

LA SOBERANÍA TAMBIÉN CONSISTE EN TENER ALTERNATIVAS

Por Rubén G. Junca Mejía

Centro de Pensamiento HOUDING
10 de agosto de 2026

LA SOBERANÍA TAMBIÉN CONSISTE EN TENER ALTERNATIVAS

Por Rubén G. Junca Mejía

Resumen

Esta columna examina una dimensión práctica de la soberanía: la capacidad del Estado para conservar alternativas frente a dependencias críticas. Sostiene que la interdependencia no implica, por sí sola, una pérdida de autonomía. El problema aparece cuando la concentración de proveedores, los compromisos fiscales rígidos, el bloqueo tecnológico o la dependencia regulatoria hacen costoso o imposible sustituir una relación y permiten que quien controla un recurso indispensable condicione las decisiones públicas. A partir de esta distinción, el texto propone incorporar un test de autonomía en la toma de decisiones estratégicas y desarrollar un tablero que observe la concentración, los tiempos y los costos de sustitución, la rigidez fiscal, el control de datos, la infraestructura crítica y las capacidades técnicas propias. El objetivo no es la autarquía, sino gobernar conscientemente las dependencias y preservar margen de maniobra en los ámbitos en los que perder alternativas pueda comprometer los propósitos públicos.

Palabras clave: soberanía; autonomía pública; dependencia estratégica; capacidad estatal; alternativas; política pública.

Colombia es un Estado soberano. Tiene Constitución, territorio, instituciones, Congreso, tribunales y un gobierno con capacidad jurídica para tomar decisiones. Pero esa descripción, siendo correcta, puede resultar insuficiente para entender qué significa realmente gobernar en el siglo XXI.

Colombia puede expedir una ley, aprobar un presupuesto o adoptar una política pública. Hay, sin embargo, una pregunta que hacemos con menos frecuencia: cuando decide hacer algo, ¿conserva realmente la capacidad de hacerlo de otra manera?

Pensemos en algunas situaciones.

¿Qué ocurre si un medicamento o insumo indispensable depende de unos pocos proveedores externos? ¿Qué autonomía conserva una entidad pública si sus sistemas críticos, sus datos o el conocimiento necesario para operarlos dependen de un proveedor que difícilmente puede reemplazarlo? ¿Cuánto margen tiene un gobierno para definir nuevas prioridades cuando buena parte de sus recursos futuros ya está comprometida? ¿Qué capacidad tiene un regulador para adoptar una posición independiente si necesita de las propias empresas reguladas para obtener los datos, modelos o conocimiento técnico que le permiten entender el sector?

Ninguna de estas situaciones significa, por sí misma, que Colombia haya perdido soberanía.

Todos los Estados modernos son interdependientes. Colombia necesita inversión extranjera, crédito, comercio internacional, tecnología, conocimiento privado, cooperación y estándares internacionales. Muchas de esas relaciones amplían, en lugar de reducir, la capacidad del Estado para alcanzar sus propósitos.

El problema aparece cuando una dependencia se vuelve tan concentrada o difícil de sustituir que deja de existir una alternativa razonable.

Si una entidad puede reemplazar un proveedor, renegociar un contrato, desarrollar otra fuente de conocimiento, cambiar de tecnología o buscar otra fuente de financiación, existe dependencia, pero también existe capacidad de decisión. Cuando esas alternativas desaparecen, quien controla el recurso indispensable empieza a adquirir capacidad para condicionar las decisiones públicas.

La soberanía práctica comienza entonces a separarse de la soberanía formal (Caporaso, 2000; Spruyt, 2002).

Esta pérdida de autonomía puede manifestarse en varios ámbitos. Puede ser productiva, cuando el país pierde capacidades necesarias para responder ante la interrupción de un suministro crítico. Puede ser fiscal, cuando los compromisos acumulados reducen drásticamente el margen para financiar nuevas prioridades. Puede ser tecnológica, cuando una entidad pública no puede migrar sus datos o sistemas sin asumir costos prohibitivos. Puede ser regulatoria, cuando las instituciones carecen del conocimiento independiente necesario para regular actores poderosos (Baldwin & Freeman, 2022; Couture & Toupin, 2019; Heller, 2005; Lacy-Nichols & Williams, 2021; Lall, 1998).

También puede ocurrir a través de decisiones que el propio Estado adopta voluntariamente.

Colombia puede suscribir un convenio internacional o adoptar un estándar ambiental, tecnológico o comercial que persiga un propósito perfectamente legítimo y, al hacerlo, restringir las alternativas disponibles en el futuro. Imaginemos, por ejemplo, una regulación ambiental que impida utilizar determinada tecnología que el país podría desarrollar o producir, mientras las alternativas permitidas dependen de tecnologías controladas por unas pocas economías o empresas extranjeras.

El problema no sería necesariamente haber adoptado el estándar. Puede existir una buena razón ambiental para hacerlo. La pregunta es si, antes de asumir ese compromiso, evaluamos también qué capacidad productiva abandonábamos, de quién pasaríamos a depender, qué alternativas conservaríamos y qué margen tendríamos para adaptar o revisar la decisión si las circunstancias cambiaran.

Un país puede restringir voluntariamente su espacio de decisión para obtener otros bienes públicos. Lo hacemos al suscribir tratados, adoptar estándares internacionales o asumir compromisos ambientales, comerciales y financieros. Muchas veces vale la pena. Pero que una restricción sea voluntaria y legítima no significa que sus consecuencias sobre nuestra capacidad futura de decisión deban ser ignoradas (Higgins & Hallström, 2007; Van Harten, 2005).

Por eso el objetivo no puede ser eliminar las dependencias. Tampoco producirlo todo, financiarlo todo o desarrollar internamente cada tecnología que utilizamos. Eso no sería autonomía. Sería autarquía, probablemente costosa e ineficiente (Schmitz & Seidl, 2023).

La pregunta correcta es otra: ¿en qué asuntos no podemos permitirnos quedarnos sin alternativas?

Responderla exige incorporar la autonomía pública como un criterio consciente de decisión. Antes de adoptar determinadas tecnologías, entregar infraestructura crítica, contratar servicios estratégicos, asumir compromisos financieros, suscribir ciertos acuerdos o diseñar regulaciones deberíamos hacernos algunas preguntas sencillas: ¿de quién vamos a depender?, ¿qué tan concentrada estará esa dependencia?, ¿podremos sustituirla?, ¿cuánto tiempo y cuánto costaría hacerlo?, ¿podremos revisar nuestra decisión?, ¿qué capacidad propia estamos dejando de desarrollar? y, sobre todo, ¿qué propósito público quedaría comprometido si esa dependencia falla o alguien decide utilizarla para condicionarnos?

Podríamos pensar en algo parecido a un test de autonomía para aquellas decisiones estratégicas capaces de restringir significativamente las opciones futuras del Estado. No sería un mecanismo para impedir las, sino para hacer explícitos sus costos y beneficios. Una decisión puede justificar una mayor dependencia porque produce beneficios superiores. Lo importante es saber que estamos tomando esa decisión.

Y aquello que consideremos crítico debería medirse.

Colombia podría desarrollar un tablero de autonomía pública que permita observar, por sectores, concentración de proveedores, tiempos y costos de sustitución, rigidez fiscal, dependencia tecnológica, control sobre bases de datos, disponibilidad de conocimiento técnico propio, exposición de infraestructura estratégica y capacidad para revisar compromisos que condicionan decisiones futuras.

No para producir un ranking abstracto de soberanía, sino para saber dónde estamos perdiendo margen de maniobra antes de descubrirlo durante una crisis.

La soberanía del siglo XXI no consiste en hacerlo todo solos. Consiste en decidir conscientemente nuestras dependencias y conservar alternativas allí donde perderlas podría comprometer nuestra capacidad de gobernar.

Un Estado pierde autonomía práctica no simplemente cuando depende de otros, sino cuando ya no puede decirles que no.

Sobre el autor

Rubén G. Junca Mejía es economista y magíster en Economía, con más de 20 años de experiencia en cargos de alta dirección en entidades públicas y privadas, organizaciones financieras y grupos empresariales en Colombia y América Latina. Ha desempeñado, entre otros, cargos de gerente general, director general, CFO, CIO, tesorero distrital y gerente de planeación y riesgos, con experiencia en dirección estratégica, gestión financiera, riesgos, transformación organizacional y administración de operaciones complejas.

En el sector público ha ocupado responsabilidades directivas en entidades de Bogotá y del Gobierno Nacional, y actualmente adelanta estudios de doctorado en Administración Pública en la Universidade de Lisboa.

Su experiencia profesional y académica integra la gestión pública, la economía, las finanzas y el análisis de las capacidades del Estado, ámbitos que nutren la reflexión planteada en el presente artículo sobre soberanía, autonomía pública y preservación de alternativas para la toma de decisiones del Estado.

Referencias

- Baldwin, R., & Freeman, R. (2022). Risks and global supply chains: What we know and what we need to know. *Annual Review of Economics*, 14, 153–180. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-051420-113737>
- Caporaso, J. A. (2000). Changes in the Westphalian order: Territory, public authority, and sovereignty. *International Studies Review*, 2(2), 1–28. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00203>
- Couture, S., & Toupin, S. (2019). What does the notion of sovereignty mean when referring to the digital? *New Media & Society*, 21(10), 2305–2322. <https://doi.org/10.1177/1461444819865984>

Heller, P. S. (2005). *Understanding fiscal space* (IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4). International Monetary Fund.

Heller, P. S. (2005). *Understanding fiscal space* (IMF Policy Discussion Paper No. 2005/004). International Monetary Fund.
<https://doi.org/10.5089/9781451975635.003>

Higgins, W., & Tamm Hallström, K. (2007). Standardization, globalization and rationalities of government. *Organization*, 14(5), 685–704.
<https://doi.org/10.1177/1350508407080309>

Lacy-Nichols, J., & Williams, O. (2021). “Part of the solution”: Food corporation strategies for regulatory capture and legitimacy. *International Journal of Health Policy and Management*, 10(12), 845–856.
<https://doi.org/10.34172/ijhpm.2021.111>

Lall, S. (1998). Technological capabilities in emerging Asia. *Oxford Development Studies*, 26(2), 213–243. <https://doi.org/10.1080/13600819808424154>

Schmitz, L., & Seidl, T. (2023). As open as possible, as autonomous as necessary: Understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy. *Journal of Common Market Studies*, 61(3), 834–852.
<https://doi.org/10.1111/jcms.13428>

Spruyt, H. (2002). The origins, development, and possible decline of the modern state. *Annual Review of Political Science*, 5, 127–149.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.101501.145837>

Van Harten, G. (2005). Private authority and transnational governance: The contours of the international system of investor protection. *Review of International Political Economy*, 12(4), 600–623.
<https://doi.org/10.1080/09692290500240305>