan, B. (1991, Julio). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- Buzan, B. (1988). Japan's Future: Old History versus New Roles. *International Affairs*, 64(4), 557-573. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2626042>
- Buzan, B. & Waever, O. (2003). Security Complexes: a theory of regional security. En Buzan, B. & Waever, O. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chun, K. H. (2013). Japan's security policy in relation to normal statehood. *Asia Europe Journal*, 11(4), 415-431. Recuperado de: <http://link.springer.com.ez.uosario.edu.co/journal/volumesAndIssues/10308>
- Defense of Japan. (2013). En Ministry of Defense of Japan. Recuperado de http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2013.html
- East Asian Strategic Review. (2014). The National Institute for Defense Studies. Recuperado de <http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/>
- Frazier, D. & Stewart-Ingersoll, R. (2010). Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes. *European Journal of International Relations*, 16(4), 731-753. Recuperado de <http://ejt.sagepub.com/content/16/4/731>

- Hajimu, M. (2012). Fear of World War III: Social Politics of Japan's Rearmament and Peace Movements, 1950-53. *Journal of Contemporary History*, 47(3), 551-571. Recuperado de <http://jch.sagepub.com.ez.urosario.edu.co/content/47/3/551.full.pdf+html>
- Higueras, G. (2014, enero, 08). El aumento de la fuerza militar China agrava la situación en Asia. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/08/actualidad/1389209753_899840.html
- Hughes, Ch. W. (2009). "Super-Sizing" the DPRK Threat: Japan's Evolving Military Posture and North Korea. *Asian Survey*, 49(2), 291-311. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2009.49.2.291>
- Iriye, A. (1991). Japan's Defense Strategy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 513, 38-47. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1047079>
- Japan Defense Agency. (2011). National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond. Approved by the Security Council and cabinet on December 17, 2010. Japan Ministry of Defense. Recuperado de <http://www.mod.go.jp>
- Jung H. K. (2014). The Comparative Analysis of Public Support for Developing Regional Regime in East Sea Rim (Sea of Japan) Region. *Japanese Journal of Political Science*, 15(1), 131-152. Recuperado de http://journals.cambridge.org/abstract_S1468109913000388
- Norris, R., Kristensen H. M. & Handler J. (2003). North Korea's Nuclear Program, 2003. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 59(2), 74-77. Recuperado de <http://bos.sagepub.com/content/59/2/74>
- Otálvaro, A. (2004). La seguridad internacional a la luz de las estructuras y las dinámicas regionales: Una propuesta teórica de Complejos de Seguridad Regional. *Desafíos*, 11, 222-242.
- Reinoso, J. (2013, Diciembre, 17). Japón se re-arma ante la creciente amenaza militar china. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/17/actualidad/1387267607_919648.html
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2706858>
- Wendt, A. (1999). Three cultures of anarchy. En Wendt, A. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yoon, L. (2014, Marzo, 26). Corea del Norte lanza dos misiles de alcance medio al mar. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/26/actualidad/1395826686_203923.html

MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

Resolución 4121 de julio 04 de 2008 del Ministerio de Educación



Fundada en 1909
Unión, Proyección, Liderazgo

Forjando futuros estrategas

Formamos investigadores, analistas y asesores de alto nivel capaces de desempeñarse con solvencia en la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas e indicar cursos de acción al Gobierno Nacional y a todas las entidades que intervienen en los temas de seguridad y defensa nacional.



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
Carrera 11 No. 102-50 · Of. 319
Teléfono: 620 6381 · 620 4060 · Ext. 4006
maestria_sdn@esdegue.mil.co
www.esdegue.edu.co

Índice de Autores: Números del 1 al 18

- Addicott, J. (2006). Seguridad de la infraestructura y terrorismo cibernético. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Alas, J. (2008). El factor científico-tecnológico en la defensa y seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Álvarez, V. (2007). La defensa integral del Estado: un reto inaplazable. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Aponte, J. (2012). Primacía de la fortaleza moral como elemento decisivo en la guerra moderna. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Arenas, A. (2009). Política ambiental y actividades militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Arenas, A. (2009). Conflicto, ambiente y la seguridad del Estado. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Ariza, R. (2008). Ciencia, Tecnología e Innovación, factor estratégico en las Fuerzas Armadas del futuro. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Atencio, M. (2014). El Estado y su obligación de garantizar los derechos de los militares y ex militares privados de su libertad en el marco del conflicto armado. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Badran, F. (2012). Mensajes subrepticios y lecciones expresas: América Latina y la primavera Árabe más de un año después. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Badran, F. (2011). Las agendas de seguridad de los Estados latinoamericanos y el crimen transnacional como amenaza consolidada en América Latina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Badran, F. (2012). La seguridad hemisférica y seguridad humana: quimeras probadas, desafíos pendientes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Bartolomé, M. (2008). El Estado moderno frente al desafío de un escenario de seguridad internacional de características pos westfalianas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Bernal, A. (2008). El gasto en defensa como componente de la economía Israelí. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Berrios, P. (2008). Armas No Letales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Bonett, M. (2006). Seguridad Integral. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Borrero, A. (2013). Las revoluciones de la modernidad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Borrero, A. (2010). Mecanismos de autopropagación de la violencia Primera parte: las Bandas Criminales Emergentes o "BACRIM". *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Borrero, A. (2007). Los comandos conjuntos. Problemas de Organización, Doctrina, Educación y Operación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Borrero, A. (2006). Terrorismo político. Definición y alcances de un fenómeno elusivo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Cayon, J. & García, L (2014). La importancia del componente educativo en toda estrategia de Ciberseguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Chaid, K. (2011). Derechos Humanos y seguridad en la frontera Colombo – Ecuatoriana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).

- Colom, G. (2014). De la tormenta del desierto a la batalla Aeronaval: la transformación de la fuerza. *Estudios en Seguridad y defensa*, 9(18).
- Cubides, J. & Cita, R. (2014). La seguridad humana (SH) su influencia en las políticas públicas en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Cujabante, X. (2012). UNASUR: ¿Hacia la consolidación de un complejo regional de seguridad? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Curbet, J. (2006). Inteligencia global frente al terrorismo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Dall`Osso, A. (2008). Frontera Sur colombiana, una región a ser ocupada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Donadío, M. (2007). El impacto de los procesos multilaterales en la Cooperación Educativa Militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Endo, J. (2010). El conflicto colombo-venezolano en los medios: un aporte metodológico para su análisis. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Escobar, G. (2006). Legitimidad de las Fuerzas Militares como garante de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Espitia, F. (2007). Ambientes virtuales al servicio de la educación: una buena opción para las Fuerzas Militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Esquivel, R. (2013). Colombia y la geopolítica del narcotráfico. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Esquivel, R. (2012). Colombia: De la independencia a la indefensa nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Facò, R. (2013). El paradigma Tecnológico en el proceso de Transformación del Ejército Brasileño. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Gaitán, A. (2012). La ciberguerra y sus generaciones: Un enfoque para comprender la incidencia de las TIC en la guerra regular. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Gaitán, A. (2011). Computadores e internet en la guerra interestatal: ¿La consolidación de un nuevo poder militar en el siglo XXI? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Galvis, I. (2006). Nanotecnología, un nuevo escenario para la estrategia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Galvis, I. (2006). Seguridad y defensa en el gobierno corporativo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Garate, R. (2013). Geopolítica regional de los recursos naturales ¿El agua fuente de vida o conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- García, J. (2014). Justicia transicional en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- García, V. (2014). Las características de la reparación simbólica en épocas de transición. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Gardeazabal, J. (2010). De la reintegración y la justicia como instrumentos para la construcción de la paz. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Gardeazabal, J. (2009). La Competencia de la Corte Penal Internacional en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Gardeazabal, J. (2008). Implicaciones geopolíticas del desarrollo de armas nucleares con fines político-militares por parte del estado de Israel. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Gómez, J. (2013). Minería ilegal como amenaza más importante para la seguridad nacional: el caso de las FARC. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- González, A. (2012). La guerra urbana como elemento articulador de la guerra de cuarta generación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).

- González, J. (2007). El modelo de autoevaluación: rumbo norte franco. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Gonzalvo, V. (2014). La noción jurídica del interés soberano y sus consecuencias para la concreción de una estrategia de seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Guío, L. (2013). Colombia en un momento histórico para desarrollarse o correr el riesgo de perder la Amazonía. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Hernandez, E. (2012). El papel de la seguridad pública frente a los Derechos Humanos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Hernandez, E. (2014). Finanzas de la Ont-FARC: Hacia la formulación de estrategias de debilitamiento y reducción. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Ibáñez, J. (2008). Centenario de la Escuela Superior de Guerra, *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Jaramillo, M. (2012). La proliferación estatal: Kosovo, Sudán del Sur y ¿Azawad? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Jaramillo, M. (2012). Los escenarios de la seguridad en Colombia: Una propuesta de estudio prospectivo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Jaramillo, M. (2011). Consolidación democrática y conflicto armado en Centroamérica: 20 años después. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Jaramillo, M. (2010). Perú y su seguridad política: una visión desde el realismo subalterno. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Jaramillo, M. (2010). La seguridad humana y el caso Sudán. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Koutoudijian, A. (2008). La Política de Defensa Nacional en la actual situación sudamericana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Ljodal, T. & Palma, O. (2009). Visita de Rusia al mar Caribe: geopolítica, diplomacia y poder naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Lopera, J. (2011). Acción integral en Afganistán. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Lopera, J. (2010). La multi-dimensionalidad del concepto de seguridad: breve acercamiento al caso de Bolivia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Lopera, J. (2010). El Perdón: de los “hacedores de paz” a los “defensores de los derechos humanos”. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Lopez de Alba, A. (2014). Reflexiones sobre el impacto del comportamiento mediático en las políticas de seguridad en México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Mateus, A. (2011). La responsabilidad del superior en el Estatuto de Roma y en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. (2011). Derecho Internacional y terrorismo: Radiografía del régimen jurídico internacional sobre terrorismo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Molano, A. (2010). Casos de intervención de la Corte Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. (2010). Índice bibliográfico: Corte Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. & Palma, M. (2010). La Corte Penal Internacional y su contribución a la consolidación del Régimen Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. (2009). Más allá del conflicto postconflicto y perpetuación de la violencia: diez ideas para una agenda de investigación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).

- Molano, A. (2009). Sudán y la Corte Penal internacional: el precio de las buenas intenciones. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Molano, D & Franco, J. (2007). La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Montero, A. (2006). Doctrina de infiltración para inteligencia contraterrorista. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Montoya, M. (2007). La acción integral: Una estrategia para ganar la guerra. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Moreno, P. (2008). Tecnología biométrica con huellas digitales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Olaya, R. (2014). Análisis de la amenaza en Corea del Norte en modificación de las políticas de seguridad y defensa de Japón (2003-2013). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Palma, O. (2008). Los obstáculos tecnológicos para el terrorismo de destrucción masiva. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Palma, O. (2008). La transformación de la guerra y la naturaleza de las fronteras. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Palma, M. (2009). La Corte Penal Internacional en África: la dirección política de su intervención. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Patiño, C. (2014). La competencia multipolar en un mundo en riesgo ¿Cómo se caracterizan los Estados potencias en el Sistema Internacional del siglo XXI? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Pieschacòn, A. & Rincon, A. (2011). De la experiencia al conocimiento, un modelo de estudio de casos para el contexto militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Piñeiro, L. & Muñoz, L (2014). Colombia: Su agenda de seguridad y el Consejo de Defensa Suramericano (2002-2014). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Poloti, A. (2012). El asunto de las poblaciones indígenas: de geopolítica a políticas geográficas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Pryor, M. (2014). Relación entre el terrorismo y las nuevas guerras en la doctrina de seguridad de los Estados Unidos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Ramirez, M. (2007). Notas para una doctrina en el postconflicto. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Ramirez, M. (2006). Un recorrido por la política de Defensa y Seguridad democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Reshke, R. (2008). Ciencias y Tecnología; tendencias y dinámicas: implicaciones para ejércitos futuros. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Rincon, A. (2009). Creando escenarios de reconciliación: Desafíos de la Ley de Justicia y Paz. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Roa, D. (2012). Política exterior Colombiana: ¿Preparando el camino para una salida negociada al conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Rodriguez, H. (2007). La investigación científica en la educación militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Romero, J. & Gardezabal, J. (2010). Aspectos comparativos de la reintegración según “el deber ser” en el marco de un proceso de paz frente a la reintegración de mandos medios de las Farc-Ep en un contexto de conflicto. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Romero, J. & Gardezabal, J. (2010). Evolución y antecedentes históricos de la reintegración en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).

- Romero, J. & Gardezabal, J. (2010). Del estado del arte y la experiencia internacional en materia de reintegración. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Romero, J., Bernal, A., Velandia, J. & Ardila, C. (2009). Desafíos y perspectivas del proceso de desarme, desmovilización y reintegración: Criterios para un programa de DDR. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Romero, J. (2007). Relaciones Civiles-militares en América Latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Rosania, N. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Ruiz, J. (2007). Acción Integral, hacia una doctrina unificada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Sánchez, J. (2012). Capital y control como fundamento del Estado y su relación con la violencia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Sánchez, J. (2011). Violencia, construcción de Estado y autodefensas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Sánchez, J. (2011). Bandas Criminales: Continuación de la violencia con los mismos medios. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Soltau, J. (2012). Un proyecto geopolítico para Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Torrijos, V. (2006). Dinámica de la amenaza terrorista múltiple – ATM. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Valencia, A. (2007). Filosofía para la educación militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Valencia, A. (2006). Estrategia de terror y su réplica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Vargas, A. (2007). La educación militar: Factor estratégico en una democracia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Vargas, A. (2006). El terrorismo ¿Una variable inconclusa? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Vargas, J. (2011). Motivaciones y causas de la guerra: una reinterpretación del neorrealismo de Stephen Van Evera. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Vargas, J. (2011). La victoria: Un modelo teórico entre lo militar y lo político. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Vargas, J. (2011). Un orden mundial cambiante y altamente inestable. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Vasquéz, M. (2007). Premisa permanente en el CEMIL: Generar apertura educativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Velandia, F. (2014). Evaluación de la política pública educativa en Operaciones de Mantenimiento de Paz, en un escenario de postconflicto en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).

POLÍTICA EDITORIAL

La revista Estudios en Seguridad y Defensa es una publicación abierta a la discusión y difusión de trabajos teóricos e investigaciones prácticas en el área de la seguridad y la defensa nacionales. Como tal, la revista interactúa constantemente con instituciones académicas nacionales e internacionales que ven en nuestra publicación la posibilidad de difundir los resultados de los proyectos y actividades desarrollados por sus equipos de investigación. Así mismo, se ha posicionado como una referencia obligada para quienes quieran profundizar en asuntos de interés nacional e internacional de carácter político y militar.

Todos los artículos publicados en la revista deben ser originales o inéditos y no deben estar postulados para publicación simultánea en otras revistas u órganos editoriales. La revista se reserva los derechos de autor y como tal, la reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe estar autorizada por el Editor y debe incluir la anotación "Se publica con autorización de la revista Estudios en Seguridad y Defensa".

Las tesis e ideas expuestas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del Comando General de las Fuerzas Militares, tampoco de la Escuela Superior de Guerra o del CEESEDEN.

Para reproducción de artículos:

Apellido, N. (Año). Título del artículo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, volumen (No.).



Volumen 9 No. 18 • Diciembre de 2014

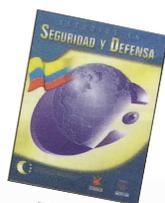
Para solicitar un ejemplar en físico o en formato PDF o para confirmar el acuse de recibo de la revista, por favor escribir a:

Escuela Superior de Guerra
Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales
CEESEDEN

Carrera 11 No. 102-50 Teléfono: 620 40 66 Ext.:21455
e-mail: revistaceeseden@esdegue.mil.co
www.esdegue.mil.co

Bogotá - Colombia

Para consultar las ediciones anteriores ingrese a:
<http://www.esdegue.edu.co/node/1154>



V. 1 No. 1
Julio de 2006

Terrorismo



V. 1 No. 2
Noviembre de 2006

Seguridad y Defensa



V. 2 No. 1
Julio de 2007

Acción Integral



V. 2 No. 2
Noviembre de 2007

Educación Militar



V. 3 No. 1
Julio de 2008

Fronteras



V. 3 No. 2
Noviembre de 2008

Ciencia y Tecnología



V. 4 No. 1
Julio de 2009

Seguridad y Defensa



V. 4 No. 2
Noviembre de 2009

Seguridad y Defensa



V. 5 No. 1
Julio de 2010
Corte Penal Internacional/
Postconflicto



V. 5 No. 2
Noviembre de 2010
Desarme, desmovilización
y reinserción



V. 6 No. 1
Julio de 2011
Seguridad y Defensa



V. 6 No. 2
Noviembre de 2011
Computadores e inter-
net en la guerra



V. 7 No. 1
Julio de 2012
La ciberguerra y sus
generaciones



V. 7 No. 2
Noviembre de 2012
Primacia de la fortale-
za moral como elemento
decisivo de la guerra



V. 8 No. 1
Julio de 2013
Geopolítica



V. 8 No. 2
Diciembre de 2013
Nuevas Guerras



V. 9 No. 17
Junio de 2014

Seguridad Humana

Para enviar cartas al editor: revistaceeseden@esdegue.mil.co
Escuela Superior de Guerra - Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales-
CEESEDEN-

Carrera 11 No. 102-50 .Telefax: (57) (1) 6294928 www.esdegue.mil.co Bogotá, Colombia

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA



FORJANDO FUTURO ESTRATÉGICO
DE LAS FUERZAS MILITARES



WWW.ESDEGUE.MIL.CO

