

# HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA EN COLOMBIA

Construcción de política pública en seguridad y defensa

1  
VOLUMEN

## La “Gran Estrategia”: instrumento para una política integral en seguridad y defensa



Carlos Enrique Álvarez Calderón  
Andrés Eduardo Fernández Osorio

Editores



## **VOLUMEN 1**

**HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA EN COLOMBIA:  
construcción de política pública en seguridad y defensa**

# **La “Gran Estrategia”: instrumento para una política integral en seguridad y defensa**



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
“General Rafael Reyes Prieto”



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
“General José María Córdova”

**Colección Relaciones Internacionales (CRI).** El objetivo central de esta colección es profundizar en la discusión sobre los temas geopolíticos de mayor incidencia hoy en el mundo y los canales diplomáticos hasta ahora dispuestos para buscar una pronta solución a los problemas de carácter social más acuciantes en Colombia, América Latina y el mundo. De ahí la necesidad de ubicar estas diversas aristas de las relaciones entre Estados según su contexto local, regional e internacional.

#### **Eje temático**

**Seguridad y defensa.** Tiene por objeto la cultura estratégica, así como la planeación y operatividad de las fuerzas de seguridad del Estado en la defensa de la sociedad, el territorio nacional y sus recursos, de acuerdo con el grado desarrollo del poder militar en Colombia y sus aportes como Ejército en el contexto regional e internacional.

## VOLUMEN 1

HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA EN COLOMBIA:  
construcción de política pública en seguridad y defensa

# La “Gran Estrategia”: instrumento para una política integral en seguridad y defensa

Carlos Enrique Álvarez Calderón  
Andrés Eduardo Fernández Osorio  
(Editores)



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
“General Rafael Reyes Prieto”



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
“General José María Córdova”



Bogotá, D. C., 2018

Catalogación en la publicación - Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Hacia una gran estrategia en Colombia. Construcción de política pública en seguridad y defensa /Editores Andrés Eduardo Fernández Osorio y Carlos Enrique Álvarez Calderón – Bogotá: Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, 2018.

3 volúmenes: Vol. 1. 326 páginas, ilustraciones; 17x24cm.

ISBN: 9789585692855 (Obra completa) 9789585692862 (Volumen 1)

E-ISBN: 9789585692893 (Obra completa) 9789585200807 (Volumen 1)

1. Política militar – Europa – Asia – Norteamérica – Siglo XXI 2. Suramérica – Política militar – Siglo XXI 3. Política internacional – Siglo XXI 4. Colombia – Política militar i. Fernández Osorio, Andrés Eduardo (Editor) ii. Álvarez Calderón, Carlos Enrique (Editor) iii. Colombia. Ejército Nacional iv. Colombia. Comando General de las Fuerzas Militares

UA11 H33 2018

355.0335– dc23

Registro Catálogo SIBFA 103839



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esmic103839>

Título: Volumen 1. Hacia una gran estrategia en colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa.

La “Gran Estrategia”: instrumento para una política integral en seguridad y defensa

Primera edición, 2018

Libro resultado de investigación

Editores

© Carlos Enrique Álvarez Calderón  
© Andrés Eduardo Fernández Osorio

Asistente editorial

Diana Carolina Cañón López

Autores

© Carlos Enrique Álvarez Calderón  
© Carlos Giovanni Corredor Gutiérrez  
© Omar Ferney Vanegas Rincón  
© Yesid Eduardo Ramírez Pedraza  
© Genaro Castaño Gómez  
© Leidy Piñeiro Cortés  
© Simón Estrella Pantoja  
© Paola Barón Sastogue  
© Vivian Monroy Velásquez  
© Jaime Alfonso Cubides Cárdenas  
© Ana Betty Cárdenas Herrera  
© Juan David González Agudelo  
© Vicente Torrijos Rivera  
© Luis Fernando Balagura

© 2018 Escuela Militar de Cadetes  
“General José María Córdova”  
Área de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación  
Calle 80 N.º 38-00. Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: (57+) 3770850 ext. 1104  
Licencia Creative Commons:  
Atribución – No comercial – Sin Derivar  
Correo electrónico: [selloeditorial@esmic.edu.co](mailto:selloeditorial@esmic.edu.co)

© 2018 Escuela Superior de Guerra  
“General Rafael Reyes Prieto”  
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales  
ESDEG-SIIA  
Carrera 11 No. 102-50 - Bogotá D. C., Colombia

ISBN Impreso Vol. 1: 978-958-56928-6-2

Libro electrónico publicado a través de la plataforma

ISBN Impreso - Obra completa: 978-958-56928-5-5

Open Monograph Press.

ISBN Digital Vol. 1: 978-958-52008-0-7

Tiraje de 500 ejemplares

ISBN Digital - Obra completa: 978-958-56928-9-3

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Este libro ha sido evaluado con un procedimiento de doble ciego –*blind peer reviewed*.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad ni en sus partes, tampoco registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, de la Escuela Superior de Guerra, de las Fuerzas Militares o del Estado Colombiano.



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
“General Rafael Reyes Prieto”

## DIRECTIVOS

DIRECTOR ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
Mayor General Jaime Agustín Carvajal Villamizar

SUBDIRECTOR ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
Contralmirante Orlando Enrique Grisales Franceschi

DIRECTOR MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES  
Coronel (RA) Yesid Eduardo Ramírez Pedraza



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
“General José María Córdova”

## DIRECTIVOS

DIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES  
Brigadier General Álvaro Vicente Pérez Durán

SUBDIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES  
Coronel Carlos Alfredo Castro Pinzón

INSPECTOR DE ESTUDIOS ESCUELA MILITAR DE CADETES  
Coronel Milton Mauricio Lozada Andrade



ÁREA DE INVESTIGACIÓN,  
DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN

JEFÉ DEL ÁREA DE I + D + I  
Teniente Coronel Milton Monroy

EQUIPO DE CORRECTORES DE ESTILO  
William Castaño Marulanda (Vol I)  
Lady Karina Rodríguez Cuervo (Vol II y III)  
Angela Madelene Herrera Gómez (Vol II y III)

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
RUBÉN ALBERTO URRIAGO GUTIÉRREZ

# **Contenido**

Prefacio / 9

Prólogo / 11

## **Capítulo 1**

Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado / 13

*Carlos Enrique Álvarez Calderón, Carlos Giovanni Corredor Gutiérrez y Omar Ferney Vanegas Rincón*

## **Capítulo 2**

Geografía, Estado y gran estrategia: una relación indisoluble / 81

*Carlos Enrique Álvarez Calderón, Yesid Eduardo Ramírez Pedraza y Genaro Castaño Gómez*

## **Capítulo 3**

Pensamiento y Cultura estratégica en Seguridad y Defensa en Colombia: un Análisis desde las Teorías de las Relaciones Internacionales / 149

*Leidy Piñeiro Cortés y Simón Estrella Pantoja*

## **Capítulo 4**

Poder astuto: estrategia del empleo del poder en el siglo xxi / 171

*Carlos Enrique Álvarez Calderón, Paola Barón Sastoque y Vivian Monroy Velásquez*

**Capítulo 5**

Dimensiones Jurídicas Internacionales de la Seguridad y la Estrategia desde las Organizaciones Internacionales en Relación con Colombia / 269

*Jaime Alfonso Cubides Cárdenas, Ana Betty Cárdenas Herrera y Juan David González Agudelo*

**Capítulo 6**

Interés Nacional, Amenaza y Política de Defensa: El Mapa Mental de un Libro Blanco / 301

*Vicente Torrijos Rivera y Luis Fernando Balaguera*

Autores / 321

## Prefacio

Mayor General Jaime Agustín Carvajal Villamizar

Ejército Nacional de Colombia

*Director Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”*

Esta obra, titulada “Hacia una Gran Estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa” presenta a lo largo de tres volúmenes el contexto y fundamento teórico necesario para el desarrollo de la cultura estratégica en Colombia y la apropiada construcción de documentos estratégicos para la protección de los intereses nacionales. Así mismo, realiza un estudio comparativo de los libros blancos o políticas de seguridad y defensa de quince países en cuatro continentes, que brindan valiosas enseñanzas sobre las experiencias de los Estados en la protección de su visión frente al cambiante sistema internacional.

La estructura de la obra se articuló sobre la necesidad de contar con un documento académico, profundo y actualizado, que permita a los diversos sectores del poder nacional, comprender los conceptos esenciales del pensamiento estratégico requerido por los decisores políticos y comandantes militares, así como analizar en perspectiva diferentes interpretaciones regionales de la política pública en seguridad y defensa. Para tal fin, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) y la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), Instituciones de Educación Superior colombianas, estrecharon sus lazos de colaboración académica, y confiaron de la edición y coordinación académica de la obra al Doctor Carlos Enrique Álvarez Calderón de la ESDEG y al Teniente Coronel Andrés Eduardo Fernández Osorio de la ESMIC, los cuales en razón a su amplia trayectoria profesional y experiencia académica, lograron hacer de los tres volúmenes de “Hacia una Gran Estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa” un documento sencillo pero riguroso, que se constituye como referente para la comunidad académica.

La obra está dividida en tres volúmenes con un total de veinte capítulos preparados por cuarenta y ocho autores que aportan un valioso conocimiento interdis-

ciplinar al tema. El primer volumen, titulado “La Gran Estrategia: instrumento para una política integral en seguridad y defensa,” consta de seis capítulos que establecen las bases teóricas y conceptuales necesarias para el estudio de la estrategia. Aborda seis temas principales que incluyen: el pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa; la geografía, el Estado y la gran estrategia; el pensamiento en seguridad y defensa en Colombia desde las teorías de las relaciones internacionales; el poder astuto como forma de empleo del poder en el siglo xxi; las dimensiones jurídicas internacionales de la seguridad y la estrategia desde las organizaciones internacionales en relación con Colombia; y el interés nacional, la amenaza y la política de defensa como elementos de un libro blanco.

El segundo volumen, titulado “Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de defensa,” está conformado por nueve capítulos que a analizan, a través de una metodología de estudio de caso, la visión de ocho países frente a la proyección de poder y la defensa de sus intereses nacionales. De esta forma, se presentan las perspectivas de tres países de Asia y Oceanía: China, Japón y Australia; de cuatro países Europeos: Rusia, España, Francia e Irlanda; y la de los Estados Unidos de América.

El tercer volumen, titulado “Pensamiento y cultura estratégica en Suramérica: un análisis de sus libros blancos de defensa,” examina a lo largo de cinco capítulos, los diversos enfoques de siete países de la región suramericana: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela frente a las posibles amenazas a su soberanía, valores e identidad. De igual forma, este volumen hace un análisis comparativo sobre los aspectos geopolíticos y de seguridad regional que pueden tener incidencia para Colombia.

En conclusión, la obra “Hacia una Gran Estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa,” vincula diversos enfoques teóricos con casos de estudio que permiten comprender la necesidad de fomentar una cultura estratégica colombiana, así como de fortalecer una gran estrategia nacional, en la cual se enlacen los objetivos esenciales del Estado, las buenas prácticas y cursos de acción más recomendables en política pública, así como los medios y recursos disponibles para alcanzar y proteger los intereses nacionales.

## Prólogo

Brigadier General Álvaro Vicente Pérez Durán  
Ejército Nacional de Colombia  
*Director Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova*

La presente obra, “Hacia una Gran Estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa”, hace una valiosa contribución al entendimiento de la cultura estratégica como un elemento primordial para la protección de los intereses nacionales y de su estabilidad política de un Estado. Así mismo, destaca la importancia de una gran estrategia en relación con los objetivos del Estado y la identidad nacional, para la elaboración de documentos estratégicos efectivos y congruentes con los retos de un mundo globalizado. Igualmente, enfatiza la necesidad de fundamentar una cultura estratégica en Colombia que permita garantizar a lo largo del tiempo el mantenimiento de la democracia y el bien común para todos los ciudadanos.

Este trabajo académico aporta perspectivas teóricas y análisis comparativos significativos los cuales se constituyen como una referencia valiosa para la toma de decisiones a nivel nacional, así como para el estudio y entendimiento de las particularidades en la toma de decisiones en el más alto nivel político y militar. La obra es el resultado del trabajo conjunto y de la colaboración académica entre el Grupo de Investigación “Centro de Gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia, categorizado en A por Colciencias, registrado con el código COL0104976 y vinculado al Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN), y el “Grupo de investigación en Ciencias Militares” de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, categorizado en B por Colciencias y registrado bajo el código COL0082556.

Los tres volúmenes de la obra fueron validados a través de un procedimiento de evaluación de pares externos tipo doble ciego. Para su desarrollo contó con la contribución multidisciplinaria de diversos académicos civiles y militares;

del trabajo de los integrantes y alumnos de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto,” así como de los integrantes del semillero de investigación “Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa” de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

# PENSAMIENTO Y CULTURA ESTRATÉGICA EN SEGURIDAD Y DEFENSA: BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GRAN ESTRATEGIA DEL ESTADO<sup>1</sup>

1

Carlos Enrique Álvarez Calderón  
Carlos Giovanni Corredor Gutiérrez  
Omar Ferney Vanegas Rincón

## 1. Introducción

Es probable que exista un vacío intelectual en el arte de gobernar colombiano, ya que durante décadas pareciera costarle trabajo al Estado construir estrategias coherentes en seguridad y defensa de mediano y largo plazo. No obstante, los gobiernos de turno y sus Fuerzas Armadas lo han intentado parcialmente al tomar en consideración la procura del uso de algunos recursos nacionales para alcanzar ciertos objetivos, así como de la fuerza armada y no armada, de forma que aseguren el orden constitucional y la defensa del territorio. No obstante, la materialización de una ‘Gran Estrategia’ en documentos estratégicos, como una ‘Estrategia de Seguridad Nacional’ o un ‘Libro Blanco de Defensa’, son todavía tareas pendientes. En efecto, no existe una ‘Gran Estrategia’ que guíe al Estado colombiano en la definición de sus intereses nacionales y en la elaboración de un mapa de ruta que permita a la sociedad colombiana navegar por las aguas de un proceso de transición generacional en la concepción de seguridad y defensa. Más aún, en un contexto en el que

uno de los grandes desafíos que se cierne para Colombia en los próximos años, luego del acuerdo de paz firmado con una parte representativa de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y posiblemente con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), es evitar los fracasos que han experimentado, en otras partes del mundo, las actividades de consolidación de paz y reconstrucción de Estado. (Álvarez, 2017a, p. 307)

---

1 Este Capítulo del Libro hace parte del Proyecto de Investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulada “Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025”, el cual hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, con el código COL0104976.

El fin de las guerras y la consolidación de la paz serían procesos de transición que demandan una estrategia integral en materia de seguridad y bienestar socioeconómico, ya que el éxito militar en sí mismo es insuficiente para lograr la victoria. La historia contiene numerosos ejemplos de ejércitos que ganaron todas las batallas y, sin embargo, perdieron la guerra debido a una estrategia defectuosa. En Vietnam, por ejemplo, el ejército de los Estados Unidos derrotaría al *vietcong* y al Ejército de Vietnam del Norte en la mayoría de los enfrentamientos que sostuvieron; no obstante, los Estados Unidos eventualmente perderían la guerra, porque los líderes civiles y militares nunca entendieron la naturaleza compleja del conflicto que estaban librando.

Sería axiomático que la política impulse la estrategia.<sup>2</sup> Y si bien la política impulsa la estrategia, las capacidades y limitaciones del instrumento militar también moldean la política. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas a menudo malinterpretan la relación. Por ende, en un mundo globalizado en donde se presenta una mayor demanda de los recursos escasos, se ha vuelto un imperativo clarificar la relación entre fines y medios, por lo que muchos Estados ahora se preocupan no solo por la forma más efectiva, sino también por la forma más eficiente de lograr los objetivos nacionales deseados. En este orden de ideas, se considera que la ‘Gran Estrategia’ es un enfoque conceptual que puede ayudar a asignar de mejor manera los recursos escasos a problemas complejos. Sin embargo, es difícil pensar, diseñar o evaluar grandes estrategias si el propio término no se entiende correctamente. Si bien las estrategias son formuladas por individuos, usualmente son implementadas por medio de las burocracias. Como resultado, en ocasiones una buena estrategia podría llegar a fallar en la ejecución, a menos que todos los involucrados en su diseño e implementación tengan un entendimiento común de la teoría estratégica.

Si bien la estrategia ha sido una preocupación de los generales y de los estadistas durante milenios, el término ha perdido en la actualidad su única asociación con la guerra, usándose de manera más amplia en casi todas las actividades humanas, desde los negocios hasta los deportes. En efecto, como el concepto ha evolucionado con el tiempo, ha sido apropiado por una amplia gama de actores, muchos de los cuales han tenido poco o nada que ver con la seguridad nacional. De acuerdo a Strachan (2013), la “palabra [estrategia] ha adquirido una universalidad que le ha robado el significado, y la ha dejado solo con banalidades” (p. 34). Hoy

---

2 Vale la pena enfatizar que la primacía de la política se aplica no solo a los Estados, sino también a otros actores estratégicos.

en día los gobiernos tienen estrategias para abordar los problemas en la educación, la salud pública, la economía, etc., mientras que las compañías publicitarias tienen estrategias para comercializar bienes y servicios.

Pero los estudios estratégicos no serían estudios comerciales, ni la estrategia sería un sinónimo de la política, a pesar de que la estrategia incorporaría más que solo el estudio de guerras y campañas militares. La estrategia, en su concepción original, sería entonces la aplicación del poder militar para lograr objetivos políticos, o, más específicamente, la teoría y la práctica del uso y la amenaza del uso de fuerzas organizadas con fines políticos (Gray, 1999).

## 2. Los estudios estratégicos

Los estudios en estrategia serían parte de los estudios en seguridad y defensa, así como estos serían parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que a su vez haría parte de la Ciencia política (figura 1). Por ende, los estudios estratégicos no podrían considerarse como una disciplina en sí misma, ya que son un campo de estudio que ha dependido incluso de las artes, las ciencias exactas y las ciencias sociales para sus ideas y conceptos.



**Figura 1.** Relación entre estrategia, estudios en seguridad, relaciones internacionales y la ciencia política.

Fuente: elaboración propia.

En efecto, la estrategia se estudiaría mejor desde una perspectiva interdisciplinaria. En virtud de lo anterior, para comprender las dimensiones de la estrategia, sería útil conocer sobre política,<sup>3</sup> economía,<sup>4</sup> psicología y sociología,<sup>5</sup> geopolítica,<sup>6</sup> historia militar,<sup>7</sup> inteligencia estratégica<sup>8</sup> y tecnología,<sup>9</sup> entre otros.

Si se toma en cuenta que los pensadores estratégicos que han contribuido a los estudios estratégicos provienen de diferentes disciplinas, no sorprende observar que los estudios estratégicos han sido testigos de un debate continuo sobre su metodología. Bernard Brodie, quien más que nadie colaboraría en establecer los estudios estratégicos como un ámbito de estudio académico después de la Segunda Guerra Mundial, inicialmente argumentaría que la estrategia debería estudiarse científicamente. En este sentido, pidió un enfoque metodológico para el estudio de la estrategia similar al adoptado por la economía, con el argumento de que la estrategia debería abordarse como una ciencia instrumental para resolver problemas prácticos (Brodie, 1959).

Sin embargo, como el propio Brodie más tarde reconocería, el entusiasmo por la ciencia que había ayudado a promover llevaría a que los estudios estratégicos desarrollaran un sesgo científico en la década de los cincuenta. Es decir, la conceptualización de la estrategia, utilizando modelos y teorías económicas, se había llevado más allá de lo que el propio Brodie esperaba, evidenciado por la sorprendente falta de sentido político y la ignorancia de la historia diplomática y militar entre aquellos que escribían sobre estrategia. Asimismo, el enfoque académico para el estudio de la estrategia también generaría inquietudes sobre el descuido sobre cuestiones relacionadas a las operaciones militares, ya que, a medida que los estudios estratégicos se desarrollaron a fines de la década de los cuarenta, los analistas civiles llegarían a dominar el campo de los estudios estratégicos.

En la década de los ochenta, sin embargo, había una sensación creciente de que muchos de los estrategas civiles en departamentos universitarios y tanques de

<sup>3</sup> Ver: Machiavelli, 1531; Hobbes, 1651; Montesquieu, 1752; Brodie, 1973; Creveld, 1991; Smith, 2005; Diebel, 2007.

<sup>4</sup> Ver: Ricardo, 1684; Marx, 1887; Keynes, 1936; Porter, 1998; Lynch, 2006.

<sup>5</sup> Ver: Neibuhr, 1932; Waltz, 1959; Waltzer, 1978 ; Fernandez-Osorio, Latorre Rojas y Mayorga Zarta, 2018.

<sup>6</sup> Ver: Ritter, 1865; Reclus, 1905; Mahan, 1894; Ratzel, 1903; Mackinder, 1904; Kjellén, 1916; Fairgriebe, 1917; Mackinder, 1919; Vidal, 1921; Douhet, 1921; Strausz-Hupé, 1942; Spykman, 1944; Haushofer, 1975; Gray y Sloan, 1999; Buzán y Waever, 2003; Cohen, 2009.

<sup>7</sup> Ver: Fontaine, 1983; Delbrück, 1985; Parker, 2010; Boot, 2013.

<sup>8</sup> Ver: Kent, 1966; Johnson, 2003; Sullivan; 2007; Betts, 2007.

<sup>9</sup> Ver: Petroski, 1982; Creveld, 1989; MacKenzie, 1990.

pensamiento académicos, estaban ignorando las capacidades y limitaciones de las unidades y operaciones militares en sus análisis y teorías. La ciencia militar se había convertido en una disciplina perdida, razón por la cual, para una nueva clase de estrategas, la realidad de los problemas operativos tendría que regresar a sus estudios. Como la estrategia proveería el puente entre medios militares y fines políticos, los estudiantes de estrategia requerirían conocimientos tanto en política como en operaciones militares. En efecto, Betts sugeriría que si la estrategia consistía en la integración entre las políticas y las operaciones, aquella debería estar diseñada no solo por soldados políticamente sensibles, sino también por civiles con sensibilidad militar (Betts, 1997). Por tanto, los estudios estratégicos requerirían también la ilustración de ámbitos relacionados con estrategia total,<sup>10</sup> estrategia global,<sup>11</sup> estrategia general o conjunta<sup>12</sup> y estrategia militar operativa.<sup>13</sup>

A raíz de las preocupaciones anteriormente descritas, concernientes a la falta de conocimiento en temas operacionales por parte de los estrategas civiles, se revisaría un interés entre los estudiosos de la estrategia por comprender los diferentes elementos o ‘dimensiones’ de esta. Clausewitz (1989) argumentaba que “todo en estrategia resulta muy simple, pero no por ello muy fácil” (p. 296). Es decir, la estrategia consistiría de elementos morales, físicos, matemáticos, geográficos y estadísticos. De manera similar, Howard (1983) se referiría a las dimensiones sociales, logísticas, operacionales y tecnológicas de la estrategia. Esta noción de la estrategia, consistente en un conjunto amplio, complejo e interdependiente de dimensiones, también sería abordado por Gray (1999), al identificar tres categorías principales: “política y sociedad”, “preparación para la guerra” y la “propia guerra”. A estas corresponderían 17 dimensiones de la estrategia: para la primera categoría “política y sociedad”, se encontrarían las dimensiones de gente, sociedad, cultura, política y ética; para la segunda categoría, “preparación para la guerra”, se encon-

---

10 Ver: Sun Tzu, 2012; Machiavelli, 1531; Clausewitz, 1989; Ludendorff, 1935; Toynbee, 1950; Tse-Tung, 1954; Schmitt, 1963; André, 1964; Garthoff, 1966; McNamara, 1968; Bouthoul, 1970; Collins, 1973; Freedman, 1981; Kissinger, 1984; Brams y Kilgour, 1988; Kahn, 1989; Lind et. al. 1989; Liang y Xiangsui, 2002; Aron, 2004; Dufort, 2017).

11 Ver: Kahn y Wiener, 1969; Lacoste, 1976; Toffler, 1984; Kennedy, 1987; Wallerstein, 1991; Fukuyama, 1992; Huntington, 1997; Gallois y Dupuy, 2000; Lempert, Popper y Bankes, 2003; Friedman, 2009.

12 Ver: Bernhardi, 1916; Foch, 1920; Falls, 1961; Mead, 1968; Collins, 1973; Jomini, 1977; Lawrence, 1935; Schelling, 1960; Rattenbach, 1979; Sokolovskii, 1981; Castex, 1994; Brzezinski, 1997; Luttwak, 2001; Howard, 2009. Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz y Tovar-Cabrera, 2018.

13 Ver: Weygand, 1938; Brodie, 1944; Ailleret, 1950; Goerlitz, 1953; Lidell Hart, 1954; Craig, 1955; Douhet, 1955; Aranda, 1957; Osgood, 1957; Crozier, 1960; Lacouture, 1966; Kolko, 1968; Giap, 1970; Lidell Hart, 1970; Keegan, 1971; Moss, 1972; Beaufre, 1978; Rattenbach, 1979; Hackett, 1979; Chaliand, 1982; Minh, 1984; Delbrück, 1985; Glantz, 1991; Howard, 1993; Eisenhower, 1997; Churchill, 2002; De Gaulle, 2015, entre otros.

trarían las dimensiones económica y de logística, organización, administración militar, información e inteligencia, teoría estratégica y doctrina, y tecnología; para la última categoría, la “propia guerra”, se identificarían las operaciones limitadas, comando, geografía, fricción, el adversario y el tiempo. Al igual que Clausewitz, Gray establecería que no tener en cuenta alguna de estas dimensiones haría incompleto cualquier estudio de la estrategia.

Una de aquellas dimensiones es la ‘Teoría Estratégica’, que proporciona un útil sistema lógico-deductivo para abordar el fenómeno de la guerra y otros términos asociados (conflicto, competencia, etc.). En este orden de ideas, la lógica de la guerra y de la estrategia sería universal y válida en cualquier momento y en cualquier lugar (Mahnken, 2016). Ello, en virtud de que la guerra es una actividad humana y la naturaleza humana ha permanecido inmutable con relación al progreso material, debido a que las mismas emociones que motivarían a los seres humanos en épocas primitivas continuarían ejerciendo una poderosa influencia en el presente (Álvarez, 2018).

Los actos humanos no vienen de la nada, ni vienen de la naturaleza del medio ambiente. Proceden de las creencias que las personas poseen (y optan por poseer), en relación con su medio ambiente, sus quejas, temores, expectativas, y así sucesivamente. (Álvarez *et al.*, 2017, p. 153)

A pesar de que teóricos de la estrategia como Carl von Clausewitz y Sun Tzu escribirían sus obras en contextos históricos y perspectivas culturales totalmente diferentes (lo que llevaría a cada uno a abordar la estrategia de manera particular), el fenómeno de estudio que abordarían, es decir, la guerra, sería la misma. Es el carácter de la guerra y la conducción de la guerra (cómo se lucha, quiénes la luchan y qué se espera obtener de la lucha), no la naturaleza, las que han mutado en el tiempo. Por ende, la teoría estratégica proveería un conjunto de fundamentos conceptuales para la profunda comprensión de la guerra al ofrecer una caja de herramientas que facilita el análisis en asuntos de guerra y paz. En otras palabras, comprender la teoría estratégica les proporcionaría a los estudiantes y profesionales en estrategia una serie conceptos e interrogantes necesarios para avanzar con profundidad en los estudios estratégicos en seguridad y defensa.

## 2.1 La tradición del realismo clásico en los estudios estratégicos

La mayoría de los estrategas contemporáneos en Occidente pertenecerían a la misma tradición intelectual y compartirían un conjunto de suposiciones sobre la naturaleza de la política internacional y el tipo de razonamiento que mejor podría

llegar a lidiar con los asuntos políticos y militares. Este conjunto de suposiciones es denominado a menudo ‘realismo’.

“Realismo” es un término que se usa en una variedad de formas en muchas disciplinas diferentes. En filosofía, es una teoría ontológica opuesta al idealismo y el nominalismo. El “realismo científico” es una filosofía de la ciencia que se opone de diversas maneras al empirismo, el instrumentalismo, el verificacionismo y el positivismo. El “realismo” en la literatura y el cine se opone al romanticismo y los enfoques “escapistas”. En Relaciones Internacionales, el realismo político es una tradición de análisis que enfatiza los imperativos que enfrentan los Estados para perseguir una política de poder del interés nacional. (Donnelly, 2005, p. 29)

Y si bien existirían diferencias entre los propios realistas, hay ciertos puntos de vista y suposiciones con los que la mayoría estaría de acuerdo, en particular con respecto a la naturaleza humana, la anarquía y el poder, así como del derecho internacional, la moralidad y las instituciones.

Con relación a la *naturaleza humana*, la mayoría de los realistas clásicos son pesimistas, ya que a pesar que los seres humanos serían capaces de esgrimir actos de generosidad, gentileza y cooperación, el egoísmo y el orgullo inherentes a la condición humana los haría proclives al conflicto, la violencia y la maldad. En consecuencia, una de las principales tragedias de la naturaleza humana, según el realismo, es que estas tendencias destructivas nunca podrían llegar a erradicarse por completo, debido su carácter innato. Como el realismo no es una teoría normativa, en cuanto pretendería ofrecer una solución para la erradicación de la violencia en el mundo, si ofrecería una manera de hacer frente a la siempre presente amenaza de conflicto, mediante el uso de estrategias para minimizar la probabilidad y la gravedad de la violencia en el ámbito internacional. Por ende, en un sistema anárquico, la única moneda de valor cuando la seguridad del Estado estuviese amenazada, sería para el realismo, el poder (Baylis y Wirtz, 2016).

Frente a la *anarquía y el poder*, y partiendo de una concepción pesimista de la naturaleza humana, los realistas considerarían que fenómenos como la guerra y el conflicto serían endémicos en la política mundial, lo que llevaría a los Estados (sujetos de análisis preeminentes en la tradición realista) a una competencia implacable en la esfera internacional. Empero, a diferencia de la manera en que se manejarían los conflictos interestatales, los conflictos interestatales serían más complejos de resolver, debido a la inexistencia de una autoridad supranacional facultada para la creación de las condiciones de justicia y Estado de derecho. Por lo tanto, en ausencia de un gobierno mundial, los Estados adoptarían un enfoque de autopre-

servación para la garantía de sus intereses y, especialmente, su seguridad, reservándose el derecho de usar la fuerza letal para lograr sus objetivos.

Por último, con referencia a ‘derecho internacional, moralidad e instituciones’, los realistas considerarían que estos tienen un rol limitado en el sistema internacional, por cuanto en ausencia de un gobierno supranacional los Estados aceptarían ciertas leyes cuando les convenga, pero las ignorarían cuando sus intereses se encuentren amenazados. Es decir, cuando los Estados quisieran romper las reglas habría muy poco que les impidiera hacerlo, aparte de la fuerza compensatoria. Del mismo modo, los realistas no creerían que las consideraciones morales podrían llegar a limitar significativamente el comportamiento de los Estados.

A pesar de que los fundamentos filosóficos compartidos han ayudado a darles a los estrategas coherencia intelectual, muchos supuestos realistas han sido sometidos a una feroz crítica por parte de otras tradiciones de pensamiento en relaciones internacionales. En efecto, los críticos de los estudios estratégicos afirmarían que los estrategas se encontrarían obsesionados con el conflicto y el uso de la fuerza, insuficientemente preocupados por cuestiones éticas, con una orientación Estado-céntrica y, por ende, susceptibles a un enfoque teórico estrecho (Gray, 1982). Argumentarían que debido a que los estrategas se enfocan en el rol del poder militar, tenderían a estar solamente preocupados por la violencia y la guerra, ignorando así los aspectos más cooperativos y pacíficos de la política mundial.

Sin embargo, los estrategas se enfocan en la tarea de crear estrategias nacionales efectivas o iniciativas internacionales para garantizar la seguridad nacional e internacional, lo que implica contemplar tanto instrumentos militares como económicos, diplomáticos y culturales. Lo cierto es que, ante las críticas antes señaladas, se han dado numerosos intentos de ampliar la base teórica de los estudios estratégicos, como se evidencia en los trabajos de Klein (1994), Katzenstein (1996) y Gray (1999).

### **3. Fundamentos en teoría estratégica**

Los académicos y los profesionales de la estrategia requieren un conjunto de términos con un uso y una comprensión comunes para tratar problemas complejos. Sin embargo, tal vez, debido a la naturaleza aplicada del campo, estos términos y los conceptos que los respaldan a menudo no atraen la atención que merecen. En este sentido, no existe en la actualidad una definición comúnmente aceptada de la ‘estrategia’, ya que el concepto ha probado ser notoriamente difícil de definir. En consecuencia, existirían numerosas definiciones de ‘estrategia’, y cada una podría

llegar a ubicarse en una temporalidad y contexto teórico particulares. Por ejemplo, Carl von Clausewitz definiría la estrategia como “el empleo de la batalla para la consecución del objeto de la guerra” (Rapaport, 1968, p. 241), mientras que Napoleón Bonaparte como “el arte de hacer uso del tiempo y el espacio” (Jablonsky, 1993, p. 11). Por su parte, Basil Henry Liddell-Hart afirmaba que “la estrategia es el arte de distribuir y aplicar medios militares para el cumplimiento de la política” (Freedman, 1981, p. xvii), y Vladímir Ilich Uliánov, *Lenin*, como “la elección de los puntos de aplicación de las fuerzas” (Celelier, 1979, p. 104).

Las definiciones anteriores restringirían la palabra estrictamente a los asuntos militares, a pesar de que en la práctica la estrategia operaría en una esfera más amplia. Es más, tales enfoques conceptuales desvían la investigación hacia factores objetivos, lo que implica desconocer que la estrategia involucraría pasiones, valores y creencias humanas, algunas de las cuales podrían, incluso, llegar a ser cuantificables. En efecto, la estrategia sería un proceso, una adaptación constante a las condiciones y circunstancias cambiantes en un mundo donde dominarían la suerte, la incertidumbre y la ambigüedad. Un mundo en el que las acciones, las intenciones y los propósitos de otros participantes permanecerían a la sombra, entorpeciendo la sabiduría y la intuición del estratega más hábil.

Por lo tanto, en términos esenciales y para objeto de esta obra, la ‘estrategia’ es la forma como se haría algo, es decir: la ‘estrategia’ sería un plan de acción. Más precisamente, la ‘estrategia’ sería un plan para aplicar unos recursos con el fin de lograr unos objetivos, por lo que sería inseparable de la relación en el pensamiento y la acción entre medios y fines, recursos y objetivos, poder y propósito, capacidades e intenciones, en cualquier esfera de la actividad humana. En este sentido, el concepto tendría una comprensión similar tanto en el ámbito militar como en el corporativo. Brzezinski (1988) se referiría a la estrategia como “la aplicación global y planificada de medidas para alcanzar un objetivo central o ventajas fundamentales de tipo militar” (p. 10). Por su parte, Porter (1996) la definía como la creación de una posición única y valiosa, que implica un conjunto diferente de actividades” (p. 68).

En definitiva, sin importar la definición, la esencia del concepto de “estrategia” descansaría en el reino de las consecuencias de la acción de los resultados futuros. Por ende, la estrategia sería más un arte que una ciencia, si se considera que se ocuparía más del reino de lo probable, que del reino de las certezas. Si bien una adecuada estrategia mejoraría las posibilidades del éxito estratégico, no garantizaría necesariamente la victoria, tomando en cuenta que el rango de elección estratégica estaría inevitablemente limitado por la realidad material y política. No obstante, el hecho de que la estrategia sea más un arte que una ciencia no significaría que no se pueda estudiar sistemáticamente.

Es en este orden de ideas que la teoría estratégica proporcionaría la base conceptual para una adecuada comprensión de la guerra, si se entiende la guerra como “un estado de conflicto colectivo y organizado, que puede desarrollarse a través de hostilidades violentas y no violentas” (Álvarez *et al.*, 2017, p. 152). En este sentido, cualquier discusión sobre la estrategia debería comenzar con la comprensión de la guerra, ya que es el contexto político de la guerra o la competencia, y no la identidad de quienes lo realizan, su característica más importante. La estrategia consistiría en hacer que la fuerza militar, económica o diplomática sea utilizable con fines políticos. En otras palabras, si la táctica consistiría en el empleo de las tropas en la batalla y el arte operacional en la realización de las campañas, entonces la estrategia trataría del uso de distintos medios (militares, económicos, culturales, tecnológicos, etc.), para el cumplimiento de los fines de la política. Sería el vínculo esencial entre los objetivos políticos y la fuerza militar, económica o diplomática, es decir, entre fines y medios (Mahnken, 2016).

Según Earle (1943), la estrategia sería en todo momento un elemento inherente a la política estatal. Así las cosas, la teoría estratégica ofrecería un conjunto de herramientas que posibilitan el pensamiento estratégico para el análisis de fenómenos relacionados con la guerra y la paz. A lo largo de la historia, los Estados han formulado e implementado estrategias para competir con sus rivales en tiempos de guerra y en tiempos de paz, como lo atestiguarían los casos de Atenas y Esparta en el siglo III a. C.; Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña en el siglo XIX y principios del siglo XX; los Estados Unidos, Alemania y Japón durante la primera mitad del siglo XX; los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la segunda mitad del siglo XX; China y los Estados Unidos en el siglo XXI. Algunos, como la competencia anglo-alemana, conducirían eventualmente a las dos guerras mundiales, mientras que otros, como la competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, generarían conflictos en la periferia y una inquietante ‘paz armada’ entre los actores centrales. La actual competencia estratégica entre Estados Unidos y China, si bien pacífica en términos militares, vive en la actualidad una intensa guerra comercial que podría llegar a conducir a hostilidades violentas.

### 3.1. Los orígenes militares de la teoría estratégica

El término ‘estrategia’ se deriva del latín *strategia*, que a su vez procede de dos términos griegos: *stratos* (ejército) y *agein* (conductor o guía). Empero, ‘estrategia’ (*stratégie* en francés, *strategia* en italiano, *strategy* en inglés) no sería una palabra que algún griego antiguo hubiese llegado a utilizar; su concepción moderna sería una derivación del término clásico bizantino *strategos* (general). Por lo tanto, el equi-

valente griego de ‘estrategia’ pudo haber sido *strategike episteme* (conocimiento del general) o *strategon sophia* (sabiduría del general), razón por la cual el significado primario de ‘estrategia’ podría haber sido, en un principio, el arte de dirigir las operaciones militares.

De acuerdo con Heuser (2010), esta primera concepción de ‘estrategia’ estaba más cerca de lo que ahora se entiende por ‘táctica’. Cognates<sup>14</sup> como *strategicos*, que se evidencian en títulos de obras como el *Strategikon* de Mauricio (Dennis, 1984), tienen una connotación didáctica. Por el contrario, *Strategemata*, el título griego de la obra latina escrita por Frontino, reúne una compilación de estratagemas (*strategema*) o trucos y artimañas de guerra. Más comúnmente utilizado por los griegos, desde Aeneas en el siglo IV a. C. a Leo VI en el siglo IX d. C., sería la *taktike techne*, que describiría un cuerpo completo de conocimiento en la conducción de la guerra, desde el suministro a la retórica exhortatoria, incluidas tanto técnicas y tácticas adecuadas como la práctica diplomática (Luttwak, 2001). La *taktike techne*, o más bien su traducción latina *ars bellica* (de uso común en la época romana), resurgiría en 1518 en la obra *Dell'arte della guerra* de Maquiavelo, extendiéndose ampliamente en otros idiomas europeos: *kriegskunst*, *art de guerre*, *art of war*. Por ende, el término moderno ‘estrategia’ solo vendría a ser usado en Occidente hacia finales del siglo VIII d. C., a partir de la obra del emperador bizantino Leo VI (Dennis, 2010).

### 3.1.1 EL PUNTO DE PARTIDA: ANTIGUA GRECIA

Sin embargo, no sería incorrecto rastrear los orígenes de la estrategia en Occidente hasta la antigua Grecia. Hacia el año 508 a. C., se formarían en Atenas diez nuevas divisiones tribales, cada una dirigida por un *strategos* elegido entre los ciudadanos. De acuerdo con Cummings (1995),

la creación del puesto de *strategos* reflejaba una mayor complejidad en la toma de decisiones militares. La guerra había evolucionado hasta un punto en que la victoria ya no dependía tan solo de las hazañas de individuos heroicos, sino también de la coordinación de muchas unidades distintas de hombres que luchaban en formaciones cerradas. (p. 23)

Los *strategos* no solo se seleccionarían por su sabiduría, sino también por su experiencia en el campo de batalla. Cummings (1995) ha descrito que la ‘estrategia’ en la sociedad griega del siglo V a. C. se basaba en el liderazgo colectivo responsable de las decisiones en nombre de la comunidad y sugirió que sus roles eran tener una

14 En lingüística histórica se llamarían cognados a aquellos términos con un mismo origen etimológico, pero con distinta evolución fonética y, usualmente, distinta semántica.

visión, articular esta visión de manera efectiva y comunicarla a los ciudadanos para su aprobación. En efecto, Pericles, un famoso *stratego* de mediados del siglo v a. C., consideraba que las tareas del líder estaban basadas en la construcción, articulación y comunicación de una visión. Tucídides registraría ejemplos de oratoria de estrategas que intentarían convencer a la población de su curso de acción sugerido, y la respuesta de Pericles al ultimátum espartano podría ser una apreciación magistral de la situación política y militar de la época.

Por lo tanto, en el momento de la guerra del Peloponeso (431-404 a. C.), debido a que el estratega tenía como responsabilidad proponer una estrategia, que sería eventualmente debatida y aprobada (o rechazada) por la tribu, un estratega tenía que ser a la vez un claro pensador y un experto orador. En efecto, a lo largo de la historia de la guerra, los duelos intelectuales al interior de la ‘tienda de campaña’ y lejos del campo de batalla, a menudo han tenido efectos igual de profundos en el curso de la historia que muchos de los duelos entre grandes comandantes militares.

Existe evidencia de la ocurrencia de debates estratégicos desde el siglo v a. C. Por ejemplo, Temístocles tuvo que superar la preferencia de sus compañeros atenienses en confiar principalmente en la infantería pesada la seguridad y defensa de Atenas, convenciéndolos de destinar recursos para la construcción de una marina de guerra en contra de la recurrente amenaza de invasión por parte de los persas. Sus oponentes se resistieron a la idea señalando que los *hoplitas* y la formación militar cerrada de la *falange* habían derrotado cómodamente al Imperio persa en la batalla de Maratón. Sin embargo, en la visión de Temístocles, mientras los griegos no tuvieran el dominio en el mar, los persas podrían seguir intentando la conquista de Grecia, hasta un día alcanzarla. Esta línea de pensamiento se impuso finalmente y una importante flota marítima fue construida, esto constituyó para los griegos una gran victoria naval en Salamina y paralizó a la segunda fuerza expedicionaria persa que había invadido Grecia en el transcurso de una década; en últimas, Salamina aseguraría la salvación de Atenas, el futuro de la Grecia independiente e incluso el ascenso de Occidente.

### 3.1.2 SUN TZU

Un poco antes de que Tucídides (1986) escribiese su *Historia de la Guerra del Peloponeso* en Grecia (hacia el 400 a. C.), Sun Tzu (2012) ya había producido su tratado sobre estrategia militar en China (entre el 500 y el 600 a. C.), a pesar que este notable documento no influiría el pensamiento estratégico occidental hasta el siglo XVIII. En el *Arte de la Guerra*, la idea central del modelo de estrategia militar de Sun Tzu sería utilizar la astucia para hacer que el enemigo depositara las armas

y se rindiera antes de haber comenzado a combatir. En otras palabras, para Sun Tzu, el mejor estratega militar sería aquel que ganase una guerra sin necesidad de combatirla (ecos de las estrategias de disuasión). Además, enfatizaría que una mano de obra, posición y tecnología superiores permitiría prevalecer sobre el adversario (ventaja competitiva y visión basada en los recursos).

Consideraba que era mucho más productivo atacar los puntos débiles del enemigo que atacar sus fortalezas. Atacar la debilidad sería aprovechar los recursos limitados del propio Estado, mientras que atacar la fortaleza sería desperdiciarlos (estrategia de aproximación indirecta). Para Sun Tzu (2012) era posible ganar de muchas maneras sin la necesidad de combatir; en su apreciación, las acciones sutiles, indirectas, menos notorias, tendrían menos probabilidades de provocar respuestas indeseadas por parte del enemigo. Por ende, cualquier acción exitosa que retrasase o no provocase una respuesta del ejército enemigo daría como resultado una victoria.

El pensamiento estratégico de Sun Tzu ha influenciado a teóricos de la estrategia en Oriente y Occidente hasta nuestros días, esto incluye a Mao Tsé-tung y Lidell Hart. Por ejemplo, ante las devastadoras consecuencias producto de la Primera Guerra Mundial, que impediría la obtención de objetivos estratégicos militares de los actores involucrados, el pensamiento de Sun Tzu influiría en la evolución del pensamiento estratégico occidental, a partir de los aportes de B. H. Lidell Hart. En efecto, Lidell Hart estuvo horrorizado por la destrucción física de esta ‘Guerra de Segunda Generación’, plagada de grandes ofensivas directas, que acabaron con una cantidad abrumadora de vidas humanas, y una falta de habilidad de las fuerzas militares para lograr éxitos terrestres tácticos decisivos (Álvarez *et al.*, 2017).

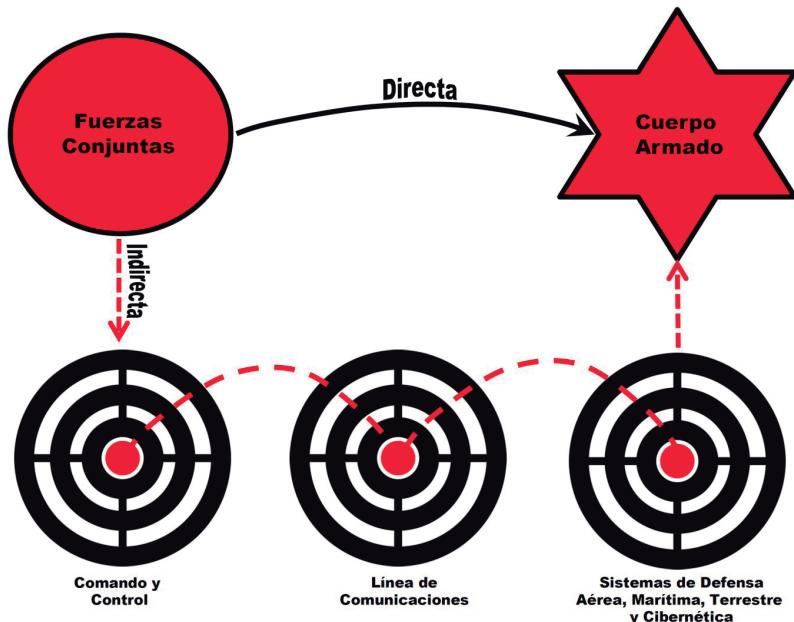
Según Liddell Hart (1954), tratar de derrotar al enemigo empujando masas contra masas de manera insistente en el mismo plano de ofensivas directas tradicionales, que se repitieron con torpeza, fue producto de seguir la lógica de Clausewitz, ya que, al mostrar la batalla como única actividad de la guerra, el militar prusiano había privado a la estrategia de sus laureles, lo que reducía el arte de la guerra a mecanismos de exterminio e incitaba a los generales a buscar la batalla a la primera oportunidad, en vez de crear una oportunidad ventajosa.<sup>15</sup> Liddell Hart estudiaría 25 siglos de guerras y concluiría que, en 30 conflictos mayores, que involucraban 280 campañas militares, en solo seis oportunidades un resultado decisivo había seguido un plan de aproximación estratégica directa a las fuerzas principales del

---

15 La metodología de Clausewitz, que distingue entre la “guerra teórica” o la “guerra absoluta” y la guerra en la realidad, ha llevado a muchos a identificarlo erróneamente como un apóstol de la “guerra total”. De hecho, Clausewitz argumentaría que la guerra se podía luchar bien fuese por objetivos limitados o ilimitados, con medios parciales o totales.

enemigo. En consecuencia, y con base las batallas históricas, consideraría que la estrategia de aproximación indirecta era por lejos, la más exitosa y económica de las estrategias de guerra (figura 2). Más aún, en casi todos esos casos de empleo exitoso de la aproximación indirecta, el bando victorioso había ganado una ventaja psicológica sobre el enemigo antes que tuviera lugar un encuentro físico. En consecuencia, Liddell Hart buscó una alternativa al conflicto en el ámbito físico y sus consecuentes resultantes de pérdida de vidas y propiedades, encontró respuesta en Sun Tzu, quien había dicho que

el concepto expresado por *Cheng*, normal [o directo] y *Chi*, extraordinario [o indirecto], tiene una importancia básica [...]. Las fuerzas normales [*Cheng*] fijan o distraen al enemigo; las fuerzas extraordinarias [*Chi*] actúan donde y cuando su empleo no ha sido anticipado. (Sun Tzu, 2012, p. 37)



**Figura 2.** Aproximación indirecta versus aproximación directa.

Fuente: elaboración propia, a partir de Schnaubelt, Larson y Boyer (2014).

Por ende, Liddell Hart (1954) establecería que la más efectiva aproximación indirecta sería cuando, por efecto de un señuelo, se indujera al enemigo a un movimiento en falso. Por ejemplo, Alejandro Magno prefirió enfrentar los riesgos que imponía la naturaleza, al cruzar desiertos, ríos y montañas, que por grandes que

fueran, en todo caso, serían riesgos más aceptables que el de un ataque directo al enemigo; gracias a esto, sorprendería a sus enemigos lejos del frente de combate esperado por ellos. De igual manera, Aníbal y Napoleón cruzarían los Alpes, y San Martín y Simón Bolívar la cordillera de los Andes, sorprenderían así al enemigo, ya que el movimiento inicial de la aproximación indirecta sería psicológico, en busca de quebrar el ánimo del enemigo y su disposición a luchar.

Sun Tzu ofrecería una aproximación indirecta, que buscaba la victoria en el ámbito moral de la guerra, a través de la dislocación del enemigo y no de la destrucción física de la masa de las fuerzas del enemigo. Por lo tanto, el *Arte de la Guerra* sería el primer intento conocido por formular una base racional para el planeamiento y la conducción de operaciones militares. Haría hincapié en la importancia de luchar bajo las propias condiciones y no las del enemigo; es decir, examinaría formas alternativas de alcanzar la victoria en lugar de hacerlo por la fuerza bruta.<sup>16</sup> Hoy en día, estos y otros métodos constituirían lo que se conoce como ‘el poder suave’ (diplomático, informativo, militar y económico), que se abordará con mayor detalle en el capítulo IV de este volumen.

A pesar del aporte de Sun Tzu al pensamiento estratégico desde el siglo V a. C., solo hasta finales del siglo XVIII existiría en Occidente un claro concepto de los planes del general y su ejecución de maniobras en el periodo previo a la batalla. En efecto, el teniente coronel francés Paul Gideon Joly de Maizeroy, en su obra *Théorie de la Guerre*, ya identificaba en 1777 un segundo nivel en el arte de guerra, al que llamaba ‘estrategia’, y que dependía más de la razón que de las reglas. Para este militar,

hacer la guerra es una cuestión de reflexión, combinación de ideas, previsión, razonamiento en profundidad y uso de los medios disponibles [...] Para formular planes, la estrategia estudia la relación entre tiempo, posiciones, medios y diferentes intereses, y toma en cuenta cada factor [...], que es la provincia de la dialéctica, es decir, del razonamiento, que es la facultad más elevada de la mente. (Corvisier, 1994, p. 769)

### 3.1.3 ANTOINE HENRI DE JOMINI

Según Gat (1989), la concepción moderna de la ‘estrategia’ llegaría a ser un producto del crecimiento de los ejércitos profesionales permanentes, por un lado, y de la corriente de la Ilustración, por el otro. Las guerras napoleónicas, con

<sup>16</sup> Sun Tzu aconsejaba, en primera medida, atacar la estrategia del enemigo, luego sus alianzas, después su ejército y por último sus ciudades.

ejércitos cada vez más numerosos, confirmarían la distinción entre táctica y estrategia, es decir, entre lo que sucedía en el campo de batalla y fuera de este. Antes de Napoleón, los estudios sobre la guerra se referían casi con exclusividad a la geometría del enfrentamiento táctico; por tanto, sería mérito del Barón Antoine Henri de Jomini, un oficial del Estado Mayor de la era napoleónica, elevar el análisis de lo táctico a los niveles operacionales y estratégicos, razón por la cual ha sido proclamado como el padre de la ciencia de la guerra. Antes de Jomini, en el siglo XVIII, muchos pensadores militares pusieron su atención en describir las formaciones de batalla y cómo las ‘fuerzas’ debían ser desplegadas en el campo de batalla. No obstante, Jomini (1977) puso su atención en entender cómo eran conducidas las operaciones, a partir de lo observado en las guerras napoleónicas. En Napoleón veía un hombre cuyo éxito atribuía a su entendimiento para emplear las fuerzas militares a gran escala, cosa que pudo hacer, según Jomini, porque tuvo la visión de planear una campaña militar en tiempo y espacio. En otras palabras, Jomini cambió la atención del siglo XVIII sobre la táctica, hacia lo que él llamaría la “ciencia de la estrategia”.

Como un discípulo de la Ilustración y la ‘edad de la razón’, Jomini estaba entusiasmado con el enfoque científico para analizar los asuntos humanos y aplicar conscientemente el método científico (como él lo entendía), a sus estudios sobre la historia militar. Como resultado de estos estudios, descubriría lo que consideraba serían paradigmas comunes de comportamiento en las operaciones militares, que codificaría en axiomas y principios para instruir mejor a otros oficiales acerca de cómo organizar, planear y conducir la guerra ‘moderna’, los cuales tomarían posteriormente la forma de “principios de conducción”, en lo que se conoce en la actualidad como “arte operacional”.<sup>17</sup>

Según Jomini (1977), el ‘arte de la guerra’ estaba conformado por seis partes definidas: primero, el *arte de gobernar* en su relación con la guerra;<sup>18</sup> segundo, la *estrategia* o el arte de dirigir masas al teatro de la guerra (bien fuera para la defensa

---

17 Jomini expuso por primera vez conceptos de nivel operacional, tales como ‘líneas de abastecimiento’, ‘punto estratégico’, ‘punto decisivo’ y ‘maniobra desde una posición central’.

18 En este sentido, Jomini establecía que los Estados tomaban la decisión de participar en la guerra para cumplir algunos de los siguientes objetivos o fines: para reclamar ciertos derechos o defenderlos; para proteger y mantener los grandes intereses del Estado (tales como el comercio, la manufactura o la agricultura); para conservar los Estados vecinos cuya existencia sería necesaria, ya fuese para la seguridad del gobierno o para el balance de poder; para cumplir con las obligaciones de las alianzas ofensivas y defensivas; para propagar teorías políticas o religiosas (con la intención de acabar con ellas o, por el contrario, para defenderlas); para incrementar la influencia y el poder del Estado por medio de la adquisición de nuevos territorios; para defender la independencia amenazada del Estado; para vengar el honor insultado; o como una mera manía o necesidad de conquistar a otros.

o para la invasión); tercero, la *gran táctica* o el arte de apostar tropas sobre el campo de batalla de acuerdo con los accidentes del terreno, de llevarlos a acción y el arte de combatir en terreno (en contraposición a planearlo sobre un mapa);<sup>19</sup> cuarto, la *logística* o el arte de mover los ejércitos;<sup>20</sup> quinto, la *ingeniería* o el ataque y la defensa de fortificaciones; y sexto, las *tácticas menores*.

De acuerdo con Jomini (1977), la estrategia comprendería el arte de hacer la guerra sobre el mapa y abarcar el escenario de operaciones por completo; en consecuencia, la estrategia comprometía la selección del escenario de la guerra, la selección del punto objetivo (fuese ofensivo o defensivo), los frentes estratégicos, las líneas de defensa y los frentes de operaciones. En otras palabras, con la estrategia se decidiría dónde actuar, la logística llevaría las tropas a ese punto y la gran táctica decidiría la forma de ejecución y el empleo de las tropas. Por ende, al elevar el análisis de los niveles tácticos hacia los niveles operacionales y estratégicos, Jomini haría una gran contribución a la evolución del pensamiento estratégico militar. No obstante, al tratar de reducir la teoría de la guerra a una ciencia sistemática de elementos claramente clasificados y gobernados por principios universales inmutables, Jomini pudo haber confundido a generaciones de futuros estrategas sobre la verdadera naturaleza de la guerra (Arquilla y Nomura, 2015).

### 3.1.4 CARL VON CLAUSEWITZ

Es sobre la consideración anterior que Carl von Clausewitz, soldado prusiano y filósofo de la guerra, establecería una aguda crítica a la propuesta jominiana. Al contrario de Jomini, para quien Napoleón había sido en realidad la culminación del pensamiento estratégico del siglo anterior, Clausewitz (1989) quiso reflejar en *De la guerra*, que lo que él había presenciado era algo totalmente nuevo. Curiosamente, el debate estratégico entre Jomini y Clausewitz reflejaba un debate cultural más grande entre los pensadores de la Ilustración (que creían que la ciencia, la estructura y el racionalismo podían resolver prácticamente todos los problemas), y los románticos (que reaccionaron y resistieron la idea de que el mundo podría ser dominado por la razón y creyeron, en cambio, que el profundo poder de la voluntad humana y la emoción permitirían prevalecer y superar todos los obstáculos).

---

19 La gran táctica relacionaba los siguientes objetos: la selección de posiciones y líneas defensivas de la batalla; la ofensiva en una batalla defensiva; las diferentes órdenes de batalla o las grandes maniobras adecuadas para el ataque a las líneas del enemigo; la colisión de dos ejércitos en marcha o batallas inesperadas.

20 La logística comprende los medios y los arreglos que hacen efectivos los planes de la estrategia y la táctica.

Cuando Clausewitz desarrolló su teoría sobre la guerra, el sistema internacional experimentaba una serie de transformaciones que no escaparon a su análisis. En efecto, las revoluciones en las colonias de Norteamérica y en Francia daban inicio a las repúblicas liberales, un modelo político totalmente diferente al de los Estados absolutistas. Asimismo, la primera revolución industrial se había consolidado en Gran Bretaña y comenzaba a extenderse al resto de Europa; además, la corriente del Romanticismo, con su elogio de la ‘pasión’, sustituía al racionalismo imperante en el siglo anterior. Por ende, Clausewitz sería testigo de todos estos cambios e intentaría dejar por escrito su visión de cómo todos estos acontecimientos afectarían al fenómeno de la guerra.

De acuerdo con Smith (2005), Clausewitz abordaría el estudio de la guerra a partir de cuatro consideraciones distintas. Primero, la guerra era sobre matar y morir; es decir, Clausewitz no admitía la idea de que la guerra se pudiese librarse sin el derramamiento de sangre. Segundo, la guerra era una competencia entre ejércitos, generales y Estados; en efecto, Clausewitz invocaba la metáfora de la lucha para describir la guerra como una competencia física y mental, donde cada una de las partes involucradas trataba de inmovilizar al adversario. Tercero, la guerra era un instrumento de política, es decir, una actividad que buscaba servir a los fines del Estado. Cuarto, la guerra era una actividad social; como alguien que había vivido la revolución francesa y había combatido en las guerras napoleónicas, Clausewitz era consciente del hecho de que las condiciones sociales moldeaban el carácter y la conducta de la guerra.

*De la Guerra* está dividida en 128 capítulos con sus correspondientes secciones, agrupados en ocho volúmenes. El primero de ellos, sobre la naturaleza de la guerra, define las características generales de la guerra en el mundo social y político e identifica los elementos que están siempre presentes en ella: peligro, esfuerzo físico y mental, factores psicológicos y aquellos impedimentos que dificultan las intenciones de cada una de las partes, que Clausewitz denominaba “fricciones”. El segundo volumen, sobre la teoría de la guerra, subraya las posibilidades y limitaciones de las teorías. El tercer volumen, sobre la estrategia en general, incluye no solo capítulos sobre la fuerza, el tiempo y el espacio, sino también una detallada explicación sobre los elementos psicológicos. El cuarto volumen, sobre el combate, discute la actividad militar y la lucha que, por sus efectos materiales y psicológicos, abarca el objetivo general de la guerra. Los volúmenes quinto (acerca de las fuerzas armadas), sexto (sobre la defensa), y séptimo (dedicado a la ofensiva), constituirían a su vez, las tres partes más convencionales de la obra literaria (desde el punto de vista militar), e ilustran y amplían los argumentos de los primeros volúmenes. Por

último, el octavo volumen, sobre los planes de guerra, vuelve a tratar los temas más importantes del primer volumen, explora las relaciones entre la “guerra absoluta” y la guerra en la realidad, analizando el carácter político de la guerra y la interacción entre la política y la estrategia.

Según Mahnken (2016), la obra de Clausewitz podría considerarse la piedra angular en el estudio de la teoría estratégica, ya que varios de los conceptos que Clausewitz presenta en *De la Guerra* son centrales para el estudio de la estrategia; estos incluirían la necesidad de comprender la naturaleza y el cálculo racional de una guerra, el centro de gravedad, la trinidad de la guerra, la diferencia entre guerras limitadas e ilimitadas, la fricción, entre otros. Con relación al primer concepto, Clausewitz (1989) argumenta que comprender la *naturaleza de la guerra* sería una precondición necesaria en el desarrollo de una efectiva estrategia. Por ello,

el primer acto de discernimiento, el mayor y el más decisivo que llevan a cabo un estadista y un jefe militar, es el de establecer correctamente la clase de guerra en la que están empeñados y no tomarla o convertirla en algo diferente de lo que dicte la naturaleza de las circunstancias. Este es, por lo tanto, el primero y el más amplio de todos los problemas estratégicos. (pp. 88-89)

Desde la perspectiva de Clausewitz, la naturaleza de la guerra es el resultado de la interacción de los objetivos estratégicos de ambas partes en conflicto, de sus sociedades, de sus gobiernos y de sus fuerzas militares, así como de las posturas de aliados y neutrales. Por ende, la estrategia sería más un arte que una ciencia; debido a que la naturaleza es el producto de la interacción entre distintos actores, cada guerra sería única y dinámica, ya que un cambio en cualquiera de sus elementos podría llegar a transformar la naturaleza del conflicto.<sup>21</sup>

En este orden de ideas, la diferente naturaleza de la dirección política con respecto a la militar quedaría muchas veces en evidencia cuando, por ejemplo, un militar profesional alcanza el poder político. En efecto, cuando el general Charles de Gaulle se convirtió en presidente de la V República, en 1959, se esperaba que hiciese un esfuerzo suplementario para aplastar la rebelión en Argelia. Sin embargo, tomó la decisión de abandonar el territorio, pese a que sobre el terreno la guerra estaba casi ganada para las tropas francesas; y pese a que la decisión provocó varios intentos de golpe de estado y de asesinato sobre su persona, De Gaulle comprendió

---

21 Para Sun Tzu (2012) habría siempre que adaptar nuevas tácticas y estrategias a cada nueva situación de conflicto, pues no porque una solución valiera ayer valdría siempre. Argumentaba que si se repetían las tácticas victoriosas del pasado, se corría el riesgo de encontrar un enemigo más aguerrido que habría pasado el tiempo estudiando la propia estrategia y cómo hacerle frente convenientemente.

que, a largo plazo, Argelia era insostenible y Francia no debía agotarse en un conflicto interminable con un objetivo imposible.

De manera similar, al asumir la presidencia de Colombia, el 13 de junio de 1953, el general Gustavo Rojas Pinilla entendía que la naturaleza de la violencia interpartidista de la primera mitad del siglo XX en Colombia (que ya había dejado un saldo aproximado de 144.458 muertos), se circunscribía a grupos de campesinos sin mayor coordinación entre sí y sin objetivos concretos, lo que los alejaba de una guerra de guerrillas ideologizada. Por lo tanto, al comprender que el proceso de pacificación sería más fácil si lo trataba de manera directa, el general Rojas decretó una amnistía muy generosa para todos aquellos que se hubieran alzado en armas, iniciativa que recibió una respuesta positiva ya que la inmensa mayoría de guerrilleros liberales se desmovilizó y se acogió a la amnistía ofrecida.

Este tipo de razonamiento chocaría frontalmente con el pensamiento militar, que tiende a focalizarse en el problema inmediato de conseguir la victoria, resistiéndose a dar por terminado un conflicto en el que se han perdido muchas vidas y mucho prestigio. Pero, como Clausewitz argumentaría, el rasgo principal de los militares sería la voluntad para doblegar al enemigo, y no el *cálculo racional* que decide cuándo vale la pena luchar y cuando no, que sería terreno de lo político. El reconocimiento de Clausewitz del carácter político de la guerra reforzaría la idea de que la guerra no es un acto autónomo o aislado; la derrota del poder bélico del enemigo, y de su voluntad para utilizarlo, no sería el fin en sí mismo, sino un medio para lograr los objetivos políticos. Por ende, la violencia debería ser la expresión del propósito político, razón por la cual, los líderes políticos deberían controlar y conducir la guerra.

Para Clausewitz (1989), la estrategia debería ser un proceso racional, ya que “nadie en sus sentidos debería comenzar una guerra, sin antes tener claro en su mente lo que intenta lograr con esa guerra y cómo llevarla a cabo” (p. 579). En este sentido, una estrategia exitosa se basaría en la identificación clara de los objetivos políticos, la evaluación de la ventaja comparativa relativa del enemigo, el cálculo cuidadoso de los costos y los beneficios, y el examen de los riesgos y las recompensas de las estrategias alternativas. Sin embargo, Clausewitz reconocía que, en ocasiones, los Estados iban a la guerra sin objetivos claros o una estrategia para alcanzarlos; algunas veces, los estadistas y soldados se comprometían en guerras por objetivos mal definidos, o sin una política coherente que hacía que la estrategia se volviese ineficaz, porque carecía de dirección.

Para Clausewitz, “la guerra era un fenómeno temporal en el que el futuro, el presente y el pasado chocaban como placas tectónicas” (Kornberger, 2013, p. 1062).

Es decir, la guerra seguía una lógica paradójicamente temporal, en la que la línea del tiempo se doblaba y el futuro tenía el poder de moldear el presente; en consecuencia, la guerra estaría influenciada por expectativas de lo que podría suceder después de que terminara, lo que a su vez influiría en el curso de los acontecimientos (Herberg-Rothe, 2014). Comprender la naturaleza de la guerra a enfrentar permitiría una mejor apreciación acerca de cuál sería la propia ventaja comparativa, esto, a su vez, formaría la base de una sólida estrategia. La clave para hacerlo, en opinión de Clausewitz, sería entender el centro de gravedad del enemigo.

Desde el punto de vista militar, el origen del concepto de *centro de gravedad* se le atribuye a Clausewitz. Pareciera que su idea de centro de gravedad se consolidaría luego de asistir, en la Allgemeine Kriegsschule (Escuela general de guerra prusiana), a una serie de conferencias dictadas por parte del físico alemán Paul Herman. En física, el centro de gravedad representaría el punto donde las fuerzas de la gravedad convergen dentro de un objeto; también sería el punto en el cual, al aplicar una fuerza, el objeto se movería eficazmente. Por lo tanto, si se llegase a golpear el centro de gravedad con bastante fuerza, sería posible que el objeto perdiese su equilibrio y cayese.

Uno debe tener en cuenta las características dominantes de ambos beligerantes. De estas características se desarrolla un cierto centro de gravedad, el centro de todo poder y movimiento del que todo depende. Ese es el punto contra el cual deben dirigirse todas nuestras energías. (Clausewitz, 1989, pp. 595-596)

En este orden de ideas, el centro de gravedad se enfocaría en lograr un efecto específico, es decir, el colapso del enemigo. Por lo tanto, se trataría de un enfoque basado en los efectos, en lugar de uno basado en las capacidades. En concreto, según Clausewitz (1989), se podrían llegar a identificar cinco centros de gravedad distintos y con diferente importancia: 1) la destrucción del ejército enemigo (cuando este ejército sea realmente una fuerza consistente); 2) conquista de la capital del enemigo (cuando no es solo el centro de los grandes poderes del Estado, sino también, la residencia de las asambleas políticas); 3) ataque a los aliados del enemigo; 4) el líder del enemigo y 5) la opinión pública del enemigo.

En general, el concepto de centro de gravedad ha tenido una influencia importante en el desarrollo de las estrategias militares alrededor del mundo y, si bien se ha alejado de la idea original de Clausewitz, ha evolucionado desde el concepto “punto decisivo” de Jomini<sup>22</sup> (características geográficas vitales, límites entre grupos de ejér-

---

22 Jomini definió un punto decisivo como cualquier cosa “cuyo ataque o captura pondría en peligro o debilitaría seriamente al enemigo” (Shy, 1986, pp. 152-154).

cito y líneas de comunicación), a una “fuente de fortaleza” clave del adversario. En la doctrina conjunta para el planeamiento de campaña de los Estados Unidos, se define ‘centro de gravedad’ como aquellos “aspectos de la capacidad global del adversario que, teóricamente, si son atacados y neutralizados o destruidos, conducirán inevitablemente a la derrota del adversario o forzarán al oponente a abandonar sus objetivos o a cambiar de conducta” (Joint Chiefs of Staff, 2002, p. 6). Por su redacción, esta definición podría ser empleada para analizar los centros de gravedad en todos los niveles de la guerra (figuras 3 y 4), si se toma en consideración que Clausewitz no distinguiría entre centros de gravedad tácticos, operativos o estratégicos; para Clausewitz, el centro de gravedad estaría definido por todo el sistema (o estructura) del enemigo, y no por un nivel de la guerra (Echevarría, 2002).



**Figura 3.** Análisis del centro de gravedad táctico y operacional.<sup>23</sup>

Fuente: elaboración propia, a partir de Schnaubelt, Larson y Boyer (2014).

<sup>23</sup> Las capacidades críticas (cc) serían las principales habilidades a identificar en un centro de gravedad, cuya existencia es esencial para la supervivencia del adversario. Los requisitos críticos (cr) serían las condiciones, recursos y medios esenciales que el centro de gravedad requiere para llevar a cabo la capacidad crítica; estos se usan o consumen para llevar a cabo acciones, lo que permite una capacidad crítica para funcionar por completo. Por su parte, las vulnerabilidades críticas (cv), serían los requisitos críticos o componentes de estos que son deficientes o vulnerables de neutralización, interdicción o ataque de una manera que logre resultados decisivos (Schnaubelt, Larson y Boyer, 2014).



**Figura 4.** Análisis del centro de gravedad estratégico.

Fuente: elaboración propia, a partir de Schnaubelt; Larson y Boyer (2014).

Para la doctrina de defensa británica, un centro de gravedad sería “aquella característica, capacidad o ubicación desde la cual una fuerza militar, nación o alianza, obtiene su libertad de acción, su fuerza física o su voluntad de lucha” (Defense Council, 2004, p. 112). En consecuencia, la doctrina británica establece que el éxito en el conflicto podría ser logrado al identificar, controlar o destruir los centros de gravedad del enemigo; dichos centros de gravedad podrían llegar a ser: 1) la masa del ejército enemigo; 2) un área geográfica en particular; 3) un recurso crítico; 4) el mando o los principales líderes y 5) la estructura de mando y control del enemigo o su voluntad de lucha en el ámbito nacional.

Cabe destacar la importancia en el hecho de la incorporación de la psicología como un elemento fundamental de la teoría de Clausewitz. Desde la antigüedad los pensadores habían resaltado la importancia de las emociones en la guerra, pero se limitaron a establecer una lista de aquellos que fuesen deseables e indeseables a experimentar por parte de los soldados. *De la Guerra* estableció que la psicología del soldado, la de su comandante y la de la sociedad a la que servirían, eran una parte esencial de la teoría sobre la guerra, por lo que Clausewitz dio el paso decisivo

al situar al análisis de las fuerzas psicológicas en el mismo centro del estilo de la guerra. En este orden de ideas, para las Fuerzas Militares de Colombia, un centro de gravedad sería una fuente de fortaleza física o moral (psicológica), cuya neutralización, degradación, dislocación o destrucción tendría un impacto decisivo en el logro de los objetivos ofensivos o defensivos establecidos (FFMM, 2005).

Con relación a *guerras limitadas e ilimitadas*, Clausewitz establecería que las guerras se pueden luchar por una amplia gama de objetivos, desde la búsqueda de tierras y recursos, hasta la destrucción total del enemigo. En este sentido, Clausewitz haría una distinción entre guerras peleadas por objetivos limitados y aquellas luchadas por objetivos ilimitados, así

la guerra puede ser de dos clases, en el sentido de que el objetivo es derrocar al enemigo, bien sea dejándolo políticamente impotente o militarmente indefenso, forzándolo a firmar la paz que queramos, o simplemente ocupando algunos de sus distritos fronterizos para que podemos anexarlos o usarlos en las negociaciones de paz. (Clausewitz, 1989, p. 69)

La distinción entre guerra limitada y guerra ilimitada afectaría la forma como se combaten las guerras y como estas terminarían. Debido a que las guerras limitadas, como las de Corea y Vietnam, se llevarían a cabo sin emplear armas nucleares, muchos suponen que eso es lo que significa una guerra limitada, es decir, una guerra que estaría limitada al empleo de armas convencionales. No obstante, esa no sería una definición correcta ya que las guerras limitadas vendrían definidas por la naturaleza ‘limitada’ de sus objetivos, es decir, en guerras con objetivos ‘limitados’ los militares y políticos deberían traducir en influencia política sobre el adversario los éxitos operacionales obtenidos en el campo de batalla.

En otras palabras, en las guerras limitadas las operaciones militares serían consideradas un mecanismo altamente politizado de uso de la coerción y la disuisión en el discurrir de la crisis y la guerra, diseñado para producir un acuerdo negociado y no una victoria militar total. La estrategia estaría diseñada para erosionar la voluntad de luchar del adversario, más que denegarle los medios (destrucción de sus capacidades militares), para hacerlo. En consecuencia, dichas guerras terminarían a través de negociaciones o acuerdos de paz entre las partes en conflicto y no como resultado de la destrucción total de las capacidades militares del adversario. Usualmente, el final de las guerras limitadas podría provocar insatisfacción por parte de una de las partes, debido al sacrificio de recursos y un compromiso militar prolongado, que no se perciben honradas en la concesión de privilegios en los acuerdos de paz a los adversarios, como ha sido el reciente caso colombiano.

En contraste, se librarían guerras por objetivos ‘ilimitados’ para derrocar al régimen enemigo o lograr su rendición incondicional, a través del aniquilamiento militar de este, razón por la cual este tipo de guerras terminarían en un acuerdo de paz que se impone y no se negocia. Además, las secuelas de una guerra por objetivos ilimitados conducirían a un compromiso prolongado de otro tipo, ya que los vencedores se verían obligados a esfuerzos para la reconstrucción del Estado, como le ocurriría a Estados Unidos al finalizar la Segunda Guerra Mundial con Alemania occidental y Japón.

Con respecto a la *fricción*, Clausewitz consideraría que las dificultades inherentes de la batalla creaban una “fricción” y “niebla de guerra” en el conocimiento, lo que impediría cualquier intento de adherirse a principios formales, como aquellos establecidos por Jomini. Según Clausewitz (1989), la “niebla de la guerra” era la incertidumbre en la conciencia situacional experimentada por los participantes en las operaciones militares, con respecto a la propia capacidad, la capacidad del adversario y la intención del adversario.<sup>24</sup> Por su parte, la “fricción” se refería a las incertidumbres, errores, accidentes, dificultades técnicas, así como los imprevistos y los efectos que estos factores tenían en las decisiones, en la moral y en las acciones; era una combinación del azar, las dificultades inherentes a gestionar una gran organización en situaciones extremas, la tendencia al error de personas sometidas a un enorme estrés, la meteorología y las dificultades del terreno y, sobre todo, la acción del enemigo, una entidad inteligente y agresiva que reaccionaba ante cualquiera de las acciones que se emprendiesen. La fricción impedía que un jefe militar pudiera disponer de una receta infalible para el éxito, lo que obligaría que sus decisiones, aunque apoyadas por un planeamiento científico, significasen siempre la asunción de un riesgo y un ejercicio de responsabilidad, iniciativa e intuición. La fricción, como señalaría Clausewitz, era la fuerza que hacía difícil lo aparentemente fácil.

Es decir, la fricción hacía imposible la aplicación de un método totalmente científico a la resolución de las operaciones militares. Para Clausewitz (1989), la guerra se componía de diferentes elementos, algunos cuantitativos (cantidad de tropas o armas) y otros cualitativos (moral y coraje). Las circunstancias como el terreno y el clima, pero también la suerte y la coincidencia, jugaban un papel importante en el campo de batalla; debido a la interacción compleja de las fuerzas cualitativas y cuantitativas, y su naturaleza recíproca, el resultado de una batalla o una guerra desafiaba la planificación y la predicción. En lugar de ello, Clausewitz

---

<sup>24</sup> Para reducir la “niebla de la guerra”, Clausewitz consideraba que la información (conocimiento del enemigo y su territorio) era esencial para asegurar la victoria.

argumentaba que solo “la genialidad” podría superar los retos psicológicos y estratégicos de la guerra. Desde esta perspectiva, pareciera que solo las personas con los más altos poderes de razonamiento podían encontrar el camino a la victoria en la guerra.

Con referencia a la *trinidad*, Clausewitz (1989) consideraba que la guerra real se componía de tres elementos: la violencia, el odio y la enemistad; el juego de la incertidumbre, el azar y la probabilidad; y el objetivo político y sus efectos. Con base en lo anterior, Clausewitz establecía que cada uno de estos tres elementos generalmente correspondía (aunque no siempre), a uno de tres grupos en la sociedad: las personas, los militares y el gobierno. En su conjunto, el primer elemento (pasión) estaría usualmente asociado con las personas, cuyas animosidades impulsarían a los Estados a luchar; el segundo elemento (incertidumbre, el azar y la probabilidad), harían parte del reino de los militares y del coraje, determinación y talento de los comandantes; y el tercer elemento (razón), sería un tema particular del gobierno, que determinaría los objetivos políticos de la guerra y los medios para llevarla a cabo. Clausewitz (1989) argumentaría que, según las circunstancias de la guerra, las relaciones y la intensidad relativa entre estos tres elementos constitutivos podrían llegar a cambiar:

Estas tres tendencias, que se ponen de manifiesto al igual que lo hacen muchas diferentes legislaciones, se asientan profundamente en la naturaleza de la cuestión y, al mismo tiempo, varían en magnitud. Una teoría que rehuyera tomar en cuenta cualquiera de ellas o fijara una relación arbitraria entre ellas incurriría en tal contradicción con la realidad que por este solo hecho debería ser considerada como nula. El problema consiste, pues, en mantener a la teoría en equilibrio entre estas tres tendencias, como si fueran éstas tres polos de atracción. (p. 69)

Con la idea de la “trinidad” (figura 5), Clausewitz establecía que la guerra era, además de una actividad militar, un fenómeno político y social. Por ende, a un conflicto armado deberían contribuir todos los elementos de una sociedad, que Clausewitz identificaba como tres (Stone, 2007): primero, los dirigentes políticos que aportan la racionalidad en la dirección del conflicto; segundo, los militares que ejercen la voluntad necesaria para imponerse al adversario; y tercero, la población que proporciona el apoyo emotivo y pasional que ayuda a realizar el esfuerzo supremo propio de una guerra.<sup>25</sup>

---

25 Según Liddell Hart (2008), esta idea amplificada hasta la irracionalidad llevaría a Europa al concepto de guerra total y a su dramática aplicación en ambas guerras mundiales.

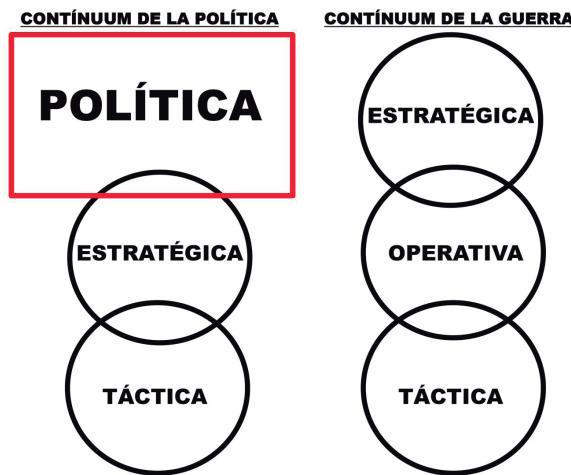


**Figura 5.** Trinidad de la guerra.

Fuente: elaboración propia con base en Clausewitz (1989).

Los sucesos de las guerras napoleónicas presentarían un creciente reconocimiento de la complejidad de la estrategia, resumida en la advertencia *clausewitziana* de que no podía existir una evaluación puramente militar de un gran problema estratégico, así como de un esquema puramente militar para resolverlo. Si bien en el nivel táctico los medios eran las fuerzas de combate entrenadas para alcanzar la victoria militar, no obstante, para lo estratégico, las victorias militares no tendrían sentido a menos que fuesen el medio para obtener un fin político, es decir, la paz (Clausewitz, 1989). Por lo tanto, la estrategia sería la vinculación (*verbindung*) de enfrentamientos separados de batalla en un único todo, para el objetivo final de la guerra, que tan solo el nivel político podría llegar a determinar. Es decir, para llevar a una guerra o cualquiera de sus campañas a un cierre exitoso, se requeriría un conocimiento completo de la estrategia nacional, es decir, aquel nivel en donde la estrategia y la política se unirían. Para Clausewitz, este continuum vertical (figura 6) sería mejor ejemplificado por Federico el Grande, quien encarnaba tanto la política como la estrategia y cuyas conquistas de Silesia (1741), se considerarían el ejemplo clásico del arte estratégico, al demostrar un elemento de fuerza contenida, listo para ajustarse al cambio más pequeño en la situación política.

Con la descripción aparentemente simple del continuum vertical de la guerra, Clausewitz (1989) prepararía el escenario para un cambio paradigmático en la estrategia con respecto a la relación entre medios y fines. Ahora la estrategia sería más compleja y operaría tanto en el nivel militar como el político, con la totalidad



**Figura 6.** Continuum de la política y de la guerra.  
Fuente: elaboración propia

de fines, medios y modos en los niveles inferiores, interconectados con la aplicación de la política a nivel nacional de esos mismos elementos estratégicos. Esta conexión sería la esencia de la descripción de la guerra por parte de Clausewitz, como la continuación de la política (*verkehr*) con la adición de otros medios.

### 3.2 Ecuación de la estrategia

En 1981, el General Maxwell D. Taylor caracterizaría la estrategia en tres elementos: “objetivos”, “formas” y “medios” (Lykke, 2001). Estos elementos serían deducidos a partir de la definición de “estrategia” aprobada por el Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, según la cual la estrategia militar sería “el arte y la ciencia del empleo de las fuerzas armadas de una nación para asegurar los objetivos políticos nacionales mediante la aplicación o amenaza del uso de la fuerza” (Lykke, 1989, p. 2). A partir de lo anterior, Lykke (1989) propondría una aproximación conceptual de estrategia que pudiera ser empleada para cualquier elemento del poder nacional (no solo militar), llegando a la conclusión que estos elementos tenían un efecto acumulativo; por ende, el concepto de “estrategia” según Lykke (1989) se expresaría de la siguiente manera (ecuación 1):

$$\textbf{Estrategia} = \textbf{Fines} + \textbf{Modos} + \textbf{Medios}$$

**Ecuación 1.** Modelo Estratégico según Lykke  
Fuente: elaboración propia a partir de Lykke (1989).

Posteriormente, Sánchez (2013) incluiría elementos adicionales a la ecuación de la estrategia, como los “riesgos”, la “estrategia del adversario” y el “entorno”, todos ellos con efectos igualmente acumulativos dentro de la estrategia (ecuación 2).

$$E = F + Me + Mo + R + EA + En$$

**Estrategia= Fines + Medios + Modos + Riesgo + Estrategia del Adversario + Entorno**

**Ecuación 2.** Ecuación Estratégica según Sánchez

Fuente: elaboración propia a partir de Sánchez (2013).

No sería posible afirmar que Sánchez haya usado como base para su propuesta de ecuación estratégica, el modelo de Lykke (1989); sin embargo, un simple análisis matemático permitiría identificar que en ambas propuestas, cada una de las variables que compondrían la ecuación serían consideradas como variables independientes unas de otras, lo cual no necesariamente estaría alineado con el proceso en la práctica. En consecuencia, para comprobar la consistencia de estas ecuaciones, sería necesario comprender como cada autor definiría cada una de estas variables.

Para comenzar, se podría partir del análisis de las tres variables comunes en las dos ecuaciones: “fines”, “modos” y “medios”. En el caso de los “fines”, los dos autores concordarían en que estos hacen referencia a los objetivos orientados por la política, tal y como habría sido expresado por Clausewitz (1989) y Lidell Hart (1954). Es decir, los “objetivos” tendrían implícita la voluntad política. En cuanto al “modo”, ambos utilizarían el término “concepto estratégico” para explicarlo, describiéndolo como un curso de acción escogido, el cual estaría siempre en relación con los “objetivos” y los “medios” disponibles. Finalmente, para los “medios”, se apelaría a las capacidades y recursos disponibles para desarrollar las estrategias. De acuerdo con esto, se podría llegar a afirmar que la preocupación de los estrategas debería ser la identificación de “modos” para el empleo de “medios” que permitan alcanzar los “objetivos” en el nivel político. Es decir, el éxito de los “objetivos” estribaría tanto de los “medios” como de los “modos”, lo cual pondría al descubierto que los “objetivos” serían una variable dependiente de las otras dos (medios y modos), y no necesariamente una suma. Es decir, que en términos matemáticos, los “objetivos” o “fines” serían una función de los “medios” y los “modos” (ecuación 3).

$$\textcolor{red}{F} = f(\textbf{\textit{Mo}}, \textbf{\textit{Me}})$$

$$\textcolor{red}{Fines} = f(\textbf{\textit{Modos}}, \textbf{\textit{Medios}})$$

**Ecuación 3.** Los Fines en función de Medios y Modos

Fuente: elaboración propia

El planeamiento estratégico sería un proceso iterativo. Esto significaría que, aunque en el orden de precedencia del proceso de planeamiento, los “objetivos” se plantearían antes que los “medios” y los “modos”, ya que estos determinarían, en últimas, si los “objetivos” serían alcanzables, o requerirían ser replanteados de manera que la implementación de la estrategia, no solo sea posible, sino que también sea eficaz. Visto de otro modo, alcanzar un “objetivo” propuesto dependería de los recursos y conceptos operacionales disponibles. En este orden de ideas, no todos los “fines” compartirían los mismos “medios” y/o “modos”. Cada objetivo en sí mismo requeriría la utilización de recursos que podrían ser distintos tanto en su esencia como en su modo de empleo; por ello sería importante dar un valor único a cada “objetivo”, de tal manera que la ecuación estratégica, hasta donde fue propuesta por Lykke y Sánchez, podría ser replanteada en una nueva ecuación (ecuación 4), en donde el subíndice  $i$  representaría los “modos” y “medios” necesarios para cada “objetivo”  $i$  que se llegase a identificar para alcanzar la estrategia.

$$\begin{aligned} E &= \sum_{i=1}^n F_i \\ \textcolor{red}{E} &= \sum_{i=1}^n f(\textbf{\textit{Mo}}_i, \textbf{\textit{Me}}_i) \end{aligned}$$

**Ecuación 4.** Primera Aproximación a una Nueva Ecuación Estratégica

Fuente: elaboración propia

Con relación a las variables de los “riesgos”, la “estrategia del adversario” y el “entorno” propuestas por Sánchez (2013), los “riesgos” jugarían un papel fundamental en el resultado de la estrategia, y estos podrían tener efectos tanto a favor (positivos) como en contra (negativos), por lo que deberían ser considerados siempre

por los estrategas. Si bien Lykke (1989) no consideraría en su ecuación el “riesgo”, no significaría que lo desconozca; para Lykke (1989) el “riesgo” se presentaría en la forma de un desbalance entre “medios” y “modos” para alcanzar los “objetivos”, y que estos a su vez deberían ser necesarios y suficientes para evitar el desperdicio de “medios” y “modos”. Esta visión podría ser limitada desde la perspectiva de Sánchez (2013), quien consideraría los riesgos en todo el contexto del entorno estratégico, pero que, como se explicaría, no sería del todo acertado. El “riesgo” sería inherente a cualquier actividad del ser humano, sobre todo en la guerra; por tal razón, sería probable que Lykke (1989) no los hubiese incluido como una variable más de su ecuación, puesto que su tratamiento haría parte de ese proceso iterativo que conllevaría la definición de “objetivos”, “medios” y “modos”. Si los “riesgos” serían una variable independiente, desde el punto de vista de Sánchez (2013), se podría hablar entonces de los “riesgos” residuales, aquellos que serían desconocidos, inciertos y que no podrían ser contemplados en el proceso de planeamiento estratégico, o que aparecerían de forma inesperada, a pesar de los esfuerzos de los estrategas por reducir su probabilidad de ocurrencia. Por otro lado, la “estrategia del adversario” sería una variable a considerar cuando se pondría en marcha la estrategia propia, considerando los posibles “fines”, “medios” y “modos” que el adversario emplearía, permitiendo a su vez la adaptación de los propios. Finalmente, el “entorno” haría referencia al escenario en el cual se desarrollaría la estrategia, evaluando aspectos de todos los elementos del poder nacional; al igual que los “riesgos”, estos podrían potenciar u obstaculizar la estrategia.

Resultaría importante resaltar que Sánchez (2013) reconocería los efectos de cada una de estas variables; sin embargo, estarían incorrectamente expresadas de forma matemática, al considerar su efecto acumulativo, y no como se ha evidenciado, a partir del análisis de sus definiciones, que estos efectos podrían ser activadores o limitadores. En el caso particular de los “riesgos” y el “entorno”, como se ha visto, podría hablarse de una relación de dependencia de la variable “Estrategia”, como sucede entre “objetivos”, “modos” y “medios”. Las implicaciones de estas variables estarían orientadas al valor final o, en otras palabras, al resultado de la misma.

Todas estas variables a su vez serían dependientes del “tiempo”; Holcomb (2004) lo expresaría en términos de la dinámica en el tiempo y circunstancia. Los “objetivos”, “medios”, “modos”, “riesgos” y “entorno”, variarían en el “tiempo” de acuerdo con las acciones propias y del adversario. Por ejemplo, la materialización de “riegos” residuales podría requerir de un ajuste en variables como los “medios”, los “modos”, un cambio de “entorno” o incluso a la reformulación de un “objetivo”.

Por ende, una destreza importante del estratega sería reconocer cuando cambiarían las variables en el tiempo, realizando los ajustes necesarios en ellas.

$$\mathbf{E(t)} = \left( \sum_{i=1}^n F(t)_i, R(t), En(t) \right)$$

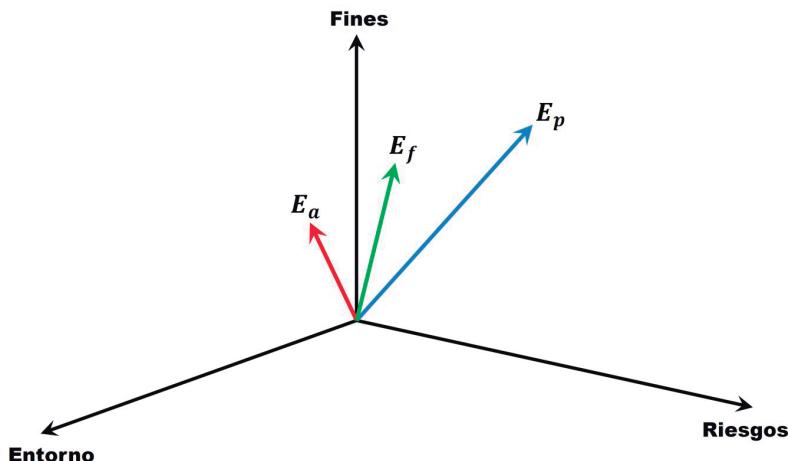
$$\mathbf{E(t)} = \left( \sum_{i=1}^n f(Mo(t), Me(t)), R(t), En(t) \right)$$

**Ecuación 5.** Ecuación Estratégica según Álvarez, Corredor & Vanegas  
Fuente: elaboración propia

La ecuación 5 sería una función vectorial, transformando en un vector las ecuaciones planteadas por Lykke (1989) y Sánchez (2013); el vector “estrategia” sería una variable en el “tiempo”, debido a que como se expuso anteriormente, sus componentes serían también funciones dependientes del “tiempo”. Antes de continuar el análisis de la ecuación, sería imprescindible analizar la relación entre la “estrategia” y “estado final deseado”. Yarger (2006) indicaría que la “estrategia” proveería la dirección proactiva para la aplicación del poder coercitivo o persuasivo hacia un “estado final deseado”, es decir, un conjunto de condiciones necesarias para dar por terminado un conflicto, y que estarían representados en los intereses de un Estado (o como se le denominaría en el ámbito corporativo, la visión); autores como Collins y Rukstad (2008) y Porter (2006) coincidirían en describir la “estrategia” como el “medio” para alcanzar la “visión”, empleando “ventajas competitivas”.

En el ámbito de los Estados, podría afirmarse que la Gran Estrategia sería igual a la “visión” corporativa o el “estado final deseado”, y las “estrategias” particulares en cada ámbito del poder nacional, serían la estrategia empresarial. Ahora bien, la “estrategia del adversario” sería una fuerza que actúa en dirección contraria a la propia, para impedir que se alcance el “estado final deseado”. Bien lo decía Baufre (1965), al definir la guerra como el arte de la dialéctica de dos voluntades opuestas, empleando la fuerza para resolver su disputa; estas voluntades serían efectivamente las estrategias propias y las del enemigo. En términos matemáticos, se podría argumentar que las estrategias, tanto la propia como la del adversario, serían dos vectores de cuya sustracción resultaría uno, denominado “estado final deseado”. Por lo tanto, el planteamiento de la ecuación del estado final deseado

sería la siguiente, en donde  $E_a$  sería “estrategia del adversario”,  $E_f$  sería “estrategia final deseado” y  $E_p$  sería “estrategia propia” (ecuación 6):



**Ecuación 6.** Los Vectores de la Estrategia según Álvarez, Corredor y Vanegas  
Fuente: elaboración propia

### 3.3 Niveles de la estrategia

Dentro de las fuerzas militares existiría una jerarquía de términos que definen y delinean actividades específicas relacionadas con tácticas y estrategias, cada una de las cuales se refiere a un curso de acción y a una responsabilidad en particular; comenzarían en el nivel más bajo con la ‘táctica’, hacia el nivel más alto con la ‘gran estrategia’. Los niveles de la estrategia de un Estado guardarían relación con los niveles de la guerra; de acuerdo al Manual de Doctrina MFE 1-01 de las Fuerzas Militares de Colombia, los niveles de la guerra serían un marco que permitiría definir y clarificar la relación entre los objetivos nacionales, el enfoque operacional y las tareas tácticas (Centro de Doctrina del Ejército, 2016). En consecuencia, los tres niveles de la guerra<sup>26</sup> serían: estratégico, operacional y táctico.

De acuerdo al Centro de Doctrina del Ejército de Colombia (2016), el propósito de los niveles de la guerra sería enfocar a los comandantes en uno de tres amplios roles, correlacionándolos con niveles específicos de responsabilidad. Es decir, en

---

26 Según el Centro de Doctrina del Ejército (2016), “los niveles de la guerra no deben confundirse con los efectos que también pueden ser estratégicos, operacionales o tácticos y que pueden ser generados por cualquier escalón o incluso individuos” (p. 46).

responsabilidades relacionadas con: 1) la creación de la estrategia; 2) la sincronización y secuencia de las batallas y combates; y 3) la realización de tareas tácticas.

Por consiguiente, frente a los niveles de la estrategia, la *táctica* describiría cómo pequeñas unidades militares (pelotones, compañías, barcos y escuadrones), deberían ser empleadas en un área de operaciones,<sup>27</sup> las tácticas serían el empleo y la disposición ordenada de las unidades en relación con otras. A cargo de este nivel de la estrategia se encontrarían los comandantes de un unidades tácticas (batallones) y los comandantes de unidades operativas menores (brigadas), quienes, basados en un plan de campaña y un plan de operaciones, precisarían a través de una orden de operaciones<sup>28</sup> aquellas acciones militares que deben llevarse a cabo por parte de los miembros de una unidad táctica en el área de operaciones. Este nivel de la estrategia guarda correspondencia con el nivel táctico de la guerra. De acuerdo al Centro de Doctrina del Ejército de Colombia (2016),

El nivel táctico hace referencia a la conducción de las acciones, batallas, combates y otras tareas tácticas para lograr los objetivos militares asignados a unidades tácticas o fuerzas de tarea. Cuando se llevan a cabo todas las tareas asignadas a unidades tácticas, se deben lograr resultados operacionalmente significativos. El nivel táctico de la guerra se dirige principalmente en la doctrina de fuerza. (pp. 44-45)

En un escalón superior (figura 7), la *Estrategia Militar Operativa* (EMO) y el “arte operacional”<sup>29</sup> se referirían al movimiento de las unidades militares más grandes, incluidas las divisiones del ejército, armada y fuerza aérea. En la doctrina militar de los Estados Unidos, la EMO se referiría como *Combatant Command Strategy* (Joint Chiefs of Staff, 2018).

27 Un “área de operaciones” sería un espacio geográfico específico en donde se desarrollan las operaciones militares. No debería confundirse con el concepto de ‘ambiente operacional’, ya que este sería la composición de condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de las capacidades y pesan en las decisiones del comandante. Si bien abarca las áreas físicas, también contemplaría los factores de los dominios y el ambiente de la información. De acuerdo con el Centro de Doctrina del Ejército (2016), el propósito de un ambiente operacional sería colaborar en el entendimiento de la totalidad de los factores y las condiciones que afectan la conducción de las operaciones, lo que permite a los líderes identificar mejor el problema, anticipar posibles resultados y entender las de diversas acciones amigas, enemigas, opositoras y neutrales, así como los efectos que estas acciones tendrían en un área de operaciones

28 Una ‘orden de operaciones’ sería una directiva emitida por un comandante a sus comandantes subordinados con el propósito de coordinar efectivamente la ejecución de una operación. Se diferencia de un ‘plan de operaciones’ en la medida en que un plan de operaciones sería una orden de operaciones a la que no se le ha asignado un tiempo de ejecución (Centro de Doctrina del Ejército, 2016).

29 Según el Centro de Doctrina del Ejército (2016), el ‘arte operacional’ sería el enfoque cognitivo de los comandantes y estados mayores apoyados en sus habilidades, conocimiento, experiencia, creatividad, criterio y juicio, para desarrollar estrategias, campañas y operaciones, y organizar y emplear las Fuerzas Militares de acuerdo con fines, medios y modos.



**Figura 7.** Niveles de la estrategia.

Fuente: elaboración propia.

Utilizando el *plan de guerra* y la *estrategia nacional* como guía, los comandantes de un *teatro de operaciones*, responsables de la *estrategia militar operativa*, desarrollarían los *planes de campaña* que describen la visión para integrar y sincronizar las actividades y operaciones militares, con los otros instrumentos del poder nacional,<sup>30</sup> con el propósito de alcanzar los fines estratégicos. El plan de campaña se derivaría de la estrategia del comandante del teatro de operaciones y proporcionaría el plan de acción para implementar la estrategia en el ‘terreno’. La EMO sería el puente entre la estrategia nacional y la planificación operativa conjunta, ya que orienta el desarrollo del plan de campaña.

A continuación, la *Estrategia Militar General* (EMG) explicaría, a través del plan de guerra, la dirección de las unidades militares más grandes en un teatro de operaciones, incluidos ejércitos y grupos de ejércitos, flotas navales y fuerzas aéreas numerosas. Prescribe cómo los instrumentos militares *per se* pueden lograr los objetivos que se les han fijado mediante la gran estrategia o la estrategia nacional, dentro de un determinado teatro de operaciones. Este nivel de la estrategia sería responsabilidad del comandante general de las fuerzas militares y los comandantes de su estado mayor, quienes elaborarían, a través de un plan de guerra, las directrices generales a ser llevadas a cabo por los planes de campaña y los planes de operaciones.

Concebida en la doctrina estadounidense como la *National Military Strategy*, la EMG proporcionaría, a una fuerza militar conjunta, un marco para proteger y promover los intereses nacionales<sup>31</sup> del Estado. Es decir, la EMG establecería una dirección estratégica para la contribución militar en el cumplimiento de los obje-

30 El capítulo IV de este Tomo se ocupará de los instrumentos de poder nacional de los Estados.

31 Los intereses nacionales, a menudo referidos en relaciones internacionales como “razón de Estado” (por la expresión francesa *raison d’État*), serían aquellos objetivos y ambiciones de un país, ya sean económicas, militares, culturales o de otro tipo, necesarios para la garantía de su seguridad y defensa. Su estudio se abordará más ampliamente en el capítulo II de este volumen.

tivos de la estrategia nacional y la gran estrategia. La EMG suministraría un marco general estratégico militar que informaría mejor la planificación de los recursos y las prioridades de asignación, la distribución del riesgo y el desarrollo de la fuerza conjunta; además, reconocería los desafíos planteados por un entorno de seguridad en evolución, abordándolos a través de un enfoque integral y global de planificación, operaciones y desarrollo de capacidades, que permita conservar la ventaja competitiva frente a adversarios potenciales (Joint Chiefs of Staff, 2018).

En otras palabras, la EMG aplicaría el instrumento militar del poder nacional para alcanzar los fines estratégicos de la estrategia nacional y la gran estrategia, razón por la cual toda EMG debería ser compatible y complementaria a la estrategia nacional. En este sentido, el desafío fundamental para cualquier estratega militar sería: primero, definir los objetivos que ayudarán a alcanzar los fines estratégicos del Estado; segundo, desarrollar un plan para alcanzar dichos objetivos; y tercero, asegurar la compatibilidad del instrumento militar con los otros instrumentos del poder nacional. Por último, tanto la EMO como la EMG corresponderían al nivel operacional de la guerra. De acuerdo al Centro de Doctrina del Ejército de Colombia (2016),

el nivel operacional unifica el empleo táctico de las fuerzas con los objetivos estratégicos nacionales y militares a través del diseño de campañas y operaciones mayores. Determina cómo, cuándo, dónde y con qué propósito los comandantes emplean grandes esfuerzos para conseguir los fines asignados. Se secuencian y sincronizan batallas, combates y otras operaciones (como la atención de desastres y el apoyo a la autoridad civil) para lograr resultados operacionalmente significativos. (p. 44)

Posteriormente se encontraría la *Estrategia Nacional* (EN), a cargo de la rama ejecutiva. La EN orquestaría los instrumentos del poder nacional para asegurar los objetivos políticos y estratégicos del Estado, a través de una estrategia de seguridad y defensa nacional (ESDN) o *National Security Strategy* (según la doctrina estadounidense). Usualmente, una ESDN describiría las principales preocupaciones de seguridad nacional y cómo planearía lidiar con ellas el Estado. En este sentido, es importante señalar que los estrategas de seguridad nacional dependerían de instituciones y actores seleccionados para asegurar los objetivos de la política nacional, a través del empleo de instrumentos del poder nacional (militar, económico, diplomático, entre otros). Por ende, cada instrumento de poder nacional comprendería un conjunto de capacidades disponibles para el estratega.<sup>32</sup> La EN también podría

<sup>32</sup> Por ejemplo, el instrumento militar giraría en torno al empleo de capacidades tales como la cooperación en materia de seguridad; habilitación de la fuerza (que da credibilidad a la amenaza del uso de la fuerza); o el uso real de la fuerza (si las capacidades, influencia o amenazas no lograsen los objetivos deseados). En el capítulo IV se ampliarán las formas y estrategias del empleo del poder de los Estados.

describir los distintos logros que son requeridos para la elaboración de los objetivos estratégicos. De acuerdo con el Joint Chiefs of Staff (2018), la coherencia de la estrategia resultaría de un estrecho vínculo entre los intereses nacionales en juego, los objetivos de política perseguidos para garantizar los intereses nacionales y los fines estratégicos, reforzados por aquellos objetivos que inevitablemente alcanzarían el deseado estado final de la estrategia.

Los formuladores de políticas articularían sus percepciones de los intereses nacionales en objetivos de política que, en algunos casos, podrían llegar a ser demasiado amplios como para que sirvan de objetivos concretos para una estrategia. No obstante, estos objetivos de política se utilizarían en la formulación de los objetivos de la estrategia. Los objetivos estratégicos definirían el resultado que el estratega creería preservará, protegerá o promoverá los intereses nacionales. Por ende, identificar los intereses nacionales sería un desafío estratégico en sí mismo y el punto de partida para cualquier estrategia y política en seguridad y defensa. Adicionalmente, los estrategas deberían distinguir conceptualmente aquellas instituciones que ejercen los instrumentos del poder nacional de los instrumentos mismos. Por ejemplo, si bien las fuerzas militares son aquellas organizaciones facultadas para el manejo del instrumento militar de poder, si un miembro de la Policía nacional de Colombia eliminara a un terrorista, estaría ejerciendo una fuerza letal usualmente atribuida al instrumento militar de poder.

La EN como la EMG harían parte del nivel estratégico de la guerra, ya que, según el Centro de Doctrina del Ejército de Colombia (2016),

el nivel estratégico lo establecen los objetivos nacionales, multinacionales y del teatro. Deriva una idea fundacional o un conjunto de ideas para el empleo de los instrumentos del poder nacional de una manera sincronizada e integrada en el cumplimiento de estos objetivos. Secuencia las iniciativas y define los límites de riesgo en las operaciones. También proporciona la capacidad [medios] que se utilizan para lograr estos fines. La estrategia militar, derivada de la política y estrategia nacional y enmarcada por la doctrina, proporciona un marco para la realización de las operaciones. El nivel estratégico de la guerra es principalmente del ámbito del liderazgo nacional y se expresa en la doctrina conjunta y las estrategias de seguridad, defensa y militares (p. 44)

Como ya se ha mencionado, la EN involucraría todos los elementos del poder nacional que, a su vez, podrían dividirse convenientemente en las categorías política, económica, social y militar (figura 8).

El eje del plano horizontal de la EN sería el instrumento del continuum vertical de la guerra (figura 9). Por lo tanto, la combinación de fines, medios y modos a



**Figura 8.** La EN: el plano horizontal.

Fuente: elaboración propia.

nivel de la EMG afectarían directamente (y se verían afectados), por el mismo paradigma que opera en cada nivel del continuum vertical. A la complejidad se agrega la interacción en el plano horizontal de la EMG con las otras estrategias derivadas de los elementos del poder nacional, mientras cada una opera dentro de su propio paradigma estratégico y contribuye al gran diseño de la EN, a medida que esa estrategia evolucionaria en sí misma, con su propia combinación de fines, medios y modos.



**Figura 9.** La EN y el continuum vertical de la guerra.

Fuente: elaboración propia.

## 4. La Gran Estrategia

En la parte superior de los niveles de la estrategia se encontraría la *Gran Estrategia* (GE) o *Grand Strategy*. Así como existiría un nivel táctico, operacional y estratégico, también existiría un gran nivel de estrategia. La GE podría ser la forma más elevada del arte de gobernar, ya que, reducida a su esencia, sería la arquitectura intelectual que le da estructura a la política exterior de un Estado (Brands, 2014). En este orden de ideas, la GE apuntaría a asegurar y avanzar los intereses fundamentales de una nación a largo plazo, aquellos por los cuales cualquier Estado gastará, legislará, amenazará o luchará para defender a lo largo del tiempo. Showalter (1991) asegura que toda GE sería mejor entendida como “el cálculo de las relaciones entre medios, fines y voluntad” (p. 108), si se tiene en consideración que los ‘medios’ podrían ser los activos tangibles e intangibles (capacidades de poder), con los que cuenta o podría llegar a contar un Estado para obtener ventajas comparativas y competitivas en un entorno mundial altamente globalizado; los ‘fines’ serían los objetivos nacionales de mediano y largo plazo que un Estado haya establecido; y la ‘voluntad’ se entendería como la decisión política y consensuada del más alto nivel, que conllevaría a cierto grado de institucionalización en el tiempo, a través de objetivos nacionales y políticas públicas. De tal modo que la GE crearía las condiciones para la estrategia y también la guiaría.

Por tales razones Kennedy (1987) consideraría que la clave de toda GE se basa en la política, es decir, en la voluntad de los líderes de la nación para juntar a todos los elementos militares y no militares para la preservación y engrandecimiento de los mejores intereses de largo plazo. Asimismo, Parker (1998) establece que toda GE abarcaría

las decisiones de un determinado Estado sobre su seguridad general (la amenaza que percibe, las maneras de enfrentar a las mismas y los pasos a tomar para que coincida el fin con los medios), y cada uno implica la integración de los objetivos políticos, económicos y militares generales del Estado, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, para preservar los intereses de largo plazo, incluso la administración de los fines y los medios, la diplomacia y moral nacional y la cultura política, tanto en la esfera militar como civil. (p. 1)

En consecuencia, la GE sería un tipo de estrategia muy específica, que identificaría y articularía los objetivos de seguridad de un actor político en un momento determinado, y describiría cómo se lograrían utilizando una combinación de instrumentos de poder, incluidos instrumentos militares, diplomáticos y económicos. Es decir, las GE abordarían los problemas difíciles de la política nacional, en aquellas

áreas donde los factores políticos, económicos, sociales, psicológicos y militares se superpondrían.

#### **4.1 Evolución de un concepto**

Según Gaddis (2018), la GE sería la “alineación de aspiraciones potencialmente ilimitadas con capacidades necesariamente limitadas” (p. 26). Con base en la definición anterior, la necesidad de tal alineación podría remontarse a los Estados primitivos, que descubrirían cómo obtener algo que querían, usando cualquier medio que estuviera disponible. Tal sería el caso, por ejemplo, de las guerras médicas (490 a. C.- 478 a. C.), una serie de conflictos entre el Imperio aqueménida de Persia y las ciudades-Estado de Grecia. En el desarrollo de dichas guerras, Jerjes había traído consigo, a través del Helesponto, todas las capacidades militares del Imperio persa, pero no una ‘gran estrategia’; por ende, si sus aspiraciones eran sus capacidades, ¿por qué molestarte en alinearlas?

En efecto, creyéndose fuerte en todos los aspectos, Jerjes no tenía nada en reserva y terminaría perdiendo en una secuencia de malas decisiones más de novecientos trirremes y un cuarto de millón de hombres (Hanson, 2013). Los griegos, por el contrario, solo conocían la escasez, ya que, a diferencia de los persas cuyo imperio se extendía desde el Egeo hasta la India, ocupaban una pequeña península geográficamente accidentada que fragmentaba los recursos y resistía la autoridad. En consecuencia, las ciudades griegas tenían que protegerse a sí mismas, sin ningún rey de reyes con la capacidad de unificar y coordinar los esfuerzos de todos los pueblos en Grecia (Rahe, 2015). Si bien se construirían alianzas entre las ciudades-Estado, las obligaciones eran vagas y las lealtades frágiles y cambiantes, lo que convertiría a Grecia en un invernadero para las rivalidades, pero también, por lo mismo, para las grandes estrategias (Kagan, 1991).

No obstante, si como práctica la GE podría rastrearse hasta los primeros inicios de la civilización humana, como concepto sería una invención moderna; así como los alemanes y rusos podrían llegar a reclamar la autoría de los avances teóricos en el nivel operativo de la guerra, entonces Gran Bretaña podría llegar a reclamar el desarrollo conceptual y teórico de la GE. Sir Julian Corbett, el mayor general John Frederick Charles Fuller y Basil Liddell Hart, estarían a la vanguardia británica en el desarrollo del concepto de GE. Por ende, la GE vendría a ser una invención conceptual del siglo xx, a pesar de que la expresión ya hubiese sido utilizada en el siglo xix, en un sentido orientado a la estrategia militar en la tradición jominiana, con su énfasis en las líneas de operación y la captura del territorio (Ward, 1859; Sherman, 1888).

En su obra de 1906, titulada *Strategical Terms and Definitions Used in Lectures on Naval History*, el historiador naval Sir Julian Corbett dividiría la estrategia en “estrategia mayor” y “estrategia menor”; la estrategia mayor (o gran estrategia), se referiría a los recursos completos destinados por el Estado para la guerra (militares, económicos, diplomáticos y políticos), mientras que la estrategia menor se centraba en los planes operativos. Corbett (1909) sugeriría que

la estrategia mayor [siempre con respecto al objeto ulterior], tendría para su provincia el plan de la guerra, el cual incluiría: 1). La selección de los objetos inmediatos o primarios a los que se apuntase para alcanzar el objeto ulterior; 2). La selección de la fuerza que se utilizaría, es decir, que determinaría las funciones relativas de las fuerzas navales y militares. (p. 1)

Curiosamente, la concepción de GE de Corbett se mantendría orientada hacia lo externo. A medida que desarrollaba el concepto, Corbett (1911) restringió los deberes no militares de la estrategia mayor a inspeccionar activamente “la posición político-diplomática del país [de la cual depende la acción efectiva del instrumento], así como su posición comercial y financiera” (p. 117). En opinión de Corbett, a pesar de la relación íntima que tenía con el comercio y las finanzas, la GE se preocupaba más por ellos como instrumentos y como objetivos en la guerra, particularmente con respecto a sellar alianzas durante la guerra, en lugar de su utilidad doméstica para desarrollar los medios para hacer la guerra.

Posteriormente, el mayor general Fuller, del ejército británico, basándose en la experiencia de guerra ‘total’ de la Primera Guerra Mundial, introduciría nuevamente el concepto en 1923, al establecer diferentes tipos de estrategias: gran estrategia, estrategia mayor y estrategia menor. Para Fuller (1923), la GE sería “la utilización de las energías nacionales para los fines de guerra” (p. 6), y debía llevarse a cabo al más alto nivel de gobierno e implicaba la coordinación de las fuerzas materiales y sociales del Imperio británico para estar bien preparado para cualquier conflicto futuro. Por ende, la GE involucraba “los aspectos militares de una nación, la moral de la población civil, los recursos comerciales e industriales [...], y el elemento del espíritu” (Fuller, 1923, p. 214).

Sin embargo, el mayor papel de la GE no sería para tiempos de guerra sino para tiempos de paz:

Por paradójico que pueda parecer, el tiempo de descanso del gran estratega es durante la guerra, porque es durante la paz que trabaja y labora. Durante el tiempo de paz no solo calcula los recursos en hombres, suministros y fuerzas morales de todos los enemigos posibles, sino que, después de haberlos pesado, él, insospechado por el enemigo, los socava por un plan. (Fuller, 1923, p. 220)

El concepto de las GE ganaría posteriormente mayor popularidad en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, cuya conducta exitosa requería que los países aliados coordinaran iniciativas diplomáticas, económicas, políticas y militares a una escala global. También se debería al aporte teórico de Liddell Hart (1929), quien diseminaría el concepto a un público más amplio, al definir con mayor claridad el concepto de la GE:

El papel de la “gran estrategia” es coordinar y dirigir todos los recursos de una nación hacia la consecución del objetivo político de la guerra: el objetivo definido por la política nacional. La gran estrategia debería tanto calcular como desarrollar los recursos económicos y el poder humano de la nación para sostener los servicios de combate. Así también con los recursos morales, para fomentar y fortalecer la voluntad de ganar y de perdurar [...]. Y debe regular la distribución de poder entre los diversos Servicios, y entre los Servicios y la industria. Tampoco es esto todo, porque el poder [militar] de combate no es más que uno de los instrumentos de la gran estrategia. Debe tener en cuenta y aplicar el poder de la presión financiera, la presión diplomática, la presión comercial y, sobre todo, la presión ética para debilitar la voluntad del oponente [...]. Aunque el horizonte de la estrategia está limitado por la guerra, la gran estrategia mira más allá de la guerra, hacia la paz subsiguiente. (Lidell Hart, 1929, p. 150)

Liddel Hart afirmaría que el propósito de la gran estrategia no era simplemente convertir todas las capacidades disponibles del Estado para lograr la victoria, sino también garantizar que el desembolso de los recursos no superaría la relación costo-beneficio. Es decir, derrotar a un enemigo no era un fin en sí mismo, era, simplemente, el medio para asegurar una paz mejor para el Estado y su sociedad. Según Liddel Hart, esta distinción no era trivial ya que la búsqueda del triunfo militar podría fácilmente llegar a ser tan absorbente que, finalmente, dejaría al Estado victorioso incluso más débil de lo que había sido al comienzo de la guerra, como eventualmente ocurriría en la Primera Guerra Mundial (con la victoria pírrica de los aliados), caso en el que el precio que se pagaría en vidas humanas y otros recursos terminaría negando un auténtico sentido de logro o beneficio (Álvarez *et al.*, 2017). En consecuencia, la GE “no solo debería combinar los diversos instrumentos [del Estado], sino también regular su uso para evitar daños al futuro estado de paz, para su seguridad y prosperidad” (Liddell Hart, 1954, p. 336). Por lo tanto, la GE sería un concepto de orientación civil, debido a su gestión de los recursos y sus principios, contrarios a los de la estrategia militar.

El actual pensamiento estratégico de los Estados Unidos reflejaría este legado de Liddell Hart. En efecto, a partir del Acta Goldwater-Nichols, para la reorgani-

zación del Departamento de Defensa de 1986, se ha requerido que cada gobierno de los Estados Unidos publique regularmente la ESDN. El término se ha convertido en sinónimo de la GE en los Estados Unidos, aunque esta sería una GE para el propósito específico de “desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional para lograr objetivos que contribuyan a la seguridad nacional” (Kohout, 1995, p. 362). Strachan (2011) ha insistido en que la calidad más limitada y de corto plazo de la EN, no debería ser sustituida con la orientación más amplia y de más largo plazo de la gran estrategia, ya que lo que Estados Unidos llamaría “Gran Estrategia”, podría denominarse ‘Estrategia Nacional’ en otros Estados.

Varios polítólogos opinarían que la GE es un deliberado y detallado plan para la acción. Por ejemplo, Feaver (2009) afirmaría que la “gran estrategia se refiere a la recopilación de planes y políticas que comprenden el esfuerzo deliberado del Estado para combinar herramientas políticas, militares, diplomáticas y económicas para promover el interés nacional de ese Estado [...]. Implica acción intencional, es decir, lo que los líderes piensan y quieren” (p. 18). Por su parte, Walt (1989) sustituiría la palabra ‘plan’ por “teoría” y argumentaría que “la gran estrategia de un Estado sería su plan para ‘asegurarse’. La gran estrategia identificaría los objetivos que deben alcanzarse para producir seguridad y describiría las acciones políticas y militares que se cree podrían conducir a este objetivo” (p. 6). De manera similar, Krasner (2010) sugiere que la GE estaría “diseñada” y detallaría los recursos “diplomáticos, burocráticos, ideacionales, militares y económicos asignados para políticas específicas” (p. 2). Aunque existirían reservas a la noción de que la GE se refiere a un tipo de plan detallado que pueden producir los estadistas reunidos alrededor de un mapa, este concepto de GE tendría una larga tradición intelectual, representado en la literatura contemporánea y en el discurso de política pública. Como una abreviatura, este concepto de GE se podría considerar como un ‘gran plan’.

Los académicos que rechazarían la noción de GE como un ‘gran plan’, a menudo lo harían a favor de una segunda conceptualización de la GE como un principio o conjunto de principios ‘organizadores’. En este sentido, la diferencia entre un plan y un principio dependería del nivel de detalle, es decir, un plan es más detallado que un principio.

Si definimos la gran estrategia, erróneamente, como simplemente un plan prefabricado, llevado a cabo al pie de la letra contra toda resistencia, entonces claramente ningún presidente y probablemente ningún líder mundial alguna vez haya tenido tal estrategia. Pero si adoptamos una definición menos estricta, vemos que todos los presidentes necesariamente toman decisiones y decisiones en relación con la política de seguridad nacional y extranjera de los Estados Unidos, basándose al menos parcialmente en sus propios supuestos preexistentes. (Dueck, 2015, p. 5)

En lugar de denotar planes detallados, la GE sería para los académicos afiliados a esta tradición, una “guía general” (Martel, 2015), una “visión estratégica básica” (Kennedy, 1991), o “doctrinas generales de política exterior” (Edelstein y Krebs, 2015). Por ende, se podría pensar en este concepto de GE usando el término de “grandes principios”.

En el tercer uso del concepto de GE, esta se referiría a un patrón de comportamiento. El patrón de comportamiento no se evidenciaría a partir de la existencia de un plan o principio organizador, ya que el patrón sería en sí mismo la GE. Esto podría llegar a parecer extraño para algunos académicos acostumbrados a pensar en la GE como un principio organizativo de carácter consciente; sin embargo, “todos los Estados tendrían una gran estrategia, sea que lo sepan o no” (Luttwak, 2009, p. 409). La GE sería para Luttwak, el empleo de los recursos del Estado, incluida la fuerza militar, la diplomacia y la inteligencia, que interactúan con el empleo de estos recursos por parte de otros Estados. De manera similar, Mintzberg (2007) argumentaría que, en el ámbito corporativo, no sería del todo correcto la noción de que la estrategia comercial es un plan formal ideado por altos directivos y luego implementado por una organización; en cambio, postula un concepto alternativo en el que la estrategia sería “un patrón, consistente en un comportamiento en el tiempo” (p. 5). Por lo tanto, en aras de la claridad en el estudio de la GE, se podría pensar en este tercer concepto usando el término de “gran comportamiento”.

#### **4.2 Características de la Gran Estrategia**

Toda GE estaría destinada a guiar el análisis y el pensamiento estratégico, al proporcionar un útil marco cognitivo; sin embargo, las características que distinguen la GE de otros tipos de estrategia han sido raramente examinadas (Layton, 2012), hasta el punto que la GE usualmente se confunde y se combina con la EN. En principio, la GE se distinguiría por su alcance más amplio; si la estrategia es “un plan para la aplicación de unos recursos en orden de alcanzar unos objetivos” (Deibel, 2007, p. 5), la GE sería más que la aplicación de unos recursos. También implicaría el desarrollo de los recursos y su eficiente asignación por parte del Estado; en efecto, la GE tendría que ver con la consecución de la mano de obra, el dinero y el material necesarios para construir y mantener los medios necesarios.

Dependiendo de la GE, se podría acceder a esos recursos a nivel nacional o a nivel internacional, de fuentes privadas o gubernamentales, o en una compleja combinación de las anteriores. Es importante destacar que una GE también debería construir la legitimidad y la persuasión necesarias para implementarse con éxito.

Es decir, más que aplicación de los recursos, la GE proporcionaría los recursos o medios utilizados por la estrategia. Esta sería una diferencia crucial que haría que la GE sea diferente no solo de la estrategia, sino también a la política exterior y el propio arte de gobernar.

Sin embargo, la GE también se ocuparía de la aplicación de recursos, pero de una manera más sofisticada que los otros tipos de estrategia. En primer lugar, en la GE los medios utilizados serían integrales y abarcarían una amplia gama de instrumentos de poder nacional, en lugar de centrarse en un solo tipo de instrumento, como lo hace, por ejemplo, la EMG; este poder nacional sería mucho más amplio, ya que incluiría las fuentes externas comerciales y gubernamentales que, generalmente, también se utilizarían como apoyo a los objetivos a alcanzar. En segundo lugar, la GE se ocuparía de integrar la aplicación de estos diversos medios con su creación y asignación en un todo coherente y cohesionado, razón por la cual la esencia de la GE sería su naturaleza integradora.

Por consiguiente, en un sentido conceptual, la GE sería un sistema, es decir, un conjunto de elementos interdependientes donde el cambio en algunos, o en sus relaciones, produciría cambios en todo el sistema. Con base en la teoría sistémica, los resultados de un sistema no se podrían entender sumando las unidades o sus relaciones (Álvarez y Rodríguez, 2018), por lo que una GE solo podría entenderse en su totalidad y no como un conjunto de elementos o unidades desagregados. Milward (1979) demostraría que las GE de los principales actores de la Segunda Guerra Mundial no solo terminarían impactando a sus sociedades, sino que las GE adoptadas también serían influenciadas y modeladas por sus respectivas bases domésticas. Con base en el concepto de ‘síntesis estratégica’, Milward (1979) establecía que si un Estado lograba un equilibrio deliberado entre las demandas de su GE elegida y la capacidad de la base doméstica para satisfacer estas demandas, sería porque estaría tomando en cuenta la dimensión externa de la GE (aplicación de los medios) y la dimensión doméstica de la GE (creación de los recursos o medios de poder).

Al aplicar la distinción de “síntesis estratégica” de Milward a la GE estadounidense durante la Guerra Fría, Friedberg (2000) determinaría que mientras los Estados Unidos desarrollaron progresivamente una gran síntesis estratégica, la Unión Soviética no lo haría. Según Friedberg (2000), como consecuencia de una fuerte cultura política estatista, la Unión Soviética elegiría una GE que la convirtió en un *garrison state*, donde se daría primacía a la preparación militar, en detrimento significativo de la sociedad y el colapso final del Estado. En contraste, y con una ideología antiestatista, Estados Unidos sería más prudente, lo que eventualmente

le llevaría a lograr un mejor equilibrio entre la preparación militar, la prosperidad social y el crecimiento económico de largo plazo.

Para la década de los cincuenta, Estados Unidos se había convertido en un Estado ‘contractual’ que limitaba la extracción y la movilización de recursos a áreas muy específicas de la economía, y dependía de la iniciativa privada para la investigación, el desarrollo y la fabricación de armamentos necesarios. Por ende, la GE estadounidense, a medida que evolucionaba, imponía una carga menor a su sociedad, dándole una mayor resistencia y solidez en contraste con la cada vez más frágil Unión Soviética. En otras palabras, mientras que la síntesis estratégica soviética sería fatalmente defectuosa, Estados Unidos equilibraría mejor las demandas de la GE y la creación de los medios necesarios. No en vano, se consideraría a la era Truman como la edad de oro de la GE estadounidense, es decir, una época de gran visión estratégica en la que los funcionarios públicos establecían políticas de largo plazo con el fin de contener el poder soviético y estabilizar el orden global.

Con base en lo anterior, algunos pensadores estratégicos han limitado la GE al ámbito de las grandes potencias, las cuales, consideran, serían las únicas capaces de diseñar una ‘gran estrategia’. No obstante, como la GE sería el nivel más alto de estrategia, y no tanto una función específica de un tipo particular de arreglo político (Layton, 2012), la integración de la creación de las capacidades de poder con los instrumentos de poder, así como de la preservación del equilibrio de los medios con los fines, terminaría constituyéndose en un factor crucial para todos, incluso para aquellos Estados con recursos limitados. Del mismo modo, Schmidt (2008) argumenta que la GE se podría considerar como “una visión general de los objetivos en seguridad nacional de un Estado, así como una determinación de los medios más apropiados para lograr estos objetivos” (p. 164). Asimismo, el autor afirma que existirían tres pasos para el diseño de toda GE: 1) determinar los objetivos de seguridad; 2) identificar la fuente principal de amenazas (internas y externas) a estos objetivos y 3) determinar los recursos clave políticos, económicos y militares empleados para alcanzar los objetivos de seguridad nacional. Schmidt (2008) daría cuenta de que estos procesos serían replicables en todos los Estados, incluso con capacidades diferentes:

Los funcionarios de política exterior en todos los Estados pasan por un proceso similar, aunque las grandes estrategias resultantes tienden a ser bastante diferentes unas de otras [...]. También es una función de las distintas capacidades que poseen los Estados, así como otra serie de factores que determinan el poder nacional, incluyendo su tamaño geográfico y su ubicación. Las grandes potencias, por ejemplo, suelen tener una noción más amplia de la seguridad y se enfrentan proporcionalmente a más grandes amenazas que los Estados más débiles. (p. 164)

Schmidt identifica que todos los Estados, grandes y débiles, llevarían a cabo alguna forma de GE que busque la garantía de la seguridad contra una multiplicidad de amenazas. En este orden de ideas, la utilidad que tendría el diseño de una GE para Colombia es enorme, si se toma en cuenta que toda GE buscaría establecer un estado de orden preferido en el futuro. Kassab (2018) la concebiría como un mapa de ruta conceptual, consistente en una serie planificada de acciones sucesivas para crear un mundo preferido en el futuro; en efecto, la GE proporcionaría “los ingredientes clave de claridad, coherencia y consistencia de las políticas públicas, a lo largo del tiempo” (Foster, 1985, p. 14). De acuerdo con Metz (2008), la GE “implicaría un orden extendido en tiempo y espacio [...]. Intentaría imponer coherencia y previsibilidad en un entorno intrínsecamente desordenado, compuesto por entidades [del Estado] que piensan, reaccionan, compiten y entran en conflicto” (p. xviii). Con base en lo anterior, la GE no parecería ser apropiada para períodos de crisis de corto plazo, ya que el desarrollo de los medios llevaría algún tiempo. Además, en una crisis, el objetivo sería regresar al *statu quo* anterior, o al menos estabilizar la situación presente, antes que crear un nuevo futuro. Además, una crisis también podría implicar solo uno o dos instrumentos del poder nacional (bien sea económica, militar, diplomática, etc.), en lugar de una gran integración estratégica de todas ellas.

Si la GE se podría definir simplemente como el uso del poder para la seguridad y defensa del Estado, este nivel de la estrategia de ninguna manera se limitaría a las instituciones militares, por el contrario, abarcaría todas las formas de poder nacional. Por ende, cualquier evaluación para el diseño de una GE debería comenzar con una mirada al entorno de seguridad y a las amenazas a los valores, creencias e intereses vitales del Estado, sin sobreestimarlos o menospreciarlos. Una forma de comprender la GE consistiría en analizar el comportamiento del Estado a largo plazo, tal como lo definen los intereses fundamentalmente perdurables a la seguridad, y cómo el Estado los protege y los hace progresar con el tiempo. Esto significaría, en cierto modo, que lo que ‘hace’ el Estado sería más importante que lo que ‘dice’; en consecuencia, la GE trascendería los pronunciamientos en torno a los temas de seguridad de los partidos políticos o de las administraciones gubernamentales de turno.

Si se toma en cuenta que la GE integraría las funciones del desarrollo y la asignación de los recursos, con la aplicación de los medios con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, sería relevante mencionar que solo existiría una comprensión de estas tres áreas separadas en un nivel específico del Estado. Incluso Luttwak (2001) establecería que solo en el más alto nivel del Gobierno se encontraría el

conocimiento apropiado y la capacidad para determinar y dirigir la GE; sin embargo, a medida que un gran concepto estratégico descendiese en la jerarquía gubernamental, los objetivos y las metas se definirían con cada vez mayor precisión, para una adecuada coordinación de acciones en los niveles subordinados.

## **5. Cultura y pensamiento estratégico en seguridad y defensa: ¿condiciones para una gran estrategia?**

La cultura estratégica podría ayudar en la comprensión académica y en el análisis de las políticas de seguridad y defensa de diversos actores en el ámbito internacional. En efecto, de acuerdo a Baylis y Wirtz (2016), “reconocer el impacto de diversas culturas estratégicas parece especialmente pertinente en el campo de la seguridad del siglo xxi” (p. 7). Para Johnston (1995b) la cultura estratégica sería el “medio ideacional que limita las elecciones de comportamiento, de las cuales uno podría derivar predicciones específicas sobre la elección estratégica”, mientras que para Booth y Trood (1999), la cultura estratégica podría definirse como “un conjunto distintivo y duradero de creencias, valores y hábitos con respecto a la amenaza y el uso de la fuerza, que tienen sus raíces en influencias fundamentales como el entorno geopolítico, la historia y la cultura política” (p. 15).

Algunos académicos (Glenn, *et al.*, 2004; Johnson *et al.*, 2009; Lantis, 2014), considerarían que la cultura tiene un profundo impacto en la toma de decisiones estratégicas, razón por la cual en los últimos años se ha renovado el interés académico y normativo por explorar su papel en la seguridad internacional. Por lo tanto, puede ser importante tratar de salirse de la propia perspectiva cultural para abrazar la posibilidad de que otras culturas como, por ejemplo, las no occidentales, puedan exhibir diferentes formas de pensamiento y comportamiento, ya que

la consideración de la cultura como “una forma de vida” de una nación implica también su visión del mundo y de otras naciones. Así, cada pueblo actúa en el mundo sobre la base de cómo cree estar en él y de cómo imagina que están los otros pueblos. (Álvarez, 2017b, p. 42)

Esto se apartaría de las interpretaciones del comportamiento de la política de seguridad como una función de las oportunidades materiales y las limitaciones en el entorno externo, y ofrece una ruta para reconocer formas en que las influencias culturales, simbólicas y normativas impactan las motivaciones de los Estados y sus líderes (Glenn, 2009, p. 523).

Todas las culturas condicionan a sus miembros a pensar de ciertas maneras, mientras que al mismo tiempo proporcionan respuestas preestablecidas a situaciones determinadas. Por lo tanto, la cultura limita nuestras percepciones y el rango de opciones que tenemos para responder a los eventos. Sin embargo, cuando una sociedad experimenta un choque severo o un desastre mayor, obliga a esa cultura a ser más abierta, ya que se vuelve momentáneamente susceptible a nuevas explicaciones, nuevos paradigmas y nuevas formas de pensar, todo en busca de comprensión y mitigación del impacto que les ha sucedido. (Johnson *et al.*, 2009, pp. 5-6)

La Unesco (2009), en su Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, afirmaría que la cultura tendría que ser considerada como el “conjunto de características espirituales, materiales, intelectuales y emocionales propias de una sociedad o grupo social”, y que “abarca, además del arte y la literatura, los estilos de vida, las formas de convivencia, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (p. 56). Por lo tanto, la mayoría de los que usan el término ‘cultura’ tenderían a argumentar, explícita o implícitamente, que los diferentes Estados tendrían diferentes preferencias estratégicas predominantes que están arraigadas en las experiencias tempranas o formativas del Estado, las cuales estarían influenciadas, en cierto grado, por las características filosóficas, políticas, culturales y cognitivas del Estado y sus élites.

## 5.1 Evolución de los estudios en cultura estratégica

La idea de que la cultura podría influir en los resultados estratégicos se evidenciaría por primera vez en obras clásicas como las de Tucídides (1986), Sun Tzu (2012) y Clausewitz (1989). En efecto, Clausewitz identificaría la estrategia de guerra como una prueba de fuerzas morales y físicas; argumentaba que el objetivo de la estrategia era, más que la derrota física del enemigo en el campo de batalla, la eliminación de la moral del adversario. No obstante, la Segunda Guerra Mundial provocaría una nueva ola de investigaciones sobre el carácter nacional distintivo de los países, que estaban enraizados en el lenguaje, la religión, las costumbres y la interpretación de los recuerdos comunes. Los académicos y estrategas comenzarían a sentir curiosidad acerca de cómo el carácter nacional de un país podría llevar a los Estados a luchar en guerras de maneras diferentes. Por ejemplo, algunos buscarían entender cómo la cultura japonesa fomentaba un espíritu de autosacrificio, evidenciada en los ataques kamikaze contra buques de guerra estadounidenses o en las batallas a muerte en las remotas islas del Pacífico Sur.

Para Parsons (1951), la cultura se compondría de “códigos interpretativos” que incluirían lenguaje, valores e incluso creencias sustantivas como el apoyo a la

democracia o la inutilidad de la guerra. Por su parte, Geertz (1973) argumentaría que la cultura se compondría de “un patrón de significados transmitidos históricamente, encarnados en símbolos y un sistema de concepciones heredadas expresadas en forma simbólica por medio de las cuales los hombres se comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y actitudes hacia la vida” (p.32). Sin embargo, Almond y Verba (1965) generaría interés en el estudio comparativo de la cultura política, definiéndola como el “subconjunto de creencias y valores de una sociedad que se relaciona con el sistema político” (p. 11). Por ende, la cultura política incluía un compromiso con valores como los principios y las instituciones democráticas, las ideas sobre la moral y el uso de la fuerza, los derechos de individuos o colectivos, y las predisposiciones hacia el rol de un Estado en el contexto mundial. En consecuencia, la cultura política se manifestaría al menos en tres niveles: 1) el cognitivo, que incluiría las creencias empíricas y causales; 2) el evaluativo, que consistiría en valores, normas y juicios morales y 3) lo expresivo o afectivo, que abarcaría apegos emocionales, patrones de identidad y lealtad, y sentimientos de afinidad, aversión o indiferencia (Duffield, 1999).

No obstante, Snyder (1977) introduciría la cultura en los modernos estudios de seguridad y desarrollaría una teoría de la cultura estratégica<sup>33</sup> para interpretar la doctrina nuclear soviética, ya que el enfoque predominante de la estrategia nuclear había sido modelado, hasta entonces, por tratados estadounidenses de utilidad racional.<sup>34</sup> El enfoque alternativo de Snyder para analizar la interacción nuclear soviético-estadounidense se centraría en lo que él consideraba eran las diferencias culturales estratégicas distintivas entre los dos Estados. El trabajo de Snyder sería influenciado por estudios previos en asuntos militares que destacaban las distinciones culturales, esto incluía los trabajos de Liddell Hart (1932) y Wrigley (1973). En este orden de ideas, Snyder sugeriría que las élites articulaban una cultura estratégica única relacionada con asuntos de seguridad militar, producto de una manifestación más amplia de la opinión pública, socializada en un modo distintivo de pensamiento estratégico. Snyder concluiría que los militares soviéticos exhibían una preferencia por el uso preventivo y ofensivo de la fuerza, y que los orígenes de este comportamiento podían encontrarse en la historia de inseguridad y control autoritario de los rusos.

---

33 Snyder (1977) sería el primero en acuñar el término ‘cultura estratégica’ como la “suma total de ideales, respuestas emocionales condicionales y patrones de comportamiento habitual, que los miembros de la comunidad estratégica nacional han adquirido mediante instrucción o imitación” (p. 9).

34 Estados Unidos y la Unión Soviética se caracterizaron, en el ámbito nuclear estratégico de la Guerra Fría, como actores racionales que respondían mutuamente de manera calculada.

En la década de los ochenta, sobre la base de los argumentos de Parsons (1951), Swidler (1986) afirmaría que las estrategias culturales impulsadas por los intereses, eran importantes condiciones de mediación en el comportamiento estatal, por ello definiría la cultura como “vehículos simbólicos de significado, que incluyen creencias, prácticas rituales, formas de arte y ceremonias, así como prácticas culturales informales como el lenguaje, el chisme, las historias y los rituales de la vida cotidiana” (p. 273). Por su lado, Gray (1981) sugeriría que los estilos nacionales distintivos, con raíces profundas dentro de un flujo particular de experiencia histórica, caracterizaban el desarrollo estratégico en las grandes potencias. Así, la cultura estratégica “proporcionaría el entorno dentro del cual se debatiría la estrategia y serviría como un determinante independiente de los patrones de política estratégica” (Gray, 1981, p. 35); como Snyder, Gray (1981) consideraba que la cultura estratégica sería una influencia semipermanente en la política de seguridad.

Por ende, la evolución en los estudios en cultura estratégica podría dividirse en tres generaciones. La primera generación, que surgió a principios de la década de los ochenta, se centraría principalmente en explicar por qué los soviéticos y los estadounidenses pensaban, aparentemente, de manera diferente sobre la estrategia nuclear. Basándose en los trabajos de Snyder (1977) sobre cultura estratégica y doctrina soviética de guerra nuclear limitada, autores como Gray (2013) argumentarían que estas diferencias fueron causadas por variaciones únicas en variables macroambientales, tales como una experiencia histórica, una cultura política y una geografía profundamente enraizada.

La segunda generación acerca de los estudios en cultura estratégica aparecería a mediados de la década de los ochenta; partiría de la premisa de que existía una gran diferencia entre lo que los líderes ‘pensarían’ o ‘dirían’ que están haciendo y aquellos motivos más profundos de lo que realmente ‘harían’. En este contexto, la cultura estratégica se vería como una herramienta de hegemonía política en el ámbito de la toma de decisiones estratégicas que establecería “orientaciones ampliamente disponibles para la violencia y formas en que el Estado podría usar legítimamente la violencia contra enemigos putativos” (Klein, 1988, p. 136). Si bien la cultura estratégica sería instrumental (según la segunda generación), esta no provendría de la mente de las élites políticas y militares, sino que sería el producto de la experiencia histórica.

La tercera generación, que surgiría en la década de los noventa, tendería a ser a la vez más rigurosa y ecléctica en su conceptualización de variables ideacionales independientes, y más estrechamente enfocada en decisiones estratégicas particulares (como variables dependientes). Algunos usarían la cultura militar, alguna cultura

político-militar y otras culturas organizacionales como la variable independiente, pero todos toman el edificio realista como objetivo, enfocándose en casos donde las nociones estructurales y materialistas de interés no podrían explicar una elección estratégica particular. Sus definiciones de cultura excluirían el comportamiento como un elemento, evitando así las trampas tautológicas de la primera generación (Johnston, 1995a).

Con base en todo lo anterior, existirían tres enfoques principales en el estudio de la correlación entre cultura y estrategia (Lantis y Howlett, 2016). El primer enfoque consideraría que la cultura es una explicación complementaria del comportamiento estratégico de un actor determinado; en este sentido, la cultura complementaría las teorías explicativas centradas en el interés nacional y la distribución del poder, considerándola como una variable que puede influir en el comportamiento sistémico internacional.

El segundo enfoque consideraría que la cultura es un concepto que puede explicar todos los comportamientos estratégicos; este enfoque se basaría en otras áreas de conocimiento, como la psicología política, con el fin de crear una teoría de la cultura estratégica que contribuya a un programa de investigación acumulativo. En consecuencia, la cultura estratégica sería una variable independiente que explica la toma de decisiones en materia de seguridad internacional, tanto o mejor que el propio neorealismo o el institucionalismo neoliberal.

El tercer enfoque académico sostendría que los aspectos de la conducta humana solo se podrían entender al sumergirse en el interior de una cultura estratégica dada. Por lo tanto, algunos antropólogos y sociólogos consideran que la relación entre cultura y estrategia es extraordinariamente compleja, ya que consistiría en una combinación de expresiones discursivas (lo que se dice) y no discursivas (lo que no se dice). Razón por la cual sería imposible medir la influencia de la cultura en la estrategia.

## **5.2 La teoría constructivista y la cultura estratégica**

En la década de los noventa, la influencia del constructivismo provocaría un renovado interés en los estudios relacionados con la cultura estratégica, a través de una nueva generación de obras académicas que reafirmarían la utilidad de las interpretaciones culturales. Según Lapid (1996),

la cultura y la identidad están escenificando un regreso dramático en la teoría y la práctica social a fines del siglo XX [...]. Los realistas políticos, que bajo el impacto de su movimiento Waltziano hacia el neorealismo han marginado duramente la

cultura y la identidad, están participando con cautela en esta tendencia. De manera similar, luego de un periodo de indiferencia hostil hacia las “explicaciones ideacionales”, parece que el tiempo de las ideas ha vuelto a aparecer en la Economía Política Internacional. (p. 3)

Por ello, e inspirado por el auge del constructivismo, el renacimiento del interés por la cultura en los estudios de seguridad llevaría a los investigadores a sumergirse en la brecha entre las expectativas estructurales y las realidades de la política de seguridad, con modelos de comportamiento estatal culturalmente vinculados. Si bien el constructivismo abarcaría muchas posiciones teóricas, algunos académicos se interesarían en cómo las ideas, normas y factores culturales podrían ser tan influyentes (como los factores materiales), en la seguridad internacional. En consecuencia, Wendt (1992), uno de los primeros académicos de esta tradición, argumentaría que “las identidades e intereses del Estado se construyeron socialmente mediante la práctica informada” (p. 392). En este orden de ideas, para Hudson (1997) el constructivismo adoptaría el estudio de la cultura como un “sistema evolutivo de significado compartido que rige las percepciones, las comunicaciones y las acciones” (p. 29).

El programa de investigación constructivista ha dedicado especial atención a la formación de identidad, con conexiones con el proceso organizacional, la historia, la tradición y la cultura. Con base en lo anterior, han surgido destacados estudios académicos que han venido relacionando el constructivismo y la cultura estratégica, como el trabajo de Johnston (1995b), el cual sería considerado, hasta el presente, como una quintaesencia de la cultura estratégica influenciada por el constructivismo. Por su parte, otra rama en las investigaciones del constructivismo sobre la cultura estratégica se centraría en las culturas militares u organizacionales. En conjunto, estos estudios (Ebel *et al.*, 1991; Kier, 1995; Legro, 1996; Rosen, 1995) sugerirían que la cultura organizacional podría ser un factor poderoso que influye en la elección estratégica.

### **5.2.1 FUENTES DE CULTURA ESTRATÉGICA**

Existirían varias fuentes de cultura estratégica, que abarcarían tanto factores materiales como simbólicos. En primer lugar, la geografía, el clima y los recursos parecieran ser elementos clave en el pensamiento estratégico a lo largo de la historia, y seguirían siendo fuentes importantes de la cultura estratégica en la actualidad. En efecto, las circunstancias geográficas podrían ser una clave para entender por qué algunos países adoptan políticas estratégicas particulares en lugar de otras. Por ejemplo, la proximidad geográfica a grandes potencias, como lo atestiguan los

casos de Noruega y Finlandia, han llevado a que estos Estados adopten una política exterior neutral en algunos asuntos, debido a que su vecino inmediato durante la Guerra Fría fuera la Unión Soviética (Heikka, 2005). Por el contrario, el aislamiento relativo para países como Australia permitiría que este se enfocase en una política basada en la defensa continental. Además, si bien la mayoría de las fronteras territoriales se resuelven mediante negociación, otras se han forjado a través del conflicto y continuarían siendo materia de conflicto; algunos Estados tienen múltiples fronteras y podrían verse afectados por múltiples dilemas de seguridad; tales factores parecieran haber moldeado las orientaciones estratégicas de países como Colombia, Israel o Corea del Sur. En efecto, Corea del Sur ha experimentado inseguridad en función de su proximidad geográfica con sus rivales de Corea del Norte y Japón. Garantizar el acceso a los recursos vitales también se consideraría fundamental para la estrategia, y este, así como otros factores parecieran ser especialmente importantes en las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas en la actualidad.

En segundo lugar, la historia y la experiencia se constituirían como consideraciones importantes en la evolución de la cultura estratégica. Las teorías de las relaciones internacionales han identificado varias formas de categorizar a los Estados, que van desde débiles a fuertes, coloniales a poscoloniales, premodernos, modernos y posmodernos, entre otros. Esto plantearía la posibilidad de que diferentes tipos de Estados pudiesen enfrentar diferentes problemas estratégicos, de acuerdo con su longevidad. Por ejemplo, para aquellos Estados recientemente formados, las dificultades de la construcción de nación podrían generar inseguridades y, por lo tanto, ayudar a formar identidades culturales estratégicas; en contraste, para aquellos Estados más antiguos, una dilatada existencia podría impulsar la consideración de aquellos factores que contribuyen al ascenso y caída de grandes poderes o civilizaciones y, por ende, dar forma a sus políticas.

Otra fuente de cultura estratégica podría ser la naturaleza de la estructura política de Estado, así como la de sus organizaciones de defensa. Por ejemplo, algunos Estados adoptarían un estilo de gobierno occidental, basado en regímenes democrático-liberales, mientras que otros no. Asimismo, algunos se considerarían democracias maduras, mientras que otros estarían experimentando transformaciones democráticas. En lo que respecta a estos últimos, podrían existir variables culturales como las lealtades tribales, religiosas o étnicas, que operarían dentro y fuera de los límites territoriales, lo que determinaría, en consecuencia, el ritmo y la profundidad de la consolidación democrática, como sucedería con algunos Estados africanos. De forma similar, algunos académicos (Adamsky, 2010; Scobell, 2014; Castro, 2014) considerarían que las organizaciones de defensa, las doctrinas militares y las relaciones cívico-militares serían críticas para las culturas estratégicas de los Estados.

En cuarto lugar, los mitos y símbolos podrían actuar como factores estabilizadores o desestabilizadores en la evolución de las identidades culturales estratégicas. Calvert (2004) sostiene que los mitos podrían referirse como “un conjunto de creencias que expresarían los valores políticos fundamentales (inconscientes o asumidos) de una sociedad; es decir, una dramática expresión de ideología” (p. 31). Con respecto a los símbolos, Poore (2004) sugiere que estos actuarían como objetos socialmente reconocidos que proporcionarían a una comunidad cultural puntos de referencia estables para el pensamiento y la acción estratégica. Asimismo, las narrativas históricas también impactarían las concepciones de los roles estatales; según Breuning (1997), los “roles” serían una extensión de las axiomáticas creencias culturales<sup>35</sup> con respecto a la relación del Estado con el sistema internacional (actores versus sujeto); la naturaleza del sistema internacional (universalista contra particularista); y la comprensión de las reglas de comportamiento (intención versus resultados). Estos roles se manifestarían luego en diferentes comportamientos de política exterior y de seguridad, ya que los valores culturales que darían forma a una sociedad, limitarían las opciones de política exterior de sus líderes. Por ejemplo, una historia heroica sería un recuerdo de un momento en que el Estado o la organización sociopolítica era un significativo o poderoso actor en las dinámicas globales o regionales; tal memoria podría conducir a los tomadores de decisiones a sostener la creencia axiomática de que podrían hacer una diferencia en el entorno internacional. En contraste, la ausencia de tal historia podría llevar a la creencia de que el destino del Estado estaría sujeto a fuerzas que escapan al control de quienes toman las decisiones. En resumen, una historia heroica conduciría a una orientación del actor, mientras que la ausencia de dicha historia conduciría a una orientación del sujeto.

### 5.2.2 GUARDIANES DE LA CULTURA ESTRATÉGICA

Un tema de los estudios culturales estratégicos contemporáneos ha sido el esfuerzo por identificar a los ‘guardianes’ de la cultura estratégica. Estos estudios también aludirían a las sutilezas asociadas con la determinación de si los individuos o las élites tendrían mayor influencia en los resultados estratégicos. Si bien ciertas investigaciones en el pasado (Wilson, 2000) tendían a describir las culturas políticas y estratégicas como propiedades exclusivas de los Estados, las élites (legisladores y generadores de opinión de alto nivel) podrían constituirse como los principales proveedores de una narrativa histórica común y, por tanto, como los guardianes

---

35 Las creencias podrían denominarse ‘axiomáticas’ cuando constituyen las premisas básicas que organizan todos los demás conocimientos.

de la cultura estratégica de un Estado. Si bien la cultura estratégica podría tener profundas raíces en la sociedad, trabajos más recientes sobre el discurso político (Swidler, 1986; Cruz, 2000; Hymans, 2006) sugerirían que la cultura estratégica se caracterizaría mejor como una realidad negociada entre las élites. En efecto, Hymans (2006) sostiene que la identidad sería tanto subjetiva como intersubjetiva, y que los líderes a menudo adoptarían sus propias concepciones específicas de identidad nacional en un mercado competitivo de ideas, mientras que Cruz (2000) afirma que las élites tendrían más libertad de lo que los académicos generalmente permitirían, ya que “pueden reformular una agenda particular como la más apropiada para una realidad colectiva dada o redefinir los límites de lo posible, tanto descriptiva como prescriptivamente” (p. 278).

Finalmente, los constructivistas posestructurales (Milliken, 1999; Miskimmon, 2004; Mattern, 2005) también observarían cómo las élites podrían ser tanto guardianes como usuarios estratégicos de la cultura, por manipular los marcos culturales como una forma de hacer una excepción a los límites estructurales intersubjetivos. Por su parte, Kupchan (1994) ha argumentado que los fundamentos de la cultura estratégica son sociales; basada en imágenes y símbolos, la cultura estratégica se referiría a “imágenes que dan forma a la forma en que la nación como entidad colectiva define su bienestar y concepción de su seguridad” (p. 21). En consecuencia, un amplio apoyo para una narrativa histórica previa podría condicionar la política de seguridad, así como el potencial para un cambio cultural estratégico. En este sentido, los responsables de la GE podrían ser los ‘guardianes’ de la cultura y el pensamiento estratégico nacional (conformados por la élite académica, política, militar, económica y social), responsables del liderazgo nacional, la preservación de los valores y creencias<sup>36</sup> de la nación, así como de la visión estratégica de largo aliento del Estado en procura del logro de los intereses nacionales.

## **6. Conclusiones**

Cualquier estrategia, grandiosa o insignificante, implicaría tanto un objetivo como los medios necesarios para alcanzarlo. En este orden de ideas, en la mayoría de los casos, los Estados buscarían mantener su independencia, extender su influencia y, en ocasiones, ampliar su dominio. Para lograrlo, las herramientas clásicas a disposición de los Estados han sido generalmente las fuerzas armadas, la riqueza y sus

---

<sup>36</sup> Los valores y creencias de la nación, encarnados en los intereses nacionales, representarían la base legal, filosófica y moral para la supervivencia del Estado.

aliados (Howard, 2001). Las capacidades económicas son necesarias para mantener las fuerzas armadas, pero las fuerzas armadas podrían usarse para adquirir riqueza, ya sea por la adquisición y explotación de la tierra y sus recursos minerales o por la extensión y protección del comercio. La riqueza también puede atraer y retener a los aliados, para compensar cualquier déficit en las propias fuerzas armadas. Hasta el final del siglo XVIII, las relaciones internacionales consistían, en gran medida, en la interacción de estos tres elementos. Luego, la Revolución francesa introduciría un cuarto elemento: la opinión pública; el impacto inmediato de la opinión pública sería doméstico, como un multiplicador de la fuerza, tal como lo demostrarían los franceses en las guerras napoleónicas, ya que podría proporcionar tanto mano de obra como riqueza en cantidades sin precedentes, como sería testigo el siglo XIX. Pero a medida que aumentaba el grado de participación popular en el gobierno, se hacía más importante ese apoyo para la provisión no solo de mano de obra, sino también de riqueza en forma de préstamos e ingresos fiscales.

Posteriormente, en el siglo XX, a medida que las comunicaciones globales se desarrollaban desde los medios impresos a la radio, y luego al internet, estas también se convertirían en una significativa arma ofensiva. La movilización de la opinión pública en el ámbito nacional, la persuasión de la opinión en Estados neutrales y el socavamiento de la legitimidad del gobierno adversario a través de la propaganda, se convertirían en herramientas de la gran estrategia de los Estados, como lo eran el mantenimiento y el despliegue de las fuerzas armadas, la preservación de una economía saludable y la preservación de alianzas. Hasta el punto de que durante la Guerra Fría serían, posiblemente, la herramienta más importante y tal vez la más efectiva de todas (Serrano, 2018).

La GE no sería una simple estrategia; si bien los dos términos a menudo se confunden, serían conceptualmente diferentes. La GE tendría un alcance más amplio e integrador, que abarcaría el desarrollo de los recursos económicos, demográficos y sociales de una sociedad, la asignación de estos recursos y la aplicación unificada de los diversos instrumentos del poder nacional. En una era de austeridad, con más demandas que nunca por recursos escasos, el hecho de relacionar con claridad los fines con los medios se ha convertido en un imperativo estratégico. En un mundo cada vez más globalizado, muchos Estados se preocuparían no solo por la forma más efectiva, sino también por la forma más eficiente de satisfacer sus objetivos. En este sentido, la GE se presentaría como un enfoque conceptual que podría ayudar en una mejor asignación de recursos escasos a problemas difíciles, siempre y cuando los encargados del diseño de las políticas públicas sepan hacia dónde deberían dirigirse las más altas aspiraciones estratégicas del Estado. Según

Layton (2012), una GE sería exigente en sus requisitos, al obligar a los responsables de la toma de decisiones a identificar claramente los fines que buscan.

Por el contrario, una GE podría llegar a ser una herramienta de política inadecuada, si no existe una cultura y pensamiento estratégico anticipatoria. La cultura se definiría en términos cognitivos, porque sería a través de la mediación de los mecanismos cognitivos que la herencia común de una sociedad influiría en el contenido y la estructura de los procesos de toma de decisiones. Sackmann (1991) ha definido la cultura en las organizaciones como “una construcción social de reglas que guían las percepciones y el pensamiento”. Además, estas construcciones “surgen en un proceso de interacción social que está principalmente orientado a la resolución de problemas. Con el tiempo se estaría creando un cuerpo de conocimiento cultural que se transmite a otras generaciones” (p. 22).

En otras palabras, la génesis de la cultura estaría en aquellas prácticas que desarrollarían los individuos dentro de una organización cuando enfrentan problemas que necesitarían ser resueltos; una vez establecidas, estas prácticas se transmitirían a los nuevos miembros de la organización. De hecho, los individuos podrían ser seleccionados sobre la base de su percibida compatibilidad con las prácticas de la organización (Sackmann, 1991). Si bien los ciudadanos no serían generalmente ‘seleccionados’ como ciudadanos de un Estado, se podría argumentar que la selección en posiciones de liderazgo, responsabilidad y poder favorecería a aquellas personas que posean ciertos rasgos y cualidades valiosas. Se asumiría que los valores socioculturales serían creencias axiomáticas que los miembros de una sociedad tendrían en común, incluso si las opiniones que derivan de estas creencias llegasen a variar. Una clave para tales axiomas se podría encontrar en los mensajes y significados integrados en la historia nacional, ya que lo que contaríía no sería tanto los eventos literales como las “lecciones aprendidas” y la “moraleja de la historia” (Breuning, 1997).

En efecto, los significados de un tipo de desarrollo de identidad o de alteración de identidad, probablemente se encontrarían en eventos que marcaron puntos de inflexión en la historia del Estado: por ejemplo, eventos que rodearon la fundación del Estado o que impactaron al sistema y a los líderes que, en consecuencia, realizaron actos heroicos en respuesta a o precipitando tales eventos. El sentido colectivo de identidad que se supondría es resultado de tales eventos, se enseñaría a las nuevas generaciones con el objeto de percibir su Estado en términos de ello. Esta concepción o identidad de rol nacional afectaría el comportamiento de la política de seguridad y defensa de dos maneras: tendría un impacto a través de los marcos institucionales que son negociados por los fundadores y alterados en puntos de

inflexión posteriores, y daría forma a los parámetros de las visiones concebibles de los futuros deseados.

Por el contrario, bajo un enfoque reactivo de la cultura y el pensamiento estratégico de una sociedad, las políticas de un Estado cambiarían y evolucionaría según lo requiera la situación, en lugar de ser impulsadas por una GE, que no podría llegar a evolucionar tan rápido como el entorno internacional. Empero, la dificultad con un Estado reactivo, como el colombiano, es que reacciona ante los eventos y las acciones de otros; al ser reactivo, un Estado no propone y, por lo tanto, deberá aceptar los límites determinados en otra parte, de este modo haría parte del proyecto estratégico de otro Estado, que establecería la gran agenda estratégica y determinaría el marco de los debates, consciente de sus propios objetivos y capacidades. En consecuencia, el Estado reactivo solo podría estar listo para actuar según lo dicten las circunstancias y adoptaría un enfoque de gestión de riesgos que guíe las acciones para mitigar el impacto de calamidades inevitables. Las alternativas del reactivismo y la gestión de riesgos estarían centradas en los medios, mientras que la GE en los fines.

## Referencias

- Adamsky, D. (2010). *Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Ailleret, C. (1950). *Le Art de la Guerre et la Technique*. París: Charles-Lavauzelle y CIA.
- Almond, G. y Verba, S. (1965). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Co.
- Álvarez, C. (2017a). Ocupación de los espacios vacíos: una condición *sine qua non* para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Álvarez, C. (2017b). Geopolítica de la cultura: el papel de los medios de comunicación en la reconfiguración del sistema internacional. *Revista Fuerzas Armadas*, XC (239), 41-48.
- Álvarez, C., Santafé, G. y Urbano, O. (2017). *Metamorphosis Bellum: ¿Mutando a guerras de quinta generación?* En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 145-248). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Álvarez, C. (2018). La geopolítica de las emociones. *Revista Fuerzas Armadas*, XCI, (243), 6-14.
- Álvarez, C. y Rodríguez, C. (2018). Criminal Ecosystems: Habitats for Convergence and Deviated Globalization. *Revista Científica José María Córdova*, 16 (24), 5-42.
- André, B. (1964). *Dissuasion et Stratégie*. París: Armand Colin.
- Aranda, M. (1957). *El arte militar*. Madrid: Ediciones Pegaso.
- Arquilla, J. y Nomura, R. (2015). Three Wars of Ideas about the Idea of War. *Comparative Strategy*, 34 (2), 185-201.

- Aron, R. (2004). *Paix et Guerre entre les Nations*. París: Calmann-Lévy.
- Baylis, J. y Wirtz, J. (2016). Strategy in the Contemporary World: Strategy After 9/11. En J. Baylis, J. Wirtz y C. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World* (pp. 1-17). Oxford: Oxford University Press.
- Beaufre, A. (1965). *An introduction to strategy*. New York: F.A. Praeger.
- Beaufre, A. (1978). *Estrategia de la acción*. Buenos Aires: Pleamar.
- Betts, R. (1997). Should Strategic Studies Survive. *World Politics*, 50 (1), 7-33.
- Betts, R. (2007). The Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security. Nueva York: Columbia University Press.
- Bernhardi, F. (1916). *Alemania y la próxima guerra*. Barcelona: Ronda Universidad.
- Boot, M. (2013). *Invisible Armies: An Epic History of Guerrilla Warfare from Ancient Times to the Present*. Nueva York: Liveright.
- Booth, K. (1981). *Strategy and Ethnocentrism*. Nueva York: Holmes and Meier.
- Booth, K. y Trood, R. (1999). *Strategic Culture in the Asia Pacific*. Nueva York: Macmillan.
- Bouthoul, G. (1970). *Traité de Polémologie: Sociologie des Guerres*. París: Payot.
- Brams, S. y Kilgour, D. (1988). *Game Theory and National Security*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Brands, H. (2014). *What Good is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca: Cornell University Press.
- Breuning, M. (1997). Culture, History, Role: Belgian and Dutch Axioms and Foreign Assistance Policy. En V. Hudson (ed.), *Culture and Foreign Policy* (pp. 99-123). Boulder: Lynn Rienner Publishers.
- Brodie, B. (1944). *A Guide to Naval Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Brodie, B. (1959). *Strategy in the Missile Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Brodie, B. (1973). *War and Politics*. Londres: Cassell.
- Brzezinski, Z. (1988). *El juego estratégico. la conducción de la contienda entre los Estados Unidos y la Unión Soviética*. Buenos Aires: Planeta.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Nueva York: Basic Books.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Buzán, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Calvert, J. (2004). The Mythic Foundations of Radical Islam. *Orbis*, 48, 29-41.
- Castex, R. (1994). *Strategic Theories*. Annapolis: US Naval Institute Press.
- Castro, R. (2014). Philippine Strategic Culture: Continuity in the Face of Changing Regional Dynamics. *Contemporary Security Policy*, 35 (2), 249-269.
- Celelier, P. (1979). *Geopolítica y geoestrategia*. Buenos Aires: Pleamar.
- Centro de Doctrina del Ejército. (2016). *Doctrina Damasco: MFE 1-01*. Bogotá: Ejercito Nacional de Colombia

- Chaliand, G. (1982). *Guerrilla Strategies: An Historical Anthology from the Long March to Afghanistan*. Los Ángeles: University of California Press.
- Churchill, W. (2002). *The Second World War*. Londres: Random House.
- Clausewitz, C. von (1989). *On war*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, S. (2009). *Geopolitics: The Geography of International Relations*. Lanham: Rowman y Littlefield Publishers.
- Collins, J. (1973). *Grand strategy: Principles and Practices*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Collis, D. y Rukstad, M. (2008). Can You Say What Your Strategy Is? *Harvard Business Review*, 86(4), 82–90.
- Corbett, J. (1909). *Strategical Terms and Definitions Used in Lectures on Naval History* (NMM CBT/6/15-16, Corbett Papers). Londres: National Maritime Museum.
- Corbett, J. (1911). *Principles of Maritime Strategy*. Nueva York: Dover Publications (reed. 2004).
- Corvisier, A. (1994). *A Dictionary of Military History and the Art of War*. Oxford: Blackwell Reference.
- Craig, G. (1955). *The Politics of the Prussian Army 1640-1945*. Toronto: Clarendon Press.
- Creveld, M. (1989). *Technology and War from 2000 BC to the Present*. Nueva York: The Free Press.
- Creveld, M. (1991). *The Transformation of War*. Nueva York: The Free Press.
- Crozier, B. (1960). *The Rebels: A Study of Post-War Insurrections*. Londres: Chatto and Windus.
- Cruz, C. (2000). Identity and Persuasion: How Nations Remember their Pasts and Make their Futures. *World Politics*, 52 (3), 275-312.
- Cummings, S. (1995). Pericles of Athens: Drawing from the Essence of Strategic Leadership. *Business Horizons*, 38, (Issue 1), 22-37.
- Defense Council. (2004). *British Maritime Doctrine BR 1806* (3.<sup>a</sup> ed.). Londres: Defense Council.
- Deibel, T. (2007). Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Gaulle, C. (2015). *Le Fil de l'Épée*. París: Tempus Perrin.
- Delbrück, H. (1985). *History of the Art of War within the Framework of Political History: The Modern Era*. Londres: Praeger.
- Dennis, G. (trad.) (1984). *Maurice's Strategikon: Handbook of Byzantine Military Strategy*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Dennis, G. (trad.) (2010). *The Taktika of Leo VI*. Washington: Dumbarton Oaks.
- Donnelly, J. (2005). Realism. En S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit, C. y J. True (eds.), *Theories of International Relations* (3.<sup>a</sup> ed.). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Douhet, G. (1921). *Il Dominio Dell'aria*. Roma: C. De Alberti.
- Douhet, G. (1955). *Il Dominio dell'Aria*. Roma: Rivista Aeronautica.
- Dueck, C. (2015). *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. Oxford: Oxford University Press.
- Duffield, J. (1988). *World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions and German Security Policy after Unification*. Stanford: Stanford University Press.

- Duffield, J. (1999). Political Culture and State Behaviour. En *International Organization*, 53(4), 765-804.
- Dufort, P. (2017). La influencia de la comprensión cambiante del poder sobre la estrategia: un ensayo genealógico. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 29-81. <https://doi.org/10.21830/19006586.83>
- Earle, E. (1943). *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton: Princeton University Press.
- Ebel, R., Taras, R. y Cochrane, J. (1991). *Political Culture and Foreign Policy in Latin America: Case Studies from the Circum-Caribbean*. Albany: State University of New York.
- Echevarría, A. (2002). *Clausewitz's Center of Gravity: Changing our Warfighting Doctrine*. Washington: U. S. Army War College.
- Echevarría, A. (2014). *Reconsidering the American Way of War*. Washington: Georgetown University Press.
- Edelstein, D. y Krebs, R. (2015). Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession. *Foreign Affairs*, 94 (6), 109-116.
- Eisenhower, D. (1997). *Crusade in Europe*. Washington: JHU Press.
- Fairgrieve, J. (1917). *Geography and World Power*. Middletown: Forgotten Books (réed. 2012).
- Falls, C. (1961). *The Art of War*. Oxford: Oxford University Press.
- Feaver, P. (2009). What is Grand Strategy and Why Do We Need It? *Foreign Policy*, 316, 14-32.
- Fernandez-Osorio, A., Cufiño-Gutierrez, F., Gomez-Diaz, C., & Tovar-Cabrera, G. (2018). Dynamics of State modernization in Colombia: the virtuous cycle of military transformation. *Democracy & Security*, <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1517332>
- Fernandez-Osorio, A., Latorre Rojas, E., & Mayorga Zarta, N. (2018). The 2018 Colombian Military Academy dataset: A sociological study of population. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 147-162. <https://doi.org/10.21830/19006586.345>
- Foch, F. (1920). *The Principles of War*. Londres: Henry Hold and Company.
- Fontaine, A. (1983). *Histoire de la Guerre Froide: De la Guerre de Corée à la Crise des Alliances 1950-1971*. París: Fayard.
- Foster, G. (1985). Missing and Wanted. *Strategic Review*, 13, 13-15.
- Freedman, L. (1981). *The Evolution of Nuclear Strategy*. Londres: Palgrave.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedberg, A. (2000). *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedman, G. (2009). *The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century*. Nueva York: Doubleday.
- Fuerzas Militares de Colombia. (2005). *Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto para las FF. MM.* Bogotá: Comando General de las FF. MM, 3-25
- Fukuyama, F. (1992). *End of History and the Last Man*. Nueva York: Macmillan.
- Fuller, J. (1923). *The Reformation of War*. Londres: Hutchinson and Co.
- Gaddis, J. L. (2018). *On Grand Strategy*. Nueva York: Penguin Books.
- Gallois, P. y Dupuy, R. (2000). *Géopolitique: les Voies de la Puissance*. París: L'Age d'homme.
- Garthoff, R. (1966). *Soviet Military Policy: A Historical Analysis*. Nueva York: Praeger.

- Gat, A. (1989). *The Origins of Military Thought from the Enlightenment to Clausewitz*. Oxford: Clarendon Press.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Giap, V. N. (1970). *Military Art of People's War*. Boston: Monthly Review Press.
- Glantz, D. (1991). *La Conducción Soviética de la Maniobra Táctica*. Madrid: Editorial Impresa.
- Glenn, J.; Howlett, D. y Poore, S. (2004). *Neorealism versus Strategic Culture*. Londres: Ashgate.
- Glenn, J. (2009). Realism versus Strategic Culture: Competition and Collaboration? *International Studies Review*, 11(3), 523-551.
- Goerlitz, W. (1953). *German General Staff*. Nueva York: Praeger.
- Gray, C. (1981). National Style in Strategy: The American Example. *International Security*, 6 (2), 35-57.
- Gray, C. (1982). *Strategic Studies: A Critical Assessment*. Londres: Aldwych Press.
- Gray, C. (1999). *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, C. (2013). *Perspectives on Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, C. y Sloan, G. (1999). *Geopolitics, Geography and Strategy*. Nueva York: Routledge.
- Hackett, J. (1979). *The Third World War*. Nueva York: Macmillan.
- Hanson, V. (2013). *The Savior Generals: How Five Great Commanders Saved Wars That Were Lost: from Ancient Greece to Iraq*. Nueva York: Bloomsbury Press.
- Haushofer, K. (1975). *Poder y espacio*. Buenos Aires: Pleamar.
- Heikka, H. (2005). Republican Realism: Finnish Strategic Culture in Historical Perspective. *Cooperation and Conflict*, 40 (1), 91-119.
- Herberg-Rothe, A. (2014). Clausewitz's Concept of Strategy: Balancing Purpose, Aims and Means. *Journal of Strategic Studies*, 37 (6-7), 903-925.
- Heuser, B. (2010). *The Evolution of Strategy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, C. (2010). *Grand Strategies: Literature, Statecraft and World Order*. New Haven: Yale University Press.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Londres: Penguin (reed. 1985).
- Hoffman, S. (1987). *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Boulder: Westview Press.
- Holcomb, J. (2004). Managing Strategic Risk. *Some Basic Concepts and Approaches in the Study of International Politics*, 119–132.
- Hooker, R. (2014). *The Grand Strategy of the United States*. Washington: National Defense University Press.
- Howard, M. (1979). The Forgotten Dimensions of Strategy. *Foreign Affairs*, 57 (5), 934-979.
- Howard, M. (1983). *The Causes of War*. Londres: Counterpoint.
- Howard, M. (1993). *The Mediterranean Strategy in the Second World War*. Londres: Greenhill Press.
- Howard, M. (2001). Grand Strategy in the Twentieth Century. *Defence Studies*, 1 (1), 1-10.
- Howard, M. (2009). *War in European History*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, V. (1997). *Culture and Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner.

- Hughes, D. (1993). *Moltke on the Art of War: Selected Writings*. Toronto: Random House.
- Huntington, S. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Londres: Penguin Books.
- Hymans, J. (2006). *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jablonsky, D. (1993). Why is Strategy Difficult? En G. Guertner (ed.), *The Search For Strategy* (pp. 69-78). Westport: Greenwood Press.
- Johnson, J., Kartzner, K. y Larsen, A. (2009). *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Johnson, L. (2003). Preface to a Theory of Strategic Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 16 (4), 638-663.
- Johnston, A. (1995a). Thinking about Strategic Culture. *International Security*, 19 (4), 32-64.
- Johnston, A. (1995b). *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press.
- Joint Chiefs of Staff. (2002). *Joint Doctrine for Campaign, Joint Pub 5-00.1*. Washington: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff. (2018). *Joint Doctrine Note 1-18, Strategy*. Washington: Joint Chiefs of Staff.
- Jomini, A. H. (1977). *The Art of War*. Westpoint: us Military Academy.
- Kagan, D. (1991). *Pericles of Athens and the Birth of Democracy*. Nueva York: Free Press.
- Kahn, H. y Wiener, A. J. (1969). *The Year 2000*. Nueva York: Macmillan.
- Kahn, H. (1989). *On Escalation. In us Nuclear Strategy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Kassab, H. S. (2018). *Grand Strategies of Weak States and Great Powers*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Keegan, J. (1971). *Barbarossa: Invasion of Russia*. Nueva York: Ballantine Books.
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Random
- Kennedy, P. (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press.
- Kent, S. (1966). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Nueva York: Bn Publishing (réed. 2017).
- Kier, E. (1995). Culture and Military Doctrine: France Between Wars. *International Security*, 19 (14), 65-94.
- Kindelán, A. (1945). *La próxima guerra*. Madrid: Ediciones Ares.
- Kissinger, H. (1984). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. Nueva York: Westview Press.
- Kjellén, R. (1916). *Staten Som Lifsform*. Estocolmo: Hugo Geber.
- Klein, B. (1988). Hegemony and Strategic Culture: American Power Projection and Alliance Defence Politics. *Review of International Studies*, 14 (2), 128-145.
- Klein, B. (1991). A Theory of Strategic Culture. *Comparative Strategy*, 10 (1), 3-23.

- Klein, B. (1994). *Strategic Studies and World Order: The Global Politics of Deterrence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohout, J. (1995). Alternative Grand Strategy Options for the United States. *Comparative Strategy*, 14 (4), 361-420.
- Kolko, G. (1968). *The Politics of War: The World and United States Foreign Policy 1943-1945*. Nueva York: Random House.
- Kornberger, M. (2013). Clausewitz: On Strategy. *Business History*, 55 (7), 1058-1073.
- Krasner, S. (2010). An Orienting Principle for Foreign Policy. *Policy Review*, 163, 2-21.
- Kupchan, C. (1994). *The Case for Collective Security*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lacoste, Y. (1976). *La Géographie, Ça sert, D'abord, à Faire la Guerre*. París: Maspero.
- Lacouture, J. (1966). *Vietnam: Between Two Truces*. Nueva York: Random House.
- Lantis, J. (2002). Strategic Culture and National Security Policy. *International Studies Review*, 4 (3), 87-113.
- Lantis, J. (2005). American Strategic Culture and Transatlantic Security Ties. *Controversies in Politics*, 24 (1), 46-55.
- Lantis, J. (2009). Strategic Culture and Tailored Deterrence: Bridging the Gap Between Theory and Practice. *Contemporary Security Policy*, 30 (3), 467-485.
- Lantis, J. y Howlett, D. (2016). Strategic Culture. J. Baylis, J. Wirtz y C. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World* (pp. 85-120). Oxford: Oxford University Press.
- Lantis, J. (2014). Strategic Cultures and Security Policies in the Asia Pacific. *Contemporary Security Policy*, 35 (2), 166-186.
- Lapid, Y. (1996). Culture's Ship: Returns and Departures in International Relations Theory. En Y. Lapid y F. Kratochwil (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory* (pp. 3-20). Boulder: Lynne Rienner.
- Lawrence, T. E. (1935). *Seven Pillars of Wisdom*. Londres: Wordsworth Editions (reed. 1997).
- Layout, P. (2012). The Idea of Grand Strategy. *The RUSI Journal*, 157 (4), 56-61
- Legro, J. (1996). Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step. *American Political Science Review*, 90 (1), 118-137.
- Lempert, R., Popper, S. y Bankes, S. (2003). *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative Long-term Policy Analysis*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Liang, Q. y Xiangsui, W. (2002). *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Panama City: Pan American Publishing Company.
- Liddell, B. H. (1929). *The Decisive Wars of History: A Study in Strategy*. Londres: G Bell y Sons.
- Liddell, B. H. (1932). *The British Way in Warfare*. Londres: Faber and Faber.
- Liddell, B. H. (1954). *The Strategy of Indirect Approach*. Londres: Faber and Faber.
- Liddell, B. H. (1970). *History of the Second World War*. Nueva York: GP Putnam's Sons.
- Lind, W., Nightengale, K., Schmitt, J., Sutton, J. y Wilson, G. (1989). The Changing Face of War: Into the Fourth Generation Warfare. *Marine Corps Gazette*, 73 (10), 22-26.
- Ludendorff, E. (1935). *Der totale Krieg*. Múnich: Ludendorffs Verlag.
- Luttwak, E. (2001). *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge: Harvard University Press.

- Luttwak, E. (2009). *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lykke Jr., A. (1989). Defining Military Strategy. *Military Technology*, 69(5), 2–8.
- Lykke Jr., A. (2001). Toward an Understanding of Military Strategy. *US Army War College Guide to Strategy*, (February), 179–185.
- Lynch, R. (2006). *Corporate Strategy*. Essex: Pearson.
- Machiavelli, N. (1531). *The Prince*. Indianapolis: Hackett Publishing Company (reed. 1995)
- MacKenzie, D. (1990). *Inventing Accuracy: An Historical Sociology of Nuclear missile Guidance*. Cambridge: MIT University Press.
- Mackinder, H. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 23 (4).
- Mackinder, H. (1919). *Democratic Ideals and Reality*. Middletown: Forgotten Books (réed. 2012).
- Mahan, A.T. (1894). *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. Boston: Little, Brown y Co.
- Mahnken, T. (2016). Strategic Theory. En J. Baylis, J. Wirtz y C. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World* (pp. 52-66). Oxford: Oxford University Press.
- Martel, W. (2015). *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, K. (1887). *Capital*. Moscú: Progress Publishers (réed. 1999).
- Mattern, J. (2005). Ordering International Politics: Identity, Crisis, and Representational Force, Londres: Routledge.
- McNamara, R. (1968). *The Essence of Security*. Nueva York: Harper and Row.
- Mead, E. (1968). *Creadores de la estrategia moderna: el pensamiento militar desde Maquiavelo a Hitler*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Metz, S. (2008). *Iraq and the Evolution of American Strategy*. Washington: Potomac Books.
- Milevski, L. (2014). Grand Strategy and Operational Art: Companion Concepts and Their Implications for Strategy. *Comparative Strategy*, 33 (4), 342-353.
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations. *European Journal of International Relations*, 5 (2), 225-254.
- Milward, A. (1979). *War, Economy and Society 1939-1945*. Berkeley: University of California Press.
- Minh, H. C. (1984). *On Revolution: Selected Writings: 1920-66*. Boulder: Westview Press.
- Mintzberg, H. (2007). *Tracking Strategies: Toward a General Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Miskimmon, A. (2004). Continuity in the Face of Upheaval: British Strategic Culture and the Impact of the Blair Government. *European Security*, 13 (3), 273-299.
- Montesquieu, C. (1752). *The Spirit of Laws*. Londres: Pantianos Classics (reed. 2011)
- Moss, R. (1972). *Urban Guerrilla Warfare*. Washington: International Institute for Strategic Studies.
- Murray, W., Knox, M. y. Bernstein, A. H. (1994). *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Narizny, K. (2007). *The Political Economy of Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Neibuhr, R. (1932). *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*. Nueva York: Charles Scribner's Sons.
- Osgood, R. E. (1957). *Limited War*. Boston: University of Chicago Press.
- Parker, G. (1998). *The Grand Strategy of Philip II*. New Haven: Yale University Press.

- Parker, G. (2010). *Historia de la guerra*. Madrid: Akal.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Londres: Routledge.
- Petroski, H. (1982). *To Engineer is Human: The Role of Failure in Successful Design*. Nueva York: Random House.
- Poore, S. (2004). Strategic Culture. En J. Glenn, D. Howlett y S. Poore (eds.), *Neorealism versus Strategic Culture*. Aldershot: Ashgate.
- Porter, M. (1996). What is strategy? *Harvard Business Review*, November/December, 61-77.
- Porter, M. (1998). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Nueva York: The Free Press.
- Porter, M. (2006). What is strategy? *Harvard Business Review*, 61-78.
- Rahe, P. (2015). *The Grand Strategy of Classical Sparta*. New Haven: Yale University Press.
- Rapaport, A. (ed.) (1968). *Clausewitz: On War*. Harmondsworth: Penguin.
- Rattenbach, A. (1979). *Introducción a la estrategia*. Buenos Aires: Pleamar.
- Ratzel, F. (1903). *Politische Geographie*. Middletown: Forgotten Books (réed. 2018).
- Reclus, E. (1905) *L'Homme et la Terre*. París: Librairie universelle.
- Ricardo, D. (1684). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Middletown: Forgotten Books (réed. 2015).
- Ritter, C. (1865). *Comparative Geography*. Filadelfia: J. B. Lippincott y Co.
- Rosen, S. (1995). Military Effectiveness: Why Society Matters. *International Security*, 19 (14), 5-31.
- Sackmann, S. (1991). *Cultural Knowledge in Organizations: Exploring the Collective Mind*. Newbury Park: Sage.
- Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Mass.
- Schmidt, B. (2008). The Primacy of National Security. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Londres: Oxford University Press.
- Schmitt, C. (1963). *Theorie des Partisanen*. Berlín: Duncker y Humblot.
- Schnaubelt, C., Larson, C. y Boyer, M. (2014). *Vulnerability Assessment Method (VAM): A Tool for Center of Gravity Analysis*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Scobell, A. (2014). China's Real Strategic Culture: a Great Wall of Imagination. *Contemporary Security Policy*, 35 (2), 211-226.
- Serrano, J. (2018). El paradigma de la guerra en el siglo XX. *Revista Científica General José María Córdoba*, 16(23), 23-42. <https://doi.org/10.21830/19006586.305>
- Sherman, W. T. (1888). The Grand Strategy of the War of the Rebellion. *The Century Illustrated Monthly Magazine*, 36, 597-598.
- Showalter, D. (1991). Total War for Limited Objectives: An Interpretation of German Grand Strategy. En P. Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace* (pp. 97-156). New Haven: Yale University Press.
- Shy, J. (1986). Jomini. En P. Paret (ed.), *The Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, H. (2005). *On Clausewitz: A Study on Military and Political Ideas*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options*. Santa Mónica: Rand Corporation.
- Sokolovskiĭ, V. (1981). *Estrategia militar soviética*, Santiago: Ediciones Ejército.
- Spykman, N. (1944). *The Geography of the Peace*. Nueva York. Harcourt Brace and Co.
- Strachan, H. (2011). Strategy and Contingency. *International Affairs*, 87 (6), 1281-1296.
- Strachan, H. (2013). *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strausz-Hupé, R. (1942). *Geopolitics: The Struggle for Space and Power*. Londres: GP Putnam's Sons.
- Stone, J. (2007). Clausewitz's Trinity and Contemporary Conflict. *Civil Wars*, 9 (3), 282-296.
- Sullivan, J. (2007). The New Great Game: Military, Police and Strategic Intelligence for Global Security. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 2 (2), 15-29.
- Sun Tzu (2012). *El arte de la guerra*. Barcelona: Shambhala.
- Swidler, A. (1986). Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51 (2), 273-286.
- Toffler, A. (1984). *The Third Wave*. Nueva York: Bantam Books.
- Toynbee, A. (1950). *War and Civilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Tse-Tung, M. (1954). *On Protracted War*. Pekín: People's Publishing House.
- Tucídides (1986). *Historia de la guerra del Peloponeso*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Unesco. (2009). *Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*. Luxemburgo: Unesco.
- Vidal, P. (1921). *Principes de Géographie Humaine*. París: Armand Colin (réed. 1955).
- Wallerstein, I. (1991). *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walt, S. (1989). The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy. *International Security*, 14 (1), 5-27.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State, and War*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltzer, M. (1978). *Just and Unjust Wars*. Londres: Allen Lane.
- Ward, J. (1859). *A Manual of Naval Tactics: Together with a Brief Critical Analysis of the Principal Modern Naval Battles*. Nueva York: D Appleton y Company.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2), 391-426.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weygand, M. (1938). *Histoire de l'Armée Française*. París: Ernest Flammarion.
- Wilson, R. (2000). The Many Voices of Political Culture: Assessing Different Approaches. *World Politics*, 52(2), 246-273.
- Wrigley, R. (1973). *The American Way of War*. Indiana: Indiana University Press.
- Yarger, H. (2006). Toward A Theory Of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. *Guide to National Security Policy and Strategy*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 107-113.

# GEOGRAFÍA, ESTADO Y GRAN ESTRATEGIA: UNA RELACIÓN INDISOLUBLE\*

2

Carlos Enrique Álvarez Calderón  
Yesid Eduardo Ramírez Pedraza  
Genaro Castaño Gómez

## 1. Introducción

En la actualidad, prácticamente todos los residentes de la Tierra serían sujetos de un Estado soberano, ya que al nacer se les suscribiría como ciudadanos del Estado donde tuviera lugar su nacimiento o donde residieran (a menos que uno o ambos padres sean ciudadanos de otro Estado). Al ser ciudadano, el individuo estaría sujeto, en adelante, a las leyes de dicho Estado. Pasar de ser un sujeto de un Estado a otro sería posible, al cambiar, por ejemplo, la ciudadanía, aunque negarse a ser ciudadano de cualquier Estado no sería una opción disponible para la mayoría de los seres humanos (existirían algunos “apátridas”,<sup>1</sup> la mayoría de ellos refugiados de un Estado que no han recibido la ciudadanía por otro).

Los Estados serían organismos territoriales soberanos cuya existencia sería reconocida por otros Estados y su autonomía, dentro de unos límites territoriales definidos, sería generalmente respetada. No obstante, en ocasiones la soberanía sería disputada, como sucedería en los conflictos fronterizos entre Estados vecinos, y también podría ser violada, como ocurriría con relativa frecuencia en América Latina, cuando organismos de seguridad de un Estado violan el espacio marítimo, terrestre o aéreo de un Estado vecino. Dentro de cada Estado, la soberanía misma sería manejada por un organismo competente reconocido, que en la mayoría de los Estados contemporáneos estaría bajo la responsabilidad de las ramas ejecutiva

\* Este capítulo del libro hace parte del Proyecto de Investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulada “Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025”, que hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, reconocido y categorizado en (A) por Colciencias, con el código COL0104976.

1 Que carece de una nacionalidad legal. Llama la atención que el concepto es usualmente utilizado en términos peyorativos.

y legislativa, cuya naturaleza y funciones usualmente estarían definidas por la Constitución. En otros casos, podría estar bajo el control de un cuerpo de individuos que han asumido el derecho de ejercer el poder soberano y cuya existencia sería aceptada, aunque en muchos casos de una manera un tanto involuntaria, por parte de un segmento de la población del Estado. La existencia de este cuerpo ejecutivo y legislativo sería reconocida como el legítimo titular del poder soberano por un cuerpo similar en cada uno de los otros Estados; sin embargo, los Estados reconocerían en algunos casos, a través de sus cuerpos soberanos, la existencia de otros Estados, pero no la legitimidad de sus gobiernos, como ocurriría en la actualidad con el régimen de Nicolás Maduro en Venezuela.

Los Estados tratarían entre sí mediante organismos soberanos, a través de canales bilaterales o multilaterales. Según Johnston (1982), la naturaleza de la soberanía y del propio Estado no sería inmutable, y los Estados soberanos modernos y el ejercicio del poder dentro de ellos serían muy diferentes al de sus predecesores. Durante siglos, la soberanía en la mayoría de los Estados se otorgaría a ciertos individuos o grupos que colectivamente eran dueños del territorio del Estado. En la actualidad, los derechos absolutos de estos “territoriantes” habrían sido eliminados, lo que conferiría la soberanía a todos los habitantes del Estado que, a su vez, requerirían un aparato administrativo para operar el Estado por ellos, en ejercicio de su soberanía. Para que ello sea posible, los ciudadanos de un Estado aceptarían ciertos deberes y renunciarían a ciertas libertades; los deberes que deberían asumir y las libertades a las cuales deberían renunciar variarían de un Estado a otro<sup>2</sup> y de un momento histórico a otro, según el aparato estatal que se haya establecido y el contexto en el que operaría.

Parte del contrato (no escrito) del individuo con el Estado le permitiría cierta influencia sobre él (por ejemplo, en las elecciones para quienes ejercerán el poder soberano). Sin embargo, la cantidad de influencia variaría considerablemente y, en algunos Estados, a pesar de las garantías constitucionales o de otro tipo, esta influencia sería virtualmente insignificante, ya que el aparato estatal sería, en gran medida, un cuerpo sobre el cual el ciudadano individual tendría relativamente poco control. Por lo tanto, el individuo sería desde el nacimiento un ciudadano de un Estado soberano y estaría sujeto al ejercicio de esa soberanía por parte de un cuerpo legalmente constituido, que podría ser un individuo, un grupo o la propia sociedad. Esto pondría ciertas restricciones en la libertad del individuo; si bien el

---

2 El deber de prestar el servicio militar sería un ejemplo del primero, y el derecho al libre desarrollo de la personalidad sería un ejemplo de lo segundo, si se toma en cuenta que ninguno de ellos es exigido universalmente.

libre movimiento dentro de la mayoría de los Estados estaría permitido, el movimiento entre Estados estaría restringido (a excepción, por ejemplo, de la Unión Europea). Para abandonar el territorio de un Estado un ciudadano requeriría un permiso que en la mayoría de los casos se otorgaría fácilmente, aunque en algunos Estados, como, por ejemplo, Corea del Norte o Cuba, pocas personas podrían salir, incluso temporalmente. El movimiento hacia otros Estados generalmente sería más difícil, especialmente si la intención fuera permanecer allí.

En consecuencia, el ser humano moderno nacería constreñido, atado espacialmente a un Estado soberano y sujeto a unas leyes que podría o no aceptar. Por ende, los Estados contemporáneos compartirían cinco características sobresalientes (Finer, 1975): 1) una definición territorial; 2) un gobierno soberano que realizaría funciones civiles y militares; 3) reconocimiento mutuo y respeto de la soberanía entre los Estados; 4) una comunidad de sentimientos con la población; y 5) una distribución mutua de deberes y beneficios. Juntas, estas características indicarían importantes componentes geográficos, donde la demarcación territorial sería el más significativo, ya que la existencia de un Estado se indicaría por su delimitación espacial.

Además, el desarrollo de comunidades estatales y su expresión en la asignación de deberes y beneficios, crearían unas variadas dinámicas en la geografía, cuya representación y análisis sería una tarea principal tanto del geógrafo como del estratega. La geografía humana del mundo se interpretaría a menudo como la geografía humana de un conjunto de Estados soberanos, y la existencia de estos (con sus diferentes culturas, tradiciones, leyes, entornos e historias), estaría impresa en el paisaje y las fronteras. Por lo tanto, no es sorprendente que los estrategas hayan utilizado los Estados y su geografía como unidades principales en el diseño de las estrategias orientadas a la preservación de la seguridad y la defensa.

## 2. Estado, nación y geografía

Los conceptos de “nación”, “Estado”, “población” y “país” se utilizarían a menudo como sinónimos en la literatura de relaciones internacionales, pero se diferenciarían cuidadosamente en la de la ciencia política (Brubaker, 1992). En efecto, el término “Estado” se referiría a un ente político-legal, el de “nación” a un ente sociocultural, el de “población” a un ente demográfico, y el de “país” a una entidad geográfica. Los “Estados” serían manifestaciones político-legales específicas de la nacionalidad en el tiempo o en el espacio, y es precisamente la calidad perdurable de las naciones lo que llevaría a todos los Estados o entidades con estatuto (es decir,

entidades jurídicas subestatales o estatales), a participar en empresas de fomento de la nación (Hroch, 1985). Decir que el “Estado” se refiere a una entidad político legal significa que sería una entidad con un gobierno soberano que ejercería una autoridad suprema sobre una población relativamente fija, que residiría dentro de unas fronteras territoriales y que no reconocería una autoridad superior fuera de ellas; estas entidades tendrían un estatus legal internacional que les permitiría participar en tratados internacionales, hacer parte de organizaciones intergubernamentales, intercambiar embajadores y participar en otras actividades oficiales de tipo internacional.

La Real Academia Española (RAE) presenta dos definiciones para el término “nación” (RAE, 2017): 1) conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo Gobierno; 2) conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común. La primera definición de la RAE asimila a todos los habitantes de un país como una sola nación, lo que omite el hecho de que en el mundo existen más naciones que Estados. La segunda definición de nación presentada por la RAE no hace énfasis en la necesidad de que este grupo de personas (nación) esté dentro de un país y bajo un mismo gobierno, por el contrario, se enfoca en su origen, idioma y tradiciones comunes.<sup>3</sup> Así las cosas, se podría identificar tres casos posibles: una nación que ocupa la totalidad de un Estado (Estado-nación sobre el que se basa el sistema internacional), una nación que ocupa el territorio de varios Estados (kurdos en Medio Oriente), y varias naciones dentro de un mismo Estado (Yugoslavia antes de la desintegración), o como lo reconoce el Estado boliviano en el preámbulo de su Constitución Política (2009): “Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009).

Por lo tanto, las “naciones” serían comunidades de poder articuladas en torno a una experiencia política común y duradera (Bulpitt, 1983; Flora *et al.*, 1990), limitadas por “un rico legado de recuerdos comunes” y “la voluntad de perpetuar el valor del patrimonio que uno ha recibido en forma indivisa” (Renan, 1882, p. 7). Por ende, cuando se habla de “nación”, se haría referencia a un grupo de personas que tendrían y compartirían una experiencia histórica común (por lo general, enraizada en una lengua común, en una raza común y en otras características culturales), y un mismo destino (basado en unos intereses nacionales compartidos). Una “nación” podría constituir parte de un Estado (los wayúu en Colombia), podría existir entre ellos una relación confinante o innata (los ciudadanos estadounidenses

---

<sup>3</sup> Concepto que es ampliamente aceptado en el contexto de la teoría de las relaciones internacionales.

y Estados Unidos), o la nación podría esparcirse sobre varios Estados (los kurdos en Irán, Siria, Irak y Turquía).

La RAE (2017) define “país” como un territorio constituido en Estado soberano y con características geográficas propias delimitadas por unas fronteras ciertas, mientras que a la “población” la considera un conjunto de individuos de una misma especie que ocupan una determinada área geográfica, es decir, sin realizar una distinción de idioma, tradiciones comunes o elementos inmateriales que identifiquen al grupo social. Por consiguiente, se deduce que la población de un Estado es “una sola” y estaría constituida por la totalidad de seres humanos que habitan en su territorio y sus nacionales en el exterior. De hecho, la población es uno de los elementos indispensables para la existencia de un Estado, de acuerdo con lo definido por la Convención Sobre los Derechos y los Deberes de los Estados en 1933 en Montevideo, que en su artículo primero establece: “El Estado como persona del Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: I) Población permanente, II) Territorio determinado, III) Gobierno y IV) Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados” (Séptima Conferencia Internacional Americana, 1933, Art. I).

Si bien en el mundo existirían más “naciones” que “Estados”, la estadidad seguiría siendo crítica, ya que los Estados serían entidades político-legales que ejercerían el poder o la autoridad legítima (Weber, 1918). Es precisamente su poder para crear y remodelar Estados a voluntad, lo que distinguiría a las naciones culturales o apátridas, de las naciones políticas o Estados-nación; sin la estadidad, las naciones correrían el riesgo de perecer (Mearsheimer, 2001). El realismo clásico identificaría a los Estados-nación y su impulso por el poder, como la fuerza central de la política internacional (Carr, 1939; Morgenthau, 1948). En virtud de su monopolio del uso de la fuerza física dentro de un territorio determinado, los Estados nacionales poseerían un poder legítimo (Weber, 1918), que les daría la autoridad para producir leyes, administrar la justicia y la tributación, regular el mercado interno y la oferta de dinero, controlar los flujos migratorios, llevar a cabo negociaciones comerciales, representar su territorio y población en el sistema internacional y, eventualmente, hacer la guerra en su nombre.

Estos atributos permitirían a los Estados-nación alcanzar un grado de poder que no podrían alcanzar los individuos u otros actores no estatales por sí mismos; de esto se deduciría que todos los individuos o actores no estatales deberían constituirse en Estados nacionales, o en su defecto, buscar la influencia, protección o disfrutar de los “favores” de los Estados-nación (Álvarez, 2017a). Así como los Estados-nación buscarían el poder, también el poder buscaría a los Estados nacio-

nales, ya que serían las más altas expresiones institucionales de poder y, por lo tanto, los vehículos más efectivos para que los individuos y actores no estatales maximicen su propio poder.

La relación entre poder y nacionalidad sería, por tanto, mutuamente constitutiva; en la medida en que son las más altas expresiones de poder, los Estados-nación serían los actores centrales de la política internacional. No obstante, cuando se intenta ubicar al Estado-nación en un contexto geográfico, quizás lo primero que se destacaría sería su carácter territorial (Cox, 2002), ya que el Estado tendría el derecho de definir lo que es legal y de hacer cumplir la ley dentro de un espacio limitado, es decir, una jurisdicción definida geográficamente.<sup>4</sup> Esta característica territorial también influiría en el sistema internacional, ya que gran parte de la superficie de la Tierra y de sus océanos se dividiría entre un sinnúmero de Estados-nación,<sup>5</sup> los cuales, dentro de sus jurisdicciones territoriales, serían soberanos y su poder, en teoría, no podría ser desafiado.<sup>6</sup>

## 2.1 Jerarquía internacional de los poderes

Algunos académicos tenderían a pensar que las relaciones internacionales tienen lugar en un mundo de “anarquía”, es decir, un sistema descentralizado en el que Estados soberanos serían amos absolutos de sus reinos geográficos. En efecto, el sistema internacional a menudo se describiría como anárquico porque carecería de una única autoridad política y global. Las posibles excepciones a esta regla pueden ser los antiguos imperios romano y chino que dominaron sus mundos conocidos, pero, incluso en esos casos, estas civilizaciones reconocieron una periferia no gobernada y, de hecho, estaban conscientes de la existencia del otro.

Sin embargo, gran parte del mundo ha sido históricamente un mundo de jerarquía, donde Estados poderosos construirían un orden y los Estados más débiles se someterían a él; este sería un mundo de imperios, sistemas tributarios, órdenes hegemónicos y esferas de influencia. Decir que existe un orden sería hacer un reclamo sobre un patrón entre varias unidades (Clark, 1993). Sobre esta base, podría sugerirse que las exploraciones teóricas de la idea de orden en las relaciones

---

<sup>4</sup> Además, los Estados nacionales tendrían estructuras territoriales internas, representadas en divisiones político-administrativas compuestas por departamentos, provincias, estados, municipios, condados, distritos, etc.

<sup>5</sup> En 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tendría 51 Estados miembros; en 1955 ya serían 76 miembros, en 1965 contaría con 117 miembros, en 1975 con 144 miembros, y en la actualidad con 193 Estados miembros.

<sup>6</sup> Por ejemplo, una vez que se agotarían sus derechos constitucionales y estatutarios, los ciudadanos no podrían apelar a la justicia de otros Estados.

internacionales adquirirían varias interpretaciones, de acuerdo con cada uno de los paradigmas teóricos. Para los idealistas, el orden del sistema internacional estaría condicionado por la Carta de las Naciones Unidas, gran parte del derecho internacional, así como implícitamente en la retórica de la diplomacia. Su punto de partida es que las relaciones entre los Estados son ordenadas en la medida en que haya una ausencia de guerra entre los miembros del sistema internacional o que, al menos en el desarrollo de los conflictos, los Estados se adhieran a ciertas instituciones y prácticas.

Entre los supuestos de trabajo de este patrón de orden se encontraría el principio de la soberanía nacional. Se diría que el principio de soberanía se estableció en la Paz de Westfalia (1648), compuesto por los tratados de Munster y Osnabriick. De acuerdo con Lake (2009), este principio de soberanía poseería tres componentes principales: 1) el soberano posee autoridad absoluta sobre las personas y el territorio de un reino dado; 2) los actores externos están excluidos de poseer o ejercer autoridad sobre el pueblo y territorio gobernado por el soberano; y 3) la soberanía es indivisible, ya que sería un todo que no puede ser desagregado, compartido o dividido entre diferentes autoridades. En consecuencia, la soberanía de los Estados daría lugar a una reivindicación de igualdad jurídica, en la que los Estados disfrutarían de la autodeterminación y la jurisdicción doméstica, y en donde los actores del sistema internacional tendrían la obligación de no interferir en los asuntos internos de otros Estados.

Para dar expresión a estos principios básicos, el sistema internacional habría desarrollado una serie de instituciones y procedimientos; así, el orden de los Estados estaría sostenido por una variedad de organizaciones internacionales, entre las que se encontraría la Organización de las Naciones Unidas (ONU). También estaría respaldado por un importante *corpus* de derecho internacional que, en la actualidad, limitaría el uso de la fuerza militar por parte de los Estados a los casos de autodefensa; las diversas formas de acuerdos internacionales, tanto de naturaleza política como judicial estarían disponibles para los Estados a través de estas instituciones.

Si lo anterior podría describirse como la concepción “digna” del orden internacional, la teoría realista representaría la concepción “eficiente”. Efectivamente, de todas las concepciones de orden, el realismo sería el paradigma en relaciones internacionales que asume con mayor claridad un principio de organización jerárquica del sistema internacional; pero lejos de intentar modificar la realidad existente, trataría de consolidar conscientemente la aceptación de esta jerarquía como un medio para crear orden. Para el realismo, el orden existe cuando grandes potencias realizan la doble tarea de: 1) administrar las relaciones estratégicas entre sí; y 2) imparten

un grado de dirección central al funcionamiento en conjunto del sistema internacional (Bull, 1977). Para administrar sus relaciones estratégicas, crearían balances militares, adoptarían protocolos para la gestión de crisis y se acogerían a principios consensuados que definirían el alcance y los límites de sus conflictos. Para dirigir el sistema internacional, estructurarían alianzas, esferas de influencia y el control de Estados clientes ingobernables involucrados en conflictos regionales. Si el objetivo del modelo idealista de orden sería domesticar las realidades existentes, por medio de la ocultación de las disparidades de poder bajo un manto de igualdad soberana y de restringir el ejercicio de la fuerza por el debido proceso internacional, el modelo realista aceptaría la jerarquía de poder y la manipulación de la fuerza como la única base segura para una forma duradera de orden.

Uno de los impedimentos para ver la jerarquía entre Estados sería el supuesto de que la soberanía es inherentemente indivisible. No obstante, si la soberanía fuera efectivamente indivisible, los Estados que no son del todo soberanos no podrían estar subordinados a otros; los Estados podrían estar bajo la influencia de otro Estado pero no bajo su autoridad. Sin embargo, en principio, la soberanía es eminentemente divisible y, en la práctica, se ha dividido de muchas maneras. Esta jerarquía sería comúnmente asignada en términos de poder político-estratégico, lo que produciría una división entre grandes potencias, potencias medias, potencias regionales y potencias regionales secundarias; igualmente, podría describirse en términos económicos, lo que daría lugar a la estratificación en el primer, tercer y cuarto mundo. Fuera de una perspectiva estatista, el tema puede ser analizado en términos de centros o núcleos, semiperiferias y periferias.

El tercer modelo, propuesto por el neoliberalismo, enfatizaría el equilibrio del bienestar económico entre los Estados como la principal medida para el orden en el sistema internacional. La jerarquía de la que se ocupa no sería, por tanto, la jerarquía del poder militar, sino la jerarquía del primer, tercer y cuarto mundo; su objetivo no sería simplemente lograr restricciones en la fuerza, ya sea por regulación o manipulación de la fuerza, sino asegurar el beneficio económico de todos los Estados que participan en el sistema económico internacional. En el cuarto modelo, caracterizado por la teoría estructuralista, el Estado dejaría de ser el punto focal de la investigación y el patrón de orden se crearía alrededor de entidades distintas del Estado. La jerarquía existente sería una de explotación económica agrupada en torno a centros y periferias, y creada por el sistema capitalista mundial de producción e intercambio que crearía inevitablemente desigualdades económicas.

Por último, en el modelo constructivista del orden mundial, el orden no dependería de las relaciones entre los Estados, ni sería un atributo de las relaciones

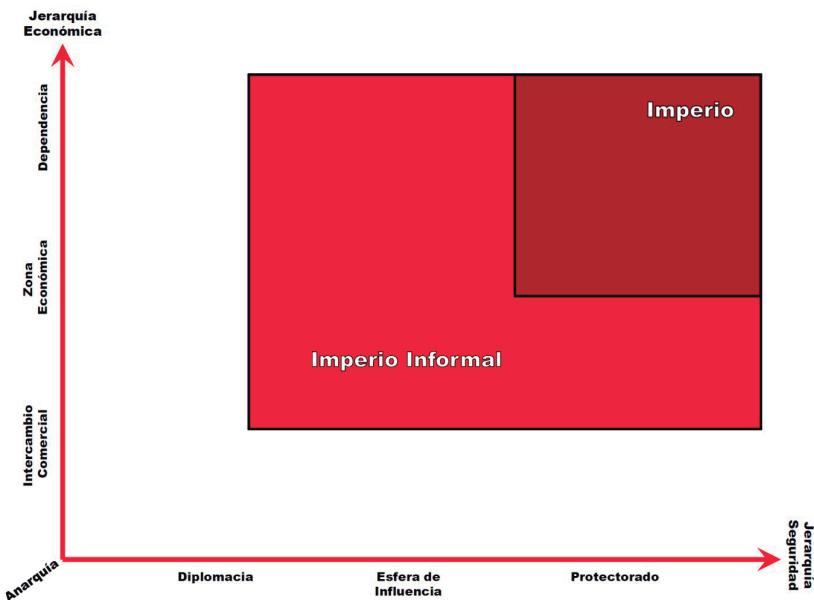
económicas entre redes estructuradas, sino una cualidad que debería asignarse a las relaciones y objetivos de los individuos; tal concepción destruiría la justificación intelectual para distinguir entre un orden nacional y uno internacional, ya que ambos serían parte de un esfuerzo colectivo para alcanzar los valores y objetivos de la humanidad.

### 2.1.1 DOS DIMENSIONES DE LA JERARQUÍA: LA SEGURIDAD Y LA ECONOMÍA

Según Lake (2009), una jerarquía existiría cuando *A* (el gobernante), posee autoridad sobre *B* (el gobernado), definido como un colectivo de individuos. La autoridad sería la relación entre gobernante y gobernado, y la jerarquía sería una variable definida por la autoridad del gobernante, sobre un número creciente de temas que de otra manera se reservarían a los gobernados. Por supuesto, la autoridad nunca sería completa, pero variaría en extensión; cuando hay relativamente pocas acciones que el gobernante puede regular legítimamente, la jerarquía sería baja, mientras que cuando hay relativamente muchas acciones que el gobernante puede ordenar legítimamente, la jerarquía sería alta. Asimismo, los Estados diferirían en su grado de jerarquía interna, en donde las democracias liberales serían menos jerárquicas y los régimenes totalitarios más jerárquicos.

Cuando la jerarquía del sistema se analiza en términos de seguridad, la política de seguridad incluiría todas las acciones diplomáticas, militares e incluso económicas disponibles para que un Estado reduzca el riesgo y la eficacia de la coerción de otros actores externos. Por ende, implicaría esfuerzos para aumentar las capacidades propias, al agregar las capacidades propias a las de los demás, o simplemente adoptando estrategias imaginativas para ayudar a aquellos que de otra manera usarían la violencia para lograr sus objetivos (Waltz, 1979). Así definidos, una gran variedad de acciones posibles conformarían la política de seguridad, todas unidas por el objetivo de reducir la amenaza de coerción extranjera. En este orden de ideas, las relaciones de seguridad (el eje horizontal en la figura 1), irían desde la diplomacia, en el extremo anárquico del continuo, hasta los protectorados, en el extremo jerárquico.

En las relaciones anárquicas, las entidades políticas interactúan mientras retienen la autoridad completa sobre sus propias acciones; este sería el ideal de la soberanía westfaliana, pero limitado al área de la política de seguridad. Por ejemplo, la diplomacia llevada a cabo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría sería completamente anárquica, ya que, aunque ambos compitieron entre sí ampliamente, también cooperaron mediante la negociación de acuerdos de control de armas con el objetivo de frenar una carrera de armamentos más costosa.



**Figura 1.** Dimensiones de la jerarquía internacional.

Fuente: elaboración propia, con base en Lake (2009).

Sin embargo, incluso al implementar acuerdos detallados entre sí, ninguno cedió al otro el control sobre su propia política exterior; en la actualidad, las relaciones entre Estados Unidos, China y otros Estados adoptarían una dinámica similar.

En un protectorado, *B* cedería la autoridad sobre su política de seguridad a *A*; en otras palabras, *A* poseería autoridad sobre todas las acciones que *B* podría emprender para reducir la probabilidad de éxito de la coerción. Estas relaciones de autoridad “extrema” rara vez se observarían en el actual marco del sistema internacional, por lo que el término “protectorado” se usaría en la actualidad para jerarquías de seguridad en las que *A* ejerce autoridad sobre muchas, pero no necesariamente todas las posibles acciones de seguridad de *B*. Por ejemplo, los Estados Federados de Micronesia y la República de las Islas Marshall son hoy protectorados completos de los Estados Unidos; a pesar de sus estatus soberanos, Estados Unidos ejerce una autoridad sustancial sobre sus políticas exteriores y asume la autoridad y completa responsabilidad de sus relaciones de defensa y seguridad. Si bien Micronesia y las Islas Marshall mantendrían relaciones diplomáticas independientes con otros Estados, estarían obligados a abstenerse de tomar medidas que serían incompatibles con las responsabilidades de seguridad y defensa de los Estados Unidos.

Entre estos extremos se encontraría una gama de relaciones jerárquicas de seguridad. Una sería la “esfera de influencia”, en la cual un Estado dominante poseería

solo la autoridad para limitar la cooperación de un subordinado con terceros actores. En tales esferas, el subordinado no necesitaría cooperar activamente con su Estado dominante, pero se le prohibiría entrar en alianzas u otras interacciones con otros. Los Estados Unidos y América latina (bajo la Doctrina Monroe), sería un ejemplo destacado de una esfera de influencia. Una segunda forma intermedia de una jerarquía en seguridad sería un “débil” protectorado, en el que el Estado dominante ejercería un control sustancial pero limitado sobre la política exterior y la política de defensa del subordinado. Por ejemplo, una vez que Arabia Saudita invitó a los Estados Unidos a enviar más de 250.000 soldados, en 1990, para defenderlos contra posibles invasiones del ejército de Saddam Hussein, se convirtió en un débil protectorado, lo que le hizo perder su capacidad de conducir una política independiente hacia Irak y Kuwait. Las relaciones entre Estados Unidos y Alemania, y entre Estados Unidos y Japón, posterior a 1945, también habrían tomado la forma de débiles protectorados.

Con relación a una jerarquía económica, la política económica es bastante amplia e incluye todas las acciones que afectan la acumulación y la asignación de recursos, esto abarca acciones que van desde la creación de un sistema monetario, hasta el desarrollo de infraestructura, la gestión macroeconómica, la regulación y, en extremo, la fijación de precios y de producción. Por lo tanto, las relaciones económicas entre los Estados varían desde el intercambio comercial, en el extremo anárquico del continuo, hasta la dependencia económica en el extremo jerárquico (el eje vertical en la figura 1). En el marco del intercambio comercial, de manera similar a la diplomacia en asuntos de seguridad, las partes optarían por comerciar, invertir o participar en interacciones económicas, al mismo tiempo que conservarían toda la autoridad sobre sus acciones; al igual que la diplomacia, el intercambio comercial se aproximaría al ideal de la soberanía westfaliana. Los ejemplos incluirían las relaciones económicas contemporáneas entre Estados Unidos con Europa occidental y África; con relaciones de intercambio comercial vigorosas con los Estados europeos y relaciones anémicas con los Estados africanos, los Estados Unidos no ejercerían ninguna autoridad significativa sobre las políticas económicas de los Estados en ninguna de estas dos regiones geográficas.

En el extremo opuesto del continuo, el de dependencia, el Estado subordinado cedería la autoridad sobre todas sus políticas económicas —incluida su moneda— a otra entidad política, si se toma en consideración que la dependencia económica “total” sería rara en el sistema internacional actual. Por ejemplo, las relaciones entre los Estados Unidos y la República Dominicana en las primeras décadas del siglo xx se acercarían a una dependencia total, ya que los Estados

Unidos controlaban prácticamente todas las finanzas gubernamentales de dicha economía. La “dolarización” de la economía, en la que un subordinado adopta la moneda del Estado dominante como propia y, como resultado, importa sus políticas monetarias e, indirectamente, sus políticas fiscales, también crearía una relación de dependencia (Cohen, 1998); los casos más destacados en la actualidad de economías dolarizadas serían Ecuador y Panamá, dependientes del dólar estadounidense como moneda de curso legal.

Al igual que con las relaciones de seguridad, se podrían identificar varias formas intermedias de relaciones económicas. En las zonas económicas, que serían equivalentes a esferas de influencia en el ámbito de la seguridad, el Estado subordinado no podría otorgar privilegios de mercado a terceros, ni realizar transacciones económicas que otorguen a otros Estados influencia sobre sus asuntos. Por ejemplo, los Estados Unidos crearían una zona económica sobre muchos Estados latinoamericanos, al reemplazar a Europa como su principal socio comercial y financiero después de la Primera Guerra Mundial (Álvarez, 2015). En las dependencias “débiles”, el Estado subordinado cedería en cierta medida su autoridad sobre sus relaciones económicas externas y su política económica interna al Estado dominante; esta relación podría incluir una unión aduanera con un arancel externo común establecido por el Estado dominante, o mediante la fijación del tipo de cambio del subordinado a la moneda del Estado dominante, lo que transferiría cierta autoridad sobre la política monetaria. Según Krasner (1999), al transferir el control sobre las finanzas gubernamentales a Estados dominantes, muchas de las restricciones de deuda soberana en las que los Estados se comprometerían, implicarían también una dependencia débil. Ejemplos actuales de dependencias débiles podrían ser las relaciones de la Federación de Rusia con Bielorrusia, Kazajistán y Kirguistán, que se encontrarían encerrados en una unión aduanera con un arancel externo común administrado únicamente por Moscú.

Doyle (1986) definiría un imperio como “un sistema de interacción entre dos entidades políticas, una de las cuales, la metrópoli dominante, ejerce control político sobre la política interna y externa, y la soberanía efectiva de la otra, la periferia subordinada” (p. 12). Con base en lo anterior, cuando se presenta una jerarquía en seguridad y una jerarquía económica entre dos Estados, dicha relación se capturaría en una categorización de “imperio informal” o, en un extremo, “imperio” (figura 1). La diferencia entre un imperio “formal” y uno “informal” se definiría en términos de autoridad legal formal, como implicarían los adjetivos. Con base en lo anterior, los miembros subordinados de los imperios “informales” conservarían dos

características (Lake, 2009): 1) poseerían una personalidad jurídica internacional<sup>7</sup> y 2) en los imperios informales, los Estados subordinados poseerían gobiernos nominalmente independientes.<sup>8</sup> Por su parte, los imperios “formales” diferirían en ambas dimensiones, ya que el actor subordinado no poseería una personalidad jurídica internacional, ni un gobierno nominalmente independiente, ya que el subordinado no podría negociar acuerdos en su propio nombre, ni establecer sus propias políticas; en efecto, cuando Gran Bretaña declaró la guerra en 1914 y 1939, la India británica estaba también en guerra.<sup>9</sup>

En conclusión, estas dos características serían útiles para identificar imperios y, especialmente, para distinguir entre variantes informales y formales. Pero en un enfoque relacional, no serían las características formales legales las que definirían la forma, sino el patrón de autoridad y los derechos negociados de las políticas dominantes y subordinadas. El imperio informal simplemente combinaría niveles moderados, tanto de jerarquía en seguridad como en jerarquía económica, en donde el Estado subordinado cedería parte de su autoridad a un Estado dominante; las relaciones entre los Estados Unidos y algunos Estados caribeños y centroamericanos a menudo tomarían la forma de un imperio informal, como lo atestiguan las más de treinta intervenciones militares que Estados Unidos desarrolló entre 1898 y 1934, para instalar o proteger a gobiernos “amigos” en la región. Incluso en la actualidad, Estados Unidos continuaría estacionando tropas en Panamá, como una fuerza de reacción rápida no solo para proteger el canal, sino también para intervenir en otros lugares de la región si llegase a ser necesario. A los Estados también se les prohibiría formar alianzas con poderes extracontinentales distintos de los Estados Unidos, y aquellos que han intentado escapar a la esfera de influencia estadounidense son castigados con sanciones económicas, como sucedería en el presente con casos como el de Cuba, Venezuela y Nicaragua.<sup>10</sup>

---

7 Es decir, aunque puedan estar subordinados a la autoridad de otro Estado, conservarían el derecho de celebrar acuerdos internacionales en su propio nombre, y de unirse a organizaciones internacionales como miembros plenos.

8 De acuerdo con Doyle (1986), aunque el Estado imperial podría seleccionar activamente a sus líderes, existiría un gobierno nacional aunque este sea débil y dependa del Estado dominante; pero sería precisamente esta debilidad la que garantizaría que se mantenga leal y cumpla las directrices del Estado imperial.

9 Los clásicos casos de imperio serían aquellos constituidos por imperios europeos entre el siglo XVI y el siglo XX. Con la guerra de Irak, a los Estados Unidos se le describiría como un “imperio”, pero esto sería impreciso.

10 Económicamente, los Estados de dicha región serían altamente dependientes de los Estados Unidos, y la mayoría ha fijado su tipo de cambio al dólar, es decir, se ha ‘importado’ la política monetaria de Washington o adoptado el dólar como moneda principal.

### 2.1.2 TIPOLOGÍA DE POTENCIAS EN LA JERARQUÍA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

La jerarquía internacional de los Estados, entendida en términos de poder político-estratégico, produciría una división entre grandes potencias, potencias medias, potencias regionales, potencias regionales secundarias y demás Estados del sistema internacional (figura 2).



**Figura 2.** Jerarquía internacional de los Estados.

Fuente: elaboración propia.

Esta división se presentaría por una distribución inequitativa de las capacidades de poder de los Estados, determinadas en parte por la geografía, principal fuente de las capacidades tangibles de los Estados. En efecto, los Estados poseerían disímiles capacidades tangibles (cuantitativas) e intangibles (cualitativas) de poder, en donde las capacidades más significativas corresponderían a las de los Estados más poderosos;<sup>11</sup> la tenencia de capacidades por parte de un Estado determinaría su jerarquía frente a otros, de tal modo que las disparidades en la capacidad de poder de los Estados se reflejarían, más o menos, en la toma de decisiones en el sistema internacional.

Para ser una gran potencia, un Estado tendría que cumplir ante todo con condiciones naturales y tener capacidades materiales para hacerlo; así, pese a su riqueza, un Estado pequeño como Singapur difícilmente podría llegar a ser una

---

11 Un intento de estimar el poderío de un Estado generalmente comenzaría con un esfuerzo para evaluar las capacidades de poder a su disposición; por ende, el poder de un Estado estaría conformado por sus capacidades de poder, incluidos el militar, el económico y el moral, cada uno de los cuales comprendería muchos componentes, algunos más difíciles de medir que otros (Aron, 1962).

superpotencia. Para ello sería necesario tener un peso en el mundo en términos de población, extensión territorial o recursos naturales; otros criterios serían la capacidad militar, el Producto Interno Bruto (PIB) global y el potencial tecnológico. Además, para ser una gran potencia, sería imprescindible poseer una política exterior activa con recursos humanos y financieros suficientes para influir en el sistema internacional. Según Holbraad (1984), “un Estado es una gran potencia no solo porque posee fuerza militar y recursos económicos del más alto orden, sino también porque goza de cierto estatus y pertenece a una clase especial en el sistema internacional” (p. 75).

Con el hábito de reclamar derechos superiores y aceptar responsabilidades especiales, las grandes potencias a menudo se considerarían a sí mismas como gerentes de las relaciones internacionales; por ejemplo, al final de guerras significativas, las grandes potencias generalmente tomarían la iniciativa de organizar un acuerdo de paz y restaurar orden en el sistema internacional, generalmente reservándose para ellas mismas una influencia de control en la política de la posguerra. De acuerdo con Nolte (2006), y con base en la distribución de poder en el sistema internacional, si se tomase el poder militar como criterio central, Estados Unidos sería en el presente la única gran potencia, lo que configuraría un mundo “unipolar”. En este escenario, las relaciones jerárquicas se verían mejor como relaciones negociadas en las que la gran potencia proporcionaría cierta clase de “servicios”, como orden, seguridad y gobierno, a los Estados subordinados, a cambio del cumplimiento y avance de sus propios intereses. Por ende, lo que distinguiría las diversas formas de jerarquía, desde el colonialismo hasta las alianzas modernas, sería la cantidad de soberanía delegada a la gran potencia (en un plano global), o a una potencia regional (en el plano regional). Lake (2009) argumenta que debido a que algunos Estados estarían subordinados a los Estados Unidos y otros no, la jerarquía se basaría en “contratos” voluntarios y no solo en la proyección de poder militar o económico de la gran potencia.

Si el poder de un Estado se definiera como aquella capacidad para imponer su voluntad a otros Estados, así como resistir al intento de otro Estado de imponer su propio poder, el poderío de un Estado podría definirse como las estrategias por medio de las cuales ese Estado ejerce su poder, bien sea a través del poder “duro” o “blando”,<sup>12</sup> perfilándose como potencia por la vía unilateral o multilateral. En este orden de ideas, el uso de medidas coercitivas como intervenciones militares o sanciones económicas serían los principales instrumentos del poder “duro”, y

---

12 Ver capítulo IV de este volumen.

la promoción de la cultura, los valores, el poder de atracción y la política exterior los del poder “blando”, las grandes potencias preferirían el uso del poder “duro” y las potencias medias el uso del poder “blando”. En este sentido, una potencia media intentaría, mediante diferentes estrategias y capacidades de poder (Gratius, 2007): 1) maximizar su influencia sobre potencias regionales, potencias regionales secundarias y otros Estados del sistema internacional; 2) minimizar la influencia de grandes potencias; y 3) evitar el surgimiento de otras potencias medias en su propia esfera de influencia. Dado que actuarían a través de la persuasión, la cooperación y la convicción de otros Estados, las potencias medias participarían en el marco de instituciones regionales o foros internacionales, se proyectarían de este modo en el marco de coaliciones de países o en organizaciones internacionales y promoverían consensos interestatales mediante la creación de alianzas interestatales. Puesto que su influencia y recursos limitados no permitirían caminos unilaterales, el multilateralismo de tipo internacional o regional sería el principal marco de actuación de las potencias medias.

Conforme a ello, una potencia media podría asumir diferentes funciones (Holbraad, 1984): 1) contribuir en la prevención de conflictos y el mantenimiento de paz, lo que incluye la participación en las misiones de la ONU; 2) asumir un papel activo y un fuerte compromiso con el multilateralismo internacional y regional; 3) respetar las normas y reglas internacionales y participar activamente en su formulación; 4) ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la propia región; 5) disponer de una notable influencia en asuntos puntuales (paz, comercio, medio ambiente, pobreza, entre otros) de la agenda internacional y tener capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*).

Por su parte, para llegar a ser una potencia regional, un Estado debería (Nolte, 2006): 1) ser parte de una región definida y aspirar al liderazgo regional; 2) tener influencia política y geoestratégica en la construcción regional y disponer de suficientes recursos, organizacionales e ideológicos para crear un proyecto regional; 3) tener una notable interdependencia política, económica y cultural regional; 4) disponer de una destacada influencia en asuntos regionales; 5) ser reconocido como líder regional por los demás países del entorno y ser el portavoz de la región en foros internacionales. Para definir a un Estado como potencia media, se mediría su impacto global, aunque dicha potencia podría actuar tanto en el plano global como regional (o en ambas esferas al mismo tiempo), un Estado se tipificaría como potencia regional de acuerdo con la influencia que pudiese ejercer en su propio entorno geográfico (Stewart y Frazier, 2012). Por ende, si una potencia media se

caracterizaría por el uso de poder “blando”, una potencia regional podría actuar a través del “poder duro” en su propio vecindario.

Con relación a las potencias regionales secundarias, gracias a poseer ciertas capacidades de poder relevantes estos Estados estarían en la capacidad de impulsar u obstaculizar de forma gradual los intereses nacionales la potencia regional y de competir de manera directa con otras potencias de capacidades semejantes. De acuerdo con Flemmes (2012), las potencias regionales secundarias actuarían estratégicamente como un “freno” o como “motor” para la política regional de la potencia regional, a través de estrategias como: 1) *soft-balancing* institucional,<sup>13</sup> como contrapeso relativo por medio del uso de las plataformas multilaterales; 2) competencia, mediante la construcción de vías alternativas de integración regional; y 3) cooperación bilateral reforzada, que tendería a fundarse más en la simetría (asociación de iguales), que en la subordinación, es decir, la simple aceptación de la cooperación hegemónica o *bandwagoning*. En suma, las potencias regionales secundarias podrían responder a la pretensión de liderazgo de la potencia regional desplegando un enfoque conflictivo, competitivo o cooperativo, formulando sus estrategias de política exterior a partir de una condición de inferioridad fáctica, percibida o anticipada con relación a la potencia regional, y de superioridad con respecto a los demás Estados de la región (Flemmes, 2012).

### 3. Geopolítica y gran estrategia

La geopolítica tendría que ver con las implicaciones políticas del espacio geográfico, es decir, la forma en que la geografía podría contribuir al conflicto o a la transmisión de ventajas estratégicas. En asociación con la gran estrategia, sería un concepto íntimamente conectado con la idea de las grandes potencias como actores centrales en el sistema internacional. La gran estrategia sería una evolución de la estrategia que se alejaría de un estrecho enfoque militar orientado hacia la victoria en la guerra, a una visión mucho más amplia y de más largo plazo, que sería esen-

13 Según Flemmes (2012), el propósito del *soft balancing* sería equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente, así como frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso de la región, por medio del aumento de los costos de sus acciones. Mientras que la búsqueda consecuente y revisionista de un nuevo equilibrio de poder en el sentido de *hard balancing* involucraría una reconfiguración del orden regional. Por lo tanto, el *soft balancing* apuntaría a obstaculizar y restringir el proceso de emergencia de tal forma que la potencia regional tenga en cuenta los reclamos y las demandas de la potencia secundaria. De esta forma, el *soft balancing* incluiría estrategias institucionales tales como la formación de coaliciones diplomáticas limitadas o *ententes* para restringir a la potencia regional (esta estrategia institucional es también denominada *buffering* y apunta a extender el espacio de maniobra de Estados débiles frente a Estados más fuertes).

cialmente de naturaleza política; si bien la seguridad seguiría siendo central, la gran estrategia no se limitaría a la estrategia militar, ya que la seguridad en el contexto de la gran estrategia podría entenderse como la capacidad de asegurar y mejorar los intereses del Estado, y protegerlo contra amenazas externas e internas.

La gran estrategia se basaría en todos los medios militares, diplomáticos, culturales y económicos a disposición del Estado; en términos más simples, se referiría a un plan multidimensional de largo plazo para asegurar (y mejorar) el poder y la prosperidad de un Estado. Se asociaría con Estados que tendrían una amplia gama de intereses globales y una serie de recursos que podrían movilizar, incluido el uso de la fuerza. Sin embargo, también implicaría una situación en la que los recursos son limitados, en donde el líder de un Estado no tan poderoso tendría que tomar decisiones estratégicas a largo plazo para invertir recursos de manera selectiva para proyectar poder. En todo esto la geografía importaría, ya que las rutas comerciales y de comunicación, al igual que la ubicación de los recursos naturales, serían estratégicamente importantes para los Estados económicamente poderosos. Cualquier proyección de poder tendría un enfoque geográfico ya que ningún Estado tendría los recursos para estar igualmente comprometidos en todas partes y al mismo tiempo.

Además, este factor geográfico tendría un componente cultural importante; por ejemplo, las perspectivas de los responsables de la política británica y europea difieren dramáticamente, en parte, por la posición de Gran Bretaña como una isla en el margen del continente, hasta el punto de que la idea de ser una isla le habría dado forma a la política exterior británica durante siglos. En el pasado, la naturaleza insular de Gran Bretaña y su enfoque en el poder marítimo fue un elemento fundamental para el mantenimiento del Imperio Británico, además generaba la percepción que Gran Bretaña estaba separada del resto de Europa. Tanto así que la identidad de la isla británica ha permanecido en su política hasta hoy (por ejemplo, en el caso del Brexit), a pesar de que el cambio tecnológico ha disminuido enormemente la distancia física.

### **3.1 Los mapas como instrumentos geopolíticos**

La cartografía consistiría en el proceso de representar un mundo curvo en una superficie plana. Los mapas son proyecciones y dichas proyecciones podrían manipularse para adaptarse a la agenda del gran estratega y, por lo tanto, son críticas para los debates ideológicos y geopolíticos. Un gran estratega superpone su propia visión del mundo para que su cartografía esté condicionada por la función psicológica clásica de la proyección; si bien lo que presenta podría parecer aparentemente obje-

tivo, es en gran medida un producto de sus propias tendencias culturales y políticas, e incluso de su imaginación. Por ende, la proyección cartográfica del mundo exterior por parte de los estrategas dependería de su propio estado psicológico interno, ya que sus mapas se basarían en un “acto de ver” más que en “lo que se vio”.

Cuando un niño dibuja un mapa de su vecindario, tiende a colocar egocéntricamente su propia casa cerca del centro. El hombre primitivo actuó de manera similar al ver el sol, las estrellas y el horizonte cuando incorporó lo que vio con sus perspectivas espirituales y cosmológicas para llegar a cierta comprensión de su propio lugar en el universo. Él, como observador, seguía siendo fundamental para su imagen mental, al igual que su ubicación física. (Klinghoffer, 2006, pp. 6-7)

Una vez que los mapas dibujados comenzaron a aparecer, alrededor del siglo VII a. C., los valores etnocéntricos, es decir, los compuestos sociales del egocentrismo individual, llegaron a determinar lo que se representaba en el centro; de manera similar, la mayoría de las civilizaciones desarrollaron la creencia de que el sol y los planetas giraban alrededor de la Tierra<sup>14</sup> (Tuan, 1974). En consecuencia, los mapas geográficos reflejarían percepciones mentales del espacio que estarían socialmente condicionadas; serían “mediadoras” entre el mundo interior de una persona y el mundo físico, y “construirían” el mundo en lugar de “reproducirlo”, ya que las personas tenderían a ver lo que describen, y no al revés. Las categorías conceptuales, como continentes u océanos, emanen del intelecto del cartógrafo y luego se aplicarían a sus mapas, al igual que las constelaciones, las cuales se formularían para proporcionar una visión sistemática de los cielos.

De acuerdo con Muehrcke y Muehrcke (1992), el “spectador” visualizaría lugares distantes sin ninguna exposición a su realidad física, ya que, de hecho, los cartógrafos habían preparado durante siglos un sinnúmero de mapas de áreas geográficas que nunca habían visto; tanto así que los mapas cristianos de la Edad Media no eran geográficamente precisos, hasta el desarrollo de cartas portulanas de las regiones costeras en Europa, a partir de finales del siglo XII. De manera similar, si bien los mapas japoneses eran elegantes y atractivos, tampoco eran precisos, debido, tal vez, a la insularidad del país, el estrés por el secreto y la limitada participación de los japoneses en la exploración (Keene, 1969). Los cartógrafos a menudo tenían información inadecuada y había una considerable extensión de *terrae incognitae* en los mapas que los cartógrafos llenaron con monstruos, humanos deformes y otras representantes demoniacas. Según Johnson (1994), también estaban representadas

---

<sup>14</sup> La cosmología, que incluye la astronomía, se relacionaría con el universo entero, mientras que la cartografía solo se ocuparía del planeta Tierra.

en los mapas islas atlánticas imaginarias como Antillia, Santa Úrsula, Frisland y las islas de Brendan; e incluso, cuando la exploración demostró que no estaban en sus supuestas ubicaciones, estas islas no se descartaron, sino que se trasladaron más hacia el oeste.

Como la mayoría de los pueblos en la antigüedad, los griegos creían al principio en una Tierra plana. Sin embargo, en la época de Pitágoras, en el siglo vi a. C., la evolución de la geometría había conducido al concepto de esfericidad, y esta perspectiva fue adoptada por Aristóteles dos siglos más tarde. Los griegos, por medio de las matemáticas y la observación astronómica, seguramente sentaron las bases de la cartografía, aunque su objetivo era entender el cosmos en lugar de buscar aplicaciones prácticas. En el siglo III a. C., Eratóstenes calculó la circunferencia de la Tierra, y Aristarco estipuló que la Tierra giraba alrededor del Sol; de acuerdo a Hodgkiss (1981), Eratóstenes también creó un predecesor del sistema de cuadrícula, lo que llevó a las mediciones de latitud y longitud de Hiparco en el siglo siguiente.<sup>15</sup> Claudio Ptolomeo, que vivió en Alejandría en el siglo II a. C., luego adaptaría los principios científicos griegos a la cartografía y produciría mapas del mundo conocido, dividió la Tierra en 360 grados de longitud y afirmó que era el centro del sistema solar. Escribiría el primer libro conocido sobre cartografía, y su obra *Geographia*, de alrededor del 150 a. C., sería una sorprendente recopilación de datos de ubicación, así como de mapas, muchos de los cuales fueron sin duda de procedencia más antigua; no obstante, Claudio Ptolomeo sería pionero en el uso de proyecciones de mapas sofisticados y establecería la práctica rutinaria de basar el contenido de los mapas en longitud y latitud (Fenna, 2007).

Los chinos en realidad idearon un sistema de cuadrícula en el siglo I d. C., pero no eran conscientes de la esfericidad o la circunferencia de la Tierra; asimismo, no aplicaban cálculos astronómicos y no tenían en cuenta la curvatura del planeta. Por lo tanto, la cartografía en la antigua China, a diferencia de las desarrolladas por los griegos, no evolucionaría hacia un marco integral de latitud y longitud dentro del cual las ubicaciones podrían especificarse por coordenadas. Los cuadrantes y los astrolabios se convirtieron gradualmente en instrumentos útiles para calcular la latitud, pero medir la longitud con precisión durante mucho tiempo demostró ser insoluble, a pesar de la invención de los sextantes y los cronómetros, ya que la rotación de la Tierra afectó el tiempo. Esta complicación no se superaría hasta que los relojes de precisión se aplicaron efectivamente a la tarea a fines del siglo XVIII, a

<sup>15</sup> Eratóstenes dibujó un “Paralelo de Rodas” que corría de este a oeste a través de los Pilares de Hércules (Estrecho de Gibraltar) y la isla de Rodas, y un “Meridiano de Alejandría”, que se extendía al norte y al sur a través de la ciudad egipcia.

pesar de que los chinos habrían probablemente desarrollado la brújula magnética para el siglo I d. C., basada en las propiedades magnéticas de la piedra imán, pero la utilizaron para las determinaciones de colocación y armonía del *feng shui*, en lugar de para la navegación o la cartografía. No fue hasta principios del siglo XII que la brújula china sería adoptada para estos fines, principalmente por marinos árabes y persas.

De acuerdo con Wood (2012), los mapas serían sistemas de proposiciones, donde una proposición no sería más que una afirmación, que afirmaría o negaría la existencia de algo; por lo tanto, los mapas serían argumentos sobre la existencia. Mientras se conciba los mapas como representaciones, la propia imaginación se vería limitada por la imagen recibida del mundo que se afirma; sin embargo, esta imagen recibida sería inadecuada, inexacta, a menudo falsa y siempre condicionada por los intereses estratégicos de turno. Entonces, los mapas serían un sistema de afirmaciones ontológicas (esto es) y afirmaciones locativas (esto está ahí), con una agenda discursiva que nunca sería completamente neutral u objetiva; no es casual que la cartografía haga hincapié en el territorio y los límites, en lugar de hacerlo en montañas o llanuras.

Los mapas estarían diseñados por razones políticas y también podrían influir en los eventos, no solo reflejarlos.<sup>16</sup> La objetividad espacial es realmente un mito, ya que el punto de vista del gran estratega afectaría la escala, el centrado, la orientación, el nombre de las ubicaciones y muchos otros factores, como lo que se incluye en el mapa en sí; las percepciones subjetivas son inherentes a los mapas, materializados en proyecciones del gran estratega. Además, se debería enfatizar que la perspectiva que se tiene del mundo reflejaría las circunstancias históricas y políticas vinculadas culturalmente. El enfoque del gran estratega, por lo tanto, evolucionaría desde presentar la relación entre la tierra y su gente al universo más grande, hasta describir la conexión teológica de la humanidad con las deidades o fuerzas sobrenaturales. Luego pasaría a proporcionar un producto que sirviese al comercio costero y, más tarde, a la exploración oceánica. Posteriormente, existieron las dimensiones militares del poder terrestre y marítimo y, actualmente, la interdependencia de la globalización y las ramificaciones de las crecientes tensiones culturales. Discernir la visión del gran estratega es, por lo tanto, la clave para analizar los mapas.

---

16 Por ejemplo, en 1999 un avión estadounidense lanzó un misil contra la embajada china en Belgrado (Yugoslavia) que produjo la muerte a cuatro personas en el interior de sus instalaciones. Ello desencadenó una disputa diplomática, por lo que el gobierno de los Estados Unidos intentó culpar a un mapa, en lugar del personal militar y de inteligencia responsable.

Los mapas reflejarían las cualidades históricas de la cultura estratégica de una sociedad. Por ejemplo, al proyectar su etnocentrismo, Aristóteles y Ptolomeo colocarían la Tierra en el centro del universo. De manera similar, el Templo de Tenochtitlan apareció en el corazón de los mapas aztecas y Jerusalén estaba en el centro del mosaico de Madaba; este mapa bizantino del 565 d. C., presentaba a Jerusalén diez veces más grande, debido a la distorsión intencional de la escala. Cuando el rey Roger II de Sicilia encargó al cartógrafo islámico más prominente de la época medieval, Mohammed al-Idrisi de Ceuta, que produjera un mapa del mundo, colocó a La Meca y la península Arábiga en el punto focal visual de su obra maestra de 1154; Al-Idrisi instigó su ubicación geográfica al orientar sus mapas hacia el sur, lo que ubicaba a Arabia en un lugar privilegiado cerca de la cima de Europa (Johns y Savage, 2003).

Los chinos creían, según el concepto de *tienxia*, que había una orden bajo el cielo que ubicaba a China en su centro. En el siglo v a. C., un mapa chino estaba compuesto de rectángulos concéntricos, con el interior como el palacio real; luego apareció la capital, las tierras de los príncipes feudales, la zona pacificada, la zona bárbara, y en el borde exterior, las “tierras de salvajes incivilizados” (Nakamura, 1963, p. 8). No había una escala estandarizada, ya que cada área que salía del palacio real se hacía cada vez más pequeña; según Tuan (1974), tal disminución del valor moral a medida que el foco se alejaba del centro (el “yo”) podría interpretarse como evidencia de egocentrismo. El enfoque sino-céntrico sería fomentado por el confucianismo, pero luego se debilitaría en el siglo I, gracias a las incursiones hechas por el budismo; como consecuencia de la influencia cultural india, Meru, el monte sagrado de los budistas (también venerado por los hindúes), sería eventualmente representado a menudo en el núcleo de los mapas chinos.

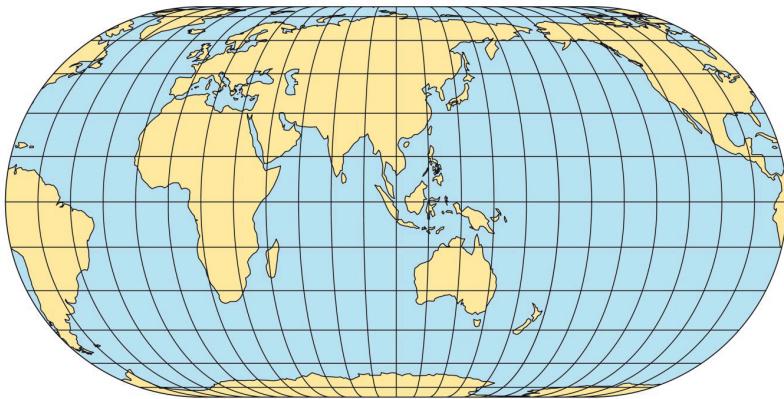
Esta perspectiva cartográfica china era similar a la de muchas sociedades del sudeste asiático, ya que los Estados se definían por sus centros y no por sus límites; las áreas periféricas se evaluarían según su relación con el centro, en donde la autoridad del gobierno se debilitaba al aumentar su distancia de aquel. A finales del siglo XVI China comenzaría a llamarse a sí misma *Zhongguo*, el “reino medio” o “Estado central”; este término se remonta a tiempos antiguos, pero no había sido de uso general. Por ende, el sino-centrismo volvería gracias, irónicamente, al apoyo del sacerdote jesuita italiano Matteo Ricci, quien llegaría a China en 1583. Ricci esperaba convertir a los chinos al cristianismo y pensó que revelar las habilidades cartográficas europeas mejoraría la atracción de los chinos a su proselitismo; Ricci, quien se comprometió a no denigrar los valores culturales chinos, procedió a ofender involuntariamente a sus anfitriones, cuando les mostró un mapa europeo

del mundo en el que China se encontraba en el extremo este. En consecuencia, para 1584 produjo un nuevo mapa centrado horizontalmente en el Pacífico, en el que China se mostraría de manera prominente (Kane, 1999). Por su parte, los japoneses adoptaron el budismo en el siglo VI y pronto hicieron mapas enfocados en el monte Meru; la cultura religiosa vencería así el orgullo nacional, pero la introducción de los mapas eurocéntricos en el siglo XVI originaría una reacción nacionalista, y Japón se trasladaría hacia el centro.<sup>17</sup>

Con base en lo anterior, todavía no existiría una estandarización de los mapas en términos de su centro longitudinal, a pesar de que se ha establecido un primer meridiano de nivel cero que recorre Greenwich (Inglaterra). Es probable que los europeos desplieguen el primer meridiano en la mitad de sus mapas, pero los chinos prefieren la línea de datos internacional en el Pacífico (figura 3), y los estadounidenses generalmente han representado a los Estados Unidos como el centro, con océanos protectores en ambos lados, y Europa y Asia en las periferias; en consecuencia, Eurasia es a menudo bifurcada. Con relación a lo anterior, llama la atención que Colombia siga empeñada en el uso de mapas eurocéntricos, legado de un pasado colonial español en donde Colombia se encontraría en uno de los márgenes del mundo (figura 4). Esta proyección llevaría a que los colombianos consideren a China y Japón parte del lejano Oriente, mientras que a Israel parte del cercano Oriente. No es de extrañar, por lo tanto, la poca atención que reciben los Estados asiáticos en la cultura y pensamiento estratégico colombiano, así como un sentimiento de inferioridad y marginalidad de Colombia en la participación de los asuntos mundiales, tal y como se expresa en la tímida política exterior colombiana. No obstante, si se asumiera una cartografía en la que Colombia esté en el centro, China y Japón serían el cercano Oriente (figura 5), lo que reflejaría que las distancias, más que físicas, son mentales.

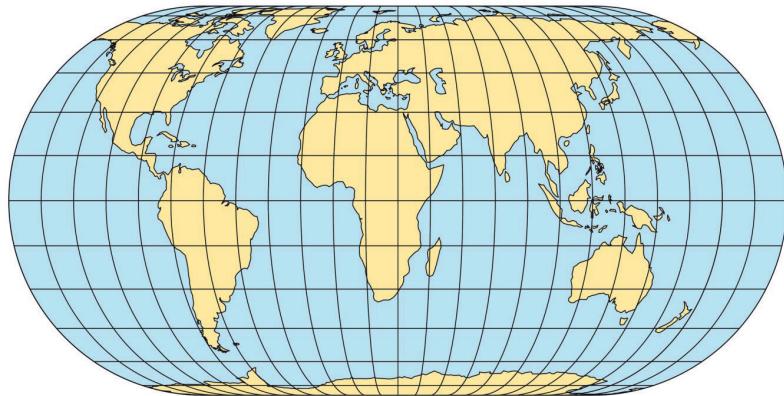
Habría que tomar en cuenta que los mapas de las regiones también pueden presentar diferentes centros, para expresar actitudes culturales, por lo que la orientación de los mapas sería arbitraria. No existiría ninguna razón científica por la que el “norte” deba estar en la parte superior del mapa, y por qué los colombianos deberían ir “hacia el norte” o “hacia el sur”. La tradición cultural dictaría el diseño cartográfico, ya que determina si la escritura debe ser de izquierda a derecha, de derecha a izquierda o de arriba a abajo. Según Klinghoffer (2006), las sociedades

17 Históricamente, la cartografía japonesa era bastante parroquial, ya que los japoneses no viajaban mucho; por lo tanto, los mapas se concentraron en el propio Japón, con los países vecinos relegados a la periferia. Además, Japón era una agrupación de islas, por lo que la importancia del transporte por agua se demostraría al exagerar los ríos y las penínsulas costeras.



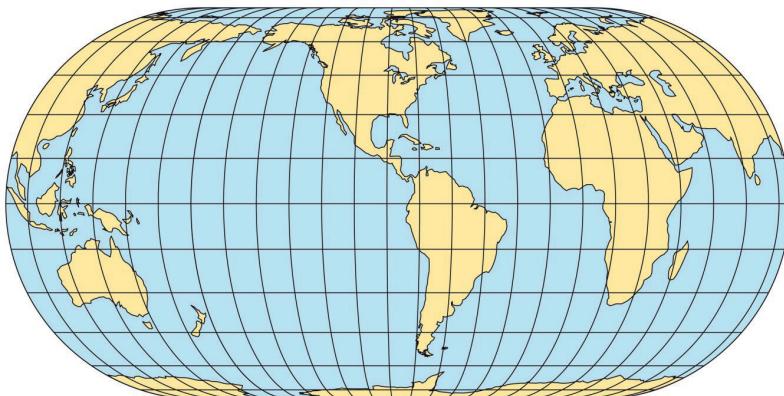
**Figura 3.** Mapa visionado por un asiático.

Fuente: Lapaine y Usery (2017).



**Figura 4.** Mapa visionado por un europeo o africano.

Fuente: Lapaine y Usery (2017)



**Figura 5.** Mapa visionado por un americano.

Fuente: Lapaine y Usery (2017).

menos modernizadas no siempre estandarizan la dirección; sin embargo, los mapas dibujados, por lo general, se ajustarían a un patrón en el cual la orientación “norte” se remontaría a los antiguos griegos. En este sentido, no se sabría por qué los griegos eligieron el norte para estar en la parte superior de los mapas, pero “muchas culturas creían que su ubicación implicaba una conexión más fuerte con la ética” (Berthon *et al.*, 1991, p. 48). Esto sería similar a los conceptos de montañas sagradas y de Dios ubicado en el cielo, tanto que los mapas indios a menudo incorporaban esta imagen ética en una orientación oriental, al igual que los cristianos medievales. Esta sería la dirección del sol naciente y, para los cristianos, también representaría el paraíso<sup>18</sup> (Cosgrove, 1999); de hecho, el término “orientación” implicaría “hacia el este”.

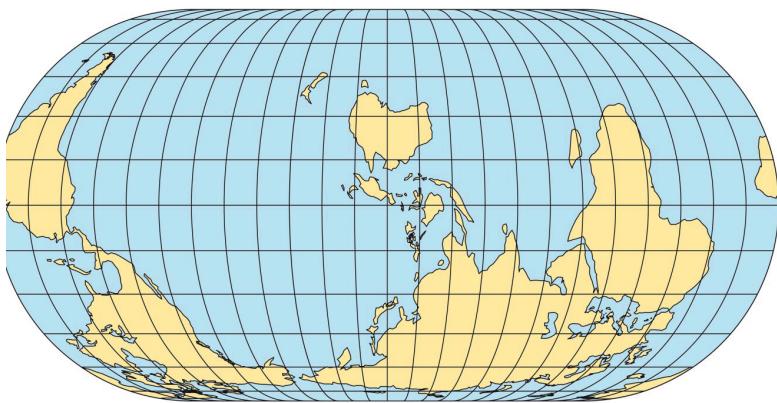
Un mapa de Gran Bretaña producido alrededor de 1250 por Matthew Paris, un monje e historiador inglés, estaba orientado hacia el norte, pero tal despliegue no se hizo común en Europa hasta el siglo xv (Lynam, 1947). Este uso parecería haber sido provocado por el redescubrimiento de los mapas de Ptolomeo y el empleo generalizado de la brújula (Hodgkiss, 1981). A pesar de la adopción gradual en Europa de una orientación norte, no había uniformidad; las orientaciones del sur serían aplicadas por Andreas Walsparger, un monje de Salzburgo, en su mapa del mundo de 1448. También existe un tapiz del siglo xvi en el palacio del Alcázar de Sevilla, que estaría orientado hacia el sur desde Flandes, mientras que en Rusia hubo mapas de 1640 y 1670 con orientaciones orientales, y un mapa de Siberia de 1699 de Ivashko Petlin que tiene una orientación sur (Bagrow, 1975). Incluso la cartografía china estaba orientada predominantemente hacia el sur; de acuerdo con Bulling (1978), dos mapas de Hunan de principios del siglo ii a. C. ejemplificarían esta costumbre, tal vez desarrollada porque el apogeo del Sol en el solsticio de verano era visible en la parte sur del cielo. El sur también era la dirección real, y los compases chinos apuntaban hacia el sur magnético; los emperadores se sentaban de espaldas al norte, y sus palacios se enfrentaron al sur desde su ubicación al norte del eje este-oeste de la capital. La cartografía islámica, que fue influenciada por los chinos, también contaría con una orientación sur, como lo evidencian las obras del siglo XII de al-Idrisi.

Los mapas contemporáneos en todo el mundo casi siempre están orientados hacia el norte, pero hay una excepción importante: el Mapa Correctivo Universal de Stuart McArthur. Publicado en Australia en 1979, tiene una orientación al sur y

---

18 El mapa religioso de la cristiandad representaba el paraíso como separado del resto del mundo por montañas o un muro, o por la representación de una isla.

se centra longitudinalmente en Canberra (Australia). Esto significaría que Europa está en la esquina inferior derecha y Colombia en la parte inferior izquierda (figura 6). De acuerdo con un comentario, el objetivo de mapa de McArthur sería elevar a Australia de las “sombrias profundidades del anonimato en la lucha por el poder mundial”, además, proclamaría que: “el sur ya no se revolcará en un foso de insignificancia llevando al norte sobre sus hombros, por poco o ningún reconocimiento de sus esfuerzos. Finalmente, el sur emerge en la parte superior [...], larga vida a Australia, el gobernante del universo” (Kaiser y Wood, 2001, p. 130).



**Figura 6.** Mapa visionado por un australiano.

Fuente: Lapaine y Usery (2017).

### 3.2 Competencia imperial: entre la geopolítica y la gran estrategia

La geopolítica, que presentaba un análisis de la geografía desde el punto de vista del darwinismo social, se desarrollaría como una disciplina hacia finales del siglo XIX (Kristof, 1960). Consideraba que los Estados competían por el espacio y la supervivencia, incluso en tiempos de paz, y que su poder estaba determinado por la ventaja en el posicionamiento geográfico. Por ende, la geografía era “destino” y la dinámica espacial era clave para la comprensión geográfica, por lo que la geopolítica estaría firmemente vinculada a la política exterior de los Estados y a la teoría estratégica. Era una forma de “geografía política aplicada”, que reconocía la necesidad de que los Estados dominasen un entorno mundial en constante cambio (Gray y Sloan, 1999); en consecuencia, los geopolíticos presentarían un nuevo enfoque para los mapas, que enfatizaría la lucha geográfica dentro de un escenario internacional y en el cual la cartografía ya no estaba orientada a los navegadores, sino a los planificadores militares (Weigert, 1942).

La obra de Mahan (1894) sobre los aspectos estratégicos del poder del mar, destacarían la posición geográfica cuando se examinaba los vínculos entre las colonias, el comercio y el dominio de los océanos. Desde su perspectiva, los mares eran críticos ya que eran contiguos y cubrían más de dos tercios de la Tierra, por lo que el poder del Estado dependía del control de las líneas de comunicación y la importación de recursos. Desde el punto de vista militar, Mahan (1894) creía que el poder marítimo protegería a los Estados Unidos al minimizar la necesidad de enviar tropas a teatros de operaciones en el extranjero o de defender a los Estados Unidos en su litoral; eventualmente, estas opiniones también serían adoptadas en las políticas coloniales de Gran Bretaña y Alemania (Livezey, 1981); Arango Morales, 2018).

Otro importante colaborador de la fundación de la geopolítica a finales del siglo XIX sería Ratzel (1903). Originalmente formado como biólogo y defensor de la geografía política como subdivisión de las ciencias naturales, aplicaría el darwinismo al funcionamiento de los Estados y llegaría a la conclusión de que existía un proceso orgánico de evolución que los llevaba a competir por el *lebensraum* (espacio vital). Para él, los Estados fuertes eran organismos sanos que luchaban por adquirir un territorio adicional para sus crecientes poblaciones, a costa de los vecinos más débiles. La propia historia de Alemania impactaría en la perspectiva de Ratzel (1903), ya que sus fronteras cambiaban frecuentemente debido a guerras constantes. Por lo tanto, Ratzel vería la esperanza en la creación de un Estado alemán unificado y poderoso en 1871,<sup>19</sup> influenciado por la creciente fuerza del “Destino Manifiesto” y la “Teoría de frontera” de Turner (1920), que visualizaría en sus viajes a los Estados Unidos y México entre 1874 a 1875.

No obstante, sería Kjellen (1916) quien acuñaría el término “geopolitik” en 1899; al igual que Ratzel (1903), compartía la opinión de que los Estados (como seres territoriales), estaban acentuados en la expansión y que la geografía y la eugenésica funcionaban simbióticamente en un proceso competitivamente evolutivo (Tyner, 1998). Además, Kjellen (1916) era un germanófilo que abogaba por un bloque nórdico-germánico contra Rusia, un país que veía como una amenaza para su Suecia natal; según Dorpalen (1942), las obras de Kjellen fueron ampliamente difundidas en Alemania y se harían notablemente influyentes tras la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial.

El gran maestro de la geopolítica sería Mackinder (1904), quien relacionaría las teorías expansionistas de Ratzel (1903) y Kjellen (1916) con regiones geográficas críticas; sin embargo, reconocería las opciones de política disponibles para los

---

19 La perspectiva geopolítica de Ratzel se incorporaría más tarde a la ideología nazi.

responsables de las políticas al degradar el determinismo. Mackinder estudió ciencias naturales en Oxford, con una especialización en biología, pero luego se sentiría atraído por la geografía; utilizaría eventualmente su conocimiento geográfico para asesorar al gobierno británico en el diseño de una gran estrategia. Aunque arraigado en un país que controlaba un imperio firmemente basado en el poder marítimo, Mackinder (1904) evitaría la orientación naval de Mahan (1894), concentrándose en el poder terrestre.<sup>20</sup> Esta interpretación se deriva de su observación de que habría habido un predominio precolombino del poder terrestre, un periodo colombino del poder marítimo, y una era poscolombina que regresaba al poder terrestre, y que, según su análisis, iba a extenderse a lo largo del siglo xx.

De acuerdo con Mayhew (2000), Mackinder viviría en un momento histórico en que los británicos sufrirían una “crisis de confianza” en su futuro, producto de la carencia de una gran estrategia que los guiara. En efecto, sus días de descubrimiento estaban disminuyendo, y el poder marítimo británico era desafiado por la mejora del poder terrestre basado en la construcción de ferrocarriles; Mackinder se opondría a las políticas de libre mercado de los liberales y conservadores, ya que su comprensión geográfica de los asuntos internacionales lo llevaba a la conclusión de que la fase de libre comercio había terminado, y estaba siendo reemplazada por un sistema competitivo basado en el interés nacional. Como patriota británico, sería un defensor de la continuación del Imperio, pues percibía que el privilegiado estatus mundial de su país estaba bajo asedio, con una amenaza específica que emanaba del centro de Eurasia. Si bien Rusia y Gran Bretaña ya habían jugado su “gran juego” a finales del siglo xix, la construcción del Ferrocarril Transiberiano entre 1892 y 1902, permitía que un pueblo sin litoral se volviese más móvil; por lo tanto, el poder ruso estaba en alza y era necesario que una Gran Bretaña insular actuara para mantener su posición, centrándose en la amenaza del poder terrestre que evolucionaba en el continente. Rusia había sido tradicionalmente percibida como un actor periférico por la mayoría de los europeos, pero Mackinder (1919) la había promovido a jugar un papel central. Por su parte, Alemania representaba, en su opinión, un peligro menor para Gran Bretaña, pero una Alemania aliada con Rusia era catastrófica para los intereses del imperio.

En consecuencia, el desafío a la hegemonía británica provenía de la “área pivote” en el centro de Rusia, que estaba protegida del poder marítimo británico

---

20 En 1904, Mackinder presentó un artículo a la *Royal Geographical Society* sobre “El pivote geográfico de la historia”. Se basó en su evaluación de que la fuerza británica ya no podía mantenerse a través del poder marítimo, y que la protección de cualquier fuerza dominante en Eurasia requería un sistema de alianza cimentado en el Imperio británico.

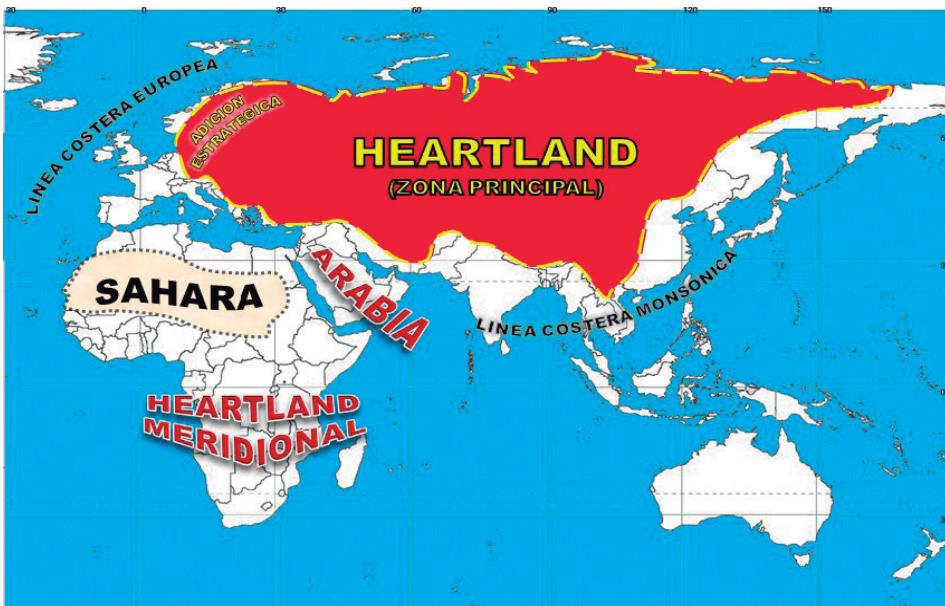
por el implacable hielo del Ártico. La imagen global de Mackinder (1904) era la de una poderosa “área pivot”, seguida de una “media luna interior” de tierras en Eurasia y África del Norte y, por último, una “media luna exterior” de continentes e islas adicionales, incluida Gran Bretaña (figura 7). El “área pivot” se acentuaría visualmente cartográficamente de varias maneras; una fue el uso de una proyección de Mercator, que exageraba el tamaño territorial en las latitudes del norte, y luego estaba el centrado longitudinalmente en el “área pivot”, en lugar de estar en el meridiano de Greenwich. También contribuyó a este efecto la ubicación del “área pivot” en un sitio más prominente a nivel de latitud, que se lograría al eliminar las latitudes del sur, más allá del Cabo de Hornos en la punta de América del Sur. Mackinder no creía que los Estados Unidos serían cruciales para la defensa de Gran Bretaña y, como resultado, su mapa del mundo marginó a los Estados Unidos, ubicándolo en el extremo occidental. El vigor estadounidense en el hemisferio occidental y un creciente papel naval no fueron suficientemente reconocidos, tal vez porque el foco de la teoría de Mackinder radicaba en la importancia del poder terrestre del “área pivot”.



**Figura 7.** El Mundo según Mackinder en 1904.

Fuente: elaboración propia con base en Mackinder (1904).

Después de la Primera Guerra Mundial, Mackinder (1919) cambiaría el término de “área pivot” al de “núcleo vital” o *heartland*, declaró que quien lo controlara terminaría dominando el mundo.<sup>21</sup> También redefinió los límites del *heartland*, extendiéndolo más al oeste, hacia Alemania (figura 8). Esta incorporación al *heartland* de lo que él llamaría “Europa del Este”, hizo de esta región un amortiguador contra el potencial expansionismo alemán, lo que reduciría la importancia de Asia Central.



**Figura 8.** El Mundo según Mackinder en 1919.

Fuente: elaboración propia con base en Mackinder (1919).

Aunque Alemania había sido derrotada en la Primera Guerra Mundial, Mackinder (1919) llegaría a reconocer su importancia estratégica y convirtió a la relación ruso-alemana en la clave de su análisis del acuerdo de posguerra; Mackinder quería evitar la formación de una alianza ruso-alemana, o un bloque en el que uno impusiera su poder sobre el otro (como sucedió en el Tratado de Brest-Litovsk de 1918). Además, Mackinder era anti-bolchevique, y temía el control comunista sobre el *heartland*; su propuesta al Gabinete británico para derrocar a los bolcheviques sería rechazada y sus esfuerzos no dieron frutos cuando los bolcheviques triunfaron en la Guerra Civil de Rusia y en la firma, en 1922, del Tratado de Rapallo con Alemania.

<sup>21</sup> Mackinder no participaría en Versalles, pero intentaría influir en los términos de un tratado de paz a través de su libro *Los ideales y la realidad democrática*, de 1919.

A partir de 1925, la recién constituida Unión Soviética y Alemania se involucrarían en una colaboración militar secreta, que llevaría finalmente al Pacto nazi-soviético de 1939. Durante este periodo (anterior a la Segunda Guerra Mundial), los conceptos geopolíticos de Mackinder se estudiarían ampliamente en Alemania, pero no en la Unión Soviética; el gobierno comunista criticó la geopolítica como una “pseudociencia antisoviética”, ya que la “base” económica y los “medios de producción” se consideraban más críticos para el comportamiento que los atributos geográficos (Hauner, 1990). Esta perspectiva era irónica, ya que Mackinder consideraba a la Unión Soviética como el país más ampliamente dotado de capacidades de poder, gracias a su ubicación geográfica.

Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial provocaría otro cambio en la percepción geopolítica de Mackinder (1943). Mientras que dicha guerra se había constituido como la batalla esperada por el control del *heartland* entre la Unión Soviética y Alemania, el miedo de Mackinder se volcaría hacia Alemania. Por lo tanto, reconoció la importancia del poder marítimo estadounidense y británico en alineación con el poder terrestre soviético y anticipó la cooperación soviético-estadounidense después del fin de las hostilidades. Por ello, revisaría su estimación del poder estratégico de Estados Unidos y llegaría a ver a los Estados Unidos como un actor clave en el *Midland Ocean* (Atlántico Norte) que podría contribuir a la restricción de Alemania. Mackinder (1943) afirmaría que la derrota de Alemania convertiría a la Unión Soviética en la mayor potencia terrestre, pero también eliminaría gran parte del este de Siberia de su *heartland*, lo que le daría una orientación más cercana al oeste y relacionándola más directamente con Alemania (figura 9).



**Figura 9.** El Mundo según Mackinder en 1943.

Fuente: elaboración propia con base en Mackinder (1943).

En el momento de su muerte, en 1947, Mackinder había revolucionado el análisis geoestratégico a través de su imagen fluida del mundo que rechazaba la compartmentación estática. Para él, todos los océanos eran interactivos, como un solo mar, y los continentes dieron paso a una “Isla Mundo”, más crecientes “interiores” y “exteriores”. El mapa de “área pivote” de Mackinder (1904) y sus dos ajustes cartográficos posteriores reflejarían un proceso histórico en curso que haría que la geografía fuera crítica y palpable, aún más durante el periodo de la Guerra Fría. No obstante, debe reconocerse que Mackinder había subestimado los roles estratégicos de los Estados Unidos, el Ártico y el poder aéreo, por lo que su teoría sería eventualmente socavada por el análisis estratégico de Spykman (1942), quien, preocupado por los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, desarrollaría el concepto de *rimland*. Esta propuesta sería contraria al enfoque del *heartland*, ya que para Spykman (1942) el *rimland* (similar a la “media luna interior” de Mackinder) sería el área dominante de la geopolítica mundial, por lo que quien la llegase a controlar tomaría el control de Eurasia. En términos generales, el *rimland* era básicamente Eurasia menos el *heartland*, con Gran Bretaña y Japón etiquetadas como “islas costeras”; también sería significativo que Spykman (1942) rechazara el papel principal del poder terrestre y presentara un análisis más equilibrado de la geopolítica. El *rimland*, ubicado entre el *heartland* y el mar, se consideraría estratégico en términos de poder terrestre y marítimo, y serviría para proteger a los Estados Unidos del *heartland* (figura 10).



**Figura 10.** El mundo según Spykman.

Fuente: elaboración propia con base en Spykman (1942).

Por su parte, la geopolítica y una tradición de cartografía chovinista se combinarían en Alemania incluso antes del advenimiento del nazismo. Ratzel era alemán,

Kjellen era pro alemán y Haushofer avanzaría los conceptos geopolíticos en toda la República de Weimar. Los atlas utilizados en el sistema escolar alemán antes de la Primera Guerra Mundial habían utilizado escalas diferentes, de modo que Alemania parecía ser tan grande como los Estados Unidos; pero después de la guerra, las pérdidas territoriales en virtud del Tratado de Versalles se acentuarían a través del uso distorsionado de la escala y la inclusión alarmista de flechas dirigidas a Alemania. A fines de la década de los veinte, las antiguas colonias que habían sido retiradas se presentaron en mapas con sus nombres anteriores. Los mapas nazis señalarían más tarde la zona desmilitarizada impuesta por Versalles en Renania, las minorías alemanas expatriadas en los países vecinos y los armamentos sustanciales que poseían los vecinos de Alemania (Herb, 199). Haushofer contribuiría a la cartografía propagandística de Alemania a través de lo que llamaría “mapas sugerentes”, que destacaban aquellos puntos que quería resaltar, eliminar o atenuar (Dorpalen, 1942).

Haushofer (1975), con su doctorado en geografía y experiencia en historia militar, fue el decano de la geopolítica alemana. Según Livezey (1991), estaba en deuda con Mahan por la vinculación de la geografía de este último con el poder, aunque se convertiría en un discípulo del enfoque del poder terrestre de Mackinder y un partidario del concepto de *heartland*.<sup>22</sup> Al igual que Mackinder, Haushofer marginó un poco al hemisferio occidental al ubicarlo en ambos extremos de sus mapas mundiales; su gran dependencia de Mackinder incluso aumentó la importancia del geógrafo británico, que no era muy conocido fuera de su campo académico.

Haushofer sería originalmente presentado a Hitler por Rudolf Hess, quien fue su ayudante de campo durante la Primera Guerra Mundial y, posteriormente, su alumno en geopolítica en la Universidad de Munich. A partir de aquel momento, Haushofer se convertiría en la fuerza impulsora detrás de la teoría del *lebensraum*, convirtiéndose en un tema persistente de Hitler. Haushofer tomaría prestado el concepto de Ratzel (quien era amigo íntimo de su padre), al ser influenciado por la idea de que las fronteras entre los Estados eran cambiantes porque algunos países se expandían. Haushofer observó más tarde que “la supervivencia de los pequeños Estados es un claro signo de estancamiento político-mundial. La absorción, por otro lado, indica vida y desarrollo” (Dorpalen, 1942, pp. 64-65). En condiscordanza con Ratzel, describiría las fronteras como “organismos biológicos estatales”, que

---

22 Haushofer enfatizó que el poder terrestre sería la clave para contrarrestar la debilidad de Alemania en el poder marítimo, aunque también abogaría por el fortalecimiento de la marina alemana.

vigorizaban “la piel y otros órganos protectores, al estilo del cuerpo humano” (Dorpalen, 1942, p. 208).

Haushofer también distinguiría entre límites políticos y militares; afirmaría que los primeros se aplicaban al territorio de un grupo cultural cohesivo, mientras que los segundos a la profundidad defensiva necesaria para proteger a la patria del bombardeo enemigo; las fronteras militares, por lo tanto, debían extenderse más allá de las fronteras políticas. Haushofer relacionaría el *lebensraum* con las circunstancias históricas de Alemania después de la Primera Guerra Mundial, pues consideraba que el antídoto a la derrota de Alemania era recurrir a la geopolítica, para corregir las inequidades percibidas en Versalles. Haushofer culparía, en parte, a los cartógrafos estadounidenses por los términos de un tratado que había truncado a su país, y abogó por una Alemania más grande. El geógrafo alemán sostendría que el *lebensraum* debía adquirirse para la protección alemana en un entorno hostil y que la geopolítica debería ser el medio para afirmar la conciencia geográfica del Estado. Haushofer recomendó que Alemania publicitase el *lebensraum* como una necesidad natural inevitable, debido a que la población superaba la producción de alimentos. En este sentido, señalaba la anexión de Japón a Corea como un modelo apropiado para Alemania<sup>23</sup> (Dorpalen, 1942).

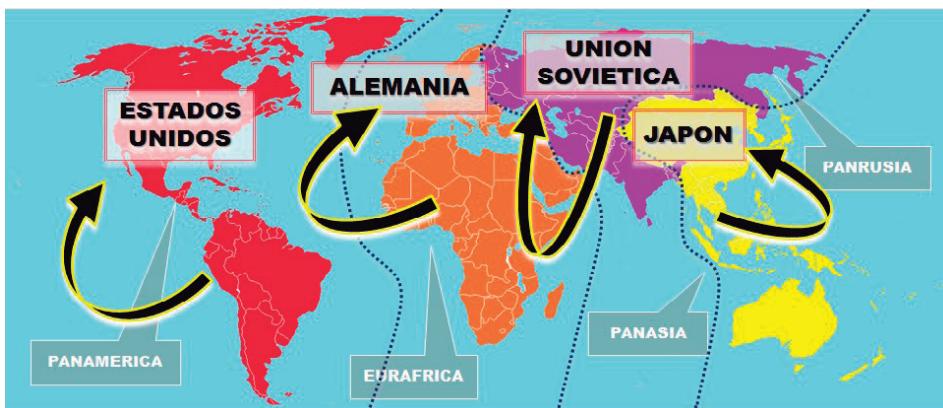
Haushofer defendió una coalición de la Unión Soviética, Japón y Alemania, y elogió el Pacto nazi-soviético de 1939. Desde su perspectiva del *heartland*, la acción ofensiva procedía del centro, razón por las cual Alemania debía alinearse con los soviéticos, bien como resultado de un tratado o, como sucedería en 1941, “por medio de una invasión de Genghiz Khan a la inversa” (Harrison, 1944, p. 33). Lo anterior, con base en la creencia de que Alemania tenía que evitar una guerra en dos frentes, la causa principal de la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial. Haushofer favorecería la expansión alemana, pero, a diferencia de Hitler, no miraría a Gran Bretaña como un potencial aliado; además, su principal preocupación era el territorio y no los temas de raza o antisemitismo.<sup>24</sup>

---

23 Japón siempre fue crítico para el análisis geopolítico de Haushofer. En 1908, como joven oficial, Haushofer fue enviado a Tokio para estudiar la organización del ejército japonés. Camino al archipiélago nipón, quedó impresionado con la logística que disfrutaba Gran Bretaña y llegó a comprender que el poder naval de Gran Bretaña y Japón podrían ser equilibrados militarmente por Alemania, si estuviera alineado con Rusia. Curiosamente, desde un ángulo diferente, Mackinder había considerado la posible colaboración ruso-alemana como una amenaza para Gran Bretaña. Al llegar a Japón, en 1909, fue testigo del proceso de anexión de Corea, que le ayudaría a cristalizar su pensamiento sobre la relación entre la geopolítica y el *lebensraum*. Haushofer escribiría su tesis doctoral sobre el desarrollo de un imperio japonés en Asia, posteriormente ejerció presión para que su país se uniera a Japón en el Pacto Anti-Comintern de 1936.

24 Por supuesto, Hitler abordaría la política internacional desde una perspectiva étnica y no respaldó la geopolítica basada únicamente en la geografía.

A medida que avanzaba la guerra, Haushofer se daría cuenta de que el énfasis horizontal de los mapas, fomentado por las proyecciones de Mercator, ya no era relevante. La Unión Soviética estaba buscando acceso al Océano Índico y Estados Unidos estaba incluyendo a Sudamérica dentro de su esfera de influencia, por lo que la edad de la verticalidad parecía haber llegado (O'Loughlin y Van der Wusten, 1990). Tal perspectiva estaría en sintonía con la visión de Haushofer de un mundo compuesto por pan-regiones, en lugar de continentes; a lo largo de las décadas de los veinte y los treinta, sostuvo que había cuatro zonas básicas configuradas longitudinalmente, cada una dominada por una potencia: 1) Alemania en la pan-región de Euráfrica, 2) Japón en Panasia; 3) Estados Unidos en la región panamericana; y 4) Unión Soviética en Panrusia (figura 11).



**Figura 11.** El mundo según Haushofer.

Fuente: elaboración propia con base en Haushofer (1975).

Debido a Haushofer, la geopolítica llegaría a ser considerada una disciplina alemana vinculada al nazismo; además, “el enfoque en la ubicación geográfica se había desplazado a uno de la ampliación del Estado, y las nociones metafísicas de Haushofer terminarían alejando a la geopolítica de la corriente principal de las ciencias sociales” (Spykman, 1944, p. 7). A pesar de que la geopolítica y el totalitarismo habían formado una asociación profana, Haushofer sería menos determinista que Hitler en relación con la geopolítica, ya que argumentaba que el 75% de la historia podía explicarse por la iniciativa humana, y no necesariamente por la geografía. Italia también utilizaría la geopolítica en el diseño de su gran estrategia, como se demostraría con la puesta en circulación de la revista italiana *Geopolitica*, en 1939. Además, hubo numerosos contactos entre exponentes de la escuela geopolítica alemana e italiana, como lo atestiguaba Haushofer en calidad de

miembro del consejo editorial de la revista *Geopolítica*. El primer ministro Benito Mussolini representaría a Italia como el heredero del Imperio romano, y tenía mapas de mármol de este y de la Italia contemporánea colocados al lado de las principales carreteras.

El contexto geopolítico primario para el expansionismo italiano fue con referencia a África, a la cual la revista italiana *Geopolítica* se refería con frecuencia bajo el término de “Euráfrica”. África sería vista como un área rica en recursos y los mapas italianos representarían ese continente como uno estratégicamente orientado a lo largo de un eje norte-sur que lo conectaría con Europa; se utilizaron flechas y líneas negras para enfatizar esta perspectiva y para demostrar el aislamiento de África a lo largo de un eje este-oeste. La clave del vínculo de África con Europa sería Libia, que ya estaba bajo control italiano durante la Segunda Guerra Mundial; los cartógrafos de Mussolini desplegarían así hipotéticas líneas ferroviarias y redes hidroeléctricas que se extendían desde África hasta Italia, a través de Libia. Un vínculo geopolítico tan fuerte entre África y Europa, construido sobre la relación de Libia con Italia, se presentaría junto con la afirmación de que “el Mediterráneo era un mar italiano que servía como *spazio-vitale*” (Gambi, 1994, p. 89-90).

La geopolítica también se desarrollaría en Japón durante la década de los veinte y sus teorías se utilizarían para justificar en 1932 la invasión de *Manchukuo* (Manchuria), así como el establecimiento de una esfera de mayor prosperidad en Asia Oriental. Kjellen y Haushofer serían una influencia importante en los japoneses, particularmente cuando el enfoque panregional de Haushofer reconocía a Japón como el poder dominante en el Lejano Oriente; en consecuencia, los japoneses pedirían un “derecho a vivir” relacionado con el expansionismo en la búsqueda de materias primas en el continente asiático (Blakeslee, 1933).

Desde el principio, el pensamiento geopolítico estaría orientado a la estrategia, ya que se asumía que los factores geográficos determinaban el comportamiento de los Estados durante largos períodos de tiempo y, por lo tanto, podían aprovecharse para la formulación de una estrategia durante décadas. En el periodo entreguerras, esta expansión del horizonte estratégico se reflejaría en el nuevo concepto de gran estrategia. Después del estallido de la Segunda Guerra Mundial el término fue adoptado por los estrategas estadounidenses, en particular por Edward Mead Earle, cuyos pensamientos sobre la gran estrategia siguieron siendo influyentes en las próximas décadas. Otro defensor de la gran estrategia estadounidense en tiempos de guerra fue Spykman (1942), quien argumentaría que el control sobre el *rimland* euroasiático decidiría el destino de la política mundial; la advertencia de Spykman (1944) se convertiría en la base de una política estadounidense en

seguridad y defensa, así como en una gran estrategia norteamericana inspirada en una percepción geopolítica del mundo.

La Guerra Fría se constituiría como una lucha global con dinámicas geopolíticas regionales específicas; en efecto, Stalin instalaría líderes comunistas en los Estados recientemente liberados del este de Europa e integraría esos Estados en un sistema de alianzas liderado por una política soviética motivada tanto por la geopolítica como por la ideología. Ello inspiraría el desarrollo de la doctrina estratégica de contención por parte de los Estados Unidos (véase el capítulo IV), que aplicaría de manera similar una justificación geopolítica al enfoque ideológico de la Guerra Fría, hasta la desaparición de la Unión Soviética en 1991. Empero, dada la situación global de la Guerra Fría y su horizonte estratégico a largo plazo, podría parecer sorprendente que los conceptos en geopolítica y gran estrategia no fueran de ninguna manera los principios centrales del pensamiento estratégico durante la Guerra Fría y quedaran en desuso hasta la década de los setenta.

Como ya se había comentado, aparte de la asociación de geopolítica con la ideología nazi, el inicio de la carrera de armamentos nucleares entre la Unión Soviética y los Estados Unidos parecía eliminar el factor geográfico de la política mundial. A medida que ambos actores desarrollaban sistemas de misiles balísticos intercontinentales capaces de destruir las ciudades del adversario en cuestión de horas, una gran estrategia basada en consideraciones geopolíticas, como la diferencia entre el poder terrestre y el poder marítimo parecía obsoleta. De hecho, la política de disuasión (la base de la estrategia militar de los Estados Unidos durante la Guerra Fría) no tendría relación alguna con el razonamiento geopolítico, ya que se basaba exclusivamente en superar la inversión en defensa de la Unión Soviética y en expandir las capacidades nucleares y convencionales para disuadir a los soviéticos a no emplear sus propias armas nucleares.

Sin embargo, para la década de los setenta, a medida que la carga económica de la carrera armamentista nuclear comenzó a hacer mella en los Estados Unidos, a pesar de que parecía que la Unión Soviética se convertiría en la potencia militar dominante del sistema internacional, la geopolítica terminaría siendo nuevamente apreciada en los más altos círculos políticos de los Estados Unidos. Este renacimiento se asociaría con Kissinger (1957) y Brzezinski (1986), dos figuras influyentes en los Estados Unidos; ambos abogarían por alejarse del estancamiento bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética hacia un orden multipolar más dinámico, a través de un mayor compromiso con la China comunista, que una década antes se había distanciado de la Unión Soviética por diferencias en la doctrina comunista. Un acercamiento sino-estadounidense tendría como finalidad debilitar el control

de la Unión Soviética sobre Eurasia y, sobre todo, evitar que las relaciones entre los dos países comunistas se restablecieran.

### 3.3 La geopolítica y gran estrategia contemporánea

La geopolítica y la gran estrategia, como instrumentos para el arte de gobernar, surgirían por primera vez en un contexto histórico caracterizado por el declive de un poder hegemónico y el surgimiento de nuevos rivales. En este orden de ideas, se presentarían paralelos entre la situación del Imperio británico a finales del siglo XX y la posición global de los Estados Unidos en la actualidad. Si bien el periodo de primacía global que disfrutaría los Estados Unidos después de la Guerra Fría podría no haber llegado a su fin todavía, sí se estarían produciendo cambios globales que harían pensar que la *Pax americana* estaría por terminar; y como en el caso del Imperio británico, ello se debería al relativo declive económico estadounidense, así como al inexorable auge económico de China. En efecto, esta redistribución de la riqueza global desde Occidente hacia las economías emergentes del sur global no tendría precedentes en la era moderna y las consecuencias de este cambio estarían comenzando a afectar la política internacional, como lo atestigua la presente guerra comercial entre Estados Unidos y China.

El imperativo geopolítico de asegurar recursos naturales para una economía en expansión estaría impulsando el nuevo acercamiento global de China, si se toma en cuenta que es pobre en recursos energéticos, hoy por hoy, China sería el segundo consumidor más grande de petróleo en el mundo y su demanda de gas estaría aumentando rápidamente (Ardila Castro y Rodríguez, 2018). En consecuencia, la presencia de China en regiones como Oriente Medio y América del Sur, y su creciente relación energética con países como Rusia o Venezuela, tendría implicaciones geopolíticas más amplias para los intereses nacionales de ciertos Estados, como el colombiano, ya que daría un nuevo impulso a un grupo de actores regionales que Estados Unidos ha estado tratando de aislar, como Corea del Norte, Siria, Irán y Venezuela. Además, la dependencia actual de China de la energía suministrada a través de las rutas marítimas controladas por los Estados Unidos estaría generando tensiones por los conflictos territoriales en el Mar de China Meridional y el Caribe. No obstante, y a diferencia de la Alemania de 1890, ni China ni Rusia estarían desafiando directamente a los Estados Unidos en términos militares, al menos no todavía. Sin embargo, Rusia estaría comprometida actualmente con un ambicioso programa de modernización militar, mientras China estaría incrementando su inversión en defensa en dos dígitos cada año. Y como lo demuestra el enfrentamiento de Rusia con Occidente sobre Ucrania y la postura de China en

el Mar del Sur de China, ambos estarían, cada vez más, dispuestos a desafiar las órdenes de seguridad regional sostenidas por los Estados Unidos y sus aliados.

En este complejo entorno estratégico, varios comentaristas estadounidenses han argumentado que los Estados Unidos sufrirían de exceso de “capacidad imperial”, un término acuñado por Kennedy (1988) para describir una situación en la que los presupuestos excesivos de defensa socavarían la prosperidad de un país y, como resultado, lo debilitarían internacionalmente. Al mismo tiempo, la naturaleza divergente de las amenazas reales y potenciales presentadas por el crimen y el terrorismo transnacional, y la reactivación de la competencia geopolítica, significaría que cada vez más habría que tomar difíciles decisiones sobre cómo invertir recursos limitados para satisfacer los intereses nacionales.

#### **4. Intereses nacionales vitales e imperativos geopolíticos**

La RAE le asigna desde el punto de vista semántico al término “interés” (derivado del latín *interesse* o importar), un significado de conveniencia o beneficio del orden moral o material (RAE, 2017). Es decir, un interés nacional se interpretaría como una situación de conveniencia o beneficio para el Estado, que identifica y representa las aspiraciones del conglomerado social, si se asume que tal Estado es integrado por una sola nación. Ahora bien, si a esa definición se le agrega el concepto “vital”, entendido como perteneciente o relativo a la vida (RAE, 2017), se obtendría que un *interés nacional vital* sería aquella situación o beneficio deseado por una nación, que se constituye en un elemento indispensable para la supervivencia del Estado.

Si se toma en cuenta lo anterior, se evidenciaría cómo un Estado enfrentaría un sinnúmero de dificultades para definir sus intereses nacionales, de tal forma que su población se sienta identificada y apoye al conductor político en el logro de los objetivos propuestos o históricos de la nación. Por esta razón, la Comisión para los Intereses Nacionales de los Estados Unidos (en adelante la Comisión), liderada por Allison y Blackwill (2000), jerarquizó los intereses nacionales en: intereses vitales, intereses extremadamente importantes, intereses importantes, e intereses menos importantes o secundarios. Para el caso de estudio de los intereses vitales de la nación, Allison y Blackwill (2000) los definieron como “condiciones que son estrechamente necesarias para salvaguardar y mejorar la supervivencia y el bienestar de los estadounidenses en una nación libre y segura” (p. 13), a lo que se agregaría que, para proteger los intereses nacionales vitales, Estados Unidos debería estar preparado para comprometerse a luchar, incluso si tiene que hacerlo unilateralmente

y sin la asistencia de aliados. Sin embargo, también menciona que el Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, en un trabajo que involucró a más de cien personas durante un año, definió solo un interés nacional vital: “proteger la integridad territorial de los Estados Unidos, incluyendo la prevención del uso de la fuerza en contra de su territorio” (Allison y Blackwill, 2000, p. 13).

En contraste, Allison y Blackwill (2000), mediante el trabajo realizado por la Comisión, definieron una lista de intereses nacionales para cada región del mundo, entre ellos varios intereses vitales. Lo que hace reflexionar sobre la ambigüedad de la definición, si se toma en cuenta que dos foros similares llegaron a conclusiones diferentes, incluso cuando algunos de los miembros de la Comisión para los Intereses Nacionales de los Estados Unidos también hacían parte del Consejo de Relaciones Exteriores, como es el caso de Condoleezza Rice, quien aparecía en ambas organizaciones. Salinas Reydet (s. f.), un capitán de fragata chileno, al abordar el tema de los intereses nacionales, manifiesta: “los intereses nacionales son aquellas tendencias más o menos vehementes que pretenden satisfacer las necesidades y aspiraciones del ser humano, tanto en forma individual como colectiva” (p. 1); además, cuando se trata de intereses nacionales vitales, un Estado-nación estaría dispuesto a realizar esfuerzos máximos e incluso a luchar con las armas. En este contexto, y tomando literalmente, los intereses nacionales vitales en Colombia podrían estar definidos en el Artículo 217 de la Constitución Nacional, en el cual se define la función de las Fuerzas Militares colombianas.

Frankel (1970) y Burchill (2005) presentan un análisis histórico de la evolución del concepto de intereses nacionales, lo que permite visualizar cómo diferentes corrientes ideológicas han interpretado el concepto de interés nacional. Frankel (1970) afirma que la definición de interés nacional dependería de muchos factores, pero en especial de la posición que adopte una persona entre varios pares de extremos, como: altruista-egoísta (ideales versus interés propio; idealistas versus realistas; objetivos a corto y largo plazo; liberal o conservador; tradicional o innovador; entre otros. En otras palabras, afirma que no existe una definición que pueda describir el concepto de interés nacional que identifique a la comunidad científica y mucho menos a las personas del común; sin embargo, propone una clasificación de intereses nacionales, entre objetivos y subjetivos.

Para Frankel (1970), los *intereses nacionales objetivos* serían aquellos que representan las aspiraciones de la nación y que comprenderían factores como historia, geografía, límites, recursos, así como metas a largo plazo o permanentes; o, como menciona Burchill (2005), “aquellos que están relacionados con el objetivo final de la política exterior de un Estado-nación, independientes, pero que pueden ser

descubiertos por los responsables de la política mediante un análisis sistemático” (p. 3). Por su parte, los *intereses nacionales subjetivos* serían aquellos que se dan en el nivel operacional, es decir, los definidos por el conductor político del momento, algunas veces polémicos y en la mayoría de los casos asociados a objetivos a corto plazo (Frankel, 1970). Para Burchill (2005), “estos intereses son basados en la interpretación, y están sujetos a cambios de la misma forma que el gobierno cambia” (p. 3).

Sin embargo, para llegar a esta clasificación de intereses nacionales objetivos y subjetivos, Frankel (1970) y Burchill (2005) realizan una revisión literaria acerca de cómo ha evolucionado el concepto de interés nacional. Por consiguiente, Burchill (2005) cita a Beard (1934), quien determina que:

Las primeras afirmaciones hechas en nombre del interés nacional se realizaron en la Italia del siglo XVI e Inglaterra del siglo XVII, cuando la “Razón del Estado” (*raison d'état*), los “Intereses Dinásticos” y la “Voluntad del Soberano”, comenzaron a perder su eficiencia y fueron reemplazados por un término que refleja con mayor precisión los cambios que se estaban produciendo en la diplomacia política. (Beard, 1934, pp. 21-26)

Burchill (2005) afirma que la importancia de la investigación realizada por Beard (1934) radicaba en ubicar espacial y temporalmente el surgimiento del término ‘interés nacional’ en coincidencia con el nacimiento del Estado-nación, en una clara referencia al Tratado de Westfalia de 1648, que daría origen al sistema internacional y a la figura del Estado soberano con fronteras fijas, como su actor principal, “el cual ha probado ser la mejor organización para mantener la paz interna y promover el bienestar económico” (Waltz, 2000, p. 51). En la investigación histórica de Beard (1934) se ubica el concepto de “razón del estado” (*raison d'état*) en la Italia del siglo XVI, fuertemente asociado a Nicolás Maquiavelo. Esta doctrina “invoca la separación del poder y la ética y, por lo tanto, un conflicto proporcional entre ellos” (Burchill, 2005, p. 18). En el mismo sentido se expresa Wight (1986) cuando manifiesta que la doctrina en cuestión implica “que los estadistas no pueden ser guiados en los asuntos públicos por la misma moralidad que respetarían en su vida privada, justificando acciones inescrupulosas en defensa del interés público” (p. 29). En el mismo sentido se expresó Treitschke (1916) al señalar que “los moralistas primero deben reconocer que el Estado no debe ser juzgado por los estándares que aplican a los individuos, sino por aquellos que aplican a su propia naturaleza y sus fines” (p. 99), en una posición claramente realista en la que se demuestra cómo el significado de interés nacional depende de la posición que tome la persona entre varios pares de extremos (realista versus idealista, entre otros).

La tradición realista evolucionó en dos corrientes principales, los clásicos y los neorrealistas. Para Morgenthau (1952), el principal interés de un Estado debe ser el de proteger su identidad física, política y cultural de las intromisiones o abusos de otras naciones. Por consiguiente, el objetivo de los Estados sería la acumulación de poder absoluto, en lo que se ha denominado un sistema de suma cero, es decir, que lo que un actor gana el otro lo pierde, con el fin de lograr un equilibrio en la balanza de poder. Por ello, los intereses nacionales del Estado serían independientes de las interacciones que suceden dentro del sistema internacional y se someterían al estatus de poder del Estado-nación. Por otra parte, Waltz (2000) establecería que los intereses del Estado son, en gran medida, definidos por la influencia del sistema internacional que busca la seguridad colectiva, la cual puede ser obtenida mediante el poder relativo a través de la cooperación. O como lo expone Donnelly (2000), “las preferencias de los Estados generadas internamente compiten con las amenazas generadas por la anarquía, lo que lleva a una redefinición del interés nacional” (p. 153); de esta manera enfatiza la dependencia de los intereses nacionales a las realidades vividas por los Estados en la interacción dentro del sistema internacional, en donde los objetivos permanentes u objetivos presentados por Frankel (1970) perderían vigencia, lo que deja su definición a la subjetividad de los encargados de establecer la política exterior del Estado.

Por lo tanto, el enfoque neorrealista se aproxima al concepto liberal de interés nacional, que se basa en una participación mínima del Estado y el libre comercio, lo que favorece los intereses de los individuos y, por ende, los de la comunidad por acción de “la mano invisible” (Burchill, 2005, p. 130). Pero igual que los realistas, entre los idealistas también existiría una división a la hora de abordar el concepto de interés nacional; en resumen, Burchill (2005) señalaría que:

Los liberales creían que los intereses nacionales deberían centrarse en la búsqueda de la paz, una armonía entre las naciones. Esto solo podría realizarse reemplazando la diplomacia del equilibrio de poder con los acuerdos de seguridad colectiva. Los realistas, por otro lado, creían que los intereses nacionales deberían tener una preocupación más estrecha por el poder —el poder nacional— y que la paz sería un subproducto secundario de un equilibrio de poder entre los Estados, no una búsqueda principal en sí misma. (p. 125)

En contraste, para Marx no existiría el interés nacional *per se* (Burchill, 2005). En cambio, hay intereses de clases enmascarados, como el interés general de la comunidad, situaciones que solo terminarán con la desaparición del capitalismo. Estas apreciaciones de Marx serían el elemento esencial para aquellos que se oponen al concepto de interés nacional argumentando que dicho interés representa los

objetivos de las élites (burguesía) con capacidad de influenciar el sistema político, para la definición de los intereses en el nivel operacional o subjetivo. Los marxistas centrarían su pensamiento en la búsqueda del bien común mediante la eliminación de las clases sociales; así mismo, humanistas con ideas kantianas creerían en la integración a partir de los intereses comunes del individuo (lazos sociales) y la obligación de los Estados de velar por los intereses de sus nacionales sin olvidar un deber superior con la humanidad sin límites territoriales o ideológicos. Sin embargo, sería difícil identificar un Estado que en la práctica priorice los intereses de otro Estado, como es el caso de la Unión Europea, que si bien en la retórica se identifica con ideales altruistas kantianos, en la práctica no ha logrado poner de acuerdo a sus Estados miembros sobre cómo dar solución a la crisis migratoria originada por el conflicto en Siria, y que según el Secretario General de la ONU, Antonio Gutiérrez (2018), “desde marzo de 2011, se estima que 5 millones de personas se han refugiado en otros países, mientras 6 millones se han desplazado dentro del territorio sirio”, sin que hasta la fecha se logre una respuesta coordinada y unánime por parte de los países comprometidos.

Por su parte, la tradición de la escuela inglesa se identifica con la siguiente afirmación: “aunque los Estados soberanos carecen de un gobierno común, no están en una condición de anarquía” (Bull, 2000, pp. 3-4), lo que quiere decir que aceptan la existencia de reglas e instituciones que rigen el sistema internacional, sin renunciar a la soberanía y al principio de autodeterminación de los pueblos (Naciones Unidas, 1945). Tomando una posición media entre el realismo y el idealismo, que Wigth (1991) identifica como racionalismo, la escuela inglesa evita la clasificación objetiva de intereses nacionales desarrollada por Frankel (1970) y se enfoca, por el contrario, en el nivel subjetivo, aunque estos no dependen solo del gobierno de turno, sino también de otros actores. El esfuerzo por ampliar la forma en que los Estados conciben sus intereses para incluir las necesidades de los demás, es claramente un proceso lento que se lleva a cabo durante muchos años; en ese sentido, los intereses nacionales de la escuela inglesa no son objetivos, sino que se negocian subjetivamente a través del diálogo y el consenso final (Burchill, 2005, p. 184).

Por ende, se podría concluir que no existe una definición que agrupe a las tradiciones teóricas en el ámbito de la política exterior y las relaciones internacionales; por tal motivo, para este caso se acogería parcialmente la clasificación objetiva y subjetiva de los intereses del Estado-nación planteada por Frankel (1970), con énfasis en que los intereses nacionales definidos por el Estado deberían representar los intereses de la población, por considerar a esta como elemento constituyente del ente jurídico (Estado), tal y como se definió en la Séptima Conferencia

Internacional Americana (1933), sin importar que se trate de un Estado unitario o plurinacional, de acuerdo con el concepto de Mariaca (2018). Por consiguiente, los intereses nacionales no serían, en su filosofía, los intereses de un grupo particular de la sociedad. Por tal motivo, estos se deberían definir mediante el análisis de diferentes factores históricos, geográficos, limítrofes, de recursos y de tamaño, sin abandonar los aportes de tradiciones teóricas como el racionalismo, basado en el pensamiento de Hugo Grocio.

Al ubicar un punto intermedio en la definición de los intereses nacionales entre realistas e idealistas, se permite unificar la población alrededor de objetivos comunes y se evitan planteamientos inflexibles que dificulten el progreso del Estado en el sistema internacional. Sin embargo, sería necesario determinar un número limitado de intereses nacionales objetivos con características relativas, es decir, que solo se modificarán ante la presencia de condiciones excepcionales que provoquen una situación ventajosa para el Estado, o evitar una pérdida superior, de tal forma que se justifique una variación en los objetivos del Estado-nación; en cuanto a los objetivos o intereses de nivel subjetivo, corresponde al gobernante de turno plantearlos en su programa de gobierno y su plan de desarrollo, que han sido apoyados por el ciudadano mediante el voto, para el caso de las democracias.

Entonces, el reto para el Estado se centraría en cómo determinar ese listado limitado de intereses nacionales objetivos, que para este capítulo se denominarían *intereses nacionales vitales* (INV), indispensables para la supervivencia del Estado y por los cuales la población estaría dispuesta a comprometer los elementos del poder nacional (político, económico, militar, diplomático, entre otros). Es importante señalar que los INV, al ser permanentes y de largo plazo, incluirían aquellos intereses condicionados por la geografía, que por su propia naturaleza no mutarían significativamente en el tiempo; a dichos INV se les denominaría *imperativos geopolíticos*, entendidos como “las necesidades estratégicas que un país debe perseguir si quiere lograr su propia seguridad y éxito en el plano regional o mundial; estos son ‘caminos’ no ideológicos, determinados por la geografía de un país y la de sus vecinos” (Álvarez, 2017b, p. 373).

## 5.1 Los inv de una gran potencia: Estados Unidos

En el año 2000, la Comisión para los Intereses Nacionales de los Estados Unidos decidiría analizar cuáles eran los intereses nacionales del Estado norteamericano, con el fin de visualizar y priorizar el uso de las capacidades de poder en la conducción de la política internacional de los Estados Unidos, con el objetivo de mantener el estatus de gran potencia en el sistema internacional (Allison

y Blackwill, 2000). La Comisión analizó por qué después del fin de la Guerra Fría no existía un objetivo claro para conducir la política exterior del Estado más poderoso del mundo; y la respuesta sería contundente, ya que, según los hallazgos, no existía un INV definido como habría existido entre 1945 y 1989: “contener la expansión del comunismo soviético en todo el mundo” (Allison y Blackwill, 2000, p. 1). Lo que hace reflexionar sobre el por qué a un Estado hegemónico le resultaría difícil puntualizar cuáles son sus intereses nacionales, si se toma en consideración que definir los intereses nacionales debería ser una prioridad para cualquier Estado-nación. Sin embargo, su identificación no es una tarea fácil, incluso para las grandes potencias (Rice, 2000), por lo que se podría afirmar que la identificación de los intereses nacionales para cualquier Estado, con muchas más limitaciones económicas, políticas y militares que la de una gran potencia, debería suponer un esfuerzo mayor.

Estados Unidos plantearía sus intereses nacionales en términos de política exterior, lo que resulta entendible para un Estado hegemónico, en el que su seguridad dependería del poder que ostente en relación con los demás (Bull, 2012), y en donde los intereses comunes con otros Estados podrían estructurar alianzas y coaliciones. Sin embargo, en el actual sistema internacional sería difícil apegarse a los planteamientos del realismo puro, ya que los Estados-nación no son los únicos actores que intervienen en el desarrollo de las relaciones internacionales, y su interdependencia va más allá de lo que se puede apreciar a simple vista. Además, los intereses nacionales de los Estados variarían de acuerdo con su nivel de influencia y a su momento histórico; es decir, no serían principios inmutables que guíen a un Estado, por lo que los intereses nacionales requerirían revisiones y ajustes de acuerdo con el devenir histórico y las capacidades del Estado.

En este orden de ideas, la Comisión identificaría una jerarquía de intereses nacionales estadounidenses de la siguiente manera: “intereses vitales, intereses extremadamente importantes, intereses importantes e intereses menos importantes o secundarios” (Allison y Blackwill, 2000, p. 2). En cuanto a los INV, la Comisión identificó una lista limitada de cinco intereses: 1) prevenir, disuadir y reducir la amenaza de ataques con armas nucleares, biológicas y químicas contra los Estados Unidos o sus fuerzas militares en el exterior; 2) garantizar la supervivencia de los aliados de los Estados Unidos y su cooperación activa en la configuración de un sistema internacional en el que se pueda prosperar; 3) prevenir el surgimiento de grandes potencias hostiles o Estados fallidos en las fronteras de los Estados Unidos; 4) garantizar la viabilidad y estabilidad de los principales sistemas mundiales (comercio, mercados financieros, suministro de energía y medio ambiente); y 5)

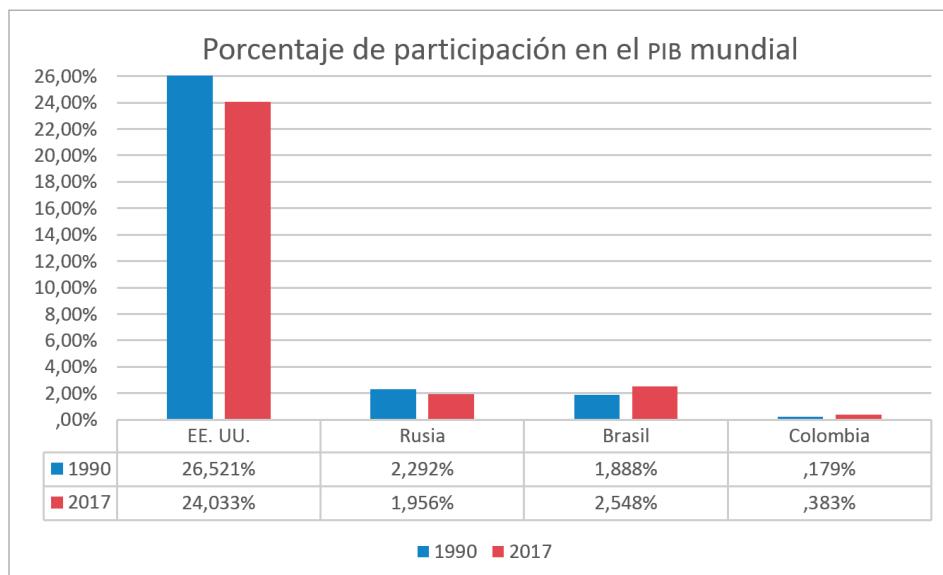
establecer relaciones productivas, consistentes con los intereses nacionales estadounidenses, con Estados que puedan convertirse en adversarios estratégicos, como, por ejemplo, China y Rusia.

En contraste, el Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos habría concluido que Washington solo tenía un interés vital: “proteger la integridad territorial de los Estados Unidos, incluyendo la prevención del uso de la fuerza en contra de su territorio” (Allison y Blackwill, 2000, p. 13). Hecho interesante, si se tiene en cuenta que algunos de sus miembros también trabajaron en la comisión. Estos dos estudios realizados durante la misma época y con la participación de reconocidos actores de la política exterior de los Estados Unidos, permitirían desarrollar una revisión de su efectividad al contrastarlos con los hechos históricos de la primera década del siglo xxi. En efecto, el primer y más importante examen a la lista de INV sucedería el 11 de septiembre de 2001, con el ataque a las Torres Gemelas del *World Trade Center* en Nueva York, cuando la seguridad nacional de la potencia hegemónica se vería vulnerada; por lo que, en este sentido, se podría afirmar que el INV definido por el Consejo de Relaciones Exteriores cobró mayor relevancia, ya que no se logró la prevención del uso de la fuerza en contra del territorio de los Estados Unidos, a pesar de contar con la mayor cantidad de capacidades de poder (particularmente militares), en comparación con los demás miembros del sistema internacional.

En efecto, la infructuosa labor de los Estados Unidos en la protección de este INV ocasionó un giro dramático en la historia que ni los más experimentados teóricos lograron predecir, de este modo se da inicio a la guerra contra el terrorismo, que logaría un apoyo significativo por parte de la comunidad internacional, bien por convicción o por el enorme poder ostentado por los Estados Unidos; como lo manifiesta Nye (2003) “con los Estados Unidos representando casi la mitad de los gastos militares del mundo, no hay coalición que pueda compensar para crear un equilibrio de poder militar tradicional” (p. 1). Después de 16 años del 11-S, los Estados Unidos realizarían, en diciembre de 2017, una nueva revisión de su estrategia de seguridad nacional, en la cual el presidente Donald Trump centraría su política exterior en la filosofía de “los Estados Unidos Primero”, como lo expresa en su mensaje introductorio a la “Estrategia de Seguridad Nacional” (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2017).

Una de las mayores preocupaciones del actual presidente de los Estados Unidos sería la disminución del poder militar y económico del Estado norteamericano y, por ende, de la capacidad de influencia en el sistema internacional en favor de otros adversarios estratégicos, bajo la perspectiva de un “juego de suma cero”

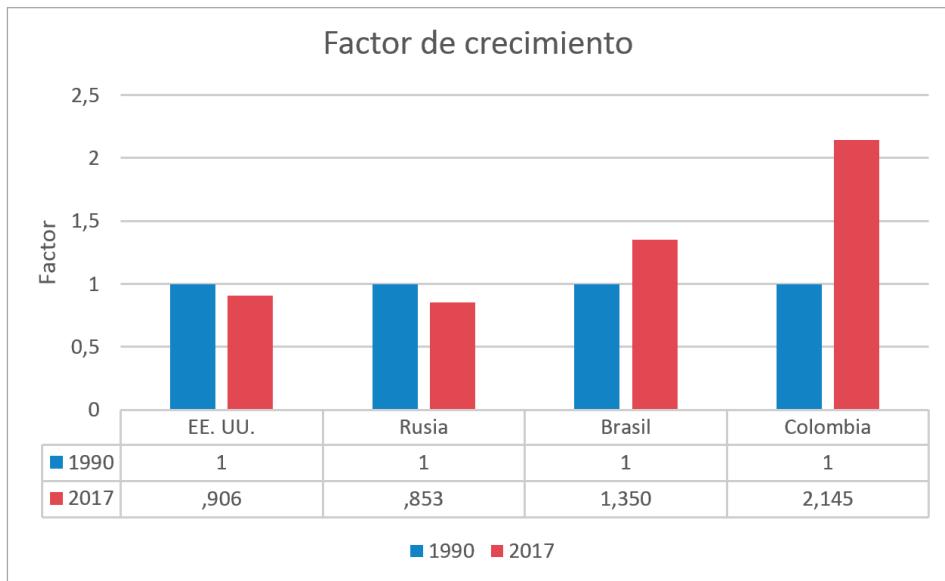
(el poder que pierde la potencia se distribuiría entre otros actores); y uno de los factores esenciales sería la disminución de la participación de los Estados Unidos en su contribución al PIB Global (figura 12), que para la década de los sesenta llegó a ser del 40%, en los noventa del 26,5% y en el 2017 del 24%. Por consiguiente, la administración Trump adoptaría medidas proteccionistas, mediante la imposición de aranceles a ciertas importaciones que, a juicio de la administración actual, pondrían en riesgo la seguridad nacional de los Estados Unidos.



**Figura 12.** Porcentaje de Participación en el PIB Mundial.  
Fuente: elaboración propia, con base en Banco Mundial (2018).

A pesar de todo, en especial de las críticas por la imposición de medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos, algunos olvidarían que Adam Smith estableció dos casos en los cuales el libre comercio debía ser restringido o controlado por el Estado (Burchill, 2005): 1) cuando se necesita algún tipo particular de industria para la defensa nacional; y 2) cuando otro Estado impone un impuesto parecido sobre un producto similar. En la figura 13, en la que se ilustraría el factor de crecimiento de participación en el porcentaje del PIB mundial, se evidencia cómo la participación de Estados Unidos y la de Rusia se redujeron significativamente, mientras que Brasil y Colombia lograron un aumento en su contribución al 100% del PIB mundial. Para el caso de Brasil, el aumento fue del 35% con relación a su participación en 1990, multiplicándose por un factor de 1,35; en el caso de Colombia, su aumento en la participación es más significativo con respecto a

su contribución en la década de los noventa, pasando de un 0,2% a 0,4%, lo que significa que multiplicó su capacidad de influencia económica en el sistema internacional por un factor de 2,15.



**Figura 13.** Factor de crecimiento del porcentaje de participación en el PIB mundial.

Fuente: elaboración propia, con base en Banco Mundial (2018).

Es posible que estos análisis sobre la disminución de la capacidad de influencia económica en el sistema internacional fueron evaluados por el Gobierno de los Estados Unidos para el diseño de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en la cual se afirmaría que “los Estados Unidos poseen unas ventajas económicas, militares y tecnológicas incomparables. Pero para mantener estas ventajas, debemos proteger cuatro intereses nacionales vitales en este mundo competitivo” (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2017, p. 3). Esos cuatro INV recogerían aspectos objetivos y subjetivos de acuerdo con la clasificación de los intereses nacionales planteada por Frankel (1970); sin embargo, fueron diseñados por el gobierno de turno, por lo que, de acuerdo con el mismo autor, se deberían considerar como subjetivos u operacionales. A pesar de eso, estos cuatro INV contemplados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 serían: 1) proteger al pueblo estadounidense, la patria y el estilo de vida americano; 2) promover la prosperidad estadounidense; 3) conservar la paz a través de la fuerza; y 4) fomentar la influencia estadounidense. Como el mismo documento lo menciona: “esta es una estrategia

de principios realistas, guiada por resultados, no por ideología” (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2017, p. 1), por lo que no sorprende el énfasis que se da al fortalecimiento de las capacidades militares y a algunas medidas proteccionistas en el ámbito económico, como las recientes tarifas a las importaciones de acero y aluminio que han iniciado una guerra comercial con China, pero que sigue los preceptos del capitalismo pensado por Smith. Solo la historia dirá si mediante la aplicación de esta estrategia Estados Unidos consigue aumentar su nivel de seguridad y recuperar el nivel de influencia y participación en la economía mundial a través de una ventaja relativa en diferentes campos del poder, para garantizar el estilo de vida norteamericana y sus valores democráticos.

## 5.2 Los inv de una potencia media: Rusia

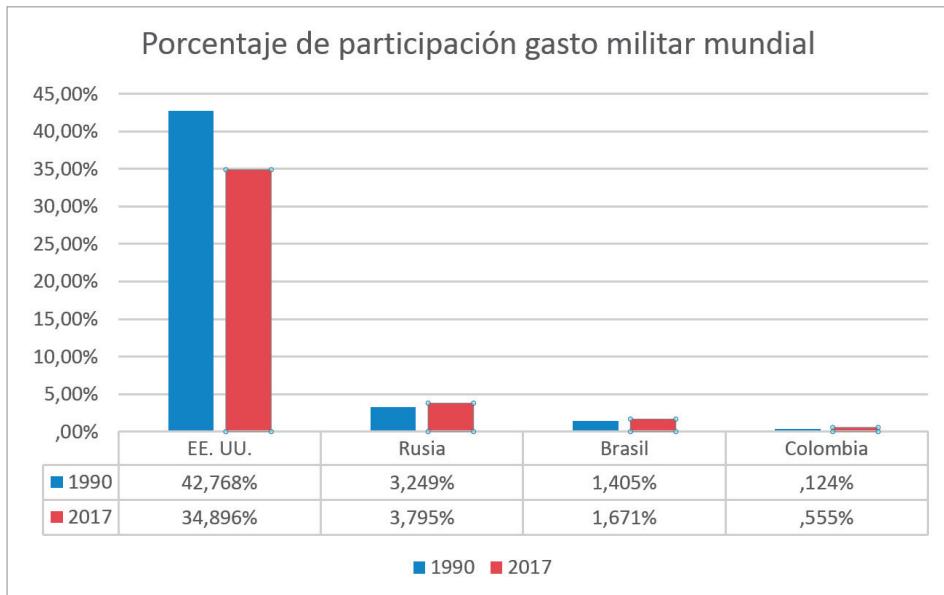
Aunque Rusia ha perdido participación en la economía mundial, como se evidenció en la información presentada en las figuras 12 y 13, al pasar de una contribución de 2,3% a una de 2% al PIB mundial, desde inicios de la década de los noventa hasta el presente, todavía ostentaría un nivel de influencia importante en el sistema mundial, debido a su posición privilegiada como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. La posición como miembro permanente en dicho consejo capacitaría a Rusia para apoyar o bloquear cualquier resolución del Consejo de Seguridad, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 27 de la Carta: “las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes” (Naciones Unidas, 1945, Num. III). Esto quiere decir que solo las decisiones de carácter administrativo estarían exentas de lo que comúnmente se conoce como derecho a veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo.

Se podría deducir que Rusia ya no es una gran potencia, pero aún puede influenciar el ámbito global como una potencia media:

No existen medios confiables para examinar el accionar de potencias, aunque se puede señalar que el contorno de una potencia regional es la región, como su nombre lo indica; mientras que la de una potencia media es mayor porque puede ascender al ámbito global. (Ardila, 2012, p. 297)

No obstante, su poder e influencia no solo se basa en las condiciones de privilegio en el sistema internacional, también en aspectos geopolíticos como su tamaño, ubicación y recursos naturales, en especial hidrocarburos, pues cuenta con las mayores reservas de gas natural del mundo y con una producción petrolífera

que llegó a once millones de barriles por día durante el 2017, lo que representa el 12% de la producción mundial (superado solamente por Estados Unidos y Arabia Saudita). Además de las anteriores consideraciones, se debería analizar el poder militar ruso como elemento fundamental en su influencia en el sistema internacional; a diferencia de Estados Unidos, Rusia ha incrementado su participación en el gasto militar mundial (figura 14). Sin embargo, su aporte al gasto militar aún no se acercaría al norteamericano, que corresponde a un tercio del total mundial.



**Figura 14.** Porcentaje de participación en el gasto militar mundial.  
Fuente: elaboración propia, con base en Banco Mundial (2018).

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, desarrollada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) de la Federación Rusa, identificaría los intereses que guiarían su política exterior. Con respecto a los intereses nacionales (no se efectúa la tradicional división entre “vitales” y “nacionales” que otros países utilizan para señalar cuando se estaría dispuesto a recurrir al uso de la fuerza), se especificarían los siguientes (Iglesias, 2016): 1) mantenimiento de la estabilidad política y social interna; 2) protección de la soberanía y la integridad territorial; 3) fortalecimiento del consenso nacional; 4) incremento de la calidad de vida; 5) preservación y desarrollo de la cultura; 6) mejora de la competitividad económica; 7) impulso del desarrollo demográfico. Al igual que los INV definidos por los Estados Unidos, estos incluirían aspectos objetivos y subjetivos, de acuerdo con lo teorizado por Frankel

(1970); además, son una actualización de los intereses definidos en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2009, en la cual se contemplaban solo tres objetivos a largo plazo (Morales, 2009): 1) desarrollar la democracia, la sociedad civil y la economía nacional; 2) proteger el sistema constitucional del país, la integridad territorial y la soberanía; 3) convertirse en una potencia mundial, orientada hacia mantener la estabilidad estratégica y las asociaciones mutuamente beneficiosas en un mundo multipolar.

Tanto en el 2009, con el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional a 2020, como en el 2015, con su revisión y actualización, Rusia deja ver su anhelo de recuperar el estatus de potencia que exteriorizó durante el periodo de Guerra Fría (Fernandez-Osorio, 2015). Sin embargo, en la actualización de sus intereses nacionales, en el 2015, se enfocaría más en el desarrollo y consolidación del Estado-nación en lo político, económico y social; realizando de esta manera un fortalecimiento al interior que le permita asegurar sus imperativos geopolíticos inmediatos, los cuales le permitirían el uso de sus ventajas geopolíticas como un territorio que ocupa el *heartland* del continente euroasiático. El gobierno ruso, tal vez consciente de una realidad geopolítica identificada por Mackinder, decidió orientar sus intereses objetivos a la consolidación del territorio más extenso del mundo, en medio de la preocupación por la contracción de su población que se ha reducido en 4 millones en las últimas dos décadas, hasta sumar 144 millones de habitantes (tan solo un 1,9% de la población mundial), en un país que cubre más de 16 millones de km<sup>2</sup>, correspondiente al 12,6% de la superficie terrestre (Banco Mundial, 2018). Motivo por el cual el impulso al desarrollo demográfico se convertiría en un interés nacional, tal y como lo identificó el Consejo de Seguridad Nacional en el 2015.<sup>25</sup>

### **5.3 Los inv de un aspirante a potencia regional: Brasil**

Analizando el contexto regional, sería imposible no analizar a Brasil, que a pesar de presentar unas profundas problemáticas sociales, se erige como la potencia regional por excelencia en términos económicos, políticos y militares (Ardila, 2012). Según Álvarez (2013), “el principal objetivo de la política brasileña es la

25 Es importante resaltar que el diseño de la Estrategia de Seguridad Nacional es responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional de Rusia, encabezado por el presidente de la república y 29 miembros del alto gobierno, entre ellos: el primer ministro, ministro de relaciones exteriores, presidente de la Cámara (Duma), ministro de defensa, director de inteligencia externa, el alcalde de Moscú, entre otros (El Kremlin, 2018). En consecuencia, el documento reúne una amplia gama de aportes de las diferentes ramas y elementos del poder nacional, incluso de la academia. En suma, trata de recoger el sentir nacional, al constituirse como un documento estratégico que sirva como elemento aglutinador del Estado , ver: Fernandez-Osorio, 2016.

consolidación de una hegemonía regional, por lo que establece cursos de acción con el propósito de establecer una clara supremacía sobre los demás Estados” (p. xx). En el aspecto militar, por tamaño en términos de efectivos y gasto de defensa, Brasil cuenta con las fuerzas militares más grandes de América del Sur (Red de Seguridad y Defensa, 2016); además, tiene una industria militar que ha influenciado el continente, con proyecciones a nivel mundial.

Sin embargo, no hay que desconocer que Brasil busca superar el ámbito regional y tiende a consolidarse como una potencia media. Evidencia de esto son las alianzas con Japón, Alemania e India (G-4) durante la administración de Ignacio Lula, con el fin de presionar al interior de la ONU, por un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad de esta organización internacional, hecho que, según Álvarez (2013), “terminó perdiendo relevancia por la inviabilidad de la propuesta ante un seguro veto por parte de Estados Unidos o China” (p. 52). A pesar de ello, Brasil aún mantiene su ideal de participar activamente en el sistema internacional, como se evidencia en su Política de Defensa Nacional vigente, que entre sus objetivos establece: “intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos de toma de decisiones internacionales” (Gobierno de Brasil, 2012). En el desarrollo del documento presentado por el Gobierno de Brasil (2012), en el que concentra la Política Nacional de Defensa (PND) y la Estrategia Nacional de Defensa (END), son adoptados los siguientes conceptos:

Seguridad es la condición que permite al país la preservación de la soberanía y de la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Defensa Nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. (Gobierno de Brasil, 2012, p. 12)

En este mismo documento se presentan once objetivos de la defensa nacional, que, de acuerdo con el documento, serían compatibles con la estructura político-estratégica del Estado para preservar la soberanía y los intereses nacionales. De la misma manera, define que la PND fija los objetivos de la Defensa Nacional y orienta al Estado sobre qué hacer para alcanzarlos, mientras que la END establece cómo debería lograrse dichos objetivos. Estos once objetivos serían los siguientes (Gobierno de Brasil, 2012, pp. 29-30): 1) garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial; 2) defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los

recursos brasileños en el exterior; 3) contribuir a la preservación de la cohesión y de la unidad nacional; 4) contribuir a la estabilidad regional; 5) contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; 6) intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos de toma de decisiones internacionales; 7) mantener las fuerzas armadas modernas, integradas, adiestradas y equilibradas, y con creciente profesionalización, operando de forma conjunta y adecuadamente desplegadas en el territorio nacional; 8) concientizar a la sociedad brasileña de la importancia de los asuntos de defensa del país; 9) desarrollar la industria nacional de defensa, orientada a la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables; 10) estructurar las Fuerzas Armadas en torno a las capacidades, dotándolas de personal y material compatibles con el planeamiento estratégico y operativo; y 11) desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional.

A los documentos de la PND y la END se sumaría el Libro Blanco de Defensa Nacional, como esclarecedores de las actividades de defensa nacional; es decir, con estos documentos Brasil pretendería estimular la discusión de la Seguridad y la Defensa en los diferentes ámbitos de la sociedad brasileña, como el Parlamento, la academia y la opinión pública en general. La importancia que el Estado brasileño le ha otorgado a estos documentos estaría representada en el hecho que dichos documentos tienen un origen legal y vinculante para el gobierno de turno. Además, los objetivos trazados por la PND y desarrollados por la END, serían una interpretación de los imperativos geopolíticos del Estado brasileño, los cuales fueron analizados por Álvarez (2013) de este modo: 1) proteger el litoral marítimo; 2) proyectarse hacia el interior; 3) controlar la cuenca del Río de la Plata; 4) contestar a la hegemonía del Atlántico Sur; 5) asegurar el frente amazónico. Aunque estos imperativos geopolíticos no se mencionarían literalmente en los documentos presentados oficialmente por el gobierno brasileño, sin duda alguna harían parte de las aspiraciones del Estado, es decir, representarían los intereses objetivos definidos por Frankel (1970). De ahí que, el concepto de “amazonas azul”, para referirse a espacios marítimos en el Atlántico que albergan recursos estratégicos y que cubren un área similar a la amazonía brasileña, se ha interiorizado en el vocabulario de dirigentes políticos y militares de acuerdo con su interés geopolítico de “proteger el litoral marítimo” (Álvarez, 2013).

En cuanto a la proyección hacia el interior y el control de la cuenca del río de la Plata, es una clara necesidad de controlar y desarrollar una zona interior del país ubicada al sur de la Amazonía, donde se encuentran grandes recursos naturales como el acuífero guaraní que “cubre un área superior a 1.200.000 km<sup>2</sup>” (Taina,

2016), es decir, un área superior al territorio continental colombiano. En esta zona también se encuentran las tierras fértiles indispensables para el sector primario brasileño, que requieren de la infraestructura y la garantía del control sobre el Río de la Plata para la dinamización de la economía del país, ya que el comercio marítimo se dificulta en las costas debido a la configuración física de esta (Álvarez, 2013). Estos dos intereses geopolíticos se entrelazan a la vez con la necesidad de “contestar a la hegemonía en el Atlántico Sur”, de tal forma que se garantice el control de las rutas marítimas, sin necesidad de estar a la sombra de la potencia marítima de turno en dicho espacio marítimo, de acuerdo con dos presupuestos del poder naval expuesto por Mahan (2000): 1) poner fin al aislacionismo; y 2) lograr nuevos mercados, lo que solo se puede lograr por medio del poder marítimo.

En cuanto a su aspiración de asegurar el frente amazónico, Brasil sería “el único Estado que presenta claras aspiraciones en la cuenca amazónica” (Álvarez, 2013), máxime cuando en el escenario internacional se escuchan calificativos como “el pulmón del mundo” para referirse a la extensa selva; algo que Brasil identificaría como una forma de disputar su soberanía en esta importante fuente de recursos naturales y extensa área geográfica que cubre cerca del 50% de territorio suramericano.

#### **5.4 Los inv de una potencia regional secundaria: Colombia**

En Colombia no se han definido con claridad los intereses nacionales, aunque existiría una aproximación en el Artículo 2 de la Constitución Nacional de 1991:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo [...]. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2)

Lo establecido en el Artículo 2 de la Constitución Política Colombiana de 1991 podría interpretarse por algunos como los intereses nacionales, al definir cuáles son los fines esenciales del Estado. Además, un estudio realizado por la Escuela Superior de Guerra concluyó que “las Fuerzas Armadas, entrelazadas con los otros componentes del Estado (educación, salud, asistencia social), deben

cumplir el rol constitucional de protección de los intereses nacionales, su territorio y sus habitantes” (Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional, 2008, p. 55), sustentado en lo establecido en los Artículos 216 y 217 de la Constitución Política Colombiana. Sin embargo, valdría la pena enfatizar que la protección de los intereses nacionales no sería una responsabilidad exclusiva de la fuerza pública; por el contrario, se requeriría de la participación de los diferentes elementos del poder nacional.

En relación con la protección de los intereses nacionales, el gobierno colombiano organizó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), mediante el Decreto 4179 del 3 de noviembre de 2011, a la cual asignó entre sus funciones la de desarrollar actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, de acuerdo con lo relacionado en el Numeral 1, literal G, Artículo 6 de este decreto, que estipula: “responder a cualquier otro requerimiento de inteligencia del Presidente de la República y el Alto Gobierno, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado” (Decreto 4179, 2011, p. 2). Sin duda alguna, la creación de la DNI fue un paso en la dirección correcta para integrar los poderes del Estado en la protección de los intereses nacionales o cumplimiento de los fines esenciales del Estado; hecho que se confirmaría el 17 de abril de 2013, con la expedición de la Ley 1621, o ley de inteligencia, “por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal” (Ley Estatutaria 1621, 2013); en esta ley, se determina en el Artículo 4, Literal A, que la inteligencia y contrainteligencia solo podrá ser obtenida con fin de (Ley Estatutaria 1621, 2013): 1) asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la nación; 2) proteger las instituciones democráticas de la república, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar (en particular los derechos a la vida y la integridad personal), frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares; y 3) proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la nación.

Si se hiciera un análisis más detallado acerca del concepto de intereses nacionales desde el punto de vista constitucional en Colombia, se encontraría que el término “interés nacional”, solo se menciona en el Artículo 81 de la Constitución Colombiana, que dice: “el Estado regulará el ingreso al país y la salida de el de los

recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional” (Constitución Política de Colombia, 1991). Por tal motivo, sería necesario revisar conceptos que puedan relacionarse con el concepto de “interés nacional”. Un ejemplo de ello se encuentra en el Artículo 226 de la Constitución, se trata del concepto de “conveniencia nacional”, para hacer referencia a la obligación del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas del Estado, teniendo en cuenta el concepto de “conveniencia nacional”, es decir, que el manejo de la política exterior debería estar dirigida a satisfacer los intereses del Estado. Otro artículo de la Constitución Colombiana que se puede relacionar en este análisis es el 277, que en su Numeral 3 le asigna al procurador general de la nación la función de proteger los “intereses” de la sociedad, como jefe del Ministerio Público encargado de la vigilancia de la conducta los empleados públicos. Por consiguiente, sería viable plantear que corresponde al procurador general de la nación verificar que el gobierno de turno actúe de acuerdo con los “intereses nacionales”, en especial de aquellos que son vitales para la subsistencia del Estado.

No obstante, Colombia, como Estado soberano, debería identificar con claridad cuáles son sus intereses nacionales, en especial aquellos que son vitales para su supervivencia, en las condiciones que fueron visualizadas por el constituyente, con el fin de guiar al conductor político elegido democráticamente para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), definido en el Artículo 339 de la Constitución Colombiana (1991), el cual debería señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo en la parte general, las metas, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serían adoptados por el Gobierno. En este sentido, los objetivos planteados en el PND podrían constituirse en los intereses nacionales subjetivos planteados por Frankel (1970), ya que no se constituirían en una política de Estado, a pesar de que estos deben ser discutidos por el Consejo Nacional de Planeación, definido en el Artículo 341 de la Constitución de 1991.

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 341)

Como se mencionó anteriormente y de acuerdo con el diseño de la metodología para establecer los objetivos del PND, estos representarían una política de gobierno que depende de la administración de turno y de su ideología, ya que cada presidente electo debe presentar el PND al Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial, como lo establece el artículo 341

de la Constitución Política (1991). Es decir, estos objetivos se constituirían en un programa de gobierno y no representarían necesariamente las aspiraciones colectivas e individuales del Estado.

El actual PND, “Todos por un nuevo país, es construir una Colombia en paz, equitativa y educada 2014-2018”, establecería que para el cumplimiento de los objetivos de lograr la paz, la equidad y la educación, se requerirían cinco estrategias “transversales” (Dirección Nacional de Planeación, 2014): 1) competitividad e infraestructura estratégicas; 2) movilidad social; 3) transformación del campo; 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; 5) buen gobierno. Estas cinco estrategias transversales estarían enmarcadas dentro de una estrategia “envolvente” de crecimiento verde; esta estrategia se calificaría como envolvente, ya que el tema ambiental en este PND no estaría definido como una preocupación sectorial, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento sea económico, social y ambientalmente sostenible (Dirección Nacional de Planeación, 2014).

En la construcción del PND 2014-2018, en su Capítulo VII titulado “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz”, se enmarcarían los objetivos relacionados con la Seguridad y Defensa del Estado. Por tal motivo, el primer objetivo sería el de proveer seguridad y defensa en el territorio nacional; de allí se desprenderían los objetivos estratégicos de la Política del Sector Defensa y Seguridad 2015-2018, desarrollada por el Ministerio de Defensa Nacional, con nueve objetivos de acuerdo con las líneas estratégicas y las acciones previstas en el PND (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016). Este objetivo, de “proveer seguridad y defensa en el territorio nacional” sin duda alguna representaría un interés nacional que se puede calificar como permanente. Sin embargo, no se encuentra un documento en el que se refieran cuáles son los intereses nacionales de Colombia propiamente dichos, a pesar de que el término “intereses nacionales” se utiliza once veces en el PND 2014-2018. Ejemplo de ello se encuentra en el Capítulo IX (Buen Gobierno) del PND, que en su objetivo número 6 invita a “promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional”.

Es de resaltar que Colombia cuenta con un Consejo Nacional de Seguridad, de acuerdo con lo establecido en Decreto Presidencial 4748 de 2010, que establece el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y sus funciones, y el Decreto 0469 de 2015, que modifica sus integrantes por cambios en la composición del gobierno, entre ellos la inclusión del DNI como miembro del consejo, ya que este cargo no existía en el

2010 cuando se creó el órgano asesor (Decreto 4748, 2010 y Decreto 0469, 2015). El decreto 4748 de 2010 establece el objeto de CSN en su Artículo 2, así:

El Consejo de Seguridad Nacional es el máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, asesorará al Presidente de la República en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas de seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado. (Decreto 4748, 2010, Art. 2)

Sin embargo, el CSN se constituye en un órgano asesor y no en el constructor de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional con proyecciones futuras, y con la capacidad de establecer lineamientos a las diferentes entidades del Estado. En efecto, el CSN estaría compuesto por altos miembros del gobierno, en una aproximación a lo que es el CSN ruso, pero con un número de integrantes mucho más limitado, once en total, incluido el presidente de la república (Decreto 0469, 2015). Además del CSN, el gobierno colombiano también contaría con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), como cuerpo consultivo para estudiar asuntos que el presidente de la república someta a su consideración, en temas diversos como: 1) política internacional de Colombia; 2) negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos; 3) seguridad exterior de la república; 4) límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental; 5) reglamentación de la carrera diplomática y consular; y 6) proyectos de ley sobre materias propias del ramo de relaciones exteriores. La CARE estaría compuesta por los expresidentes de la república, doce miembros elegidos de los integrantes de las comisiones segundas constitucionales, dos miembros designados por el presidente de la república, y el vicepresidente de la república que asiste con voz a las reuniones de la comisión.

A pesar de la existencia de órganos consultivos en temas de seguridad y defensa, política exterior y para la elaboración del PND, ninguno de estos grupos asesores produce una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional que permita definir cuáles son los intereses nacionales que orientan la política exterior del país, mediante el empleo del “poder nacional”. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el término “poder nacional” debe estar claramente definido, ya que la Corte Constitucional, en la sentencia C-251 de 2002, al declarar inconstitucional la Ley de Seguridad y Defensa 684 de 2000, se pronunció con respecto a la definición de “poder nacional”, presentada por la ley, de la siguiente manera:

Según el artículo 3º de la ley acusada el poder nacional es la “capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que

pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2º y 95 de la Constitución Política". Esta definición recoge una finalidad característica de una política de seguridad y defensa, como es la respuesta de las autoridades ante situaciones que ponen en peligro el ejercicio de los derechos y libertades. No obstante, incluye también elementos de una gran ambigüedad. No es posible determinar si ese poder nacional es simplemente una referencia a la capacidad funcional de los órganos estatales, o implica verdaderamente una nueva realidad institucional. (Demanda de constitucionalidad Ley 684 de 2001, 2002)

Como se puede observar, la Corte Constitucional ya sentó un precedente jurídico que no se puede desconocer al momento de establecer una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, especialmente porque el término "poder nacional" constituía la columna vertebral del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional que planteaba la Ley 684 de 2001, en la cual también se asignaba al presidente de la república la función de definir los objetivos nacionales; aspecto que fue criticado por la Corte, al determinar que se estaría creando un "supra poder" con la capacidad de subordinar las ramas del poder público. En especial, por no utilizar el Congreso de la República como foro de discusión legítimo para la definición de los "intereses nacionales". Por tal motivo, la conceptualización de "poder nacional" e "intereses nacionales" requeriría un análisis detallado, ya que no existe en Colombia un consenso en cuanto a la materia de discusión.<sup>26</sup>

## **5.5 INV para Colombia 2020-2030**

Como lo teorizó Frankel (1970), los intereses nacionales de un Estado se dividirían en objetivos y subjetivos. La primera categoría haría referencia a aquellos que son de carácter permanente y que responden a las aspiraciones del Estado; sin embargo, el carácter de permanente, de acuerdo con las condiciones actuales debe ser relativo, sobre todo, porque aspectos como la soberanía, que anteriormente se consideraba inviolables, en la actualidad son analizados más profundamente, en especial cuando los Estados se someten a organizaciones supranacionales para solucionar sus diferencias. Por tal motivo, el primer nivel de intereses nacionales para Colombia debería estar conformado por los INV con un carácter relativo, incluidos los tres imperativos geopolíticos y siete imperativos hidropolíticos colombianos.

---

26 Aunque, lo desarrollado en la Ley 684 y objetado por la Corte Constitucional, se constituye en material de estudio obligatorio si se quiere diseñar una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional que integre estos conceptos.

De acuerdo con Álvarez (2017b), los tres imperativos geopolíticos de Colombia serían: 1) proteger el núcleo vital o *heartland* del país, es decir, la región que engloba el Triángulo de Oro y en donde se concentra el 74% del PIB nacional, el 80% de la población y el 50% de la producción de alimentos; 2) controlar el *hinterland* del país, que comprende la región adyacente al núcleo vital y que conecta a este tanto al Mar Caribe como al Océano Pacífico, y que comprendería las ciudades intermedias de mayor crecimiento, y el alcance de la red de infraestructura terrestre del país; y 3) ocupar los espacios vacíos del país, es decir, aquellos espacios insulares, terrestres y fluviales que no se encuentran bajo el control efectivo del Estado, en los cuales se concentran las reservas estratégicas de Colombia y en donde se localizan los principales actores armados al margen de la ley.

Asimismo, Álvarez *et al.* (2017) habrían identificado seis imperativos hidropolíticos para Colombia: 1) proteger y conservar el núcleo vital hidropolítico del Estado, es decir, la Cuenca Magdalena-Cauca; 2) habilitar el *hinterland* hidrográfico del Pacífico y de la Cuenca del Río Atrato, las cuales son zonas adyacentes al núcleo vital hidropolítico del Estado; 3) habilitar el espacio vital hidropolítico de Colombia que componen las vertientes hidrográficas de la Amazonia y la Orinoquia, como vías de comunicación multipropósito que facilitarían una mayor competitividad de la economía de los espacios vacíos del suroriente de Colombia; 4) ocupar los espacios vacíos hidropolíticos de Colombia, es decir, aquellos territorios rurales y urbanos escasos de agua dulce; 5) utilizar la vertiente hidrográfica del Catatumbo como instrumento de proyección de poder del Estado colombiano hacia Venezuela; 6) vigilar por parte de actores estatales o no estatales extranjeros, y negar a los actores al margen de la ley el acceso y control de los activos hidrográficos de Colombia. Por su parte, Álvarez y Námen (2018) considerarían un séptimo imperativo hidropolítico, que consiste en la proyección del poder marítimo colombiano en la Antártida, para la salvaguardia de los intereses hídricos y geoestratégicos de Colombia en el Polo Sur.

La segunda categoría estaría conformada por los intereses nacionales subjetivos, los cuales requerirían la aprobación de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, cuya definición debería estar en cabeza del CNS, dirigido por el presidente de la república, quien debería proponer la estrategia ante el Congreso como foro legitimador de los intereses del Estado. Finalmente, en momentos en los que inicia un nuevo gobierno en Colombia, es cuando se evidenciaría la importancia de la existencia de unos INV definidos, con el fin de dar tranquilidad a la sociedad en cuanto a sus aspiraciones para alcanzar el bien común, ya que los intereses nacionales difícilmente se pueden definir como principios inmutables que pueden tácitamente

establecerse a nivel constitucional, o, al menos, aquellos intereses subjetivos que se relacionan con la realidad actual y los gobiernos de turno (Frankel, 1970).

Por ello, identificar los intereses nacionales requiere de un análisis del contexto histórico y de las capacidades reales y potenciales del Estado. Cabe anotar que, a través de la historia, Colombia habría fracasado en la definición de unos intereses nacionales y de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional. Y si se analiza el contexto histórico, se encontraría que, en buena parte del siglo xx, Colombia, en términos de política exterior, habría orientado sus intereses a los lineamientos emitidos por los Estados Unidos:

La convicción generalizada en Colombia era que la proximidad con Estados Unidos era viable como una estrategia en busca de la defensa de los intereses nacionales, convicción que había dado lugar desde Marco Fidel Suárez (19181921) a la doctrina que se denominó como el *respice polum*. (Londoño, 2011, p. 246)

## 6. Conclusiones

En resumen, el surgimiento de la geopolítica reflejaría un nuevo sentido de que el mundo era un espacio político unificado a fines del siglo xix, producto de la competencia entre las grandes potencias europeas. También reflejaba una cambiante constelación de poder, con una fortaleza económica británica en declive; entre tanto, Alemania, Estados Unidos y Japón emergían como nuevos poderosos actores en la política mundial, ya que la geopolítica clásica proponía que los factores geográficos y otros factores ambientales explicarían por qué algunos Estados prosperan, mientras otros languidecen. Por otra parte, el concepto de gran estrategia se desarrollaría en el contexto de la Primera Guerra Mundial y sería una extensión de la visión estratégica a largo plazo inherente al pensamiento geopolítico; no obstante, la geopolítica y la gran estrategia serían conceptos políticos más que teorías académicas. Sin embargo, compartirían un enfoque en la política de las grandes potencias y un énfasis en el arte de gobernar con realismo clásico (véase el capítulo 1); también compartirían la suposición de que existen patrones atemporales de comportamiento estatal que pueden ser descubiertos y utilizados como guía para las decisiones de los responsables políticos, patrones que (al menos en parte) estarían determinados por la geografía.

En la práctica, la conducta de la guerra está conformada abrumadoramente por su entorno geográfico y es sobre esta base que las fuerzas armadas se caracterizan más naturalmente. Antes de que cualquier fuerza armada pueda enfrentarse

a su oponente, primero debería dominar los desafíos inmediatos de su entorno físico y tomar en consideración que la guerra, se trataría, ante todo, de aprovechar al máximo las propias posibilidades dentro de las limitaciones impuestas por la naturaleza. Solo después de que se haya logrado eso, se le podría dar al enemigo la atención que se merece; la geografía física define las identidades tácticas de las fuerzas armadas y también da forma a sus efectos estratégicos.

No sería difícil encontrar ambiciones estratégicas de largo plazo en las declaraciones públicas de los formuladores de políticas, especialmente aquellos que representan grandes o medianas potencias. Sin embargo, la proliferación de documentos estratégicos y la declaración de elevados objetivos no necesariamente implicarían la existencia de una gran iniciativa (Murray, 2011), ya que habría muchos obstáculos para la formulación e implementación exitosa de una gran estrategia en un entorno internacional volátil, incierto, complejo y ambiguo. Una gran estrategia sería, por su propia naturaleza, “una clara y completa comprensión de la naturaleza del entorno internacional, los intereses de un Estado y la forma en que se pueden utilizar los recursos finitos para enfrentar desafíos y oportunidades que compiten entre sí” (Brands, 2014, p. 13). En este sentido, una estrategia global debería comprender y evaluar una amplia gama de factores, individualmente y en relación con los demás, lo que sería problemático si se tiene en cuenta que hay limitaciones relacionadas con la imperfección de la maquinaria del Estado dentro de la cual debería operar la gran estratega. Según Freedman (2013), la información que llega al tomador de decisiones desde los niveles más bajos de la burocracia podría estar sesgada e incompleta, y la brecha entre la formulación y la implementación de políticas se incrementaría exponencialmente en una estrategia dirigida a guiar las políticas durante un largo periodo de tiempo y en diversas circunstancias evolutivas.

Incluso si se asume un entorno de toma de decisiones perfectamente operacional, el nivel de complejidad involucrado en la formulación de una gran estrategia plantearía preguntas sobre su factibilidad. La evaluación holística de tal avalancha de factores podría simplemente superar los límites de la inteligencia humana, lo que plantea interrogantes sobre la contingencia y la previsibilidad, en un sistema tan complejo como es el sistema internacional. En este orden de ideas, una gran estrategia sería un marco guía que permitiría a los responsables de la formulación de políticas controlar las incertidumbres de un entorno internacional competitivo, a pesar de que encontrar un marco de este tipo se volvería más difícil cuanto más inconsciente sea este entorno y presente más desafíos, a menudo diferentes y mutuamente incompatibles (Krasner, 2010). Pero no sería una coincidencia que las concepciones de grandes estrategias surgieran en un momento incierto en el que

una serie de actores comenzaban a representar una amenaza potencial para Gran Bretaña y los Estados Unidos.

La idea de una gran estrategia tiene la impronta de su tiempo, en particular en suposiciones implícitas sobre cuán claros y consensuados son realmente los intereses nacionales y objetivos estratégicos de un Estado. Incluso cuando los fines son razonablemente claros, la naturaleza a largo plazo de la gran estrategia y la complejidad del sistema internacional harían que fuera difícil emplear los medios adecuados y el fomento de políticas concretas. Por lo tanto, el gran estratega debe ser flexible y adaptable, pero también debería buscar estructuras persistentes que le permitan especificar objetivos estratégicos; y la asociación original entre geopolítica y gran estrategia derivaría exactamente de este dilema. Las constantes, como el tamaño, la ubicación, clima y recursos de un Estado, fueron vistas como factores objetivos de capacitación y factores habilitadores que permitían predecir el poder y la influencia de un Estado. Como resultado, la gran estrategia tiene que ser geográficamente específica en el sentido de estar ubicada y dirigida a un contexto específico; e incluso, si el papel desempeñado por la interpretación y la identidad complicara el uso de la geografía para la elaboración de una gran estrategia, lo cierto es que los efectos de la geografía serían ineludibles en la política internacional, ya sea como consecuencia de la fuerza bruta de las restricciones geográficas en un contexto estratégico dado, o del papel de las interpretaciones geográficas que podrían incidir en la formulación de la estrategia.

En este sentido, con el ánimo de dar continuidad a los procesos políticos de Colombia, y con relación a las aspiraciones del Estado, es indispensable el desarrollo y aprobación de una Ley de Seguridad y Defensa que establezca los mecanismos para la construcción de los documentos que soportan la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional (ESDN). En la ley, como mínimo, se debería definir con claridad los conceptos de Seguridad y Defensa, como lo hace Brasil; así como las responsabilidades de cada uno de los niveles de la estrategia en la construcción de un Libro Blanco de Defensa y de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional; documentos que deberían ser construidos por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y presentados al Congreso de la República, previo a la sanción presidencial.

La ESDN de Colombia debería estar diseñada por un lapso mínimo de diez años, con posibilidades de revisión (como lo hizo Rusia en el 2015), para realizar ajustes de acuerdo con la realidad política interna y externa. Asimismo, la ESDN debería imponer limitaciones a los objetivos del PND, especialmente en aquellos períodos en los cuales pudiese llegar a existir un cambio drástico de orientación ideológica del gobierno de turno, con el fin de garantizar la estabilidad institu-

cional y el orden constitucional. De igual manera, para que oriente la ejecución de planes y recursos de los gobiernos regionales y locales que no se han estructurado dentro de los lineamientos del PND vigente, por las diferencias existentes entre los períodos de los gobiernos nacional, regional y local.

## Referencias

- Allison, G. y Blackwill, R. (2000). *America's National Interests*. Washington: United States Commission on America's National Interests.
- Álvarez, C. y Námen, G. (2018). Geopolítica del Polo Sur: intereses y necesidades de Colombia en el tratado de la Antártida. En J. Moreno (ed.), *Geopolítica y recursos naturales* (pp. 22-66). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Álvarez, C. (2013). *La estrategia de seguridad nacional brasileña: ¿instrumento para la consolidación del proyecto geopolítico de Brasil en Sudamérica?* (tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá). Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/15333>.
- Álvarez, C. (2015). La Gran Guerra y su impacto en la reconfiguración del económico en América del Sur. *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*, 8, 77-89.
- Álvarez, C. (2017a). El Sistema Internacional en el siglo XXI: ¿Crisis del Estado-nación? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 167-182.
- Álvarez, C. (2017b). Ocupación de los espacios vacíos: una condición Sine Qua Non para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Álvarez, C., Moreno, A. y Gómez, J. (2017). Respice Aqua Vitae: hacia una hidropolítica nacional. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 387-478). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra de Colombia.
- Arango Morales, X. (2018). Nuevos rumbos legislativos al final de la Guerra Fría: Alemania, República Checa y Rusia. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 165-180. <https://doi.org/10.21830/19006586.295>
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17(1), 293-319.
- Ardila Castro, C., & Rodríguez, J. (2018). Visión geoestratégica china y su incidencia sobre Latinoamérica y África. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 1-22. <https://doi.org/10.21830/19006586.303>
- Aron, R. (1962). *Peace and War: A Theory of International Relations*. London: Weidenfeld y Nicolson.
- Asamblea Constituyente de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado (cpe)*. La Paz. Recuperado de <https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-cpe>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Bagrow, L. (1975). *A History of Russian Cartography up to 1800*. Wolf Island: Walker Press.
- Banco Mundial (2018). *The World Bank*. Recuperado de <https://data.worldbank.org>
- Bassin, M. (2006). Mackinder and the Heartland Theory in Post-Soviet Geopolitical Discourse. *Geopolitics*, 11(1), 99-118.
- Beard, C. (1934). *The idea of national interest: an analytical study in American foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Berthon, S., Robinson, A. y Stewart, P. (1991). *The Shape of the World*. Chicago: Rand McNally.

- Blakeslee, G. (1933). The Japanese Monroe Doctrine. *Foreign Affairs*, 11(4), 671-681.
- Bolívar, A. (2012). La importancia de la geopolítica y geoestrategia en los planes de desarrollo. *Military Review*, T. LXVI (2), 25-33.
- Brands, H. (2014). *What Good is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca: Cornell University Press.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brzezinski, Z. (1986). *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*. Boston: Atlantic Monthly Press
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Columbia University Press
- Bull, H. (2012). *The anarchical society: a study of order in world politics* (4<sup>a</sup> ed.). London: Columbia University Press.
- Bulling, G. (1978). Ancient Chinese Maps. *Expedition*, 20(2), 15-32.
- Bullpitt, J. (1983) *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*. Manchester: Manchester University Press.
- Burchill, S. (2005). *The National Interest in International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carr, E. (1939). *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: An Introduction to International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional (Ceeseden). (2008). *Fronteras, Diplomacia y Seguridad*. Bogotá D. C., Colombia: Escuela Superior de Guerra. Recuperado de <http://www.esdegue.mil.co/sites/default/files/N%20205%20Revista.pdf>
- Clark, I. (1993). *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order* (Vol. 7). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, B. (1998). *The Geography of Money*. Ithaca: Cornell University Press.
- Congreso Visible. (2010). Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. *Congreso Visible.Org*. Recuperado el 16 de julio de 2018 de <http://www.congresovisible.org/comisiones/35/#>.
- Cosgrove, D. (1999). *Mappings*. London: Reaktion Books.
- Cox, K. (2002). *Political Geography: Territory, State and Society*. Malden: Blackwell Publishers Inc.
- Decreto 0469. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 17 de marzo de 2015.
- Decreto 4179. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 03 de noviembre de 2011.
- Decreto 4748. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 23 de diciembre de 2010.
- Dirección Nacional de Planeación (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Donnelly, J. (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Dorpalen, A. (1942). *The World of General Haushofer: Geopolitics in Action*. New York: Farrar y Rinehart.
- Doyle, M. (1986). *Empires*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fenna, D. (2006). *Cartographic Science: A Compendium of Map Projections with Derivations*. London: Taylor y Francis Group.
- Rezandero-Brioso, A. (2015). Full Spectrum Operations: the Rationale Behind the 2008 Russian Military Reform? *Revista Científica General José María Córdova*, 13(15), 63-86. <https://doi.org/10.21830/19006586.11>

- Fernandez-Osorio, A. (2016). 2008 Russian military reform: An adequate response to global threats and challenges of the twenty-first century. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(17), 41-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.5>
- Fifield, R. y Pearcy, G. (1944). *Geopolitics in Principle and Practice*. Boston: Ginn and Company.
- Finer, S. (1975). State and Nation-Building in Europe: the Role of the Military. En C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 84-163). Princeton: Princeton University Press.
- Flemmes, D. (2012). La Política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (pp. 19-38) Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Flora, P., Kuhnle, S. y Urwin, D. (1999). *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.
- Frankel, J. (1970). *Key Concepts in Political Science: National Interest*. Londres: Macmillan y Co.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Gambi, L. (1994). Geography and Imperialism in Italy. En A. Godlewska y N. Smith (eds.), *Geography and Empire* (pp. 72-126). Oxford: Blackwell.
- Gobierno de Brasil (2012). *Libro Blanco de Defensa de Brasil*. Recuperado de [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_esp\\_net.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf)
- Gobierno de los Estados Unidos de América. (2017). *National Security Strategy* [archivo PDF]. Washington. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Gratius, S. (2007). Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora? *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE)*, (35). Madrid: FRIDE.
- Gray, C. y Sloan, G. (1999). *Geopolitics, Geography and Strategy*. London: Frank Cass.
- Harrison, R. (1944). *Look at the World*. New York: Knopf.
- Harvey, D. (1969). *Explanation in Geography*. New York: St. Martin's Press.
- Hauner, M. (1990). *What is Asia to Us?* Boston: Unwin Hyman.
- Haushofer, K. (1975). *Poder y espacio*. Buenos Aires: Pleamar.
- Herb, G. (1999). Maps as Weapons in German Nationalist Propaganda. *Mercator's World*, 4(3), 17-32.
- Hodgkiss, A. (1981). *Understanding Maps: A Systematic History of Their Use and Development*. Folkestone: Dawson Publishers.
- Holbraad, C. (1984). *Middle Powers in International Politics*. London: Macmillan Press.
- Hroch, M. (1985). *Social Preconditions of National Revival in Europe*. New York: Columbia University Press.
- Iglesias, M. (11 de marzo del 2016). La estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO25-2016\\_ESN\\_Rusia\\_MLI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLI.pdf)
- Johns, J. y Savage, E. (2003). The Book of Curiosities: A Newly Discovered Series of Islamic Maps. *Imago Mundi*, 55, 11-28.
- Johnson, D. (1994). *Phantom Islands of the Atlantic*. New York: Walker and Company.
- Johnston, R. (1982). *Geography and the State: An Essay in Political Geography*. New York: Macmillan Education.
- Kaiser, W y Wood, D. (2001). *Seeing Through Maps: Many Ways to See the World*. Amherst: ODT.
- Kane, D. (1999). Mapping "All Under Heaven": Jesuit Cartography in China. *Mercator's World*, 4(4), 42-43.
- Keene, D. (1969). *The Japanese Discovery of Europe: 1720-1830*. Stanford: Stanford University Press.
- Kennedy, P. (1988). *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict*. London: Unwin Hyman.
- Kissinger, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. New York: Harper y Row.
- Kjellén, R. (1916). *Staten Som Lifsform*. Estocolmo: Hugo Geber.

- Klinghoffer, A. (2006). *The Power of Projections: How Maps Reflect Global Politics and History*. Westport: Praeger Publishers.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, S. (2010). An Orienting Principle for Foreign Policy: The deficiencies of Grand Strategy. *Policy Review*, (163), 2-13.
- Kristof, L. (1960). The Origin and Evolution of Geopolitics. *The Journal of Conflict Resolution*, 4(1), 31-49.
- Lake, D. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lapaine, M. y Usery, L. (2017). *Choosing a Map Projection*. Washington: Springer International Publishing.
- Ley estatutaria 1621. Congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 17 de abril de 2013.
- Livezey, W. (1947). *Mahan on Sea Power*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Londoño, J. (2011). *Colombia y Estados Unidos: Una relación por revisar*. Bogota: Friederich Ebert Stiftung.
- Lynam, E. (1944). *British Maps and Map-makers*. London: Collins.
- Mackinder, H. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 23(4).
- Mackinder, H. (1919). *Democratic Ideals and Reality*. Middletown: Forgotten Books (reed. 2012).
- Mackinder, H. (1943). The Round World and the Winning of the Peace. *Foreign Affairs*, 21(4), 598-625
- Mahan, A. (1894). *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. Boston: Little, Brown y Co.
- Mariaca, M. (18 de agosto de 2018). *¿Qué es el Estado Plurinacional? Apuntes jurídicos en la web*. Recuperado de <https://jorgemachicado.blogspot.com/2010/09/estado-plurinacional.html>
- Mayhew, R. (2000). *Enlightenment Geography: The Political Languages of British Geography, 1650–1850*. London: Macmillan.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2016). *Plan estratégico del sector defensa y seguridad: Guía de planeamiento estratégico 2016-2018*. Recuperado de [https://www.mindfensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/Politicas/Guia\\_Planeamiento\\_Estrategico\\_2016-2018.pdf](https://www.mindfensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Politicas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf)
- Ministerio da Defesa. (2012). *Política Nacional de Defesa y Estratégia Nacional de Defesa*. Recuperado de [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)
- Morales, J. (2009). Russia's New National Security Strategy: Towards a 'Medvedev Doctrine'? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0558db804fb4cf6a6f7ff8bf7fc5c91/ARI135-2009\\_Morales\\_Russia\\_New\\_National\\_Security\\_Strategy\\_Medvedev.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0558db804fb4cf6a6f7ff8bf7fc5c91](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0558db804fb4cf6a6f7ff8bf7fc5c91/ARI135-2009_Morales_Russia_New_National_Security_Strategy_Medvedev.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0558db804fb4cf6a6f7ff8bf7fc5c91)
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *American Political Science Review*, 46(4), 961-988.
- Muehrcke, P. y Muehrcke, J. (1992). *Map Use: Reading, Analysis and Interpretation*. Madison: JP Publications.
- Murray, W. (2011). *Military Adaptation in War: With Fear of Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-xiv/index.html>
- Nakamura, H. (1963). *East Asia in Old Maps*. Honolulu: East West Center Press.
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, (30). Hamburg: GIGA.
- Nye, J. (2003). U. S. Power and Strategy After Iraq. *Foreign Affairs*, 82, 60. Recuperado de <http://www.nyu.edu/steinhardt/e/pdf/humsocsci/mias/readings07/94.pdf>

- O'Loughlin, J. y Van der Wusten, H. (1990). Political Geography of Panregions. *The Geographical Review*, 80(1), 11-23.
- Organización de Estados Americanos (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Ciudad de México: El Autor.
- Pérez, A. (2002). *La geografía de los tiempos difíciles: escritura de viajes a sur América durante los procesos de independencia 1780–1849*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Pickles, J. (2004). *A History of Spaces*. London: Routledge.
- Presidential Executive Office. (2018). Miembros del Consejo de Seguridad Nacional. *En.kremlin.ru*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/structure/security-council/members>
- RAE (2017). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=Bb1zrQ1>
- Ratzel, F. (1903). *Politische Geographie*. Middletown: Forgotten Books (reed. 2018).
- Red de Seguridad y Defensa. (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL. Recuperado de [http://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_0.pdf](http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_0.pdf)
- Renan, E. (1882). *Qu'est-ce qu'une nation?* Paris: Université Paris-Sorbonne.
- Rice, C. (2000). Promoting the national interest. *Foreign Affairs*, 45-62.
- Salinas, A. (1995). Los intereses nacionales. *Revista de Marina*, 112(825). Recuperado de <https://revistamarina.cl/revista/825/>
- Séptima Conferencia Internacional Americana. (1933). *Convención sobre derechos y deberes de los Estados*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html>
- Spykman, N. (1942). *America's Strategy in World Politics*. New York: Harcourt Brace and Co.
- Spykman, N. (1944). *The Geography of the Peace*. Nueva York: Harcourt Brace and Co.
- Stewart, R. y Frazier, D. (2012). *Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework*. New York: Routledge.
- Taina, J. (8 de agosto de 2016). *Invitación a las Partes a implementar los mecanismos para la ratificación del acuerdo sobre el Acuífero Guarani*. Parlamento de Mercosur. Recuperado de <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12307/1/mep-414-2016.pdf>
- Treitschke, H. (1916). *Politics*. New York: The Mcmillan Company.
- Tuan, Y. (1974). *Topophilia*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Turchi, P. (2004). *Maps of the Imagination: The Writer as Cartographer*. San Antonio: Trinity University Press.
- Turner, F. (1920). *The Frontier In American History*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tyner, J. (1998). The Geopolitics of Eugenics and the Incarceration of Japanese Americans. *Antipode*, 30(3), 252-257.
- U. S. Energy Information Administration (eia) (2018). The 10 largest oil producers and share of total world oil production in 2017. *Independent Statistics y Analysis U.S. Energy Information Administration*. Recuperado de <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>
- Waltz, K. (1979). *The Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, K. (2000). Globalization and American power. *The National Interest*, (59), 46-56.
- Watson, A. (1987). Hedley Bull on International Society. *Review of International Studies*, 13(2), 147-153.
- Weber, M. (1918). *Politics as a Vocation*. Munich: Duncker & Humblodt.
- Weigert, H. (1942). *Generals and Geographers*. New York: Oxford University Press.
- Wigth, M. (1986). *Power Politics*. Harmondsworth: Pelican.
- Wigth, M. (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Londres: Leicester University Press.
- Woods, D. (2012). *Rethinking the Power of Maps*. New York: The Guilford Press.

# PENSAMIENTO Y CULTURA ESTRATÉGICA EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES<sup>1</sup>

3

Leidy Piñeiro Cortés  
Simón Estrella Pantoja

## 1. Introducción

En la actualidad existen algunos países que se destacan dentro del sistema internacional por el uso y apropiación del pensamiento y la cultura estratégica en temas de seguridad y defensa, lo que ha hecho evidente el diseño y puesta en marcha de políticas de Estado coherentes, efectivas y claves para el interés nacional de aquellos. Por el contrario, la falta de pensamiento y cultura estratégica en otros Estados, en materia de seguridad y defensa, afecta dimensiones no solo políticas, sino también económicas y sociales que repercuten en toda la nación. En este orden de ideas, se justifica la importancia de poder identificar las características y los elementos que posibilitan el fortalecimiento de estos factores, como un aporte desde lo académico a la consolidación de temas de la seguridad y la defensa de los Estados.

De esta forma, para el desarrollo de este capítulo será fundamental entender qué son las teorías y, especialmente, para qué sirven. De acuerdo con Mingst (2012), una teoría es el conjunto de propuestas y nociones que buscan explicar fenómenos, al hacer explícitas las relaciones entre determinados conceptos. Del Arenal (2005) coincide con Mingst al señalar que una teoría es un conjunto coherente y, en principio, sistemático de generalizaciones sobre un fenómeno o fenómenos sociales que explican lógicamente o dan sentido a la realidad que es objeto de consideración. Por tanto, en esta investigación se analizarán algunos fenómenos internacionales y relaciones entre Estados donde se haya destacado el uso efectivo del pensamiento y

---

<sup>1</sup> Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación “Pensamiento y Cultura Estratégica en Seguridad y Defensa: un análisis desde las Teorías de las Relaciones Internacionales”, aprobado por la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova para el año 2018, y que hace parte del grupo de investigación de Ciencias Militares de la Esmic con código COL00822556, categorizado en B por Colciencias.

la cultura estratégica. Este análisis se realizará a luz de algunas de las más destacadas teorías de las relaciones internacionales.

## 2. Escuelas y teorías de las relaciones internacionales

Como es de interés particular analizar la estrategia de seguridad y defensa a la luz de las relaciones internacionales, se hace necesario, en un primer momento, revisar brevemente las definiciones de sus principales escuelas y teorías. Las relaciones internacionales se pueden entender como un modelo conceptual que busca explicar la relación entre Estados en el sistema internacional, así como la influencia, los actores y la forma en que se entiende su participación dentro del contexto geopolítico.

### 2.1 Antecedentes

Las relaciones internacionales aparecen en primer plano a partir de la consolidación del discurso de lo internacional, que, a su vez, está ligado a la conformación del Estado nación moderno y que se remonta a la histórica firma del Tratado de Westfalia (1648). Existe también, desde luego, el debate sobre la existencia de las relaciones internacionales en las sociedades antiguas que, de ser historia cierta (hay algunas pruebas de ello), podría contenerse en obras literarias como la *Ilíada*, atribuida a Homero, en donde se explica la existencia de pequeños reinos que se unen ante una amenaza común. Kant (1795), en *Sobre la paz perpetua*, expone la imposibilidad de la guerra entre dos repúblicas porque esta será pensada por los ciudadanos en términos de costos y beneficios y por ello debe haber un espacio para resolver las diferencias con reglas claras. Por su parte, Maquiavelo (1532) apoyaba la tesis de que el “fin justifica los medios”, dentro del contexto de la lucha entre reinos y las razones del príncipe para gobernar a sus súbditos, lo que eclosiona 100 años después en el Estado Moderno.

Por otro lado, Hobbes (1651) expone que la forma natural de relacionamiento del hombre sería por medio de la guerra y que para solucionarla sería necesario un contrato social, donde las personas le entreguen sus derechos a esa figura, confiriéndole así el poder para evitar una guerra de ‘todos contra todos’. En consecuencia, nacerían los Estados nación, que luego deben relacionarse entre sí, pero, ante la impotencia de generar un contrato social único, los Estados se relacionarán en su forma natural, es decir, por medio de la guerra.

La paz de Westfalia es el resultado de la guerra de los Treinta Años, que se libró porque los Habsburgo intentaban consolidar el Sacro Imperio romano germánico,

donde el emperador Fernando II subordinaba el Estado al servicio de la religión, mientras que para Richelieu, asesor del poder en Francia (durante el reinado de Luis XIII), la religión estaba al servicio del Estado (Rojas, 2004). Richelieu logró imponer el sistema de Estado que perduró hasta el Congreso de Viena, en 1814. Estos serían algunos de los antecedentes históricos que permitirían entender no solo las relaciones internacionales, sino también la construcción de varios aspectos que atañen al Estado, tanto al interior de este como en su relación en el sistema internacional.

## 2.2 Debates teóricos

Los debates teóricos son la forma organizada de presentar las diferentes teorías y escuelas de las relaciones internacionales, vistas en la línea de tiempo de la historia, teorías que permiten analizar los acontecimientos políticos en las relaciones de los Estados.

Una primera premisa que aparece a la luz del análisis, según el pensamiento de Hobbes, es que la vida internacional de los Estados está mediada por la lucha del poder que carece de valores, pues los convenios, sin la espada, son meras palabras y carecen de fuerza para infundir seguridad (Tomassini, 1988).

Ante este panorama, la guerra es una herramienta que permite denotar y defender el poder del Estado, que es considerado el principal interés nacional. La guerra es estudiada, entonces, desde diferentes aristas: como herramienta, como arte, como negocio. Si bien la guerra es presentada como elemento principal en las relaciones internacionales, no sería un elemento exclusivo de análisis, por tanto, el nivel teórico del conflicto desde las relaciones internacionales es limitado.

*Los realistas*, por ejemplo, centrándose en el balance de poder, justifican el conflicto como algo natural, pero la realidad está marcada por la dificultad para estudiar el conflicto desde un punto de vista teórico, sin conocer los procesos subversivos con las implicaciones del origen, la dinámica, los métodos y su relación con la guerra. Por ello, existen estudios interdisciplinarios que atañen a la resolución de conflictos, la paz y el derecho internacional, pero el grueso de la literatura de las relaciones internacionales está centrado en la guerra, sus causas y cómo prevenirla. Incluso se puede convertir en el centro de la estrategia, pero su aporte no va más allá del aporte teórico.

Esta disyunción está mediada por el aporte teórico que puede aportar el análisis del conflicto a las teorías de las relaciones internacionales y viceversa, pues la prevención del conflicto no depende de recomendaciones académicas. Además, las relaciones internacionales permiten interpretar fenómenos y acontecimientos en el

ámbito internacional y hasta pueden ser fuente de consulta para visualizar posibles escenarios, pero no sirven para predecir el futuro, lo que implica una brecha entre la teoría y la realidad.

Aunque actualmente se pueden considerar diversos enfoques en el estudio académico (que no permiten estructurar la rivalidad entre corrientes, sino una variedad de enfoques que, incluso, se complementan y que permiten analizar fenómenos y acontecimientos propios de la modernidad), sigue siendo el realismo o la *realpolitik*, bien sea en su forma original o en las nuevas formas (neorealismo), la teoría más influyente.

### **2.2.1 REALISMO VERSUS IDEALISMO**

Este primer debate está dado en el escenario casi primitivo del Estado Moderno en donde se rompe el principio universal religioso de la Edad Media y nacen los pequeños Estados, cuya razón está sustentada en el interés nacional, donde luchan entre sí en condiciones casi iguales, lo que permite mantener el orden internacional porque ningún Estado es suficientemente fuerte para dominar a otros y conformar un imperio.

Este pensamiento, acorde con la época de Adam Smith y la mano invisible que regula, se entiende desde el realismo como una época de equilibrio de poderes, de los intereses naturales del Estado, pero no porque estos interpretan el orden internacional de la época (que funciona como el engranaje de una máquina perfecta), sino por los cálculos de los principios en búsqueda de un beneficio inmediato y compensaciones específicas (Rojas, 2003).

Por otra parte, después del Congreso de Viena, donde se crea el sistema internacional de donde surge el sistema bipolar entre la Triple Alianza y la Triple Entente, que lleva a la guerra franco-prusiana, en 1870, y a la Primera Guerra Mundial, en 1914. Conflictos tras los cuales aparece el idealismo wilsoniano del presidente de Estados Unidos, que fue expuesto en Versalles y que supone que los Estados pueden apelar a un sistema donde la guerra se puede evitar por común acuerdo, lo que rompe con el planteamiento de la primacía del interés propio de cada Estado y de la guerra como un orden natural. En el contexto del idealismo, propuesto por el presidente Wilson, nace la Sociedad de las Naciones bajo el precepto de renunciar a la guerra para instaurar un orden internacional multilateral. De esta forma el realismo deja de ser la única fuente de análisis de las relaciones entre los Estados para dar paso a la consolidación de lo que hoy se conoce como la sociedad internacional.

### **2.2.2 MÉTODO CIENTÍFICO VERSUS CONDUCTISMO**

Este debate, llevado a cabo en la década del sesenta, presupone la existencia de dos grandes corrientes dentro de las teorías de las relaciones internacionales: el cientifismo, conocido también como enfoque matemático, que supone que todo debe ser cuantificable y predecible, teoría dirigida por Estados Unidos con exponentes como M. Nicholson, D. Singer y M. Kaplan, que consideraba irrelevante la historia a excepción de que suministrara una cantidad amplia de datos que permitiera cuantificar y con base en ello predecir y regular (Halliday, 2006).

Por otro lado, está la corriente británica conocida como conductista, que planteaba un análisis histórico basado en juicios, dentro de esta corriente se encuentran dos versiones: la que plantea un análisis de la política exterior, con autores como C. Hill, G. Allison, y M. Light, y la que se denomina sociedad mundial, con autores como J. Burton, M. Banks y J. Vásquez, que planteaba que en el escenario internacional se impedía analizar variables aisladas y por tanto debía analizarse el contexto. Estas corrientes no salieron bien libradas y su aporte al debate académico dentro del campo de las relaciones internacionales fue reducido, sin embargo, es importante no perderlas de vista en este análisis, por el rigor metodológico, que resulta determinante en el campo académico, y porque permiten delimitar los escenarios de estudio.

### **2.2.3 REAL POLITIK VERSUS TRANSNACIONALISMO**

A este escenario de análisis teórico dentro del campo académico vuelve el realismo para formular premisas claves sobre la anarquía del sistema internacional, carente de capacidad para regular las relaciones entre Estados mientras no exista un supragobierno mundial con autoridad suficiente. El Estado es analizado por el realismo como un ente autónomo que, en aras de mantener su objetivo primordial para sobrevivir y basado en la seguridad y la soberanía, persigue sus propios intereses y considera trascendentales los aspectos militares.

Este realismo se ve afectado por la aparición de estructuras con autoridad que trascienden lo nacional, que concentran poder y que no representan los intereses del Estado, lo que les permite escapar del control ortodoxo (como el Fondo Monetario Internacional (1944), el movimiento islamista o el narcotráfico). De este modo se dispersa el poder económico pero se concentra en pocas empresas transnacionales, cuyos postulados recoge el trasnacionalismo y la interdependencia compleja con exponentes como J. Rosenau, R. Keohane y J. Nye.

#### **2.2.4 NEORREALISMO VERSUS NEOLIBERALISMO**

Este debate enfrenta las dos teorías más aceptadas en la actualidad y consolidadas como fuertes a partir de la década de los ochenta. Aunque puede considerarse que el debate surge de la crítica de Carr (1939) a los idealistas o liberales, como Toynbee, a los que acusa de ser los responsables del advenimiento la Segunda Guerra Mundial, lo que fortalece nuevamente al realismo hasta la década de los setenta, cuando este es criticado por los sucesos como la Guerra de Vietnam, la crisis petrolera, el debilitamiento del sistema Bretton-Woods y el poderío norteamericano (el neorealismo como una versión moderna de realismo o *realpolitik* y el neoliberalismo como la versión moderna del idealismo wilsoniano).

Las dos teorías aceptan y comparten supuestos sobre qué y cómo investigar. El neorealismo, aunque acepta, por ejemplo, la existencia de entes transnacionales, plantea que la anarquía limita más la actuación del Estado, o que conseguir y mantener la cooperación internacional depende sustancialmente del poder que denote el Estado y presenta un grado de dificultad importante. Por su lado, los neoliberales enfatizan y resaltan las ventajas que trae la cooperación internacional. El neorealismo considera la seguridad como una meta del Estado mientras que para el neoliberalismo lo es el bienestar económico.

Para matizar las posturas iniciales del realismo, el neorealismo desagrega la definición del poder del Estado en tres categorías: económica, política y militar, lo que permite analizar los fenómenos contemporáneos con mayor fluidez (aunque continúa su pesimismo sobre la cooperación partiendo del interés nacional en mantener la seguridad y el poder, lo que dispone a los Estados a recurrir a la guerra), y plantear la posibilidad del surgimiento de la cooperación entre Estados.

Por otra parte, el neoliberalismo o neoidealismo acepta que si bien el Estado es el actor más relevante y que el sistema internacional está estructuralmente confinado en la anarquía, no es el único actor y que a pesar de actuar racionalmente no tiene la información completa para tomar las decisiones, por lo que insiste en la cooperación internacional (Hobson, 2002).

#### **2.2.5 RACIONALISMO VERSUS REFLECTIVISMO**

La corriente racionalista trata de explicar las relaciones internacionales desde el conocimiento objetivo basado en la lógica, pues considera que el ser humano puede conocerse y puede normarse por leyes positivas. En contraposición está la corriente reflectivista, con autores como H. Alker, R. Ashley, F. Kratochwil y J. Ruggie. Esta corriente tiene planteamientos pospositivistas y explica los acontecimientos internacionales a partir de la consideración de que la reflexión genera

una realidad. La corriente reflectivista abarca teorías como el feminismo, la teoría crítica, posmodernismo y la teoría de la plasticidad del mundo social.

En un punto intermedio entre las dos corrientes se encuentra el constructivismo, que explica los acontecimientos internacionales a partir de la estructura social y se ocupa, principalmente, de entender cómo las ideas modelan el sistema internacional por medio de la influencia que causan las realidades en los Estados.

### 3. Antecedentes de la estrategia

El concepto de estrategia (a pesar de las variaciones que ha tenido su definición a través del tiempo), existe desde que los griegos conducían sus ejércitos para la defensa y la conquista, esto puede verse en pensadores griegos como Heródoto, Jenofonte y Sócrates quienes acuñaron el término como el arte de la conducción y liderazgo de los ejércitos, lo que asocia la estrategia con la guerra.

Mintzerberg y Quinn (1993) explican que, inicialmente, el vocablo *strategos* se empleaba para designar el nombramiento de un general en jefe del ejército, sin embargo, también se aplicó el concepto en términos administrativos, sobre todo en la época de Pericles (450 a. C.). En Occidente la estrategia estaba igualmente relacionada con la guerra, pero con enfoque diferente, hecho que puede verse en Sun Tzu (siglo II a. C.) quien la relaciona con la astucia y el cálculo, cuyo planteamiento se centra en la guerra basada en el engaño.

A partir de lo anterior pueden analizarse definiciones que han ido cambiando de acuerdo con las épocas históricas y las corrientes de pensamiento. Así, por ejemplo, Nicolás Maquiavelo (1532) introduce el término a la política en *El Príncipe*, donde le da peso al factor racional de la estrategia, la asocia con el concepto de la opinión pública y la considera un elemento fundamental para el arte de la guerra, tanto de defensa como de ataque.

Posteriormente, Clausewitz (1843), en su obra *De la guerra*, plantea nuevamente la estrategia de la guerra y estudia también los conceptos de ataque y defensa, aportes que son trascendentales para el pensamiento occidental en las estrategias militares del siglo XIX. Tiempo después, Moltke vuelve a basar la guerra en la estrategia de la fuerza resumida en su frase “marchar separados, combatir juntos”. Este autor consideraba fundamental el elemento sorpresa (atacar primero), y dejar de lado la defensa (Puyana, 2003). Luego aparece, con el idealismo del presidente Wilson, el estudio de la estrategia disuasiva, razón de ser del ejército de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es mantener la paz disuadiendo al enemigo y alcanzando consensos.

En la actualidad (como definición más apropiada dentro del campo de las relaciones internacionales con base en los precedentes), la estrategia se entiende como la adaptación práctica de todos los medios de los que se disponga, para la consecución de un objetivo en el ámbito internacional, lo que implica cinco puntos: 1) establecer objetivos, 2) analizar en contexto, 3) formular la estrategia, 4) implementarla y 5) realizar la evaluación y el control.

### **3.1 Pensamiento estratégico**

El pensamiento estratégico se puede definir como la actitud basada en la reflexión que obliga a actuar en cierta dirección, es decir, que permite articular la estrategia con las acciones, lo que supone fijar un punto de llegada para encaminar las acciones a seguir. Un proverbio cuyo origen es cuestionado reza: “si no sabes para dónde vas, cualquier camino te conduce”. Olga Román (2010) lo define como “la coordinación de mentes creativas dentro de una perspectiva común que permite avanzar hacia el futuro de una manera satisfactoria para todos” (p. 28). Una de las principales razones por las que se hace necesario pensar estratégicamente es lo que en economía se considera ‘evitar el desperdicio de recursos’.

Desarrollar y mantener el pensamiento estratégico en las organizaciones supone, entonces, un conjunto de elementos (misión, visión, metas, objetivos, políticas, programas de acción y recursos) establecidos dentro de una secuencia coherente, definidos respecto de una organización, que debe contar con cuatro características: identificarse como un plan, generar pauta de acción, ser una posición y ser una perspectiva (Chandler, 1962; Andrews, 1977; Schendel y Patton, 1978; Quinn, 1980; Mintzberg y Quinn, 1993; y Mintzberg 1994).

Se anota aquí un símil que resulta importante y determinante: si una organización es medida por las actuaciones de las empresas en el ámbito de los mercados internacionales (Peña-Vinces, 2009), entonces el Estado debe ser considerado por los actos de sus instituciones, pues el Estado como ente es incapaz de actuar por voluntad propia y obra por medio de personas que representan a las instituciones.

Con respecto a la estructura organizativa, Chandler (1990), Lawrence y Lorsh (1967), de acuerdo con los trabajos de Galbraith (1993), Ansoff (1987), Thompson y Strickland (1994), descubrieron que la estrategia determina a la estructura, por tanto, existe una clara disyunción que permite aseverar que la estructura organizativa de cualquier institución debe adaptarse a la estrategia y no viceversa. Con base en este planteamiento empiezan a surgir cuestionamientos acerca de si las estructuras y organizaciones de los Estados realmente están determinadas por una

estrategia clara que lleve al logro de los objetivos nacionales y que propenda por el interés nacional.

### **3.2 Cultura estratégica**

Algunos autores coinciden en que la cultura en torno al pensamiento estratégico es relativamente nueva y esto se debe a la necesidad de adaptar los métodos después de comprobar la invalidez de lo tradicional, en particular, debido a fenómenos singulares como la ruptura tecnológica que desplazó la alta previsibilidad del pasado (Manso, 1994), pero, ante todo, por el énfasis que se ha hecho en la cultura como variable clave en el éxito o fracaso de la implementación de la estrategia.

Para entender el concepto de cultura estratégica es preciso entender la cultura como un conjunto homogéneo de valores y no como una suma inconexa de dimensiones (Quiros, 2018), entonces, la cultura estratégica puede definirse como el conjunto de valores y normas compartida por los partícipes que permitan desarrollar actitudes y posturas estratégicas (Bueno, 1989), es decir, la cultura estratégica es el comportamiento particular con preferencias determinadas hacia lo estratégico.

En el ámbito empresarial existen detallados estudios, sin consensos particulares, sobre la cultura estratégica, pero en el ámbito institucional del Estado no hay literatura que permita examinar y determinar el nivel o aproximarse a la determinación de los conceptos aplicados. En lo referente a seguridad y defensa es más reducida la literatura, con tendencia a ser nula. Es por ese motivo que en este trabajo se pretende hacer un acercamiento a la cultura estratégica en seguridad y defensa, por medio de la revisión de algunos aspectos relevantes en las estrategias de los Estados, a partir de las teorías de las relaciones internacionales, con el fin de entender cómo ha evolucionado el pensamiento estratégico en el ámbito internacional y poder describir el panorama de la cultura estratégica.

## **4. Cultura estratégica en seguridad y defensa pensada desde las relaciones internacionales**

La estrategia existe desde los siglos V y VI a. C., cuando los estrategos eran encargados de liderar y dirigir las tropas, no solo utilizando todos y los mejores recursos para conseguir resultados óptimos, sino haciéndolo de manera eficiente (todo un arte que ha inspirado profundos y extensos estudios en el campo que nos concierne), tanto en Oriente como en Occidente. Por otra parte, las relaciones internacionales basan su existencia en la aparición del concepto de lo ‘internacional’.

cional', después de la paz de Westfalia, y el pensamiento y cultura estratégica ataúnen a tiempos más modernos, ligados a la concreción de la dirección estratégica y la implementación en las organizaciones, sin embargo, su análisis está permitido en diferentes épocas históricas.

La cultura estratégica se entiende como el conjunto de valores que marcan el comportamiento de un Estado con respecto a lo estratégico (Ansoff, 1985). Mantilla y Ocampo (2012) plantean que la cultura estratégica está determinada por "las tradiciones, valores, actitudes, comportamientos, hábitos, símbolos y logros" (p. 2) de un Estado, encaminados estratégicamente respecto de las amenazas o el uso de la fuerza en tiempos de guerra y paz, para lo que debe tenerse en cuenta, además, la historia, la geografía y la cultura política que forjan la razón de ser de dicho Estado (Booth, 1979).

En este sentido, desde la mirada de las diferentes teorías de las relaciones internacionales puede revisarse la cultura estratégica particular que ha tenido cada uno de los diferentes Estados respecto de la seguridad y la defensa.

A nivel global, desde la escuela realista o idealista (en sus versiones modernas) se puede decir que los Estados siguen actuando de acuerdo con el interés nacional y relegan a un segundo plano la cooperación internacional. Resulta interesante analizar la cultura estratégica de seguridad y defensa de los Estados desarrollados (dejando de lado el concepto de desarrollo apegado a lo económico), que se han organizado en grupos según su nivel de desarrollo, lo que les permite generar estrategias de igual a igual. Los pertenecientes al G7, al G8, al G20, a la OTAN, por mencionar algunos, son Estados selectos que están determinados por su peso económico, político y militar, lo que significa que cualquiera de ellos está en condiciones de responder a un interés particular respecto de estos aspectos, pero unidos en el ámbito idealista de cooperar entre sí, con tendencias más marcadas, como el caso de la OTAN.

Sin embargo, si el determinante es el peso en los aspectos económico, político y militar (neorrealismo) y su rol es cooperativo (neoliberalismo), surgen dudas, por ejemplo, acerca de las razones por las cuales países como China no están incluidos en el G7 si su poder en los tres ámbitos es incuestionable y su intención de cooperar es también espontánea. Otros ejemplos podían ser Estados como India, Brasil, Corea del Sur, Australia, España.

Sin duda alguna, las razones que los unen no son los factores propuestos por el neorrealismo y el cooperativismo, sino factores que denotan una estrategia, que han exportado al mundo como parte de su cultura estratégica. Es decir que Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón, Italia, seguirán llevando

su nacionalismo al mundo y seguirán mostrando sus particularidades y sus avances en tecnología, capacidad militar, economía y política. La explicación puede venir, entonces, desde el neorrealismo que permite entender que estos Estados se organizan en este tipo de bloques porque creen en estas estructuras para seguir protegiendo su interés nacional y el falso cooperativismo, esto es, a la luz del neorrealismo, un discurso que permite esconder sus verdaderas intenciones.

La cultura estratégica de China es pacifista, defensiva y no expansionista, en estrecha relación con las creencias de su sociedad, así como con los fines y medios apropiados para alcanzar la seguridad. Vista desde la *realpolitik* y el confucianismo (Scobell, 2002), sin embargo, su reciente rol como potencia internacional le obliga a reconfigurar su estrategia, marcada ahora por amenazas latentes, lo que implica una revolución en el ámbito de la defensa nacional.

En este apartado sobre la cultura estratégica de defensa, Corea del Norte exige un análisis individual que se puede presentar desde el interés nacional y del realismo en su expresión casi pura. Corea del Norte es un Estado que ha luchado contra cualquier corriente política, basado en los principios casi inalterables que buscan la supervivencia del régimen y la reunificación de la península bajo su tutela. Su estrategia ha sido impecable desde el análisis de su estructuración e implementación, lo que le ha permitido no solo mantener, desde su hermetismo, la condición de par de las potencias mundiales de Oriente y Occidente, sino también, llevar más allá de sus fronteras el despotismo, el desprecio por los demás y su despiadada forma de gobernar. Lejos del idealismo wilsoniano, Corea del Norte se permite sentarse a la mesa con Estados Unidos, la Unión Europea y cualquier otro ente del ámbito internacional y fijar sus propias reglas.

Estados Unidos es un caso particular en el diseño de su estrategia (que puede analizarse desde la perspectiva de la *realpolitik* en las relaciones internacionales), pues está marcada por resaltar el nacionalismo y representar a este Estado como la fuerza hegemónica capaz de decir lo que se ha de hacer. Lejos del pensamiento idealista del expresidente Wilson, la política de seguridad y defensa de Estados Unidos está determinada por la premisa de hacer lo que sea menester sin importar los medios.

El discurso “Un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos” de Condoleezza Rice (2002), asesora del presidente George W. Bush, evidencia el claro lineamiento ante la presunción de Estados fallidos que requiere reaccionar arguyendo la guerra preventiva. Estados Unidos, en el caso del atentado del 11 de septiembre y la posterior guerra con Irak, se enmarca desde la *realpolitik* en justificar los medios solo por el fin. Su discurso no

solo justificaba la invasión sino que exhortaba a otros Estados a reconocer y apoyar su decisión, que de no ser por los resultados conocidos bien podría sostenerse como idealista dentro de la necesidad de mantener la paz mundial, pero que puede compararse con las epopeyas de Homero donde Troya es destruida por los ejércitos aqueos tras raptar a Helena, es decir que el liberalismo invocado por Estados Unidos en su estrategia queda reducido solamente a la justificación de una clara estrategia del realismo puro. La escuela idealista explica este mismo suceso a partir de la necesidad de mantener la paz, que en el mismo discurso Rice justifica citando a Shultz y explicitando que si hay en el jardín una serpiente de cascabel no se espera a ser atacado antes de actuar en defensa propia.

En este contexto, Estados Unidos nunca ha negado el sometimiento al orden internacional (idealismo) pero tampoco ha renunciado a la defensa del interés nacional (*realpolitik*), lo que le ha permitido mantener el pensamiento estratégico inalterado.

Para verificar estos planteamientos es suficiente revisar las estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos de 2002, 2006, 2010 y 2015, de los expresidentes G. W. Bush y Barak Obama, entre los que se puede ver que son las mismas razones las que justifican y planean la estrategia de seguridad, pensadas desde el nacionalismo, la defensa de la libertad, la democracia y los derechos. Lo que cambia sustancialmente entre las diferentes versiones de las estrategias de seguridad nacional del 2002 con respecto de las posteriores, es la forma de comunicar, en la versión del 2006 el tono es más calmado, reflexivo e, incluso, diplomático respecto de la versión de 2002 (Izquierdo, 2015), lo que se puede explicar y entender por los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

Posteriormente, con la llegada del presidente demócrata se esperaba una ruptura frente a la estrategia de su antecesor, pero, lejos de la ruptura, se sostiene la estrategia, incluso puede leerse en su discurso inaugural de 2009 cuando expresó: “No nos disculparemos por nuestro modo de vida ni flaquearemos en su defensa”, y aseveró: “somos los protectores de este legado” (Obama, 2009, p. 3). Bajo la dirección del presidente Trump, Estados Unidos endurece su forma de comunicar, pero sigue manteniendo su misma estrategia, que se verá explicitada cuando presente su estrategia de defensa de 2018.

Desde la teoría constructivista, este mismo fenómeno puede entenderse en la aseveración de construir la estrategia de defensa y seguridad nacionales con base en la construcción primera de un Estado fuerte. En este sentido, la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos muestra el convencimiento de su capacidad económica, política y militar, que como herramienta le permite ‘exportar su

hegemonía' frente a los demás Estados del sistema internacional. Su claro temor está determinado por la seguridad y la realidad de la amenaza que representa el terrorismo, como ente internacional capaz de alterar el orden mundial y su claro interés en mantener la guerra por los dividendos económicos que representa para la economía nacional, más que por el interés idealista de mantener la paz mundial o el interés realista de sostener el poder en un sistema internacional anárquico.

Es inevitable mencionar aquí a Rice (2002), conocedora de la academia y a su vez asesora del poder, cuando en su discurso menciona que los debates del idealismo y el realismo se ven empañados por la realidad, lejos, claro, de explicar que las teorías de las relaciones internacionales no buscan sustentar el poder o la *vida real* sino explicar los acontecimientos internacionales en las relaciones entre Estados.

Senge (1990) aporta un importante ángulo para analizar la estrategia de seguridad y defensa, a la luz de las teorías de relaciones internacionales con enfoque sistémico, que sugiere la existencia de organizaciones inteligentes que poseen entre sus características dos que sobresalen: la visión compartida y el aprendizaje en equipo.

Desde la corriente sistémica de las relaciones internacionales, la estrategia del Estado de seguridad y defensa requiere entender los actores internacionales con las tendencias y estructuras propias de un sistema, lo que deja de lado la concepción del Estado como único protagonista en las relaciones. Así, por ejemplo, desde la teoría de la integración se pueden explicar las estrategias nacientes en la Unión Europea, donde las lealtades, expectativas y actividades son trasladadas a otro centro.

Desde el constructivismo, Alexander Wendt (1999) sugiere que la consolidación de la identidad internacional llega, necesariamente, a fijar relaciones de amistad o enemistad con el *otro externo* como resultado de un país que se ha desarrollado dejando sin ámbito a lo que bien puede ser una consecuencia o una acción propositiva: la relación con el *otro interno*. De este modo, sugiere que los Estados en desarrollo externalizan sus conflictos y divisiones internas como política exterior que reproduce las divisiones internas y las pugnas entre los diferentes proyectos de país.

Los países con producción nuclear, por ejemplo, exportan su política exterior no solo basados en enmendar un conflicto interno sino con el fin estratégico centrado en la percepción de importancia que para ellos representa, en términos de *statu quo* y dominio tecnológico, la capacidad de fabricación de armas nucleares, lo que repercute no solo en la amenaza de seguridad para otros países, que bien podrían ser países en desarrollo, sino también sobre los que tienen mayor repercusión, países hegemónicos que ven amenazado su liderazgo y su posición dentro del *statu quo*, incluso más que su propia seguridad.

Un caso particular es el de India y Pakistán, países que han desarrollado su armamento nuclear por fuera del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y demás tratados nucleares, lo que ha obligado a cambiar el mapa de los Estados nucleares (Estados Unidos, Francia, Rusia, Reino Unido y China) que son parte del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ha implicado incluir a ambos países, así como a Israel.

Las condiciones nucleares de estos Estados no tienen reconocimiento público, pero su particularidad no está en ello o en su desarrollo por fuera del TNP, sino en su discurso frente a la negativa para ingresar a los tratados. India, por ejemplo, en un arduo trabajo de diseño e implementación de estrategia de defensa, militar y de política exterior ha desarrollado su carrera nuclear y tecnológica pensando en escalar posiciones que le permitan negociar a su conveniencia aspectos que, de no ser con esta ventaja, le serán poco favorables, lo que sustenta su razón para no adherirse a la no proliferación. Por su parte, Pakistán responde no por estrategia sino por reacción como consecuencia a la negativa de la India, con el argumento de no permitir la hegemonía de esta en la región, cuando en realidad es un aspecto que responde a su propio interés, que, como dice Wendt (1999), es la exteriorización de su *otro interno* y concierne al miedo frente al ataque de la India.

#### **4.1 La estrategia de seguridad y defensa en América Latina y el Caribe vista desde las relaciones internacionales**

América Latina y el Caribe, dada su posición en el ámbito internacional desde lo concerniente al poder militar económico y político (neorrealismo), no han desarrollado estrategias que les permitan involucrarse como actores relevantes, en cambio, se han vuelto dependientes en sus estrategias del cooperativismo (neoliberalismo). Evidencia de lo anterior son casos como los de Perú, Brasil, Colombia y Chile, Estados que han recibido apoyo militar de diversos países, particularmente de Estados Unidos, y que con diferentes argumentos refuerzan la estrategia de seguridad nacional. Esto, sin embargo, también permite el análisis desde la propuesta de Estado fallido en el ámbito internacional desde la perspectiva del constructivismo, donde la respuesta de la estrategia de seguridad y defensa está supeditada a los problemas internos y no a asumir los acontecimientos y desafíos de su relación con los pares en el sistema internacional.

Brasil está lejos de utilizar su poder económico y militar, que es destacado en la región, y de generar una estrategia que le permita no sucumbir a las decisiones internacionales de la *realpolitik*, pues su estrategia se ha visto empañada por su

debilidad política, que responde a la variable constante de los países latinos que consiste en prestar atención a intereses nacionales diversos y no a centrarse en un único interés, lo que convierte a la estrategia de seguridad y defensa nacional en una respuesta a esos intereses, lo que implica la coexistencia de una multiplicidad de estrategias que se alternan según el poder político, lejos de sostener un interés nacional como el estudiado en el caso de Estados Unidos, donde el poder político poco interfiere con la estrategia. Casos similares al de Brasil se repiten en países como Argentina, Chile, Colombia y Perú, que poseen poder militar y económico que se destaca en la región.

Si se vuelve a la proposición que reza que las relaciones internacionales buscan explicar los acontecimientos y fenómenos internacionales, y con base en las tesis de Wendt (1999), es suficiente mirar los conflictos internos de países como Argentina, Perú, Chile, México, Brasil o Colombia, por nombrar algunos, donde su política exterior parece estar minada por sus propios conflictos y seguir estrategias que no están diseñadas para avanzar en la construcción de una relación pensada en el *otro externo*, o que siguen sufriendo de la externalización del *otro interno*.

Pensemos, por ejemplo en el caso de Argentina y sus acontecimientos recientes: en el gobierno de los Kirchner fue una constante el reclamo de la soberanía frente a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), ante el que, en nombre del Estado, desconocieron la deuda externa y reclamaron menos injerencia en asuntos internos y militares por parte de los Estados Unidos y de las potencias mundiales del G7, pero a su vez avanzaron en la consolidación de las relaciones con China, Estado al que, incluso, le permitieron establecer una base de avanzada que está al mando de militares del país asiático, además, fortalecieron su relación con países que seguían una línea de pensamiento político similar al suyo, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil. Con la llegada del gobierno de Mauricio Macri en 2015, el conflicto interno de división y de propuestas diferentes de Estado se contraponen y se vuelven a externalizar posturas diferentes, lo que abre camino para sus estrategias frente a grupos como el G20 y el mismo FMI (Saín, 2018).

México da la batalla contra el fenómeno del narcotráfico y la corrupción estatal, pero ha descuidado, con o sin intención, algunos escenarios que podrían permitir la construcción del *otro externo* como política comunicacional que permita no externalizar más su conflicto interno y, por el contrario, mantener un bajo perfil en su relación con los otros. Un país que sufrirá en el corto plazo consecuencias como las que vivió Argentina con el cambio de gobierno, cuya construcción de Estado es el dilema interno de dos opuestos que buscan, cada uno por su lado, la hegemonía de su proyecto particular.

El segundo punto para analizar es la subordinación sistemática y exagerada del ámbito militar sobre el ámbito político, punto que también marca Wendt (1999) y que se traduce en los deficientes y casi nulos resultados que deja la búsqueda de consolidación del Estado pensado en el *otro externo* y sigue haciendo foco en los conflictos internos, es decir, una política de relaciones exteriores con estrategias de corto alcance que se ve reflejada en fuerzas militares con poca autonomía para desarrollar su estrategia militar y de defensa a largo plazo, lo que implica tener que atender los intereses del gobernante de turno.

Con base en estos dos aspectos, se puede concluir que la política de consolidación del Estado carece de estrategias a largo plazo y las políticas de relaciones exteriores de América Latina se basan en estrategias de corto plazo que se analizan, se construyen, se enfrentan y se destruyen como mejor convenga al gobierno de turno, que actualmente corresponde, como puede verse en países como Argentina, Brasil, Perú, Chile, Ecuador y más recientemente México, a una línea de proyectos de Estado polarizados que no buscan la construcción de consensos, sino, por el contrario, la imposición de su modelo político y de pensamiento sobre la de sus contrincantes.

Muy lejos están América Latina y el Caribe de diseñar una estrategia de seguridad y defensa similar a la de países hegemónicos como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, Japón o China, por nombrar algunos, Estados en los que, a pesar de alternar entre gobiernos republicanos y demócratas, o sus homólogos, se mantiene la estrategia.

Desde la perspectiva estructuralista de las relaciones internacionales, en América Latina, en un plano mediado por el desarrollo dependiente, algunos Estados han desarrollado estrategias de defensa y seguridad nacional pero muchos otros no. Cabe anotar que aquí el desarrollo de la estrategia de seguridad y defensa no supone la inexistencia de amenazas, lo que haría innecesaria la existencia de una estrategia, sino la suma importancia que tiene poseer una estrategia en el caso de que se llegase a necesitar, algo que, sin embargo, por las condiciones propias de la mayoría de Estados latinoamericanos, no ha permitido el desarrollo de un pensamiento estratégico en esta materia.

Como se pudo observar en la conceptualización del pensamiento estratégico, el desarrollo de la estrategia acapara un conjunto de elementos: misión, visión, metas, objetivos, políticas, programas de acción y recursos, que se encuentran establecidos dentro de una secuencia coherente y que están definidos respecto de una organización. Esta, a su vez, debe contar con cuatro características: identificarse como un plan, generar pauta de acción, ser una posición y ser una perspectiva, lo

que evidentemente no se puede visualizar en las relaciones entre Estados y va de la mano con la existencia de múltiples intereses nacionales en los Estados latinoamericanos, históricamente polarizados.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de Argentina, cuyo interés de relacionarse con países de la región como Bolivia, Ecuador, Brasil, Uruguay y Venezuela está presente en los gobiernos de pensamiento de centro izquierda, mientras que el interés de los gobernantes de pensamiento de centro derecha ha apuntado al fortalecimiento de relaciones con potencias y bloques de América del Norte, Asia y Europa, lo que supone la inexistencia, por ejemplo, de elementos como metas de corto plazo, objetivos claros, asignación de recursos para enfatizar en los intereses rompiendo las cuatro características que plantea Mintzberg (1994) con respecto a la estrategia.

En otros países, como Haití, por ejemplo, el marcado deterioro económico no permite asignar recursos suficientes que permitan plantear una estrategia de seguridad y defensa en un ámbito relevante, que les permita convertirse en actores determinantes en el contexto regional. La crítica que se hace a la teoría estructuralista (que se ha desarrollado particularmente en América Latina), señala que esta es brillante para generar diagnósticos pero muy deficiente para generar alternativas que permitan, por ejemplo, proponer un camino viable que ejecute eficientemente las acciones para generar una estrategia en seguridad y defensa que supla las expectativas y permita a los Estados volcarse al ámbito internacional, como entes determinantes y con una participación significativa dentro del sistema internacional.

Desde la teoría constructivista, las estrategias de América Latina y el Caribe pueden entenderse en el contexto de los temores, identidades, objetivos y amenazas comunes. En este sentido, la creación de bloques como Unasur puede explicarse como una manifestación que busca responder a los desafíos que se desprenden de las realidades propias, y una vía para generar, estratégicamente, una política internacional que trascienda el poder que denota el neorealismo y la cooperación que explicita el neoliberalismo.

Sin embargo, es inverosímil explicar y concretar una estrategia de seguridad y defensa desde el constructivismo, pues la percepción de esos temores, identidades, amenazas y realidades está determinada también por la polarización de intereses nacionales que cohabitan en el Estado, lo que hace que este tipo de propuestas sean inviables.

## **4.2 Colombia y su estrategia de seguridad y defensa analizada desde las relaciones internacionales**

La estrategia de seguridad y defensa colombiana sufre también las características descritas en el apartado anterior con respecto a los países de la región. En ese sentido, se puede analizar, a la luz del cooperativismo, la construcción de una estrategia al amparo del asistencialismo militar y del apoyo económico destinado a asuntos que atañen a la seguridad y defensa nacional, que se vuelve parte de su cultura estratégica toda vez que permite que se convierta en una constante el hecho de que las instituciones busquen la cooperación en sus pares internacionales.

Desde el constructivismo, este fenómeno es explicable por la existencia de un conflicto interno de más de 50 años que dejó una gran cantidad de consecuencias. En este sentido, la estrategia de seguridad y defensa se ha exteriorizado, lo que le ha permitido diferenciarse de las demás estrategias de la región. Así, por ejemplo, la búsqueda de cooperación (que de entrada supone el Estado fallido en el ámbito internacional), ha sido una constante que ha permitido mantener, incluso con los cambios de gobierno y los múltiples intereses nacionales que se enfrentan y cohabitan, un discurso que permite identificar una amenaza interna y, frente a esa amenaza, la construcción de su papel en el ámbito internacional, que incluye asistencia militar, apoyo económico y mediación política.

Este rol, que le ha permitido destacar en la región, supone, como se mencionó, dos aristas: por un lado, el reconocimiento de la debilidad en cuanto poderío militar, económico y político para afrontar los problemas internos, lo que le ha impedido jugar un rol destacado en su relación con los demás actores del sistema internacional y, a su vez, ha permitido el advenimiento de amenazas externas desafiantes, pero, por otro lado, también despierta el cooperativismo de sus pares, no sin antes ser considerado el niño pobre del grupo que requiere asistencia inmediata con cierta mirada de compasión.

Mantilla y Ocampo (2012) afirman que la estrategia “como el arte o la ciencia que enlaza un objetivo nacional con los medios y recursos disponibles para buscar su viabilidad, está íntimamente ligada con la historia política de Colombia” (p. 12) y sugieren que la cultura estratégica de seguridad y defensa del país se vio fortalecida por la influencia de las misiones internacionales en las que ha participado, particularmente con el Batallón de Colombia No. 1, en la guerra de Corea, en 1950, y el Batallón No. 2, en la guerra del Canal de Suez, en 1956, lo que permitió, según los autores, que Colombia pudiera actualizar la doctrina, adquirir experiencia en la batalla y ganar reconocimiento internacional.

Sin embargo, parece que los autores confunden la táctica con la estrategia, pues mencionan factores como el manejo de armas modernas, apoyo aéreo y aspectos logísticos y operativos. Se les abona, sin embargo, que desde la teoría del cooperativismo, estas acciones fueron el comienzo de la construcción de una estrategia que permitió relevar el poder militar de Colombia en el ámbito internacional, desconocido hasta ese momento.

De acuerdo con la definición de Mantilla y Ocampo (2012), la construcción de esa estrategia enlazada por el interés nacional está, en varios aspectos, representada en intereses nacionales diversos que cohabitán y representan intermitentemente el interés nacional. Un ejemplo de ello fue la relación con los países limítrofes en el gobierno de Álvaro Uribe, en el 2010, y la nueva relación con los países limítrofes en el gobierno de Juan Manuel Santos. Entonces, se pudo ver que no había una línea conductora en la estrategia que permitiera mantener inalterada la relación de Colombia con países como Venezuela, Ecuador y Brasil, en respuesta a objetivos de corto plazo propios de cada gobierno. También puede verse la clara subordinación del poder militar a los intereses del gobierno que, incluso, en su Plan Estratégico Militar 2030, delega y condiciona, por ejemplo, la transformación, al cumplimiento de las políticas del gobierno (Rezandero-Brioso, Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz y Tovar-Cabrera, 2018).

Ante la luz del fin del conflicto que supone el acuerdo con la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el realismo sugiere un poder militar fortalecido en el ámbito internacional, toda vez que la estrategia no demandará recursos encaminados a derrotar amenazas internas (Torrijos Rivera y Abella Osorio, 2018; Fernandez-Osorio, 2018). Sin embargo, desde el constructivismo, supone también la existencia de nuevas realidades, nuevas amenazas y nuevos temores, lo que significa nuevos desafíos, lo que también permitirá modelar una nueva estrategia de seguridad y defensa, ojalá encaminada desde el pensamiento estratégico y que permita la consolidación de una verdadera cultura estratégica para el país.

Colombia, entonces, de acuerdo con los acontecimientos recientes, está requiriendo un reajuste estructural que permita repensar la estrategia de seguridad y defensa, ahora menos encaminada a la exhortación de resolver el conflicto interno y las demandas internas en aspectos de seguridad y defensa, para repensarse más en su interacción como actor principal en las relaciones internacionales con otros Estados, especialmente a nivel regional.

## 5. Conclusiones

Después de analizar ciertos fenómenos internacionales y algunas relaciones entre Estados bajo los conceptos del pensamiento y la cultura estratégica en seguridad y defensa, desde la mirada de las relaciones internacionales, se puede observar que todos los fenómenos son susceptibles de ser estudiados bajo diferentes miradas, lo que permite contextualizar y entender las razones e implicaciones que tienen, en el escenario internacional, la concreción de la estrategia de seguridad y defensa y las diferentes cualificaciones que posee la cultura estratégica en los Estados pertenecientes al sistema internacional.

Al finalizar esta primera etapa de investigación teórico-conceptual, se avanza en la cualificación de las estrategias que han llevado a marcar tendencias en la actualidad de las relaciones entre Estados en materia de seguridad y defensa. Queda abierta, entonces, la invitación para trabajar en la construcción de estrategias de seguridad y defensa que permitan generar nuevos escenarios internacionales con entes relevantes que logren encaminar hacia el bienestar común, bien sea desde el realismo, al fortalecer el poderío militar, económico y político; desde el idealismo, al fortalecer la cooperación; desde el constructivismo, al afianzar la relación entre Estados basados en las realidades que permiten construir nuevos escenarios; desde la integración, al permitir designar funciones y lealtades a una estructura supranacional que opere como centro; o desde lo sistémico, al entender el papel de cada actor dentro un sistema que funciona como el engranaje perfecto de un reloj.

Es necesario anotar que el pensamiento estratégico debe estar mediado por la búsqueda de una estrategia que responda y esté confeccionada a la medida de lo que el Estado necesita, lejos de la cultura de copiar modelos y adaptarlos a las necesidades. En este sentido, como se plantea en el apartado de estrategia, es esta la que permite determinar la estructura del Estado y no viceversa. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, el diseño de la Estrategia después del 11 de septiembre de 2001 demandó que la estructura del Estado, en cuanto sus instituciones de seguridad y defensa, sufriera un cambio inmediato que permitiera reaccionar y encaminar las acciones de acuerdo a su estrategia. En este sentido, América Latina y el Caribe requieren de mucho esfuerzo y voluntad para avanzar en la dirección correcta hacia la construcción de una cultura estratégica que permita sostener una estructura sólida de seguridad y defensa de cada Estado dentro del sistema internacional.

## Referencias

- Andrews, K. (1977). *El Concepto de Estrategia de la Empresa*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- Ansoff, H. (1985). *La Dirección y su Actitud ante el Entorno*. Bilbao: Deusto.
- Ansoff, H. (1987). *Igor: la Estrategia de la Empresa*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Booth, K. (1979). *Strategy and Ethnocentrism*. Nueva York: Holmes y Meier Publishers, Inc.
- Bueno, E. (1989). *Dirección Estratégica de la Empresa*. Madrid: Pirámide.
- Carr, E. (1939). *The Twenty Years Crisis 1919:1939: An Introduction to the Study of International Relations* (1.<sup>a</sup> ed.). Londres: Macmillan.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge: MIT Press.
- Chandler, A. (1990). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge: MIT Press.
- Clausewitz, K. (1843). *De la guerra*. Biblioteca Virtual Universal. Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/153741.pdf>
- Del Arenal, C. (2005). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Fernandez-Osorio, A. (2018). El papel del Ejército Nacional de Colombia para el fortalecimiento de la paz en el posacuerdo con las FARC. En L. Cabrera Cabrera y M. Corcione Nieto. (Ed.), *Aportes y retos en el posacuerdo: Una perspectiva desde las ciencias militares* (pp.15-37). Bogotá D. C.: Sello Editorial ESMIC.
- Fernandez-Osorio, A., Cufiño-Gutierrez, F., Gomez-Diaz, C., & Tovar-Cabrera, G. (2018). Dynamics of State modernization in Colombia: the virtuous cycle of military transformation. *Democracy & Security*, <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1517332>
- Galbraith, J. (1993). La estrategia y la planeación organizacional. Recuperado de <http://andrader0.tripod.com/docs/paradigmas/estrategiayplaneacionorg.pdf>
- Halliday, F. (2006). *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Londres: Penguin (reed. 1985).
- Hobson, J. (2002). *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Izquierdo, J. (2015). Las estrategias de seguridad nacional de EE. UU. ¿Algo nuevo? Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEE085-2015\\_ESN\\_EEUU\\_AlgoNuevo\\_JavierdeCarlos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE085-2015_ESN_EEUU_AlgoNuevo_JavierdeCarlos.pdf)
- Kant, I. (1795). *La paz perpetua*. Recuperado de [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Kant\\_Emanuel\\_La\\_Paz\\_Perpetua.PDF](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Kant_Emanuel_La_Paz_Perpetua.PDF)
- Lawrence, P. y Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment*. Boston: Harvard University. (Versión española: *Organización y ambiente*, Barcelona Labor).
- Manso, F. (1994). Cómo implantar la cultura estratégica en una empresa. *Estrategia Financiera*, 99.
- Mantilla, A. y Ocampo, W. (2012). Cultura estratégica en el Ejército Nacional. Universidad Militar. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9158/2/YustyOcampoWilson2012.pdf>

- Maquiavelo, N. (1532). *El príncipe*. Madrid: Luarna Ediciones. Recuperado de <http://www.ataun.net/bibliotecagratisuita/Cl%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/Nicol%C3%A1s%20Maquiavelo/El%20pr%C3%ADncipe.pdf>
- Mingst, K. (2012). *Fundamentos de las relaciones internacionales*. Madrid: Cide.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Londres: Prentice Hall International (UK) Limited.
- Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Obama, B. (2009). Discurso inaugural del presidente Barack Obama. Mintsmind Fresh Consulting. Recuperado de <http://mintsmind.com/mintswords/wp-content/uploads/2009/01/discurso-inaugural-barack-obama-2009-texto-castellano.pdf>
- Peña-Vinces, J. (2008). Análisis comparativo del escenario de las economías de Perú y Chile, desde la perspectiva del Doble Diamante de Moon, Rugman y Verbeke, en la competitividad global. Perú. Recuperado de <http://www3.upc.edu.pe/bolsongei/bol/29/598/analisiscomparativo.pdf>
- Senge, P. (1990). *La Quinta Disciplina*. Buenos Aires: Granica.
- Scobell, A. (2002). *China and strategic culture*. DIANE Publishing.
- Puyana, G. (2003). Teorías de la guerra en Moltke y Liddell Hart. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 109-121.
- Quinn, J. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood: III, Richard D. Irwin.
- Quirós, I. (2018). Estrategia, estructura y cultura como factores clave de éxito en los hoteles españoles. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/265821459\\_ESTRATEGIA\\_ESTRUCTURA\\_Y\\_CULTURA\\_COMO\\_FACTORES\\_CLAVE\\_DE\\_EXITO\\_EN\\_LOS\\_HOTELES\\_ESPAÑOLES](https://www.researchgate.net/publication/265821459_ESTRATEGIA_ESTRUCTURA_Y_CULTURA_COMO_FACTORES_CLAVE_DE_EXITO_EN_LOS_HOTELES_ESPAÑOLES)
- Rice, C. (2002). Un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. *Periódico electrónico del Departamento de Seguridad de los Estados Unidos*, 7(4), 6-10.
- Rojas, D. (2004). La historia y las relaciones internacionales: de la historia internacional a la historia global. Recuperado de <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-LaHistoriaYLasRelacionesInternacionales-2187061.pdf>
- Román, O. (2010). El pensamiento estratégico. Una integración de los sentidos con la razón. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 8 (2), 23-36.
- Saín, M. (2018). ¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina? *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 61-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.366>
- Schendel, D. y Patton, G. (1978). A Simultaneous Equation Model of Corporate Strategy. *Management Science*, 24 (15), 1611-1621.
- Sun, T. (2012). *El Arte de la Guerra*. Madrid: Bubok.
- Thompson, A. y Strickland, A. (1994). *Dirección y administración de estrategias: conceptos, casos y lecturas* (5.<sup>a</sup> ed.). Nueva York: McGraw-Hill.
- Tomassini, L. (1988). *Relaciones internacionales: teoría y práctica*. (Documento de trabajo 2). PNUD-Cepal, Chile.
- Torrijos Rivera, V., & Abella Osorio, J. (2018). El comportamiento de las FARC tras la firma de los acuerdos de La Habana. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 31-60. <https://doi.org/10.21830/19006586.342>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

# **PODER ASTUTO: ESTRATEGIA DEL EMPLEO DEL PODER EN EL SIGLO XXI\***

**4**

Carlos Enrique Álvarez Calderón

Paola Barón Sastoque

Vivian Monroy Velásquez

## **1. Introducción**

El poder podría llegar a ser considerado como una fusión de la interacción entre factores materiales (geografía, demografía y economía), y la estructura y capacidad administrativa de un Estado (su capacidad de dirigir a un pueblo y aprovechar los recursos existentes). El primer grupo definiría el poder potencial de un Estado, mientras que el segundo cuánto podría ser aprovechado; su correlación convertiría el poder material desde una fase cruda a una terminada (desde los recursos a las fuerzas). Un país pobre podría continuar siendo un gran poder en razón a que sus fuerzas militares o productivas podrían ser numerosas, su posición geopolítica favorable, sus instituciones estables y sus estadistas capaces. En contraste, un país rico podría no llegar a transformar su riqueza en poder, por lo que influiría menos en los asuntos mundiales de lo que lo que su potencial le dictase. En efecto, los Estados ricos rara vez aprovecharían sistemáticamente sus recursos con fines estratégicos, lo que reforzaría la posición de cualquiera, rico o no, que si estuviese dispuesto a hacerlo; ya que, en el poder, la voluntad superaría a la riqueza.

Por lo general, las instituciones serían la principal generadora del poder, ya que convertirían los recursos primarios en una fuerza refinada; una tarea difícil, dominada por la superioridad marginal, ya que como se evidenciaría durante la mayor parte de la historia, un Estado capaz de saltar desde el 1% de su potencial poder al 2%, podría llegar a duplicar, por ejemplo, su capacidad militar. Sin embargo, la ventaja proporcionada por las instituciones se atenuaría desde 1870

---

\* Este capítulo del libro hace parte del Proyecto de Investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulada “Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025”, el cual hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, reconocido y categorizado en (A) por Colciencias, con el código COL0104976.

ya que, irónicamente, se volvieron más eficaces, numerosas y comunes; en consecuencia, los Estados adoptarían muchos sistemas que mejor pudiesen transformar la riqueza en poder. No obstante, la fuerza demográfica y la fuerza bruta serían el factor clave de predicción del poder en la Primera y Segunda Guerra Mundial, por lo que el valor de la superioridad institucional aumentaría nuevamente después de 1945, al menos para los Estados en vías de desarrollo.

Si la riqueza se tradujese por si sola en poder, Europa sería la potencia más poderosa del mundo, los Estados Unidos la segunda, y Japón y China las terceras. Empero, el problema sería el matrimonio de la voluntad y la riqueza; por ejemplo, si se parte de las capacidades de poder militar convencional, en el mundo existirían cuatro tipos de actores (Ferris, 2016): 1) los Estados Unidos; 2) Estados avanzados, es decir, industrializados, capitalistas, mayoritariamente democráticos y con tamaños disímiles como Singapur y Francia; 3) potencias en desarrollo, con bases industriales pequeñas a grandes y gobiernos mayoritariamente autoritarios, como, por ejemplo, China, Rusia y Turquía; y 4) Estados débiles, la mayoría de ellos situados en África, y algunos en Asia y América Latina.

Con base en lo anterior, resultaría que la mayoría de los Estados europeos tendrían poco poder para proyectar, y casi nada de voluntad; efectivamente, aquellos Estados europeos con fuerzas en Afganistán entre 2001 y 2012, generalmente prohibirían a sus militares luchar. Con pequeñas capacidades fuera de sus respectivos territorios, sería más probable que los Estados europeos usen la fuerza contra Estados más débiles a través de intervenciones humanitarias (tomando en cuenta que Gran Bretaña y Francia apenas si tienen capacidades para enviar fuerzas expedicionarias más allá de suelo continental europeo). Por el contrario, Estados Unidos sí tendría el gusto y la infraestructura para ejercer poder en todo el mundo.

Por otro lado, los Estados avanzados en Asia (como Singapur y Japón), mantendrían potentes capacidades de defensa. El poder convencional sería más importante para Israel que cualquier otro Estado en la tierra, quizás con excepción de Corea del Norte. Muchos Estados en desarrollo recurrirían a muchos más recursos para sus fuerzas y serían mucho más fuertes en sus propias regiones que cualquier país rico, excepto Israel, Corea del Sur y los Estados Unidos. Por su parte, Rusia y China seguirían siendo las segundas potencias convencionales más fuertes del mundo, después de los Estados Unidos, mientras que otras tendrían ciertas capacidades ofensivas. Sin embargo, la economía rusa sería frágil, en contraste con China, quien si lograría combinar una dinámica fuerza militar e industrial. No obstante, estos Estados serían cautelosos sobre el uso de tales fuerzas; las experiencias de Rusia contra Georgia en 2009 y Ucrania en 2014-2015, y las de Gran Bretaña y Francia

contra Libia durante 2011, mostrarían que incluso potencias más avanzadas no podrían vencer fácilmente a ejércitos de cuarta categoría. Finalmente, los Estados débiles tendrían poco poder ofensivo y su fuerza estribaría a menudo en la dificultad de su ocupación.

Por ende, ningún otro actor sobre la faz de la tierra ha tenido el poder convencional absoluto y relativo que los Estados Unidos poseían en 2017; la fuerza abrumadora estadounidense en mar, aire y espacio exterior disuadiría cualquier desafío frontal en estos escenarios físicos. En efecto, Estados Unidos tendría más portaaviones que el resto del mundo combinado, y su fuerza aérea superaría el poder de todas las fuerzas aéreas en la Tierra; estas capacidades aeroespaciales respaldarían la *Pax americana*<sup>1</sup>, al igual que el poder marítimo lo haría con la *Pax britannica*<sup>2</sup>. Sin embargo, estas capacidades de poder convencional tendrían un valor limitado en el combate terrestre; la ventaja relativa del poder militar estadounidense radicaría en el ataque distante y las estrategias del empleo del poder de la obligación, la amenaza y la disuasión. En efecto, Estados Unidos podría destruir el poder aéreo y naval de casi cualquier Estado en desarrollo, pero no podría ocupar los territorios de la mayoría de ellos y por ende consolidar la victoria; en consecuencia, la amenaza del uso de la fuerza le serviría más a Washington, que su mismo empleo.

Estas serían algunas de las paradojas del poder convencional, en un mundo contemporáneo caracterizado ahora por Guerras de Quinta Generación (Álvarez *et al.*, 2017b), en los cuales los escenarios físicos (aire, mar, tierra y espacio exterior) del ejercicio de “poder duro”, compartirían asiento con los escenarios cognitivos, informativos y sociales, que entrañan el empleo de un tipo de poder distinto, y que los autores de este capítulo han definido como el “poder astuto”.

## 2. El poder en la historia intelectual de Occidente

Desde el punto de vista etimológico, el término “poder” provendría del latín *possum, potes y posse*, que en términos generales significaría “ser capaz” o “tener

1 La *Pax americana* señalaría el periodo de relativa paz desde 1945 (sin ningún conflicto armado directo entre las principales Estados del sistema internacional), la cual coincidiría con la hegemonía militar y económica de los Estados Unidos en buena parte del mundo y que lo colocaría en un rol militar y diplomático similar al del Imperio romano durante la llamada *Pax romana*.

2 Desde la derrota napoleónica hasta la Primera Guerra Mundial, el Reino Unido jugaría un papel hegemónico, en busca de mantener un equilibrio de poder en el sistema internacional, gracias a la omnipresencia de la Real Armada Británica en todos los océanos y mares del mundo. Durante la hegemonía británica, los Estados Unidos desarrollarían una “relación especial” con Gran Bretaña, similares a las que tuvo una Grecia progenitora con Roma, lo cual indicaría que la *Pax americana* sería edificada, en parte, con piezas de la desaparecida *Pax britannica*.

fuerza para algo”. El término se identificaría con el vocablo *potestas* que traduciría “potestad”, “potencia” y “poderío”, y que además se utilizaría como homólogo de *facultas* que significaría “posibilidad”, “capacidad”, “virtud”, “talento”. Asimismo, el término *possum* recogería la idea de “ser potente” o “capaz”, pero también aludiría a tener “influencia”, “imponerse”, ser “eficaz”, entre otras. Empero, ligados al poder como *potestas* o *facultas* (y la idea de fuerza que los acompañan), se hallarían los conceptos de “*imperium* (el mando supremo de la autoridad), de *arbitrium* (la voluntad o albedrio propios en el ejercicio del poder), de *potentia* (fuerza, poderío o eficacia de alguien), y de *auctoritas* (autoridad o influencia moral que emanaba de su virtud)” (Mayz-Vallenilla, 1982, pp. 22-23).

Lo anterior daría cuenta de un primer obstáculo entorno al estudio holístico del fenómeno del poder, ya que “al igual que muchas ideas básicas, el poder es un concepto controvertido. Ninguna definición es aceptada por todos los que usan la palabra, y la elección de [la] definición, por parte de las personas, reflejan sus intereses y valores” (Nye, 2011, p. 10). En efecto, algunos lo verían como una propiedad de ciertos agentes, ya sean individuales o colectivos como Estados, empresas, o partidos políticos (Simon, 1953; Dahl, 1957; Weber, 1978; Dowding, 1991; Morriss 2002); otros como una propiedad de sistemas o estructuras (Foucault, 1980; Ward 1987; Clegg, 1989; Hindness, 1989). Asimismo, algunos argumentarían que el poder no podría medirse (Lukes, 2005), en contraste con otros que considerarían que sí (Dowding, 1991). Además, algunos verían el poder como un choque de intereses o un juego de suma cero (Dahl, 1957; Weber, 1978; Mann, 1986, Mann, 1993; Lukes 2005), y otros como una dinámica consensual o juego de suma positiva (Parsons, 1963; Arendt, 1972; Barnes 1988; Arendt, 2004).

Otros conceptos de poder serían, en sí mismos, teorías generales sobre la naturaleza de las relaciones entre las personas, como, por ejemplo, la noción de biopolítica o biopoder (Foucault, 2008). Además, existirían conceptos relacionados que se utilizarían en una variedad de contextos (autoridad, autonomía, dominación, libertad, hegemonía, influencia, legitimación y manipulación), cada uno de los cuales podrían llegar a ser tan controvertido como el mismo concepto de poder. También existirían tipologías de poder que se usarían en contextos específicos como, por ejemplo, poder blando y poder inteligente (Nye, 2004; Nye, 2014), poder agudo (Walker y Ludwig, 2017), poder de votación, agenda y poder de veto (Tsebelis, 2002), poder burocrático, poder de negocios, entre otros; o por el contrario, en contextos más generales del poder que se utilizan en ciertos marcos explicativos, como la “teoría de la balanza del poder” (Spykman, 1942; Morgenthau, 1948; Strausz y Possony; 1950; Kalijarvi, 1953; Little 2007).

Por ende, independientemente de las diversas acepciones que podrían esgrimirse en torno al término, el poder ha sido un elemento esencial de la existencia humana, tanto así que su estudio, formas y aplicación habrían captado la atención de académicos, estadistas y estrategas desde hace siglos. Por ende, y si bien no es propósito de este capítulo revisar ninguno de los conceptos anteriormente mencionados de manera exhaustiva, para realizar un recuento histórico en la evolución y las teorías sobre el poder en Occidente, sería útil remontarse a los primeros escritos en la materia, como aquellos de Sócrates, Platón y Aristóteles, quienes intentarían explicar desde la perspectiva filosófica, la naturaleza de la política, y, por ende, del poder.

## 2.1 El poder en la Antigua Grecia: Sócrates, Platón y Aristóteles

Sócrates, denominado el padre de la filosofía política, además de ser un extraordinario orador, tenía una particular forma de desarrollar su retórica con sus oyentes, haciéndolo en plaza pública con el común de la gente; una de sus grandes pretensiones en esta actividad era que la gente pensara a conciencia y así analizara e interpretara la verdadera realidad de su entorno. Aunque Sócrates obedecía las leyes de su ciudad, no compartía gran parte de las ordenanzas impartidas por los líderes políticos de la época; tanto así que sería condenado a muerte por “corromper” a la juventud, tal como lo narra Jenofonte (385 a. C.) en la “Apología de Sócrates”. A sus setenta años, acogería la condena de envenenamiento y consiente de la situación, bebió la cicuta, de este modo acabó con su existencia sin contravenir a la misma autoridad que reprobaba.

Sócrates idealizaba al Estado dirigido por un régimen de filósofos, en razón a que consideraba que solo la sabiduría de estos era competente para administrar de manera idónea el poder y ser capaz de gobernar a otros; en efecto y según Platón (1872), Sócrates afirmaba que “los males de los hombres no tendrían fin mientras los verdaderos filósofos no estuvieran a la cabeza de los negocios públicos y de los Estados, o mientras los que se hallan en el poder en la ciudades no fuesen, por un favor de los dioses, verdaderamente filósofos” (p. 297).

Uno de los célebres diálogos de Sócrates narrado por Platón, sería con Glaucon, respecto al poder ejercido por los gobernantes en la República, ejercicio de poder que Sócrates reprocharía vehementemente, en razón a que consideraba que los hombres del común no podían ejercer adecuadamente el poder, debido a su falta de formación y sabiduría, con lo cual, los filósofos que recibían una educación más completa, aunque no lo quisieran, deberían asumir los “negocios públicos” como un yugo inevitable para hacer realidad el Estado ideal y no continuar como

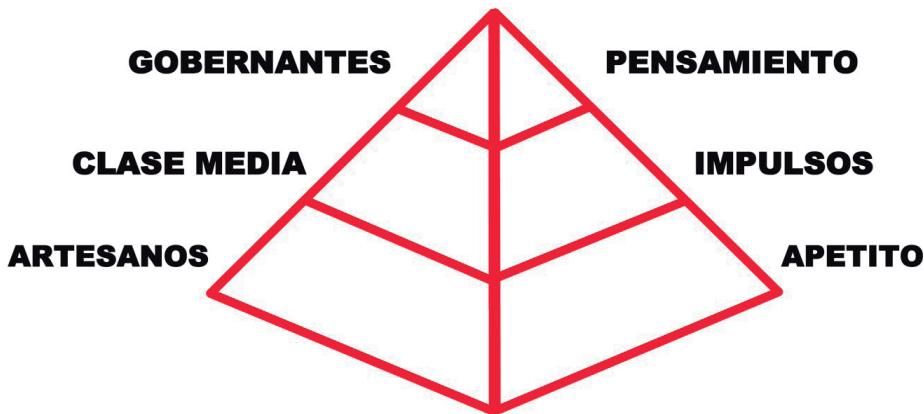
“en la mayoría de los Estados existentes, donde los hombres viven peleándose entre sí, por las sombras y peleándose por el poder, como si eso fuera un gran premio” (Platón, 1945, p. 242).

Por ende, Sócrates plantearía que los “merecedores” del poder serían solo aquellos que no estuviesen “enamorados” del poder (Platón, 1945, p. 242), ya que, para ser un buen gobernante, sería importante no tener ansias de engrandecerse en el poder, debido a que dicho poder, al permitirle mandar a otros y hacer las leyes, lo llevaría a la discordia y a la ruina del pueblo:

Porque la verdad es que puedes tener una sociedad bien gobernada solo si puedes descubrir para tus futuros gobernantes una mejor forma de vida que estar en el cargo; entonces solo el poder estará en manos de hombres que son ricos, no en oro, sino en la riqueza que trae felicidad, una vida buena y sabia. Todo va mal cuando, hambrientos por falta de algo bueno en sus propias vidas, los hombres recurren a los asuntos públicos con la esperanza de arrebatarles la felicidad que tanto ansían. Comenzarán a luchar por el poder, y este conflicto interno los arruina a ellos y a su país. (Platón, 1945, p. 230)

Por su parte, Platón y Aristóteles tendrían dos puntos de vista diferentes sobre el ejercicio del poder. Platón tenía una baja consideración de la naturaleza humana, por lo cual favorecía un sistema autoritario de gobierno, ya que la “débil” y “descañada” condición humana requería gobiernos fuertes en los propios Estados; aunque también porque permitiría al Estado ser más fuerte en sus relaciones con otros Estados y hacerles la guerra de forma más efectiva. Para Platón, discípulo de Sócrates, la política podría ser alcanzada luego de un largo camino de preparación, mediante décadas de estudio y meditación.

De acuerdo a los planteamientos de Platón, las personas virtuosas lograrían que su alma alcanzase tres elementos: el apetito crudo, los impulsos (ira, ambición y similares), y el pensamiento; así mismo, las personas transferirían estos elementos al Estado, que se caracterizaría por una composición piramidal (figura 1), en la que los artesanos representarían la base, al personificar el elemento del “apetito” (el menospreciado); en el centro de la pirámide se ubicaría la clase media, en donde se vivirían todos los “impulsos”; y la élite gobernante situada en la cúspide de la jerarquía, estaría encargada del “pensamiento”. Con base en lo anterior, el pensamiento platónico mantendría la analogía del alma virtuosa u ordenada de una persona con el Estado saludable y ordenado, es decir, el Estado figurativamente considerado como un ser vivo y estructurado en clases aristocráticas.



**Figura 1.** Elementos del Alma y el Estado.

Fuente: elaboración propia.

Por el contrario, y al tener una opinión más favorable de la naturaleza humana, Aristóteles estaría en contra de las medidas severas de gobierno; creía que el bienestar de la gente era el objetivo supremo, y precisaría no solo del establecimiento de un sistema de gobierno más indulgente en cada Estado, sino la abstención de la guerra como acto político frente al exterior, ya que la justicia dependería de las relaciones humanas, en donde todos los hombres tendrían su propio lugar dentro de la naturaleza. Según Aristóteles,<sup>3</sup> el Estado continuaría siendo un ente vivo que dependería de las circunstancias y por consiguiente podría cambiar con base en ellas (Aristóteles, 1959); no obstante, para ser un buen Estado, el fin de este y de sus participantes debía ser la buena vida, representada en la felicidad, y no necesariamente en el orden idealizado del Estado platónico.

Para Aristóteles (1959), el poder lo podrían llegar a ejercer uno o varios hombres capacitados, muy bien educados e intelectuales de la élite, es decir del gobierno. Finalmente, y con especial observación sobre la naturaleza, Aristóteles establecería la “ley natural”, lo bueno y malo, lo correcto y lo incorrecto y así sucesivamente. Esta ley sería posteriormente abordada en innumerables estudiosos, como el del filósofo, político y jurista Romano Cicerón, quién en la misma línea la denominaría “la verdadera ley” de aplicación universal.

---

<sup>3</sup> De doctrina práctica (estudioso de las estructuras de muchos Estados de la época), discípulo de la academia de Platón, y quién posteriormente crearía su propia escuela (el liceo).

## 2.2 El poder en la Edad Media: Santo Tomás de Aquino

La ley natural bajo la perspectiva de Tomás de Aquino adoptaría un carácter cristiano concebida como una ley moral forjada por Dios. La ley natural para Aquino sería derivada de la revelación divina; en consecuencia, el poder tendría el mismo origen. Por consiguiente, surgiría la idea de la relación entre el Estado y la Iglesia, una configuración que dictaría que las leyes del Estado (la legitimidad), debían estar alineadas con las leyes de Dios. En razón a que tanto los miembros de la Iglesia pertenecían al Estado y viceversa, esto significaría que el poder ejercido por la Iglesia como por el Estado se equilibrarían entre sí.

Tanto el poder espiritual como el secular derivan del poder divino, y así el poder secular está sujeto al poder espiritual en la medida en que Dios lo ordena, es decir, en las cosas que pertenecen a la salvación del alma. En tales asuntos, entonces, el poder espiritual debe ser obedecido ante lo secular. Pero en aquellas cosas que pertenecen al dios civil, el poder secular debe ser obedecido antes que lo espiritual. (Aquinus, 2002, p. xxviii)

A pesar del aparente equilibrio que se pretendía dar entre la Estado y la Iglesia, la posición Tomasina marcaría una fuerte inclinación al poder religioso, ya que “debemos obedecer a Dios en lugar de a los hombres” (Aquinus, 2002, p. 68), en razón a que “un poder inferior no tiene derecho a imponer su ley en el tribunal de un poder superior. Pero el poder del hombre, que hace la ley humana, es más inferior que el poder Divino. Por lo tanto, la ley humana no puede imponerse en una corte divina de la conciencia” (Aquinus, 2002, p. I43). Empero a lo anterior, el bienestar general para Aquino parecería estar a cargo del poder del Estado. Sin embargo, para alcanzar dicho bienestar, cualquiera de los dos poderes (espiritual o secular) deberían estar unidos, lo que podría generar resultados positivos o negativos; no obstante, “es más dañino para un poder que produce mal estar unido que dividido” (Aquinus, 2002, p. 12). Los resultados negativos del poder espiritual y secular podrían generar castigos; Santo Tomás tendría una posición favorable con relación al castigo, en la medida que fuese un proceso curativo que rectificase el equilibrio.

Para Aquino, el poder político, aunque subordinado en su desempeño a las disposiciones de la ley de un determinado Estado dado, podría ser utilizado para lograr uno de dos objetivos (Murphy, 1997): 1) podría estar subordinado a los intereses especificados en el campo de una lucha ideológica entre personas; o 2) a los objetivos derivados de la naturaleza personal del hombre. En el primer caso, la medida indispensable para lograr las intenciones del poder parecería ser la suerte

del ganador electoral, lo que le aseguraría el dominio a nivel político; en el segundo caso, sería en última instancia la búsqueda del conocimiento filosófico, que garantizaría una comprensión basada en principios de la gama completa de las necesidades naturales del hombre.

Con base en lo anterior, ninguna forma de vida social podría funcionar sin poder. Según Aquino (1949), si el hombre fuera a vivir y desarrollarse por su cuenta “no necesitaría otra guía para su fin. Cada hombre sería un rey para sí mismo, bajo Dios, el Rey supremo, en la medida en que se dirigiría en sus actos a la luz de la razón que le fue dada desde lo alto” (p. 4); sin embargo, al vivir fuera de una sociedad, el hombre no puede realizarse a sí mismo como persona. Por el contrario, al vivir como parte de un grupo, podría diseñar planes y buscar su propio bien, lo que a menudo entraría en conflicto con los planes y actividades de otros miembros de la comunidad; razón por la cual, sin un poder por encima de ellos, las personas ciertamente se volverían unas en contra de las otras.

Asimismo, dado que las comunidades humanas existirían en última instancia para vivir una vida virtuosa, parece que quienes ejercen el poder deberían caracterizarse ante todo por virtudes apropiadas (Aquinus, 1949). Con base en lo anterior, para Aquinas (1949) aquel que ejerciese el poder debería ser antes que todo, un hombre prudente. Es decir, debería estar comprendiblemente equipado con virtudes morales (*vir bonus*), y especialmente con la virtud de la prudencia, que no solo ayudaría al hombre a conducirse, sino que también lo predispondría a gobernar a los demás. Sin embargo, un hombre que poseería la prudencia que le permitiese cumplir los deberes de un ciudadano, es decir, la prudencia que hace la virtud de un buen ciudadano (*virtus boni civis*), aún no tendría necesariamente las competencias adecuadas para gobernar a la comunidad (*virtus boni principis*). Esto se debería a que el poder requiere una mayor prudencia, resultado de una educación especial y de la capacidad de soportar la carga de la vida individual y social.

La necesidad de que las personas en el poder sean prudentes también se corroboraría por la gravedad de sus obligaciones y la naturaleza de los medios que tienen a su disposición (Cassinelli, 1961). Tomar acciones imprudentes o usar descuidadamente los medios de coerción podría llevar a situaciones indeseables y muy peligrosas; por lo tanto, sería necesario un poder prudente para la seguridad ampliamente comprendida de quienes están sujetos a ella.

### 2.3 El poder en la Modernidad: Maquiavelo, Hobbes, Locke y Rousseau

Luego de la vinculación tomasina de la religión con la ley natural creada por Aristóteles, arribaría Hobbes para retomar la originalidad del concepto y redefinir las leyes naturales en principios racionales de supervivencia. La primera ley de Hobbes, relacionada con la búsqueda de la paz y la autorización del uso de cualquier medio para lograr el objetivo, sintetizaría el interés individual sobre el colectivo, convirtiéndole en uno de los precursores intelectuales del realismo clásico. Para Hobbes (1651), entre las criaturas el acuerdo sería natural, mientras que entre los hombres se realizaría a través de pactos, que finalmente serían artificiales, ya que “los pactos, sin la espada, no son más que palabras” (Hobbes, 1651, p. 85); razón por la cual se requeriría un poder común, central y visible para mantener el control y la estabilidad, a través del Estado.

No obstante, para lograr ese poder central o soberano, que genere ley, las personas deberían transferir por su propio beneficio, su poder individual al Estado. En efecto, Hobbes sería testigo de las guerras civiles inglesas entre 1642 a 1651, que instaurarían un periodo de inestabilidad política y económica que no solo supondría un estado de constante riesgo para la vida de los hombres, sino un profundo deterioro para la economía inglesa, que colocaría a la isla en una situación de debilidad frente a las demás potencias europeas. Por ende, Hobbes (1651) consideraría que, si se deseaba asegurar la vida, la libertad y la propiedad, era primordial establecer un punto final a las hostilidades entre los grupos internos en Inglaterra, para asegurar la paz en el Reino.

Para Hobbes (1651), la guerra tendría su origen en la naturaleza “egoísta” del ser humano, donde se entiende por “egoísmo” la tendencia natural del hombre a la autoconservación, la cual estaría por fuera de todo criterio racional o valorativo. En consecuencia, lo único que podía hacerse era crear determinadas condiciones políticas para que la maldad ingénita del hombre pudiese al menos ser controlada y encauzada por el poder del Estado, o Leviatán. Por lo tanto, para Hobbes (1651) el poder sería el elemento por medio del cual se podrían obtener aquellas condiciones que garantizarían la prosecución de los bienes que el hombre consideraría buenos o deseables. Hobbes comprendía (en un sentido muy semejante al de Maquiavelo), que el poder consistía en la reunión de fuerzas, si se considera que, a mayor unidad, existiría un mayor poder; la unidad del poder se encontraría siempre amenazada en el estado de naturaleza, ya que el hombre tenía derecho ilimitado a la autoconservación, lo que pondría a los hombres en un estado de “*bellum omnium contra*

*omnes*” o una “guerra de todos contra todos”. El derecho natural (*ius naturale*) para Hobbes es:

La libertad que tiene cada hombre de usar su propio poder según le plazca, para la preservación de su propia naturaleza, esto es, de su propia vida; y, consecuentemente, de hacer cualquier cosa que, conforme a su juicio y razón, se conciba como la más apta para alcanzar ese fin. (Hobbes, 1651, p. 46)

Este poder ilimitado terminaría generando un estado de guerra permanente entre los hombres. De ahí que Hobbes (1651) juzgaría conveniente explicitar las 3 causas principales de la guerra entre los hombres: 1) la competencia, que hacía que los hombres invadiesen el territorio de otros para adquirir ganancia (esta haría uso de la violencia, para que así los hombres se hiciesen dueños de otros hombres, de sus esposas, sus hijos y su ganado); 2) la desconfianza: para lograr seguridad (esta usaría la violencia con un fin defensivo); y 3) la gloria: para adquirir reputación (haciendo uso de la violencia para reparar pequeñas ofensas, como una palabra, una sonrisa, una opinión diferente o cualquier otra señal de desprecio dirigido hacia la propia persona o indirectamente a los parientes, amigos, a la patria, la profesión o al prestigio personal).

Por su parte, Maquiavelo se vería a menudo como un predecesor de Thomas Hobbes, “ya que sus puntos de vista sobre la naturaleza humana y la función de la autoridad del Estado tendrían mucho en común; hasta cierto punto, también compartirían el destino de que sus escritos no fueron muy apreciados durante bastante tiempo” (Holler, 2009, p. 343). Como en ninguna de las dos obras más importantes de Maquiavelo (1532; 1882) se ofrecería una definición explícita de poder, parecería correcto comenzar a analizar el estado de poder en la obra de Maquiavelo con una referencia a la famosa frase de Hobbes (1651): “el poder de un hombre es su medio actual, para obtener un aparente bien futuro” (p. 62).

Maquiavelo analizaría el poder solo en el contexto político o social. A diferencia de sus predecesores intelectuales, no estaba interesado en la naturaleza (no humana), a menos que estuviera relacionada con el “hombre”. Por ejemplo, Maquiavelo (1532) sostenía que el príncipe debía “conocer la naturaleza de la tierra, cuán abruptas son las montañas, cómo desemboca el valle, donde se encuentran las llanuras, y comprender la naturaleza de los ríos y pantanos”, de modo que uno podría “ver mejor cómo defenderlo” (p. 82). Con base en lo anterior, el poder sería para Maquiavelo (1532) un elemento esencial de una república, ya que los Estados libres serían aquellos “que están lejos de toda servidumbre externa, [pudiéndose] gobernar a sí mismos de acuerdo con su propia voluntad” (p. 239). En este sentido,

una fuerte organización militar sería un pilar indispensable en el ejercicio de poder del Estado, ya que solo con su existencia los ciudadanos podrían esperar “vivir sin temor a que su patrimonio les sea quitado, sabiendo no solo que nacieron como ciudadanos libres y no como esclavos, sino que pueden esperar elevarse por su capacidad de convertirse líderes de sus comunidades” (Maquiavelo, 1532, p. 240).

El conflicto entre una dependencia favorable y la autonomía del poder sería la característica medular del pensamiento de Maquiavelo. Maquiavelo estaba consciente de este dilema cuando planteaba “si [era] mejor ser amado que temido, o mejor ser temido que amado” (p. 90), a lo cual respondería:

Concluyo, sin embargo, con respecto a ser temido y amado, que los hombres aman por su propia voluntad, pero temen a la voluntad del príncipe, y que un príncipe sabio debe confiar en lo que está en su poder y no lo que está en poder de otros. (Maquiavelo, 1532, p. 91)

En efecto, Maquiavelo (1532) sostenía que el amor de la gente podía evitar conspiraciones desde el interior del Estado, y serviría como una barrera para los adversarios externos. Sin embargo, un príncipe que hiciera uso de este potencial dependería irremediablemente de las personas, lo que afectaría el rango de objetivos que pudiese alcanzar, por causa del temor a perder el apoyo de la gente. Este sería una consecuencia del pensamiento estratégico que él excesivamente proponía y que dogmatizaría en la idea de que “el fin justifica los medios” (Maquiavelo, 1532, p. 94), afirmando que, en las acciones de los príncipes, los fines justificarían los medios. En consecuencia, Maquiavelo concluía que era necesario para todo príncipe que desearía mantener su posición, aprender a no ser bueno; por lo tanto, el príncipe no debería dudar en soportar la vergüenza (infamia) por esos vicios, sin los cuales no hubiera podido salvar su poder; un ejemplo citado por Maquiavelo para ilustrar su tesis sería Rómulo, el mítico fundador de Roma, quién incluso mató a su hermano Remo para no compartir el poder (Donskis, 2011).

Por su parte, Locke (1690) abordaría en primera medida el concepto de “poder” desde una “capacidad” o “habilidad”. En efecto, “nada puede operar que no tenga la capacidad de operar; y lo que no tenga la capacidad de operar, es porque que no tiene poder para operar” (p. 20). No obstante, también se referiría al poder como “la fuente de donde procede toda acción” (Locke, 1690, p. 216), de este modo posiblemente insinúa que, si el “poder” es la fuente de la acción, significaría más que una aptitud o habilidad. Posteriormente, Locke (1991) intentaría explicar el origen del poder político partiendo de la misma premisa hobbesiana que el poder político era la consecución de un acuerdo o pacto entre el pueblo. No obstante, Locke marcaría una diferencia,

Si no se quiere dar ocasión a pensar que todo gobierno en el mundo es el producto de la fuerza y la violencia puras y duras, y que los hombres viven juntos sin otras reglas que aquellas que gobiernan el reino animal, donde impera el más fuerte [...], es preciso encontrar otra fuente distinta del gobierno, otro origen del poder político (Locke, 1991, p. 3).

Para Locke (1991), el poder político estaría legitimado por el consentimiento y la aprobación del pueblo con derechos y deberes; por ende, proponía un Estado liberal que velaría por la “vida, libertad y bienes” (p. 87) y crearía una sociedad equilibrada en la que, entre otros, estaría contemplado el derecho a la propiedad privada. Planteaba que la sociedad elegiría a sus gobernantes, quienes a su vez tendrían un pacto o compromiso con sus súbditos;<sup>4</sup> y para evitar la concentración del poder, debido a que esto constituiría una estructura absolutista y anárquica (como la planteada por Hobbes), dividiría el poder en tres ramas: poder legislativo, poder ejecutivo y poder federativo. De acuerdo con Locke (1991), el poder legislativo sería el de mayor nivel, ya que lo constituirían aquellos a quién el pueblo habría de elegir; en palabras de Locke (1991), “por esta razón, aquel que detenta el poder legislativo [...], ha de gobernar según leyes vigentes, establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo” (p. 193). Por su parte, el poder ejecutivo estaría encargado de las normas y la administración de justicia, mientras que el poder federativo sería responsable de la seguridad y las relaciones con los demás Estados.

Finalmente, Locke (1991) plantearía que el Estado debe buscar la “preservación de la sociedad, y de todas y cada una de las personas que lo componen” (p. 134). Sin embargo, los tres poderes mencionados que compondrían el Estado según Locke se podrían llegar a disolver junto con el mismo Estado, bien por causas internas o externas; es decir, por la incapacidad de los poderes de cumplir con los propósitos asignados, o por la incursión y destrucción provocada por un Estado enemigo.

Desde otra perspectiva, Rousseau interpretaría a su manera la ley natural, este pensador planteó las falencias del poder absoluto y de la concentración de este en unos pocos, así estos fueran “aparentemente” elegidos por otros. Contraviniendo de manera directa a Hobbes y Platón, proponía que el hombre es bueno por naturaleza, y, por consiguiente, “el hombre ha nacido libre, y en todas partes se halla entre cadenas” (1762b, p. 4).

---

4 Por el contrario, para Hobbes el Leviatán no hacía pactos con el pueblo.

Tal fue o debió de ser el origen de la sociedad y de las leyes, que dieron nuevas trabas al débil y nuevas fuerzas al rico, aniquilaron para siempre la libertad natural, fijaron para todo tiempo la ley de la propiedad y de la desigualdad. (Rousseau, 1924, p. 39)

Para Rousseau, los planteamientos asociados con el poder de sus predecesores intelectuales evidenciaban la desigualdad en razón a que el poder recaía solo en “algunos”, bien fuese por riqueza o por su potestad en la administración de la ley.

La voraz ambición, la pasión por aumentar su relativa fortuna, menos por una verdadera necesidad que para elevarse por encima de los demás, inspira a todos los hombres una negra inclinación a perjudicarse mutuamente, una secreta envidia, tanto más peligrosa cuanto que, para herir con más seguridad, toma con frecuencia la máscara de la benevolencia. (Rousseau, 1924, p. 37)

El deseo de poder —materializado a través de bienes, concentrados en un grupo específico, que a su vez ostentaba la representación del Estado— haría que el hombre transformara su forma de interpretar todo a su alrededor y de lo que proyectaba ser, con el deseo de abarcar y poseer aún más, cambiando así su buena concepción natural (del hombre), como si las condiciones sociales (del entorno) le hubiesen quitado un vendaje de los ojos y sin ella, todo a su alrededor cambiase de sentido, y por consiguiente, de interpretación.

De acuerdo con Rousseau (1762),

Todo poder emana de Dios, lo reconozco, pero toda enfermedad también. ¿Estará prohibido por ello, recurrir al médico? ¿Si un bandido me sorprende en una selva, estaré, no solamente por la fuerza, sino aun pudiendo evitarlo, obligado en conciencia a entregarle mi bolsa? ¿Por qué, en fin, la pistola que él tiene es un poder? (...) la fuerza no hace el derecho y en que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos. (p. 8)

Por consiguiente, el hombre cambiaría su libertad natural por una libertad “civil”, lo cual significaría adhesión a un grupo legítimo para acatar su normatividad; “habiéndose convertido así el derecho civil en la regla común de todos los ciudadanos, la ley natural no se conservó [...] no reside ya sino en algunas grandes almas cosmopolitas [...]” (Rousseau, 1924, p. 39). Por ende, otorgaría a la colectividad un poderío transformacional, ya que “en lugar de decir que la sociedad civil se deriva del poder paternal, sería necesario decir, al contrario, que es de ella (la sociedad) de quien ese poder tiene su principal fuerza” (Rousseau, 1924, p. 42). Asimismo, afirmaría que “el poder se transmite, pero no la voluntad” (1762a, p. 23).

## 2.4 El poder entre los académicos contemporáneos

Si bien el pensamiento moderno del poder iniciaría con las obras de Maquiavelo (1532) y Hobbes (1651), a principios del siglo XVI y mediados del siglo XVII, sería después de la Segunda Guerra Mundial que las ciencias sociales comenzarían a tomar un renovado interés en el estudio del poder (Sadan, 1997). En ese momento, el trabajo de Weber (1947) serviría como punto de partida para el pensamiento contemporáneo sobre el poder, porque continuaría con la línea racional de Hobbes; en efecto, el concepto de poder social de Weber parecería ser una restricción directa del concepto hobbesiano de poder (como capacidad) a los contextos sociales.

Para Weber (1947), el poder podría definirse como “la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de llevar a cabo su propia voluntad a pesar de la resistencia” (p. 152). Sin embargo, Weber (1948) ampliaría posteriormente el concepto de poder como “la posibilidad de un hombre o de varios hombres de realizar su propia voluntad, en una acción comunal incluso contra la resistencia de otros que están participando en la acción” (p. 678). Por lo tanto, la definición weberiana de poder se basaría en el grado de autonomía del que toma las decisiones; de acuerdo con esta perspectiva, cuanto más dependiente es el que toma las decisiones del apoyo de los demás, menor sería su grado de poder. Esto también se aplicaría a un agente que tiene la capacidad estratégica de manipular su entorno social para reducir o eliminar la resistencia, razón por la cual el enfoque de Weber estaría conectado con su interés en la burocracia, y vinculado con conceptos de autoridad.

Para finales de la década de los cincuenta, Dahl (1957) definiría el poder de la siguiente manera: “A tiene poder sobre B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que de otra manera no haría” (pp. 202-203). Lo primero que debería notarse acerca de esta definición es que estaría desprovista de contenido, y no transmitiría más que la idea de una relación causal entre dos agentes (Lukes, 2015). En efecto, parecería que ese era el mismo propósito que buscaba Dahl con dicha definición, ya que intentaría “captar el sentido central intuitivamente comprendido de la palabra”, con una definición formal que explicaría “la noción primitiva que parece subyacer a todos estos conceptos”, como el poder, la influencia, el control y la autoridad (Dahl, 1957, p. 202). No obstante, el problema con el primer concepto de poder era su excesiva amplitud que no permitía captar las distintas manifestaciones de poder; de ahí, las sucesivas revisiones de Dahl (1958; 1961; 1968) al concepto de poder. En consecuencia, Dahl (1961) ampliaría la definición del poder como la capacidad de influir en la formulación de políticas por parte de los participantes donde hubiese desacuerdo o conflicto, aquí se entiende la “influencia” como:

una relación entre los actores humanos de modo tal que los deseos, preferencias o intenciones de uno o más actores, afectan las acciones o predisposiciones para actuar, de uno o más actores en una dirección coherente con, y no contraria a, los deseos, preferencias o intenciones de quienes ejercen la influencia. (Dahl y Stinebrickner, 2003, p. 17)

Con base en lo anterior, el enfoque de Dahl estaría dirigido a comprender las élites dominantes, en donde el poder lo ejercería un individuo en concreto, mientras que a los otros miembros del colectivo se les impediría hacer lo que prefieren hacer, lo que da lugar a la posibilidad de pensar el ejercicio del poder como una práctica social que podría estructurarse en situaciones políticas asimétricas y ser ejercida desde la dominación, la resistencia, la emancipación o la negociación (Bachrach y Baratz, 1962, pp. 947-952).

Bachrach y Baratz (1962) desarrollarían el modelo de las “dos caras del poder”, con el fin de complementar la definición de Dahl (1957). Plantearían que por un lado, el ejercicio del poder podría implicar que los conflictos se mantuviesen latentes, y por el otro, presentarían el concepto de la “no toma de decisiones”, en el que el actor A dedicaría todos sus esfuerzos en crear o reforzar valores políticos y sociales, así como prácticas institucionales que limitarían la consideración pública en el proceso político a solo aquellos asuntos que sean comparativamente más inocuos para A; es decir, la capacidad de A para bloquear las iniciativas de B a través del arreglo institucional en el cual ambos se hallasen inmersos (Bachrach y Baratz, 1962).

La ruptura definitiva de la simple identidad entre dominación y poder permitiría entenderlo como un ejercicio de fuerzas sociales, de energías materiales o simbólicas, que transformarían el sentido de la praxis de otros actores en campos decisionales, relationales o de producción de sentido, mediante el empleo de estrategias de presión, represión (incluida la violencia) y legitimación, a favor o en contra de la dominación o de la búsqueda del consenso. Así mismo, facilitaría su estudio en relación tanto con la obediencia voluntaria como con la subordinación impuesta, y la superación, por esta vía, de la dicotomía entre fuerza y consenso (Múnera, 2005).

Bachrach y Baratz (1963) complementarían la definición de poder con la idea del “conflicto de intereses”, en el que uno de los actores haría de hecho lo que otro u otros actores quisieran, y en el que la parte más “poderosa” podría siempre invocar sanciones; Bachrach y Baratz (1963) citarían el argumento de Friedrich sobre la “ley de las reacciones anticipadas”, en la que normalmente el actor B obedecería a A, pero en el cual A solo le pediría a B lo que consideraría que B sería capaz de aceptar. (pp. 641-651).

En los setenta, Lukes (2005) ampliaría el debate en torno al estudio sobre el poder, al introducir un modelo tridimensional en la discusión del sujeto. La tercera dimensión que Lukes (2005) agregaría a la discusión del poder, que teóricamente ya habría reconocido dos dimensiones (las dimensiones “abierta” y “encubierta”), era la dimensión “latente” del poder. Mientras que la dimensión “abierta” del poder se ocuparía de las preferencias políticas declaradas ya que ellas mismas se revelarían en el juego político abierto (Dahl), y la dimensión “encubierta” trataría con las preferencias políticas que se revelan a través de quejas sobre temas no políticos (Bachrach y Baratz, 1962), la tercera dimensión propuesta por Lukes (2005) se ocuparía de las relaciones entre las preferencias políticas y los intereses reales.

Por lo tanto, Lukes (2005) consideraría la segunda y tercera dimensión como un desarrollo de la noción episódica del poder que subyacería al enfoque unidimensional. Esta concepción sería, desde el punto de vista de Lukes, mucho más primitiva de lo que era para Dahl, ya que cada dimensión añadiría a la anterior nuevas especificaciones que serían significativas para entender la forma en la que los *A's* afectan a los *B's*. En el enfoque bidimensional esto significaría que el centro de atención se trasladaría para considerar cómo *B* reprime intencionalmente una acción, bien por algo que *A* habría hecho, o bien porque *B* cree que *A* haría algo si *B* realizaría lo que planea.

La cuestión pareciera ser entonces si *A* tiene que saber algo acerca de las creencias de *B* sobre su comportamiento, o si tiene que hacer algo para reforzar esa creencia para que pueda decirse que *A* ejerce efectivamente poder sobre *B*. Cuanto más se insista en que tiene que existir algún tipo de intervención observable por parte de *A*, menos posible parecería la hipótesis behaviorista del enfoque unidimensional. Pero si no se exige la intervención observable de *A* en la formulación de las preferencias de *B*, entonces tendría que acabar reconociéndose que esas preferencias se producen “sistemáticamente”, de modo que resulta más plausible la visión que propondría el enfoque tridimensional (Herrero, 2015, p. 57). Desde la perspectiva de Lukes (2005), el objetivo era explorar la forma en que el ejercicio del poder podría moldear las creencias y preferencias, al considerar que “*A* ejerce poder sobre *B* cuando afecta a *B* de una forma contraria a los intereses de *B*” (p. 32), por lo cual lo que caracterizaría el enfoque de Lukes sería el énfasis en los “intereses”, que consideraría son siempre subjetivos.

Posteriormente hacia la década de los ochenta, Foucault (1980) ampliaría la discusión del concepto de poder a otras dimensiones de las ciencias sociales y el de humanidades, ya que si bien la historia económica y la teoría proporcionarían un buen instrumento para las relaciones de producción, y la lingüística y la semiología

tica ofrecían instrumentos para estudiar las relaciones de significación, consideraría que para las relaciones de poder no existían suficientes herramientas de estudio; en consecuencia, el objetivo del estudio de Foucault con relación al fenómeno del poder, sería el de crear una historia de los diferentes modos mediante los cuales en la cultura occidental, los seres humanos serían sujeto, ya que “mientras que el sujeto humano se coloca en relaciones de producción y de significación, también se coloca en relaciones de poder que son muy complejas” (Foucault, 1982, p. 778).

Para Foucault, el ejercicio del poder no sería simplemente una relación entre socios; sería una forma en que ciertas acciones modifican a los demás. En su perspectiva, el poder existiría solo cuando se pusiese en acción, incluso si se integrase en un campo de posibilidades dispares que se aplicarían a las estructuras permanentes. Esto también significaría que el poder no sería una función del consentimiento:

[El poder] en sí mismo no es una renuncia a la libertad, una transferencia de derechos, el poder de cada uno delegado a unos pocos (lo que no impide la posibilidad de que el consentimiento sea una condición para la existencia o el mantenimiento del poder); la relación de poder puede ser el resultado de un consentimiento previo o permanente, pero no es por naturaleza la manifestación de un consenso. (Foucault, 1982, p. 788)

Con respecto a lo anterior, lo que definiría una relación de poder es que es un modo de acción que no actuaría directa e inmediatamente sobre los demás; por el contrario, actuaría sobre sus acciones, “una acción sobre una acción, sobre acciones existentes o sobre aquellas que pueden surgir en el presente o en el futuro” (Foucault, 1982, p. 789). Asimismo, según Foucault (1980), una relación de poder solo podría articularse sobre la base de dos elementos que serían indispensables si se trata de una relación de poder. Primero, que “el otro” (aquel sobre quien se ejerce el poder) sea completamente reconocido y mantenido hasta el final como una persona que actúa; y segundo, que, frente a una relación de poder, se podría habilitar todo un campo de respuestas, reacciones, resultados y posibles inventos. Con relación a este último, cuando se define el ejercicio del poder como un modo de acción sobre las acciones de otros, se incluiría un elemento importante: la libertad. De acuerdo con Foucault (1980), el poder se ejercería solo sobre sujetos que sean libres, es decir, sujetos individuales o colectivos que se enfrentarían a un campo de posibilidades en el que se podrían realizar varias formas de comportamiento, reacciones y comportamientos diversos.<sup>5</sup>

---

5 Por ende, la esclavitud no sería una relación de poder.

Otros académicos contemporáneos que habrían aportado al estudio del poder se encontrarían a la luz de los paradigmas de las diferentes escuelas en relaciones internacionales. Tal y como lo menciona Guzzini (2013),

En términos más generales, el poder ha sido de importancia central en las relaciones internacionales, porque parecía esencial para la comprensión de dos cuestiones centrales: ¿quién (uno o más) puede esperar ganar un conflicto? Y, relacionado con esto, ¿quién (uno o más) gobierna la política internacional? (pp. 47-48)

### **3. El poder a la luz de las cuatro teorías en relaciones internacionales**

#### **3.1 El poder a la luz del idealismo**

El idealismo concebido desde la perspectiva del ex presidente de los Estados Unidos Woodrow Wilson (1913-1921), partiría de la corriente del pensamiento liberal clásico (Grocio, 1609); Locke, 1690; Montesquieu, 1777; entre otros), así como de los movimientos religiosos inconformistas fuera de la Iglesia de Inglaterra que reclamarían mayor tolerancia y libertad religiosa;<sup>6</sup> tanto así, que la “corriente wilsoniana de la política exterior estadounidense debe bastante a la actividad misionera realizada por los religiosos estadounidenses a finales del siglo xix y principios del xx” (Tovar, 2014, p. 138).

Los interlocutores del pensamiento idealista en relaciones internacionales, si se asume una perspectiva optimista con respecto a la naturaleza humana, suponían que el hombre era esencialmente tolerante y pacífico, y que la comunidad humana estaría unida a través de muchos vínculos. Asimismo, afirmarían que los estadistas tenían la opción de practicar el poder político y conducir las relaciones exteriores por otros medios que no fuesen necesariamente coercitivos. Wilson y otros asumirían la suposición de que existía una correlación entre las instituciones sociales y políticas de un Estado, y la forma en que este conduciría sus relaciones exteriores. En su famoso discurso de posesión del 2 de abril de 1917, denominado “*Papers of Woodrow Wilson*”, Wilson (1917) explicaba que “el problema del impulso democrático, no es tanto hacer el mundo más seguro para la democracia, sino hacer que la democracia sea más segura para el mundo” (1917, s. p.).

---

6 Hasta el siglo xvi, reinaría un acuerdo doctrinal entre el calvinismo y el anglicanismo, que permitiría la nacionalización política y una relativa tolerancia religiosa en Inglaterra. Sin embargo, surgirían discrepancias estructurales en el seno de la Iglesia de Inglaterra hacia el siglo xvii, lo que levaría al puritanismo.

Para los idealistas, las autocracias que no consultaban a “la sociedad” solían involucrarse en el engaño y la guerra; en cambio, las democracias mostrarían tolerancia, moralidad y justicia, y solo buscarían la paz y la estabilidad. Por ende, en el nuevo orden que preveían para el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, las negociaciones reemplazarían las amenazas de guerra, y el consenso mundial sobre la conveniencia de la paz sostendría a los estadistas democráticos. Es con base en los presupuestos del idealismo que se desarrollarían teorías complementarias, como la de la Teoría de la Paz Democrática, que establecería que dos democracias no entrarían en guerra Rummel (1983); según Pugh (2005), de las 371 guerras interestatales entre 1816 a 2005, ninguna sería realizada entre dos democracias, ya que 166 guerras involucrarían un país democrático y uno no democrático, y 205 involucrarían una contienda entre dos países no democráticos.

Mead (2002) definiría la doctrina wilsoniana en dos sentidos: primero, como la defensa de la democracia liberal como elemento transformador; y segundo, como la búsqueda de la paz en el marco del derecho internacional, el multilateralismo y las organizaciones internacionales. En un sentido más amplio, se podría sintetizar el idealismo wilsoniano en cuatro puntos: 1) el conflicto entre los Estados podría acabarse; 2) a través del establecimiento de una normatividad internacional se permitiría regular y resolver pacíficamente los conflictos entre los Estados, mediante el derecho internacional y las organizaciones internacionales; 3) además de los Estados, existirían otros actores internacionales como las organizaciones supranacionales; y 4) el fin primordial sería garantizar el bienestar y la armonía en el sistema internacional,<sup>7</sup> lo cual se logra a través de fomentar y profundizar las relaciones políticas y económicas entre los Estados.

El idealismo podría ser de uso limitado ya que aparearía ser principalmente normativo, debido a que enuncia cómo deberían llevarse a cabo los procesos internacionales, pero no cómo realmente ocurrirían. No obstante, a lo anterior,

El idealismo wilsoniano, en definitiva, ha constituido una de las grandes corrientes de la política exterior estadounidense. Su supervivencia a lo largo del tiempo ha enriquecido los debates académicos sobre las relaciones internacionales y la propia política internacional de sus actores, constituyendo una importante aportación al pensamiento internacional en los momentos iniciales de la disciplina con la

---

<sup>7</sup> Un sistema sería un conjunto de unidades vinculadas a través de distintos tipos de dinámicas e interacciones regulares. En la década de los cincuenta, la revolución del comportamiento en ciencias sociales y la creciente aceptación del realismo político en las relaciones internacionales llevarían a los académicos a conceptualizar la política internacional como un sistema, para lo que utilizarían el lenguaje de la teoría de sistemas. Para una breve revisión de la teoría de sistemas ver Álvarez y Rodríguez (2018).

creación de organizaciones tan prestigiosas hoy como el Carnegie Endowment for International Peace o el Council on Foreign Relations. (Tovar, 2014, p. 154)

### 3.2 El poder a la luz del realismo clásico

Si bien las diferentes escuelas de teoría en relaciones internacionales tendrían algo que decir sobre la naturaleza y el papel del poder, como ya se observó con el idealismo, sería la escuela realista la que más se ha identificado con el estudio del poder. En este orden de ideas, los realistas argumentarían que el poder se constituiría como el principal determinante en las relaciones entre los Estados, en este escenario el poder resulta de crucial importancia para comprender la dinámica de la guerra y de la paz. En efecto, Morgenthau (1948), sería el principal defensor del concepto de poder como núcleo teórico de la política internacional, ya que en su opinión, toda política sería una lucha por el poder;<sup>8</sup> según el autor: “el poder es la consecuencia del impulso hacia la dominación, el objetivo inmediato de toda acción política y la esencia de la política internacional” (p. 25), y añadiría que “el poder político consiste en una relación entre los que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido” (Morgenthau, 1948, p. 51). Derivaría esta afirmación de la suposición de que el “deseo de dominar” sería un elemento constitutivo de todas las asociaciones humanas (Holsti, 1964); por lo tanto, independientemente de las metas y objetivos de un gobierno, el objetivo inmediato de toda acción estatal sería el de obtener y aumentar el poder. Como por definición todos los Estados buscarían maximizar su poder, a ojos del realismo clásico, la política internacional podría concebirse y analizarse como una lucha entre unidades independientes que buscarían el dominio sobre los demás.<sup>9</sup>

El poder de un Estado podría discriminarse entre el poder nacional (interno) y el poder hacia el exterior.<sup>10</sup> De acuerdo con Morgenthau (1948), existiría un conjunto de elementos de poder nacional de los Estados: aquellos que son estables (tangibles,

<sup>8</sup> Sin embargo, Morgenthau (1948) al no someter el concepto de poder a un examen más detenido, generaría cierta ambigüedad en la medida que describía el poder como un objetivo principal de la política o un motivo determinante de cualquier acción política, así como una relación y un medio para un fin. En consecuencia, existirían diversas variaciones en cómo los realistas conceptualizarían el término.

<sup>9</sup> En contraste con el concepto de “lucha por el poder”, se encontraría las teorías “anti-poder” de las relaciones internacionales, propias de escuelas de pensamiento como el idealismo.

<sup>10</sup> El poder hacia el exterior se referiría a la influencia que un Estado ejercería sobre otro, a partir del uso de sus elementos del poder nacional. Esta influencia provendría principalmente de tres fuentes: la expectativa de beneficios, el temor de las desventajas y el respeto hacia los hombres e instituciones. Podría ejercerse mediante órdenes y amenazas, mediante el ejemplo de un Estado y su capacidad de liderazgo, o bien, a través de la combinación de cualquiera de estos factores.

cuantificables) y aquellos sujetos a cambios constantes (intangibles, cualitativos). Entre los elementos tangibles se contemplarían la geografía, los recursos naturales (alimentos y materias primas), la capacidad industrial, tamaño de la economía, la preparación militar, la población, entre otros; entre los elementos intangibles, se distinguirían el carácter nacional, la moral nacional, la calidad del gobierno y la calidad de la diplomacia (Morgenthau, 1948, pp. 80-108). A cada elemento lo describiría y le otorgaría características específicas; sin embargo, develó mayor reconocimiento al poder militar, a través del cual los Estados lograrían posicionarse mejor en el sistema internacional. Al igual que Morgenthau (1948), Carr (1946) admitía que la importancia primordial del poder económico residía en su estrecha asociación con el instrumento militar, afirmaba que “la importancia suprema del instrumento militar radica en el hecho de que la última proporción del poder en las relaciones internacionales es la guerra” (p. 109); de hecho, Carr (1946) llegaría a la conclusión de que el poder militar sería un elemento tan esencial en la vida del Estado, que serviría tanto como medio y un fin en sí mismo.

Los realistas clásicos argumentarían que la lucha permanente de los Estados por el poder, en la que el objetivo de cada Estado sería el de maximizar su propio poder relativo, se explicaría en última instancia por la naturaleza pecaminosa y de búsqueda de poder del hombre. Aunque Morgenthau (1948) argumentaría que la lucha por el poder podría presentarse de manera distinta entre el ámbito doméstico y el internacional, la razón subyacente por la cual la actividad de la política era reductible a la búsqueda del poder sería, en últimas, la misma: la naturaleza humana.<sup>11</sup> Como resultado, Morgenthau (1948) transferiría la suposición fundamental de la lujuria inherente del hombre al poder, al comportamiento de los Estados; es decir, al igual que los seres humanos, afirmaría que el objetivo de cada Estado era maximizar el poder, “como un esfuerzo continuo para mantener y aumentar el poder del propio Estado, así como para controlar o reducir el poder de otros Estados” (p. 211).

Es en este contexto en que Morgenthau (1948) compararía los tres patrones básicos de la lucha por el poder entre los Estados: 1) mantenimiento del poder (*statu quo*); 2) aumento de poder (imperialismo); y 3) demostración de poder (prestigio). El primer estaría representado por la aplicación de estrategias para mantener el poder ya adquirido, es decir, para el mantenimiento del *statu quo*; la ejecutaría

---

11 Para Tucídides (1986) y Maquiavelo (1532), la emoción del miedo y los sentimientos de gloria e interés propio, se manifestarían en un impulso maléfico de dominar a los demás. Se asumiría que la voluntad de poder que surgiría de la naturaleza egoísta del hombre describiría el comportamiento de entidades políticas macroscópicas como las ciudades-Estado y los Estados-nación.

un Estado cuando este deseara conservar su poder, para evitar un cambio en la distribución de poder a nivel internacional.<sup>12</sup> El segundo patrón se referiría al deseo del incremento de poder por parte de algunos Estados, que a través de una política exterior “imperialista”, buscaría romper con el *statu quo* reinante, con el fin de reconfigurar las relaciones de poder entre uno o varios Estados. Finalmente, los Estados que no considerarían como una prioridad su aumento o mantenimiento del poder, bien porque no tengan los medios o la voluntad, utilizarían estrategias de prestigio, como, por ejemplo, ceremonias diplomáticas y despliegues de fuerzas militares, todo esto con el fin de demostrar su poder.<sup>13</sup>

De acuerdo con este punto de vista, Pallaver (2011) afirmaría que la política internacional sería una lucha continua entre los Estados que buscarían mantener el *statu quo* (Estados Unidos), y aquellos Estados revisionistas que buscarían una reconfiguración de las relaciones de poder en la arena internacional (China, Rusia, entre otros). Por ende, la imagen de los Estados, la lucha perpetua por el poder y la seguridad, proporcionarían la base fundamental de la ontología realista de la política internacional, en el cual el grado de influencia de un actor sobre otro, sería proporcional a sus capacidades de poder; “de este modo, en términos generales, para los realistas el poder es algo que se posee, se puede acumular y es perfectamente medible y cuantificable mediante la utilización de diferentes indicadores” (Creus, 2013, p. 68).

### 3.3 El poder a la luz del neorrealismo

Al igual que el realismo clásico, el realismo estructural o neorrealismo reconocería que el ámbito de la política internacional sería una lucha continua por el poder; empero, no aceptarían la suposición de que ello sea atribuible a ciertas propensiones encontradas en la naturaleza del hombre. En consecuencia, los realistas estructurales cambiarían el escenario de la lucha por el poder, desde la naturaleza humana, al ambiente anárquico del sistema internacional en el cual habitan los Estados. Waltz (1989) explicaría que “desde el punto de vista de la teoría neorrealista, la competencia y el conflicto entre los Estados se derivan directamente de hechos gemelos de la vida en condiciones de anarquía: los Estados en un orden anárquico

---

12 A menudo, la lógica del *statu quo* aparecería tras una guerra, cuando la repartición de poder ha sido determinada con un tratado de paz, ver: Carrascal Jácome, Cortes Nieto y Fernandez-Osorio, 2018.

13 Su finalidad consistiría en impresionar a otros Estados con el poder que se poseería, que se creería posee o que quisiera que otros Estados crean que posee; tal podría ser el caso actual de Estados como Venezuela o Corea del Norte.

deben proporcionar su propia seguridad, y las amenazas o aparentes amenazas a su seguridad abundarían” (p. 43).

Waltz suponía que el sistema sería anárquico “no solamente por la ausencia de [un] gobierno [supranacional], sino también por la presencia de caos y el desorden” (Cancelado, 2010, p. 37). Por lo tanto, en ausencia de una autoridad superior al de los Estados, los realistas estructurales argumentarían que la autoayuda sería necesariamente el principio de la acción. Con anterioridad, Spykman (1942) observaría que, en una sociedad internacional anárquica, “cada Estado individual ha seguido dependiendo tanto de su propia existencia, como del disfrute de sus derechos y la protección de sus intereses, principalmente por su propia fuerza o la de sus protectores” (p. 17). Debido a la posibilidad de que la fuerza podría ser utilizada por un Estado en contra otro en cualquier momento, el realismo estructural advertiría a todos los Estados a tomar las medidas apropiadas para la defensa de su propia supervivencia, particularmente la acumulación de una cantidad suficiente de capacidades de poder. Con base en lo anterior, sería necesario señalar que ni Waltz (1979), ni Gilpin (1981), proporcionaría una definición sofisticada de poder. Para Gilpin (1981) “el poder se refiere simplemente a las capacidades militares, económicas y tecnológicas de los Estados” (Gilpin, 1981, p. 13); de manera similar, y de acuerdo con Guzzini (2013),

Waltz no se refirió ni al concepto subyacente del poder, ni al lugar central de la teoría de la balanza del poder en las obras realistas clásicas. Waltz utiliza la teoría microeconómica para un enfoque que se centra en el nivel sistémico de análisis. (p. 48)

Guzzini (2013) mencionaría que Waltz, al confiar en la teoría económica, asumiría una analogía entre el papel del poder en las relaciones internacionales, y la función del dinero en la economía neoclásica. El esfuerzo por la maximización de la utilidad que se podría expresar y medir en términos de dinero, sería paralelo al interés nacional, es decir, la seguridad, expresado en términos de poder relativo. Por lo tanto, Waltz (1979) simplemente respaldaría el enfoque de los elementos del poder nacional de Morgenthau (1948), debido a que estaría más interesado en proporcionar una jerarquía internacional de los Estados que pudiese determinar el número de grandes poderes en cualquier sistema internacional dado; por ello, respaldaría el concepto global de poder y rechazaría la noción de poder relacional y multidimensional. Según Waltz (1979),

Las capacidades económicas, militares y de otro tipo de los Estados no se pueden dividir en sectores y sopesar por separado. Los Estados no se colocan en el rango más alto porque sobresalen de una forma u otra. Su rango depende de cómo puntúan en

todos los elementos siguientes: tamaño de la población y el territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia. (p. 131)

En consecuencia, las capacidades de un Estado no representarían más que la suma total de una serie de atributos nacionales. Aunque Waltz (1948) identificaría algunos elementos que supuestamente determinarían el rango de un Estado, no especificaría el criterio para medirlos o cómo se podrían combinar en un puntaje agregado; no obstante, los realistas estructurales sostendrían que la distribución relativa de las capacidades en el sistema internacional sería la variable independiente clave que permitiría explicar las dinámicas internacionales, como las guerras, las alianzas y el funcionamiento del juego de balanza del poder; en efecto, Waltz (1979) afirmaría que “aunque las capacidades son atributos de las unidades, la distribución de las capacidades no lo es” (p. 98).

Waltz (1989) consideraría, a diferencia de Morgenthau (1948), que los Estados no son propensos a la búsqueda constante del poder y de la influencia, sino que lo que pretenderían es mantener su posición relativa en el sistema internacional. Según Waltz (1989), el poder sería un medio para alcanzar la seguridad del Estado, ya que “en situaciones cruciales, sin embargo, la preocupación fundamental de los Estados no es por el poder, sino por la seguridad” (p. 40). Es decir, en lugar de la búsqueda en la maximización del poder, los Estados favorecerían la maximización de su seguridad. Al contrario del realismo clásico que veía el poder como un fin en sí mismo, el neorrealismo vería el “el poder como un medio posiblemente útil, con Estados que corren riesgos si tienen demasiado o demasiado poco” (Waltz, 1989, p. 40).

En efecto, Waltz (1979) argumentaría que los Estados tenderían a ser sensibles con relación a las capacidades de poder de otros Estados; y que, para garantizar su propia supervivencia, los Estados prudentes solo buscarían una cantidad apropiada de poder, ya que el comportamiento agresivo y expansionista podría desencadenar una alianza temporal (coalición de Estados) en contra, lo que resultaría contraproducente para la propia seguridad. Como resultado de la creencia de que los Estados estarían fuertemente inclinados a equilibrarse contra los poderes agresivos, “buscarán únicamente el nivel mínimo de poder que se necesita para alcanzar y mantener su seguridad y supervivencia” (Grieco, 1997, p. 167). Por ende, el neorrealismo asumiría el enfoque del “realismo defensivo”, en el cual los Estados buscarían el poder solo para minimizar las brechas del poder internacional, en lugar de maximizar tales brechas para su propio beneficio (Schmidt, 2007).

En dirección opuesta, Mearsheimer (2001) ofrecería una explicación distinta de la lucha por el poder bajo una lógica de anarquía, a través del enfoque de “realismo ofensivo”;<sup>14</sup> según Mearsheimer (2001), “el realismo ofensivo se distingue del realismo defensivo sobre la cuestión de cuánto poder quieren los Estados” (p. 21). Para Mearsheimer (2001), la estructura del sistema internacional obligaría a los Estados a maximizar su posición relativa de poder a expensas de los rivales, ya que el entorno en el que habitarían los Estados sería responsable de la competencia ubicua por el poder. En ese sentido, Mearsheimer (2001) articularía cinco supuestos básicos sobre el sistema internacional: 1) el sistema sería anárquico; 2) todos los grandes poderes poseerían alguna capacidad militar ofensiva; 3) los Estados nunca podrían estar seguros de las intenciones de otros Estados; 4) la supervivencia sería el objetivo principal de los Estados; y 5) los Estados serían actores racionales. Como resultado, el patrón de comportamiento más importante derivado de las suposiciones anteriormente mencionadas sería la maximización del poder, ya que “preocupados por las intenciones finales de otros Estados y conscientes de que operan en un sistema de autoayuda, los Estados entienden rápidamente que la mejor forma de asegurar su supervivencia es ser el Estado más poderoso del sistema” (Mearsheimer, 2001, p. 33).<sup>15</sup>

En resumen, el poder sería el concepto clave del realismo ofensivo, definido como “nada más que activos específicos o recursos materiales disponibles para un Estado” (Mearsheimer, 2001, p. 57). Asimismo, Mearsheimer (2001) distinguiría dos tipos de poder estatal: el poder militar y el poder latente. Con relación al primero, la esencia del poder efectivo de un Estado sería su poder militar, basado en gran medida en el tamaño y la fuerza de sus fuerzas militares ejército, en comparación con las de otros Estados, debido a “que la fuerza es el máximo indicador de la política internacional” (Mearsheimer, 2001, p. 56). Para Mearsheimer, existiría una clara jerarquía de poder militar, en el cual los poderes marítimo, aéreo, terrestre y nuclear contribuirían de manera diferente al poder general de un Estado. Ahora bien, la capacidad de un Estado para construir unas fuerzas militares poderosas dependería de su poder latente; Mearsheimer (2001) definiría el poder latente

14 Para una revisión al debate entre el realismo defensivo y ofensivo, ver Lynn-Jones (1998) y Schmidt (2004).

15 A diferencia de Waltz, Mearsheimer sostendría que los Estados considerarían que el mejor camino hacia la supervivencia es acumular más poder que los demás, por lo que la posición ideal sería consolidarse como un hegemón global. Sin embargo, para Mearsheimer (2001) la imposibilidad de alcanzar la preeminencia global se debería particularmente a las dificultades de proyectar el poder más allá de los mares; lo cual indicaría porque Estados Unidos, como máxima poder marítimo en el mundo, es la actual superpotencia global, y porque las grandes potencias como China y Rusia tienen objetivos revisionistas y persiguen políticas expansionistas, particularmente en escenarios marítimos.

como “los ingredientes socioeconómicos que intervienen en la construcción del poder militar; se basa en gran medida en la riqueza de un Estado y el tamaño total de su población” (p. 55), el cual es medible. Es importante resaltar que para Mearsheimer el poder latente no sería equivalente al poder militar, ya que a través de la historia se ha evidenciado que los Estados habrían tenido diferentes niveles de éxito, al traducir el poder latente en poder militar, lo que haría imposible equiparar la riqueza con el poder militar.

En definitiva, la inquietud con respecto a si los Estados maximizarían su poder o su seguridad, sería importante tanto para realistas clásicos como realistas estructurales y tendría implicaciones para dilucidar cuestiones como la cooperación internacional, el grado en que los Estados se equilibraran, y los debates sobre la Gran Estrategia. Al utilizar diferentes supuestos sobre las motivaciones de los Estados, tanto el realismo defensivo como el ofensivo operarían desde la premisa de que la estructura del sistema internacional explicaría el comportamiento de búsqueda de poder de los Estados, y sus consecuentes efectos en la política internacional.

### 3.4 El poder a la luz del constructivismo

Al concordar en la opinión de que el poder sería equivalente a la posesión de recursos materiales, tanto Waltz (1979) como Mearsheimer (2001) pasarían por alto que el poder, es en últimas, una cuestión de percepción. Ya hacia finales de la década de los setenta, Keohane y Nye (1977) reconocerían que la naturaleza del poder en las relaciones internacionales se habría vuelto más compleja, producto de los avances tecnológicos y la aparición de nuevos tipos de poder en un contexto de creciente interdependencia y globalización. Por ende, “dado que la fuerza militar es ineficaz frente a ciertos problemas, la noción convencional de poder carece de precisión. Por lo tanto, pueden llegar a ser necesarios distintos conceptos de poder para enfrentar problemas diversos” (Keohane y Nye, 1977, p. 22);<sup>16</sup> en concordancia, al reconocer la importancia que tenía el poder y el interés nacional, los neoliberales comenzarían a argumentar que las instituciones internacionales también desempeñarían un papel importante en la política internacional.

Si bien los neorrealistas y neoliberales no estarían de acuerdo sobre el peso relativo del poder militar, si estarían de acuerdo en que el poder, la seguridad y

16 Al reconocer la importancia del poder y el interés nacional, los neoliberales comenzarían a argumentar que las instituciones internacionales también desempeñarían un papel importante en la política internacional. Los neorrealistas y los neoliberales no estarían de acuerdo sobre el peso relativo del poder militar, pero probablemente estarían de acuerdo que el poder, la seguridad y la riqueza explicarían en gran parte la variación en los resultados internacionales.

la riqueza explicarían en gran parte la variación en los resultados internacionales; en razón de ello, “tanto el neorrealismo como el neoliberalismo se referirían habitualmente al poder y al interés, y en ocasiones incluso a las instituciones, como factores materiales” (Wendt, 1999, p. 92). Por ende, una teoría sería materialista si diera cuenta de los efectos del poder, los intereses o las instituciones en referencia a las fuerzas materiales “brutas” (cosas que tuviesen ciertos poderes causales independientes de las ideas). Sin embargo, las ideas también aparentarían tener efectos constitutivos sobre el poder y el interés en sí mismos.

En consecuencia, se introduciría al debate de las relaciones internacionales una línea sociológica que prestaría mayor importancia a las “ideas” y desafiaría la primacía académica del paradigma realista y neoliberal;<sup>17</sup> en efecto, en contravía del “consenso” materialista, la teoría del constructivismo enfatizaría que las “ideas” jugarían un papel primordial en los sistemas de creencias y las percepciones en la toma de decisiones de política exterior de los Estados (Snyder *et al.*, 1954); en este orden de ideas, para el constructivismo, “el poder está constituido primariamente por ideas y contextos culturales, más que por fuerzas materiales brutas” (Wendt, 1999, p. 1). Por ello, cuestiones como la identidad, la ideología, el discurso, la cultura y las ideas monopolizarían la atención en el estudio constructivista del poder y la influencia de los Estados en el sistema internacional, lo que superaría los supuestos materialistas que habían dominado los estudios sobre el poder y la influencia en la disciplina de las relaciones internacionales en la segunda mitad del siglo xx. Lo cual no significaría que “para el constructivismo los recursos no cuentan, sino sencillamente que estos por si solos no tienen la capacidad explicativa que pretenden los abordajes tradicionales” (Creus, 2013, p. 12).

Por lo tanto, la tesis central del constructivismo es que el significado de poder y el contenido de los intereses estarían en gran medida una función de las ideas (Wendt, 1999). Un argumento podría ser que los intereses serían en sí mismos “cogniciones” o “ideas”; según D’Andrade (1992), las motivaciones, los deseos o los intereses deberían entenderse como “marcos” o “representaciones” de conocimiento que “hacen posible la identificación de objetos y eventos” (p. 28), muchos de los cuales serían simplemente creencias sobre el mundo que no tendrían conexión con los deseos, mientras que otros marcos o representaciones serían metas o deseos que conducirían a la acción. Por su parte, Howe (1994) sostendría que incluso los deseos dependerían de las creencias acerca de lo que sería deseable, por lo que las

---

17 Los neoliberales asumirían que las ideas solo importarían en la medida en que tuviesen efectos más allá del poder, el interés y las instituciones, por lo que se centraría en las formas en que las ideas podrían tener un efecto causal independiente de otras causas como el poder y el interés.

creencias definirían y direccionarían las necesidades materiales. Es decir, sería en la percepción de valor en un objeto lo que constituiría el motivo para perseguirlo.

En este orden de ideas, la teoría cognitiva del deseo dirigiría el foco de atención a las representaciones a través de los cuales los Estados definirían sus intereses (Weldes, 1996; 1999). Por ejemplo, y de acuerdo con Wendt (1999), los Estados que perseguirían el mantenimiento del *statu quo* en el sistema internacional, tendrían esquemas de “satisfacción” con su posición internacional, como “miembros de una sociedad de Estados”, cuyas reglas se considerarían “legítimas”; estas creencias constituirían una cierta identidad del Estado y guiarían su comportamiento con relación a otros, en virtud de sus percepciones del orden internacional y posición dentro de él. Por el contrario, los Estados revisionistas tendrían el deseo de conquistar a otros, tomar parte de su territorio o cambiar las reglas de juego del sistema internacional, a partir de representaciones como “víctima” o “raza superior”, entre otras; estos esquemas estarían en función de las cogniciones constituidas culturalmente.

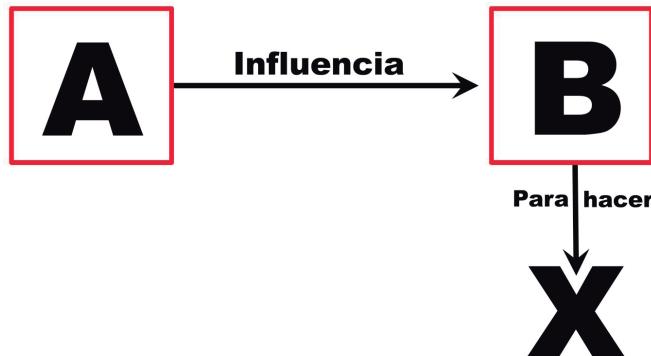
En conclusión, para el constructivismo la distribución del poder en el sistema internacional estaría constituida en gran parte por la distribución de los intereses, y el contenido de los intereses estaría constituido, a su vez, por las ideas (Wendt, 1999). Con ello, el constructivismo no pretendería afirmar que las ideas serían más importantes que el poder y el interés, o que serían autónomas del poder y el interés; más bien, que los efectos que tendrían el poder y el interés en la política internacional, estarían dados en virtud de las ideas que los conforman. Las explicaciones de poder e interés presupondrían a las ideas, y en esa medida no serían rivales en absoluto a las explicaciones sobre las ideas (Wendt, 1999).

#### 4. Empleo del poder por parte de los Estados

Los Estados podrían buscar a través de distintas formas y estrategias de empleo del poder, la garantía del cumplimiento de sus intereses nacionales y, por ende, la salvaguardia de su Seguridad y Defensa. En este orden de ideas, los Estados habrían usado el poder como un medio para “lograr que otros actores hagan lo que no harían de otra manera por amenaza de sanción o el uso de la fuerza” (Mansbridge, 1994, p. 53).

Así las cosas, el uso del poder podría entenderse a través de la distinción entre un juego de suma cero y uno de suma positiva. En el de suma cero, un jugador ganaría poder a expensas de su contraparte, mientras que en el de suma positiva ambos tendrían la posibilidad de ampliar su poder colectivo, a través de la coope-

ración; para lograr objetivos que no podrían lograrse por sí solos (Haugaard, 2012, p. 35). Holsti (1964) describiría el poder como un “acto” o “actos” en los cuales *A* comprometería a *B* a que siga un curso de comportamiento de acuerdo con los deseos de *A* (figura 2).



**Figura 2.** Poder como influencia.

Fuente: elaboración propia, con base en Holsti (1964).

En este sentido, *A* buscaría influir en *B* porque ha establecido ciertos objetivos que no podrían lograrse a menos que *B* haga *X*. Por ende, en el marco de los procesos políticos internacionales, Holsti (1964) identificaría a partir de la relación causal anteriormente descrita, varios elementos: 1) La “influencia” (un aspecto del poder), sería esencialmente un medio para un fin; 2) El “acto” también implicaría una base de capacidades<sup>18</sup> que el actor usaría o movilizaría para influir en el comportamiento de *B*; 3) El acto de influir en *B* involucraría una relación entre *A* y *B*, aunque la relación podría no contemplar la comunicación; 4) Si *A* puede hacer que *B* haga algo, pero *B* no puede hacer que *A* haga algo similar, entonces podría afirmarse que *A* tiene más poder que *B* en comparación con esa acción; por lo tanto, el poder podría ser cuantificable, solo si llegara a ser comparado con el poder de otros (por lo que sería relativo).

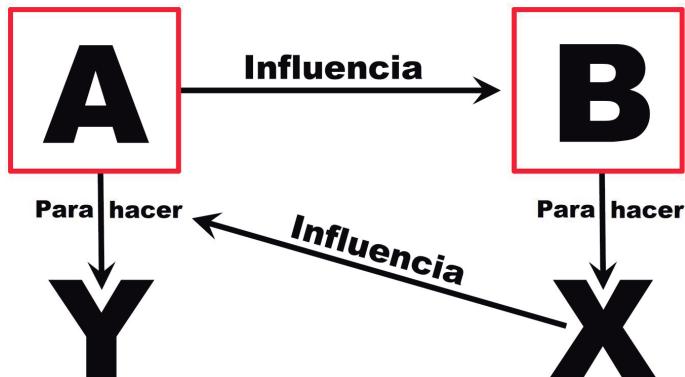
18 Una “capacidad” sería cualquier objeto o calidad física o mental disponible como un instrumento de incentivo. Por ejemplo, suponiendo que un ladrón entrase en un banco y le pidiera al cajero que le dí todo su dinero, pero el empleado observase que el ladrón no cuenta con un arma, podría negarse a cumplir con su orden. En este caso, el ladrón ha tratado de influir en el comportamiento del cajero del banco, pero ha fracasado. Sin embargo, si en la siguiente oportunidad el ladrón regresara armado con una pistola, y amenazara con disparar si no se cumple con su demanda, sería posible que esta vez el cajero del banco acate lo que se le exige bajo coerción. En este caso, el ladrón habría movilizado ciertos recursos o capacidades (el arma) e influenciado al empleado para que este haga lo que desea el delincuente. Por ende, el arma del ladrón, al igual que las fuerzas militares de un Estado, no sería sinónimo del acto de influencia, pero si el instrumento que se utilizaría para inducir al cambio de comportamiento del otro.

En consecuencia, para Holsti (1964) el poder podría verse desde varios aspectos: sería un medio, se basaría en capacidades, sería una relación y un proceso, y también podría ser cuantificable. En ese orden de ideas, al formular la política y la estrategia para alcanzar ciertos objetivos, los Estados formularían explícita o implícitamente las siguientes cuatro preguntas siguientes (Holsti, 1964): 1) Dados los objetivos de *A*, ¿qué se desearía que haga o no haga *B*?; 2) ¿Cómo se debería hacer para que *B* haga o no haga *X*?; 3) ¿Qué capacidades estarían a disposición de *A* para inducir a *B* a hacer o no a hacer *X*?; 4) ¿Cuál sería la respuesta probable de *B* a los intentos de *A*, de influir en su comportamiento?

Pues bien, Singer (1963) señalaría que el ejercicio de la influencia implicaría algo más que la capacidad de *A* para cambiar el comportamiento de *B*, ya que el ejercicio de la influencia no necesariamente cesaría una vez que *B* haya hecho *X*, en razón a que la “influencia” sería un continuo proceso de reforzamiento del comportamiento de *B*. Sin embargo, el poder sería “situacional”, en la medida en que se ejercería dentro de un marco de objetivos; *A* también podría desear que *B* haga *W*, *Y* y *Z*, lo que podría ser incompatible con el logro de *X*. No obstante, “sería casi imposible encontrar una situación en la que *B* no tuviese también alguna influencia sobre *A*, lo cual supondría que la influencia sería, en realidad, multilateral” (Holsti, 1964, p. 182).

Según Holsti (1964), *A* rara vez buscaría un objetivo particular a menos que haya sido influenciado en una dirección determinada por las acciones de otros Estados en el sistema internacional; como mínimo, existiría el problema de la retroalimentación en cualquier relación: si *B* cumpliera con los deseos de *A* y hace *X*, ese comportamiento podría hacer que *A* cambie su comportamiento, tal vez en el interés de *B*. Por ejemplo, que Estados Unidos, después de hacer ciertas amenazas económicas, obligase a China a presionar seriamente a Corea del Norte en el desmonte de su capacidad nuclear. Este parecería ser una influencia unidireccional; sin embargo, cuando China lograse que el régimen de Kim Yung Un iniciara el proceso de desnuclearizar la península coreana, esa acción podría hacer que Estados Unidos recompense a China de alguna manera, como, por ejemplo, abandonando la guerra comercial y la eliminación de aranceles al 25% sobre productos chinos (figura 3).

Sería importante señalar que la cantidad de veces que un Estado se involucraría en actos de influencia dependería del nivel general de participación de ese actor en el sistema internacional; como resultado, el primer requisito para intentar ejercer influencia sería la percepción de que *B* estaría relacionado, de alguna manera, con el logro de los objetivos de *A*, y que por lo tanto existiría algún tipo de relación



**Figura 3.** Retroalimentación de la influencia.

Fuente: elaboración propia, con base en Holsti (1964).

de interdependencia. Es decir, cuanto mayor fuese la participación de un actor en el sistema, mayor sería la necesidad de ejercer influencia sobre otros actores. Por ejemplo, a excepción de algún intercambio comercial muy limitado, habría poca percepción de la interdependencia entre Colombia y Etiopia, por lo cual sería poco necesario que el gobierno colombiano intentase influir en las políticas internas o externas de ese país africano.

También existiría un tipo de relación en la que *A*, queriendo que *B* haga *X*, aun así, no trataría de influir a *B*, por temor a que este haría *Y*, lo que resultaría desfavorable para *A*. Por ejemplo, Colombia podría desear obtener un sistema de defensa antiaéreo de China, pero no solicitaría tal sistema de defensa por el temor a que China insistiría en ciertas condiciones para su venta, que podría comprometer, por ejemplo, la actual postura diplomática de Colombia en contra del régimen antidemocrático de Maduro en Venezuela. Esta reacción “anticipada”, también podría ser multilateral, donde *A*, por desear que *B* haga *X*, no intentaría que lo haga, porque teme que *C* (un tercer actor), haga *Y* (desfavorable para los intereses de *A*); por ejemplo, Colombia desearía comprar aviones caza de Rusia, pero no buscaría influenciar a Rusia para venderlas, por temor a que Estados Unidos (*C*) podría tomar represalias económicas o diplomáticas contra Colombia. En esta situación, los Estados Unidos (*C*) tendrían evidentemente influencia sobre las acciones del gobierno colombiano, a pesar de que hipotéticamente no ha intentado deliberadamente influir en Colombia sobre este asunto en particular. El gobierno colombiano simplemente percibiría que hay una probabilidad relativamente alta de que, si busca influir en Rusia, los Estados Unidos reaccionarían de manera contraria a los intereses colombianos. Finalmente, *A* podría tratar de influir en *B* para que no

haga *X*. Esto se podría denominar poder “negativo”, en la medida que *A* actuaría de cierta manera para evitar una determinada acción de *B*, a la cual consideraría indeseable para sus intereses.

#### 4.1 Formas de empleo del poder

Como pudo haberse evidenciado en los apartados anteriores en este capítulo, a medida que evolucionaba la disciplina de las relaciones internacionales, la rígida interpretación del poder comenzaría a cambiar paulatinamente. A lo largo de los años, varios analistas habrían tratado de proporcionar fórmulas que pudiesen cuantificar el poder en los asuntos internacionales. Por ejemplo, Cline (1977) publicaría una fórmula para estimar el poder de un Estado (ecuación 1):

$$\mathbf{Pp} = (\mathbf{P+T+E+M}) * (\mathbf{Es+V})$$

**Pp** (Poder percibido); **P** (Población); **T** (Territorio);  
**E** (Economía); **M** (Militar); **Es** (Estrategia); **V** (Voluntad)

**Figura 4.** Fórmula del poder percibido, según Cline.  
Fuente: elaboración propia, con base en Cline (1977).

Después de ingresar una serie de datos en su fórmula, Cline (1977) concluiría que la Unión Soviética era el doble de poderosa a los Estados Unidos. No obstante, una década después, la Unión Soviética se derrumbaría, lo que significaría el final del periodo de la Guerra Fría y proclamaría a los Estados Unidos como la única superpotencia global. De acuerdo con Nye (1990), la naturaleza cambiante del marco internacional había vuelto a enfatizar el uso de formas intangibles de poder, como la cultura, la ideología y las instituciones, ya que la creciente movilización social hacía que factores como la tecnología, la educación y el crecimiento económico, tuviesen más relevancia que la geografía, la población o los recursos. En correspondencia, Baldwin (2016) aseguraba mientras la importancia del poder militar se había exagerado previamente, se había subestimado el papel de algunas formas de poder no militares. Por ende, un esfuerzo más reciente para crear un índice de poder incluiría los recursos de un país (tecnología, empresa, capital humano, capital financiero), y el rendimiento nacional (restricciones externas, infraestructura, ideas), y cómo estas determinarían la capacidad militar y la competencia en el combate (Tellis, 2000); empero, si bien ilustraría el poder militar relativo, no daría cuenta sobre todos los tipos relevantes de poder, ya que la fuerza militar y la capacidad de combate no

explicarían adecuadamente los resultados, por ejemplo, en el mundo financiero o en fenómenos relacionados con el cambio climático, así como del poder que perecerían esgrimir en la actualidad los actores no estatales<sup>19</sup> (Nye, 2011).

Ello sugeriría que cualquier intento de desarrollar un solo índice de poder estaría condenado al fracaso, porque el poder dependería de las relaciones humanas, las cuales variarían según el contexto; Guzzini (1993) sostendría que la dependencia del poder de la teoría significaría que “no hay un concepto único de poder aplicable a todo tipo de explicación” (p. 446). En consecuencia, Nye (1990) dividiría el poder en dos formas: poder duro (*hard power*) y poder blando (*soft power*), entendiendo el poder como “la capacidad de influir en el comportamiento de los demás para obtener un resultado deseado” (p. 154). En este sentido, el poder duro y el blando podrían considerarse dos formas “puras” de poder. Sin embargo, Nye (2014) también contemplaría una tercera forma de poder, resultado de la combinación de los dos anteriores: poder inteligente (*smart power*).

#### 4.1.1 EL PODER A TRAVÉS DE LA COERCIÓN: PODER DURO O HARD POWER

El “poder duro” se referiría a la habilidad que tiene un Estado para influenciar el comportamiento de otro, por medio del uso o la amenaza del uso de la fuerza, a través de la intervención militar, la aplicación de sanciones económicas o el retiro de ayuda o concesiones financieras, militares, comerciales o diplomáticas. En consecuencia, el poder duro o coercitivo sería la forma más antigua de poder; estaría conectado a la idea de un sistema internacional anárquico, en donde los Estados no reconocerían ninguna autoridad superior a ellas, llevándolos a perseguir estrategias del empleo de poder orientadas a satisfacer su propio interés. Entonces, el poder duro se definiría como la capacidad que tendría *A* de alcanzar sus objetivos, a través de acciones coercitivas que obliguen a *B* a hacer algo que cumplirían con los intereses de *A*, pero no necesariamente los de *B*.

Históricamente, el poder duro se habría medido según criterios como el tamaño de la población, el territorio, la geografía, los recursos naturales, la fuerza militar y la fortaleza económica. Estos elementos tangibles de poder se podrían emplear de manera manifiesta o simbólica, para obligar a otros actores a someterse o a cumplir con los propios intereses; por ende, el poder duro de un Estado dependería de la capacidad coercitiva que tendría sobre otros Estados, ya que según Waltz

19 En términos militares, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) sería un enano en comparación con las Fuerzas Militares de Colombia; sin embargo, el impacto de este grupo terrorista se basaría menos en el tamaño de sus fuerzas, que, en los efectos teatrales de sus acciones y narrativas, y en las reacciones exageradas que pudiesen llegar a producir sus actos criminales. En ese sentido, la acción delictiva y terrorista sería como el deporte del *jiu-jitsu*, en el que el jugador más débil usaría la fuerza del más poderoso contra sí mismo.

(1979), “en la política internacional, la fuerza sirve no solo como último recurso, sino como el primero y el más constante” (p. 32). Por el contrario, y según la visión de los realistas, las fuentes de poder intangibles (blandas), no podrían ofrecer las garantías suficientes a la Seguridad y la Defensa.

Si bien la amenaza o el uso de la capacidad militar sería más difícil de emplear en la actualidad, debido en parte al crecimiento por el respeto a los derechos humanos, esta dificultad no significaría que la fuerza militar haya perdido su capacidad distintiva para asegurar algunas decisiones políticas (Garay Acevedo y Guecha, 2018). Si bien la calidad de la justificación requerida para el uso de la fuerza militar ha aumentado, no significaría necesariamente que la relevancia militar haya desaparecido. De acuerdo con Gray (2011), la utilidad de la fuerza variaría según la cultura y las circunstancias, y tanto para bien como para mal, los códigos éticos se adaptarían y se aplicarían bajo la presión de circunstancias más o menos estresantes; lo que un Estado autorizaría o toleraría a través del comportamiento militar efectuado en su nombre, dependería hasta cierto punto de cuán desesperados y determinados sean sus políticos, militares y estrategas. Además de la voluntad de usar su enorme capacidad militar, el ejercicio exitoso del poder duro supondría la existencia de una relación asimétrica muy marcada, en la cual el actor más débil estaría atado al apoyo político, militar o financiero del actor más poderoso, permitiéndole al actor más poderoso a emplear su influencia para obtener ciertos resultados del actor más débil (Nye, 1990).

Armitage y Nye (2007) plantearían cuatro argumentos por los cuales el uso del poder duro sería cada vez más difícil de aplicar: 1) el elevado costo económico que implicaría el uso de la fuerza militar; 2) el crecimiento de la democracia en el sistema internacional ha servido para demostrar la inutilidad de la coacción y la fuerza, ya que los actores que soportarían la mayor carga de tal coacción y fuerza (la sociedad), tendrían influencia sobre los tomadores de decisiones y podrían generar sólidos impedimentos frente al uso de la fuerza y la coacción; 3) la modernización y la asistencia socioeconómica y política disminuirían aún más la utilidad del poder duro; y 4) al hacer que las poblaciones modernas sean más sensibles a sus problemas económicos, se ha permitido que en determinados casos tenga más peso una sanción económica que una acción militar. Finalmente, el crecimiento de las organizaciones y régimen internacionales en la posguerra ha incrustado a los Estados con mayor firmeza en las redes de cooperación: en efecto, los Estados funcionarían cada vez más en un mundo de leyes y normas, donde las acciones unilaterales podrían ser contraproducentes. Razones por las cuales, el poder blando e inteligente habrían tomado mayor relevancia (Armitage y Nye, 2007).

#### 4.1.2 EL PODER A TRAVÉS DE LA PERSUASIÓN: PODER BLANDO O *SOFT POWER*

El “poder blando” se referiría a la habilidad que tiene un Estado para influenciar el comportamiento de otro, por medio persuasión<sup>20</sup> o la atracción, que permitiese configurar las preferencias del otro, sin el uso de la fuerza o la coacción, sino a través de activos intangibles como la cultura, valores políticos, instituciones y políticas económicas que se considerarían legítimas o con autoridad moral (Nye, 2004). Entonces, el poder blando se definiría como la capacidad que tendría *A* de alcanzar sus objetivos, a través de acciones persuasivas que convenzan a *B* a hacer algo que cumplirían con los intereses de *A*, pero también con los de *B*; razón por la cual, la legitimidad sería un aspecto central para el poder blando.

Una de las raíces del poder blando se remontaría al argumento de Lukes en la “tercera cara” del poder (Lukes, 2005), que ya se mencionó anteriormente.<sup>21</sup> Las dos primeras caras del poder describirían cómo se podría usar el poder para lograr que *B* haga lo que quisiera *A*, incluso si es contra su propia voluntad. A la inversa, la tercera cara del poder describía cómo el poder podría usarse para que *B* ajuste sus preferencias, deseos o pensamientos con los de *A*. También podría rastrearse las raíces del poder blando a Carr (1946), quien dividiría el poder en tres categorías: poder militar, poder económico y poder sobre la opinión. Los poderes militares y económicos serían obviamente los atributos del poder duro, mientras que el poder sobre la opinión una variante del poder blando de Nye.

De acuerdo con Nye (2008), el poder blando de un Estado se basaría principalmente en tres recursos: 1) cultura (conjunto de prácticas que crean significado para una sociedad); 2) valores políticos (representados en las políticas gubernamentales que guarden relación con los ideales que buscaría cumplir dicho Estado); 3) política exterior (cuando se la considera legítima y con autoridad moral). Por lo tanto, cuando un Estado pudiese atraer y convencer sinceramente a otros con el uso de su cultura, valores políticos y conjunto de prácticas gubernamentales, se consideraría que dicho actor tendría un poder blando efectivo; por ejemplo, los Institutos Confucio de la República Popular de China serían un instrumento

<sup>20</sup> La persuasión sería la influencia social de las creencias, actitudes, intenciones, motivaciones y comportamientos, destinado a cambiar la actitud o el comportamiento de un actor hacia algún evento, idea, objetivo o interés. Buscaría guiar hacia la adopción de una idea, actitud, o la acción mediante significados racionales y simbólicos.

<sup>21</sup> La “primera cara” del poder se asociaría con Dahl (1961), quien afirmaría que un actor que ganase un argumento o un problema tendría el poder. Alternativamente, Bachrach y Baratz (1962) argumentarían que el enfoque de Dahl (1961) descuidaría una “segunda cara” de poder, representada en la capacidad de establecer la agenda (Baldwin, 2012). Posteriormente, Lukes (2005) introduciría la “tercera cara” del poder, ilustrada en la ya mencionada capacidad de *A* para hacer que *B* haga algo que *B* no haría de otra manera, pues afectaría las preferencias, los deseos o pensamientos de *B*.

del poder blando chino, tal como Hollywood podría ser una capacidad del poder blando de los Estados Unidos. Sin embargo, al evaluar los componentes del poder blando de Nye (2008), McClory (2011) ampliaría los recursos del poder blando de los Estados en 5 categorías: 1) gobierno (valores políticos del país); 2) cultura (conjunto de prácticas que crean significado para la sociedad); 3) diplomacia (política exterior); 4) educación; y 5) negocios/innovación.

Como el poder blando sería una herramienta que se ejecuta de forma indirecta, Nye (2004) plantearía que es “más difícil de manejar, porque muchos de sus recursos fundamentales están fuera de control de los gobiernos, y sus efectos dependen en gran medida de la aceptación de las audiencias receptoras” (p. 99). En consecuencia, ejercer poder blando requeriría de un trabajo de largo plazo, ya que, por ejemplo, cambiar las actitudes extranjeras sería un proceso gradual que tomaría años en producir los resultados esperados (Nye, 2004). A las características propias del poder blando, debe añadirse un factor que puede facilitar o a su vez dificultar el uso de sus herramientas: el acceso a la información. Los avances tecnológicos han permitido que una gran parte de la población tenga mayor disponibilidad de la información. En consecuencia, los gobiernos no solo compiten por la credibilidad con otros gobiernos, sino con una “amplia gama de alternativas, incluidos los medios de comunicación, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, intergubernamentales, organizaciones y redes de comunidades científicas” (Nye, 2004, p. 106).

Una herramienta que permitiría enfrentar este nuevo reto de los Estados sería la diplomacia pública, encargada de crear un entorno propicio para la implementación de políticas gubernamentales entre la opinión pública nacional o extranjera. La diplomacia pública tendría tres dimensiones: 1) las comunicaciones diarias, en donde la prensa extranjera debería ser el objetivo más importante; 2) la comunicación estratégica, que se encargaría del manejo de las crisis y la información engañosa; 3) la construcción de vínculos duraderos a través de becas, intercambios, capacitación, seminarios, conferencias y acceso a los canales de los diferentes medios. Cada una de las tres dimensiones jugaría un papel importante en la construcción de una imagen atractiva del país.

Sin embargo, una estrategia de comunicación no podría llegar a funcionar si el poder duro la contrarresta, ya que las “acciones hablan más que las palabras” (Nye, 2004, p. 109). Al respecto podrían plantearse dos soluciones para lograr un balance entre el poder duro y el poder blando. La primera sería el uso de las empresas del sector privado, que se encargarían de aplicar la diplomacia pública de forma indirecta, para llegar a públicos distintos a los cuales el Estado no lograría alcanzar por

su cuenta, o asumiendo ciertos riesgos en los intercambios culturales; por ejemplo, podría ser difícil para los gobiernos invertir recursos públicos en arte que solo atraería a las élites y ofendería los gustos populares (Rosenberg, 1982). La segunda opción sería generar las acciones a través de fondos encubiertos de las agencias de inteligencia, como sucedería en “las primeras etapas de la Guerra Fría, [cuando] la Agencia Central de Inteligencia apoyó de forma encubierta los presupuestos de organizaciones culturales” (Ninkovich, 1981, p. 176).

En efecto, los militares y las agencias de inteligencia jugarían un papel importante en la generación de poder blando; el desarrollo de la confianza y las relaciones a largo plazo con sus pares en el extranjero mediante la cooperación militar, la transferencia de conocimiento y el intercambio de inteligencia, podría tener un efecto poderoso en otros países y en los acontecimientos mundiales. En varias ocasiones, tales canales de influencia no estarían disponibles a través de la diplomacia ordinaria; de hecho, en el caso de Estados Unidos, algunos observadores estimarían que los cinco comandantes militares de Estados Unidos en los comandos de combate geográficos.<sup>22</sup> tendrían más recursos y un mejor acceso local a dichos territorios, que los propios embajadores estadounidenses (Priest, 2000).

#### **4.1.3 PODER INTELIGENTE O *SMART POWER*: PODER DURO + PODER BLANDO**

Maquiavelo diría que era más seguro ser temido que ser amado. En la actualidad, sería “mejor ser ambas cosas” (Armitage y Nye, 2007, p. 6). En efecto, parecería que, en la actualidad, algunos Estados fuesen cada vez más sofisticados en el uso de sus instrumentos de poder. Por ejemplo, sin desconocer ciertas fallas significativas, el liderazgo de la República Popular de China habría venido desplegando sus recursos de poder de manera estratégica; ya que las decisiones en política exterior de Xi Jingping y sus asesores reflejarían un análisis sofisticado del mundo, al desplegar una serie de instrumentos de poder “duros” y “blandos” de manera equilibrada e integrada, que permitirían la consecución de sus objetivos políticos y el avance de sus propósitos nacionales.

La principal diferencia entre el poder duro y el poder blando se podría entender de la siguiente manera: las estrategias de poder duro se centrarían en la intervención militar, la diplomacia coercitiva y las sanciones económicas para hacer cumplir los intereses nacionales (Art y Waltz, 1996; Cooper, 2004; Campbell y O'Hanlon, 2006). En contraste con el poder coercitivo, el poder blando sería la capacidad de

---

22 AFRICOM: Comando de los Estados Unidos de África; EUCOM: Comando Europeo de los Estados Unidos; NORTHCOM: Comando del Norte de los Estados Unidos; INDOPACOM: Comando Indo-Pacífico de los Estados Unidos; SOUTHCOM: Comando Sur de los Estados Unidos.

persuadir a otros para que hagan lo que uno quisiera (Nye, 1990b), lo que abarcaría todas las estrategias del empleo del poder no sea el obligar al otro a través del poder económico y militar (Cooper, 2004). Por ende, el poder inteligente podría entenderse como la capacidad de un actor para combinar elementos de poder duro y blando de manera que se refuercen mutuamente, lo que permitiría promover los objetivos del actor de manera efectiva y eficiente (Wilson, 2008).

Para Nye (2014), el poder inteligente sería la habilidad de combinar los recursos del poder blando y del poder duro en estrategias eficaces. Asimismo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos definiría el poder inteligente como la integración eficaz y la actuación en red de la diplomacia, la defensa y otros instrumentos de los poderes duro y blando. Un marco conceptualmente sólido para el poder inteligente debería basarse en algunas consideraciones adicionales (Wilson, 2008): 1) conocer la naturaleza interna y el contexto global del actor sobre el cual se buscaría ejercer el poder, ya el poder no podría ser “inteligente” si se llegase a ignorar los atributos de las poblaciones y regiones objetivo; 2) autoconocimiento y comprensión de los propios objetivos y capacidades, debido a que el poder inteligente requeriría que aquel que ejerce el poder, supiese que busca su país, así como su voluntad y capacidad para lograr dichos objetivos; 3) tener claro cuál sería el contexto regional y global más amplio dentro del cual se llevaría a cabo la acción.

Ahora bien, la relación entre los dos componentes del poder inteligente (el poder duro y el blando), sería complicada, compleja e interactiva, ya que los dos no son sustitutos perfectos ni complementos perfectos, aunque a menudo se refuerzan entre sí. Por ejemplo, la posesión del poder duro en sí mismo podría hacer que un Estado sea un modelo para seguir en una variedad de formas, ya que los grandes arsenales militares y las estrategias militares exitosas podrían generar un poder blando significativo, al aumentar el respeto y la admiración por parte de otros Estados, como habría sido el caso de Colombia en la región, gracias a su experticia en la lucha contra las drogas y guerra contrainsurgente.

De acuerdo con Gallarotti (2015), otro efecto interesante de la interacción entre los dos tipos de poder sería que el uso de un conjunto de recursos podría economizar o mejorar la necesidad de otro conjunto de recursos, ya que una imagen positiva podría crear resultados dentro de límites tan favorables para un Estado que realmente reduciría su necesidad de usar recursos duros para lograr el cumplimiento en temas importantes. Por ejemplo, una reputación de lealtad podría atraer a más aliados, cuya lealtad propia podría llegar a viciar la necesidad del gasto de recursos para alcanzar los objetivos de la política exterior (Chavarro Miranda, Grautoff Laverde y Riaño Cruz, 2017). Además, aceptar restricciones en

acciones unilaterales, a través de la ratificación de un tratado, podría no afectar negativamente las posiciones relativas de poder duro, si tal acción fomentase restricciones similares por parte de otros Estados, como sería el caso de los tratados de reducción de armamento. Por lo tanto, una reducción del poder duro podría ser compensada por un efecto de poder suave.

Finalmente, el estar familiarizado con el repertorio completo o el inventario de los instrumentos del gobierno para el empleo del poder inteligente, así cómo y cuándo implementarlas individualmente y en combinación, sería una condición necesaria en el ejercicio de la proyección de influencia del Estado, ya que el poder inteligente significaría conocer las fortalezas y limitaciones de cada instrumento. Además, se necesitaría tener la capacidad de reconocer cuándo usar un tipo de poder en lugar de otro para lograr los intereses nacionales, según el contexto. Esto estaría relacionado con la sabiduría de saber cómo combinar los elementos del poder coercitivo con el poder de persuadir e inspirar a la emulación. Por ende, sería útil estar familiarizado con instancias pasadas de combinaciones efectivas de poder duro y blando, como guías para el presente y el futuro. Alcanzar el poder inteligente requeriría una ingeniosa combinación de elementos conceptuales, institucionales y políticos en un movimiento de reforma capaz de sostener las innovaciones de la política exterior en el futuro.

#### **4.2 Estrategias de empleo del poder**

La palabra “estrategia” se podría emplear de tres modos. Primero, como la designación de los medios empleados para alcanzar un cierto fin (se trataría de la racionalidad empleada para el logro de un objetivo). Segundo, para designar la manera en que un compañero en un cierto juego actuaría con relación a lo que cree debería ser la acción de los otros, y lo que él considera que los demás pensarían que es suyo (sería la obtención de ventajas sobre otros). Y tercero, como designación de los procedimientos utilizados en una situación de confrontación que privaría al oponente de sus medios de combate, obligándole a abandonar la lucha (tratándose, por lo tanto, de los medios destinados a obtener la victoria).

Estos tres significados se combinarían en situaciones de confrontación o competencia, en donde el objetivo sería actuar sobre un adversario, de tal manera que la lucha fuese imposible para él; entonces la estrategia se definiría por la elección de soluciones ganadoras. Sin embargo, según Foucault (1982), también se podría hablar de una estrategia propia de las relaciones de poder, en la medida en que constituirían modos de acción sobre la acción posible o la acción de otros. Por lo tanto, se podría interpretar los mecanismos que entrarían en juego en las relaciones de poder, en términos de estrategias.

#### 4.2.1 ESTRATEGIA DE DEFENSA (*STRATEGY OF DEFENSE*)

La estrategia de defensa sería una predecesora del derecho internacional a la legítima defensa, que es enmarcaría en la tradición occidental de guerra justa. La tradición de guerra justa sería una conversación sobre la legitimidad de la guerra que se viene desarrollando desde hace dos mil años,<sup>23</sup> en busca de establecer en qué circunstancias serían justificables algunas guerras y otras no. Para ello, las normas de la guerra justa se dividirían generalmente en dos listas: las que regirían la decisión de iniciar la guerra (*jus ad bellum*) y las que regirían su conducta (*jus in bello*); empero, se vendría formulando en los últimos años un tercer grupo de normas que regirían la conducta de los victoriosos, una vez terminada la guerra (*jus post bellum*). El *jus ad bellum*<sup>24</sup> contendría 4 criterios sustanciales: 1) intención correcta: los individuos deberían hacer la guerra en pro del bien común, y no en busca del engrandecimiento personal ni por odio al enemigo; 2) justa causa: que solería limitarse a la autodefensa, la defensa de otros, la restauración de la paz, la defensa de los derechos y el castigo de los infractores; 3) proporcionalidad de los fines: si el daño global que podría causar la guerra sería menor que el causado por el mal que se intentaría corregir; 4) uso de la Fuerza como último recurso: ¿sería la única manera o la más proporcionada de reparar el daño sufrido? Por su lado, el *jus in bello*<sup>25</sup> contendría 3 normas básicas: 1) principio de discriminación: los no combatientes nunca deberían ser atacados deliberadamente; 2) principio de Proporcionalidad: solo se podría atacar objetivos militares cuando su valor militar es mayor que la destrucción prevista que resultara del ataque; 3) los combatientes no deberían usar armamento prohibido y su conducta, además, no debería violar las leyes de la guerra.

Desde comienzos del siglo XX, tomaría forma un consenso que sostendría que el *jus ad bellum* y el *jus in bello* serían dos tipos de derecho separados. Según Walzer (1977), la guerra siempre sería juzgada dos veces y los dos juicios serían independientes, ya que el *jus ad bellum* entraría a fiscalizar a los líderes políticos que tendrían la potestad de establecer los objetivos políticos de la guerra (es decir, cuando se va a la guerra), mientras que el *jus in bello* consideraría la responsabilidad de los soldados en su forma de actuar ya estando en guerra, si se toma en cuenta

---

23 Aunque la tradición de guerra justa tendría sus orígenes en Grecia y Roma, habría civilizaciones previas que intentarían limitar la guerra. Por ejemplo, los hindúes, egipcios y hebreos formularían reglas que regían el tratamiento humano de prisioneros y no combatientes en tiempos de guerra.

24 El *jus ad bellum* sería el término utilizado para referirse a la rama del derecho que definiría las legítimas razones que un Estado tendría para entrar en guerra.

25 El *jus in bello* sería un término usado para referirse a la rama del derecho que definiría las prácticas aceptables mientras se está en guerra.

que una guerra justificable podría librarse injustamente, y una guerra injusta podría librarse justamente.

Por lo tanto, una estrategia de defensa sería el conjunto de modos a través de los cuales se permitiría el uso legítimo de las capacidades de poder de un Estado, para la garantía de sus intereses más importantes (seguridad y desarrollo), no solo en términos militares, sino también económicos, políticos, diplomáticos, etc. Es decir, una estrategia de defensa que utilizaría una o varias de las capacidades del poder nacional. Desde el punto de vista operacional, una postura defensiva no sería necesariamente una postura pasiva, ya que como lo afirmaría Clausewitz, “la forma defensiva de la guerra no es un simple escudo, sino un escudo formado por golpes bien dirigidos” (Gat, 1988, p. 20). Para Clausewitz (1976), la destrucción de las fuerzas enemigas sería un medio muy efectivo en la garantía de la defensa en un nivel inferior, lo cual no significaría que el potencial de combate del adversario siempre tendría que ser completamente neutralizado. El objetivo siempre sería, en palabras de Hart (1929), lograr una situación estratégica tan ventajosa que, si no produjera por sí misma la decisión, su continuación en la batalla estaría garantizada para hacerlo.

En este contexto, podría evidenciarse que la defensa en un nivel superior siempre sería congruente con una ofensiva en un nivel inferior. En última instancia, el propósito de las operaciones militares sería político; por lo tanto, el definir un objetivo ofensivo o defensivo dependería de las concepciones políticas, tanto éticas como legales (Frühling, 2009). En este orden de ideas, la estrategia de defensa podría implicar acciones ofensivas; en un compromiso defensivo, el propósito del elemento de retención sería absorber el empuje del enemigo, mientras que el elemento de ataque se dirigiría hacia el enemigo, antes de que pueda explotar cualquier avance. Esta sería la base sobre la cual descansaría la doctrina de guerra preventiva adoptada por los Estados Unidos en respuesta a los ataques terroristas del 11 septiembre de 2001.

Según Ørebech (2014), si bien los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estarían obligados a abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza, la defensa propia estaría legitimada, siempre y cuando se produzca de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Artículo 51 de la Carta de la ONU. Este artículo reconocería específicamente el “derecho inherente a la autodefensa individual o colectiva”; por ende, si se produjera un “ataque armado”, es decir, el abuso militar y físico de personas o instalaciones en el país atacado, el Estado atacado tendría un derecho inherente a enviar fuerzas para combatir al agresor, siempre y cuando la fuerza sea necesaria y proporcionada. El propósito y las inten-

ciones serían fundamentales para aquel Estado que implementaría una estrategia de defensa; y debido a que la regla de la autodefensa sería parte del derecho consuetudinario, no tendría que ser aprobada previamente por la comunidad internacional o el Consejo de Seguridad de la ONU.

#### 4.2.2 ESTRATEGIA DE DISUASIÓN (*STRATEGY OF DETERRENCE*)

En correlación con la estrategia de defensa, la estrategia de disuasión sería una estrategia para la paz y no para la guerra, ya que estaría diseñada a persuadir a los adversarios de que una agresión de cualquier tipo sería la menos atractiva de todas las alternativas. De acuerdo con Gray (2000), la “disuasión se referiría al efecto que produce un actor que decide no tomar medidas que de otra manera se hubieran tomado, debido a la creencia o la fuerte sospecha de que tales acciones podrían derivar en consecuencias intolerables” (p. 18). La disuasión induciría a ciertos Estados a disuadir, no a coaccionar u obligar, por lo que el efecto psicológico sería su principal propiedad, mientras que las intenciones opuestas su principal objetivo, en los cuales las capacidades de poder del antagonista permanecerían intactas.

Además, los Estados “disusores” deberían proteger a los principales protagonistas y aliados en todo el espectro de la guerra política, económica, tecnológica, social y militar, preferiblemente antes de que ocurriese el conflicto, pero también durante su conducta, por si se hiciera necesario contener la escalada y concluir las hostilidades en términos aceptables. Las aplicaciones secundarias de una estrategia de disuasión buscarían desalentar a los aliados y actores no afiliados de seguir cursos de acción que impactarían negativamente en los propios intereses nacionales; ya que los aliados, por ejemplo, podrían cambiar de “bando”, a menos que los incentivos no los convenzan de lo contrario.

Por lo tanto, tres características serían claramente quintaesenciales en una estrategia de disuasión: 1) amenazas de castigo; 2) promesas de recompensa; 3) capacidades conectadas. Sin embargo, la lógica de la disuasión sería mucho más complicada que los principios básicos que la definirían, ya que la esencia sería evitar que un adversario iniciase un ataque por temor a las consecuencias que la respuesta a este le traería. Para ello, en el sistema debe haber dos condiciones claras: 1) que los actores empleen las amenazas como elemento disusorio, para hacer evidentes las consecuencias negativas de un ataque; 2) la capacidad del “disusor” y “disuadido” para calcular los costes y beneficios del ataque, bajo el modelo del actor racional. En términos generales, este modelo postularía que la toma de decisiones de un oponente se seguiría de un proceso estructurado y predecible de percepciones, normas, objetivos y valores, en los cuales el adversario determinaría sus condiciones

específicas e identificaría cursos de acción alternativos, así se estimarían las posibles consecuencias de dichos cursos de acción y se elegiría el que más conviniese (Payne, 2011).

En este sentido, la era nuclear obligaría a Estados Unidos y la Unión Soviética a reconfigurar sus estrategias de seguridad nacional con base en el modelo de actor racional, sobre la base de su propia capacidad nuclear y la del adversario, lo que dejaría atrás las estrategias de defensa tradicionales. Por ende, desde que Estados Unidos lanzara las bombas nucleares sobre Hiroshima y Nagasaki, este tipo de armas se habrían convertido en la piedra angular de la estrategia de disuasión nuclear, que desecharía el enfrentamiento armado como forma de resolver los conflictos entre Estados nucleares. La disuasión se basaría en la consideración de que los riesgos de emprender una guerra, donde pudieran emplearse este tipo de armas, sería inasumible para cualquier Estado, por cuanto aseguraría su propia destrucción (Teoría de la Destrucción Mutua Asegurada). Por ello, la eficacia de la disuasión nuclear sería una de las principales razones por las que la Unión Soviética y los Estados Unidos evitaron a toda costa el enfrentamiento directo, a lo largo del periodo de Guerra Fría. No obstante, para que una estrategia de disuasión sea exitosa, requeriría de la credibilidad de las capacidades de poder que tenga un Estado, así como la voluntad que tendría ese Estado en emplearlas (Morgan, 2012). Es decir, la credibilidad sería “producto de dos factores, uno técnico que representa el valor operativo de los medios militares de represalia y el otro, subjetivo, expresa la voluntad de la nación amenazada para usar la fuerza” (Freedman, 2003, p. 42). Entonces, para hacer una amenaza creíble, debe tenerse la capacidad técnica de ejecutarla, y debe estar dispuesto a llevarla a cabo a pesar de los costos que probablemente se acumulen como resultado.

Un buen ejemplo que ilustraría una preferencia por la defensa estratégica sería Bizancio o el Imperio Romano de Oriente, un actor que estaría en guerra durante la mayor parte de su historia. De no haber favorecido estrategias disuasivas, los comandantes bizantinos habrían agotado sus recursos luchando en demasiados frentes simultáneos (Cimbala, 2008). En cambio, supieron innovar, adaptándose a las diversas culturas estratégicas de sus adversarios y encontraron las resistencias adecuadas para cada una de ellas. La política bizantina, totalmente volcada hacia la eficacia, utilizaría todos los recursos de la diplomacia antes que recurrir al uso de la fuerza, ya que se servía de un adversario contra otro, lo que constantemente producía aliados indirectos, compraba la paz cuando se podía evitar la guerra, y estaba siempre al corriente, gracias a sus agentes, del estado de ánimo y de los proyectos de los adversarios. En consecuencia, Bizancio utilizaría la diplomacia

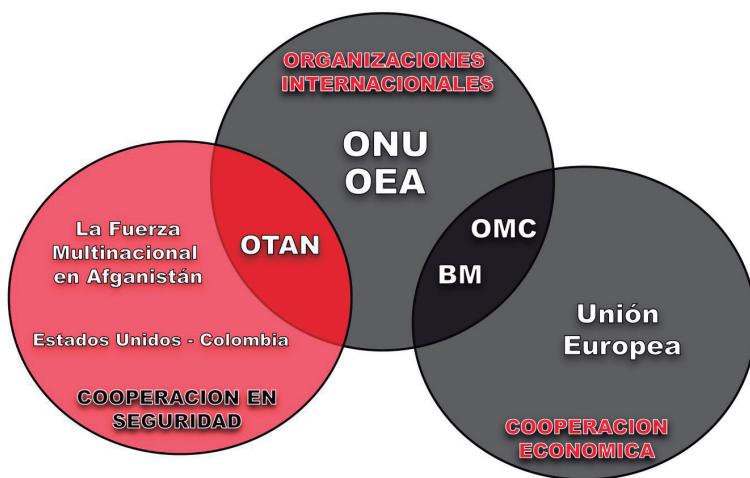
para obtener aliados contra los enemigos más inmediatos y así minimizaría el riesgo de ataques inesperados y dividiría enemigos potenciales contra sí mismos.

#### 4.2.3 Estrategia de alianzas y coaliciones (*strategy of alliances and coalitions*)

No existiría una definición unificada del concepto de alianza; en términos generales, podría referirse a casi a todo, desde una cooperación de partidos políticos, a la cooperación militar entre Estados, hasta una cooperación empresarial entre empresas privadas. Otros términos relacionados y parcialmente superpuestos serían los pactos de “defensa colectiva”, “defensa multipartidista” y “seguridad colectiva”, “asistencia de seguridad”, “unión”, “confederación”, “coalición”, “liga” u “organización internacional”. Sin embargo, como el concepto derivaría del ámbito militar, podría entenderse en términos generales como una forma de cooperación en materia de seguridad entre Estados (Oest, 2007).

Snyder (1997) definiría las alianzas como “asociaciones formales de los Estados para el uso (o no uso) de la fuerza militar, en determinadas circunstancias, en contra de Estados fuera de su propia membresía” (pp. 13-14); es una definición limitada que enfatizaría que los compromisos serían formales, el carácter de la alianza sería la fuerza militar y el objeto de la cooperación estaría dirigida explícitamente contra otro Estado o alianza de Estados. Las definiciones más amplias del concepto de “alianza” o “alineación” no harían hincapié en el compromiso formal en la misma medida que las definiciones limitadas. La definición de Walt (1987) sería la más representativa y ampliamente utilizada entre las definiciones más amplias; de acuerdo con Walt (1987), una alianza sería un “acuerdo formal o informal de la cooperación de seguridad entre dos o más Estados soberanos” (p. 12). Por lo tanto, este sería un concepto más amplio que la estrecha definición de Snyder (1997). En la definición de Waltz (1979), el grado de compromiso no estaría definido y el carácter de la cooperación sería la seguridad defensiva, aunque insistiría en que el objetivo es contrarrestar otros Estados.

En suma, las definiciones amplias argumentarían que las alianzas, en relación con el compromiso, podrían ser tanto formales como informales, y el objeto de la cooperación a quién estaría dirigida en contra no siempre se definiría explícitamente. Además, no definirían el carácter específico de la cooperación, a excepción de que sea en materia de seguridad. Entonces, las alianzas se podrían definir de manera amplia o limitada si se toma en cuenta la existencia de tres características que las diferencian entre sí: compromiso, objeto y carácter. En este sentido, una segunda definición de alianza podría llegar a ser “la cooperación explícita de seguridad formal o informal entre dos o más Estados soberanos” (Oest, 2007, p. 15).



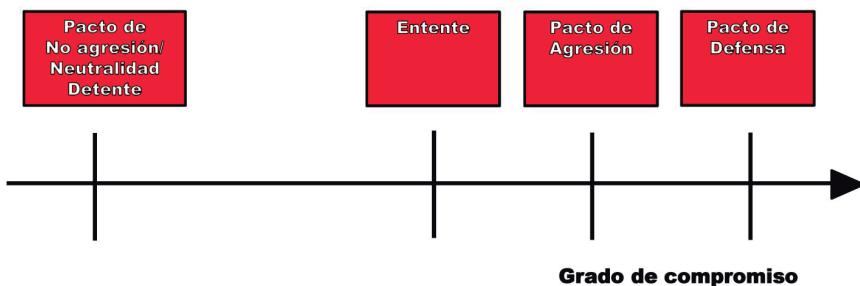
**Figura 5.** Diferentes formas de cooperación internacional.

Fuente: elaboración propia, a partir de (Oest, 2007).

Como puede observarse en la figura 5, las diferentes formas de cooperación para la seguridad en el círculo rojo serían manifestaciones de la cooperación organizada en materia de seguridad internacional; podrían constituirse desde una alianza formal de defensa militar institucionalizada de larga duración como la OTAN, hacia una informal como el acuerdo de cooperación en seguridad entre Colombia y Estados Unidos. Y en algún lugar entre estas dos formas de cooperación para la seguridad, es decir, de una cooperación formal pero no institucionalizada, se situaría la Fuerza Multinacional militar en Afganistán, dirigida contra el régimen del Talibán y Al-Qaeda.

En este orden de ideas, habría un consenso entre los académicos en que las formas de cooperación se ven caracterizadas por tres variables: compromiso, objeto y carácter. El compromiso se referiría tanto al grado como a la forma de compromiso en la cooperación; el grado oscilaría entre una relación estrecha, buenas relaciones, relaciones fluidas, a las de intensa hostilidad y qué tipo de promesa es inherente al compromiso de defensa mutua o simple consulta. Mientras que la forma podría ser formal e informal, institucionalizado o *ad hoc*. El compromiso podría ser mutuo o unilateral, lo que cubriría un espectro más amplio; históricamente se ha visto que es posible tener alianzas formales entre Estados con relaciones frías o intensamente hostiles, como, por ejemplo, el Tratado de amistad soviético-egipcio de 1971. Por su parte, el objeto de la cooperación se referiría a contra quien se dirige la cooperación, es decir, si se dirige directamente contra otro Estado o alianza de Estados. Finalmente, el carácter de la cooperación se referiría a los medios que se utilizan en

la cooperación, que pueden ser militares, diplomáticos, entre otros (Snyder, 1997). Ahora bien, una manera de determinar qué tipo de alianza sería una cooperación en seguridad consiste en caracterizar el nivel de cooperación; una vía ampliamente aceptada sería la de tres tipologías de Singer y Small (1969), utilizada desde hace 50 años en los estudios de las alianzas (figura 6).



**Figura 6.** Tres tipologías de Singer y Small + 1.

Fuente: elaboración propia, a partir de (Singer y Small, 1969).

Los “pactos de neutralidad” o de no agresión serían aquellos compromisos para permanecer militarmente neutral; por su parte, los “ententes” serían compromisos para consultar con o cooperar en una contingencia militar, mientras que los “pactos de disuasión”, “tratados de defensa” o “pactos de defensa” serían los compromisos que obligarían a los signatarios a intervenir militarmente en nombre de los otros si estos fuesen atacados, como se contemplaba en el Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca (TIAR). Si se aplicase una definición limitada de alianza como la de Synder (1997), tan solo los pactos de defensa y los pactos de agresión serían considerados alianzas, ya que este autor distinguiría específicamente entre ententes y alianzas. Sin embargo, si se aplicase una definición más amplia de alianza como la de Waltz (1979), las cuatro categorías podrían ser definidas como alianzas.

Combinando el grado de compromiso (es decir, lo cerca que están los Estados entre sí) y el tipo de alianza (es decir, lo que se han prometido unos a otros), este modelo de alianzas se podría ilustrar mediante una metáfora de relación afectiva, comparando los pasos en una relación de una alianza con los pasos en una “historia de amor”; las alianzas han sido a menudo comparadas con un matrimonio, aplicándose por ejemplo, a la relación estratégica entre Estados Unidos y sus aliados europeos. Mearsheimer (2001) ha argumentado que las alianzas son, en general, matrimonios temporales de conveniencias, ya que los aliados de hoy, podrían ser los enemigos de mañana y viceversa.

**Tabla 1.** Proceso de enamoramiento-alianzas

| P | PASOS EN UNA RELACION AFECTIVA                 | PASOS EN UNA RELACION DE ALIANZAS                  |
|---|--|--|
| 1 | <b>Enemigos, tal vez resentidos ex amantes</b> | <b>Enemigos</b>                                    |
| 2 | <b>Conocidos, llegando a conocerse</b>         | <b>Normalización; Pacto de Neutralidad/Detente</b> |
| 3 | <b>Amigos</b>                                  | <b>No Agresión</b>                                 |
| 4 | <b>Coqueteo, "echando los perros"</b>          | <b>Reuniones formales e informales</b>             |
| 5 | <b>Citas, saliendo juntos</b>                  | <b>Cooperación esporádica informal</b>             |
| 6 | <b>Compromiso</b>                              | <b>Entente, cooperación formal y extensiva</b>     |
| 7 | <b>Matrimonio</b>                              | <b>Alianza de Defensa</b>                          |

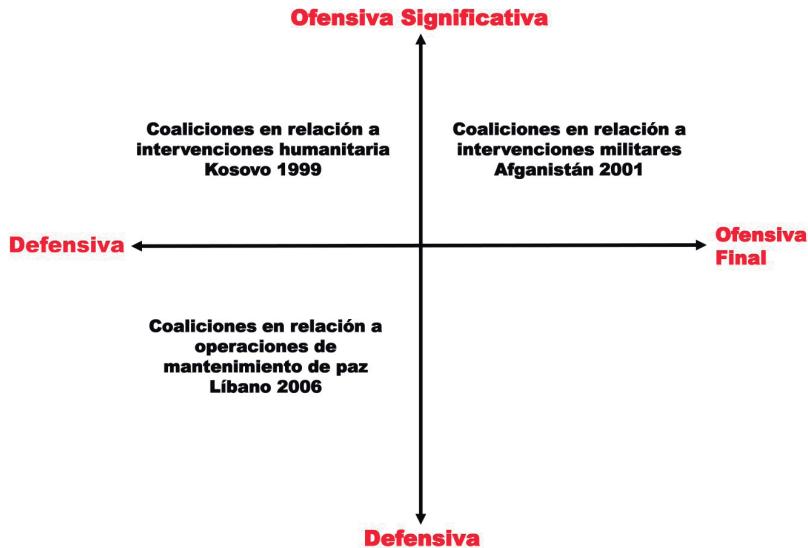
**China Rusia durante La Guerra Fría**  
**Años 80 - Desmilitarización de la frontera sino-soviética**  
**1996 – Shanghai Five**  
**1997 – Definición de la frontera binacional**  
**2001 – Organización de Cooperación de Shanghai**

Fuente: elaboración propia, a partir de (Oest, 2007).

Las “alianzas” y “coaliciones” serían frecuentemente utilizadas como sinónimos tanto en las declaraciones políticas como en la literatura académica. No obstante, académicos como Dibb (2002) definiría las coaliciones como acuerdos de cooperación militar de carácter temporal. Asimismo, Snyder (1997) enfatizaría el corto tiempo, mediante la apreciación de que las coaliciones se disolverían después de haber logrado el objetivo específico al que se propusieron desde un principio. En el mismo sentido, Morrow (1986) haría hincapié en la duración limitada, mientras que Weitsman (2004) utilizaría directamente el término *ad hoc*<sup>26</sup>.

Por ende, las “coaliciones” no podrían ser definidas como una amplia definición del concepto de “alianzas”, sino como una subcategoría muy específica de “alianzas”. Por tanto, las coaliciones serían: “la cooperación institucionalizada *ad hoc* no formal e informal en materia de seguridad, formada entre dos o más Estados soberanos como una respuesta a una situación específica y con el fin de realizar una tarea específica” (Oest, 2007, p. 21). En este orden de ideas, las coaliciones formadas en relación con los conflictos podrían por sus medios y fines, ser divididos en tres subgrupos:

<sup>26</sup> *Ad hoc* sería una locución latina que significaría literalmente “para esto”. Generalmente se referiría a una solución específicamente elaborada para un problema o fin preciso y, por tanto, no generalizable ni utilizable para otros propósitos. En sentido amplio, *ad hoc* podría traducirse como “específico”, “especial” o “especializado”.



**Figura 7.** Subgrupos de coaliciones.

Fuente: elaboración propia, a partir de (Oest, 2007)

Las alianzas internacionales han sido siempre un objeto central de estudio de las teorías en relaciones internacionales, al menos por tres razones: 1) las alianzas serían vistas como formas centrales de la cooperación internacional y como indicadores visibles de los compromisos que los Estados establecen entre sí; 2) las alianzas serían a menudo vistas como medios de la política exterior de los Estados; y 3) las alianzas se relacionarían con el brote, la prevención, difusión y los resultados de la guerra y los conflictos internacionales. Por tanto, para entender la guerra, también sería necesario entender las estrategias de las alianzas y las coaliciones. En resumen, para comprender plenamente la dimensión de la cooperación y conflicto en la mutua relación entre los Estados, también habría que comprenderse la estrategia del empleo del poder a través de las alianzas y las coaliciones. La Teoría de Balanza de Poder de Waltz (1979) sería una de las teorías dominantes es el estudio de las alianzas,<sup>27</sup> en la cual se sugeriría que los Estados forman alianzas para equilibrar

27 Las alianzas podrían estudiarse desde distintas propuestas teóricas tales como: 1) Teoría de juegos de Morrow (Morrow, 1991); 2) Teoría de Elección Racional de Smith (Smith, 1995); 3) Teoría de la Gran Estrategia de Posen (Posen, 2002); Modelo del Bien Público de Sandler (Sandler, 1993); 4) Teoría de la Balanza de Poder del Realismo Clásico (Morgenthau, 1948); 5) Teoría de la Balanza de Poder del Neorealismo (Waltz, 1979); 6) Teoría de la Balanza de Poder de la Amenaza (Walt, 1987); 7) Teoría de la Paz Democrática (Siverson y Emmons, 1991; Simon y Gartzke, 1996; Mousseau, 1997; Haas, 2003; Gibler y Wolford, 2006); 8) Teoría de los Incentivos Económicos (Mansfield, 1994; Dorussen, 1999; Long, 2003; Powers, 2004); 9) Teoría Económica de los Bienes Públicos (Olson y Zeckhauser, 1966; Gates y Terasawa, 1992; Sandler, 1993; Palmer y David,

a Estados o coaliciones de Estados más fuertes, por dos razones: en primer lugar, mediante la alineación contra el poder más fuerte o el poder hegemónico potencial, los Estados asegurarían que no habría un Estado que dominará el sistema. Al hacerlo, estabilizarían el sistema y por lo tanto se establecería una nueva balanza de poder. En segundo lugar, al unirse a la parte más débil y más vulnerable, los Estados aumentarían su influencia relativa en la coalición más débil. Waltz (1979) argumentaría que, si las potencias medias o regionales son libres de elegir, acudirían a la parte más débil porque es el lado más fuerte el que los amenaza; en el lado más débil serían más apreciados y se sentirían más seguros, siempre y cuando la coalición a la que se uniesen logre suficiente fuerza defensiva o disuasiva para disuadir a los adversarios de atacar. Según Waltz (1979), las alianzas estarían conformadas por Estados que tienen algunos, pero no todos sus intereses en común. Ese interés en común sería, sobre todo, el temor de otros Estados.

Para entender el uso de esta estrategia resultaría muy interesante el estudio de Resnick (2015), que presentó el fenómeno del liderazgo de la alianza en tiempos de guerra, a través del prisma conceptual de poder inteligente de Nye (2014), para ello usó como ejemplo a los Estados Unidos como líder de alianzas. En este orden de ideas, Resnick (2015) plantearía dos argumentos. El primer argumento es que las fuentes del poder blando diferirían sustancialmente durante tiempos de paz y de guerra, ya que en gran medida se encontrarían más allá del control de los políticos. Por ende, las tres fuentes principales del poder blando (cultura, valores políticos y legitimidad) de la política exterior, solo operarían en un contexto de paz; en cambio, durante la guerra, el poder blando del líder provendría de fuentes diferentes; la magnitud de la amenaza externa que enfrentaría un Estado, el poder del líder de la alianza para enfrentar esa amenaza y la provisión del líder de la alianza para tener una comunicación efectiva con sus socios. El segundo argumento es que las alianzas serían forzadas a mantenerse a través del despliegue de poder duro y suave. El uso de poder duro por parte del líder de la alianza para coaccionar sus socios debería variar inversamente con la cantidad de poder blando que posee, lo que daría paso al poder inteligente (Resnick, 2015).

De acuerdo con Resnick (2015), para los Estados Unidos los principales intereses de seguridad nacional serían la defensa de su territorio soberano y mantener un equilibrio de poder en las tres regiones que son estratégicamente más importantes para ellos: Europa, Asia y el Golfo Pérsico. La forma más rentable y prudente

---

1999); 10) Teoría Liberal Estructural (Deudney y Ikenberry, 1999); 11) Teoría de la Etnicidad (Huntington, 1996; Davis y Moore, 1997); 12) Teoría del Constructivismo (Wendt, 1987; Barnett y Levy, 1991; Adler y Barnett, 1998; Buzan y Wæver, 2003); y 13) Teoría de la Estabilidad Hegemónica de Kupchan (Kupchan, 1998).

de lograr estos fines sería confiar en los actores locales para hacer el trabajo de contrarrestar el surgimiento de potenciales regionales. Entonces, los Estados Unidos lograrían que los intereses de los actores regionales estén aún más directamente comprometidos, y evitaría que Washington quede involucrado en peleas locales y conflictos que serían tangenciales a sus intereses vitales. En consecuencia, el hecho de que Estados Unidos tengo menos necesidad de gastar en recursos de poder duro agregaría un importante elemento adicional de ahorro. Las guerras dirigidas por los Estados Unidos pasarán de ser campañas de contrainsurgencia, para lo cual habría tenido que desplegar un gran poder duro en forma de sobornos y recursos condicionados para la guerra, para lograr de esta forma mejorar la cooperación aliada y prevenir las deserciones, en un contexto de redistribución del poder y la influencia en el sistema internacional.

#### 4.2.4 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN (*STRATEGY OF INTERVENTION*)

La intervención aparentaría ser una forma menos problemática del empleo del poder, ya que se aplicaría en casos de violaciones a los Derechos Humanos o cuando la seguridad colectiva de los Estados se vería seriamente amenazada. La intervención sería una lente interesante a través de la cual se examinaría el propósito de la fuerza entre los Estados, porque establecería las condiciones limítrofes para dos instituciones centrales de la vida internacional, la soberanía y la guerra. En términos generales, las políticas de intervención definirían la soberanía y el Estado, ya que la condición necesaria para la soberanía entre los Estados sería el principio de “no intervención” (Finnemore, 2003).

En efecto, si los Estados fuesen Estados solo porque tuviesen control sobre la fuerza dentro de su territorio, y otros Estados reconociesen ese control, entonces la intervención militar sería un desafío explícito a la soberanía. Si los Estados interviesen libremente desde el punto de vista militar en los asuntos de los demás cada vez que se obtuviera alguna ganancia, el sistema internacional sería muy diferente al actual. Las asimetrías de poder continuarían siendo enormes en el sistema internacional, y la gran mayoría de los más de 190 Estados soberanos del mundo, no podrían montar en la actualidad una defensa significativa si una de las grandes potencias decidiera intervenir militarmente.

Empero, la noción de intervención habría recibido un empuje cualitativamente nuevo y diferente en los últimos treinta años, ya que la intervención se definiría cada vez más en términos de propósitos u objetivos que se diferenciarían radicalmente de aquellos objetivos tradicionales que se esperaba que la intervención alcanzara antes de la década de los noventa. Se supondría que estos nuevos objetivos

serían humanitarios y universales, en vez de políticos y estratégicos y, por lo tanto, de naturaleza específica (Ayoob, 2002). Por lo tanto, se pretendería que la intervención sea llevada a en nombre de la comunidad internacional, en lugar de ser llevado a cabo por un Estado o una coalición de Estados; es decir, los Estados que emprenderían la intervención se describirían como agentes de la comunidad internacional.

Por ende, la intervención humanitaria generalmente no sufriría de cuestionamientos legítimos, ya que, así como ganar las guerras, también el asegurar la paz sería una responsabilidad preeminente del aparato de defensa y de la política exterior de los Estados. Entonces, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), no incluidas en la Carta Fundacional de la ONU, se habrían convertido en una herramienta fundamental de esta organización en la búsqueda de la paz y seguridad internacional, así como el de algunos Estados en proyectar su influencia a través de canales multilaterales. No obstante, el hecho de no estar contemplada en la carta, la intervención humanitaria deja muchos de sus principios de funcionamiento con un vago apoyo jurídico; faltarían además las definiciones sobre cómo debe planearse una misión de paz de última generación, cuáles son sus objetivos principales y con qué áreas críticas cuenta una misión de este tipo para asegurarse una consecución eficaz del mandato que la contiene.<sup>28</sup>

Durante la Guerra Fría, la estrategia de intervención a través de las OMP, tenía como principal misión el mantenimiento de cese el fuego y la estabilización de situaciones tensas sobre el terreno para lograr avances a nivel político y así lograr la resolución del conflicto por medios políticos. Una misión típica tradicional constaba de observación, monitoreo, patrullas de reconocimiento, sobrevuelos, etc., con el fin de informar, y siempre con el acuerdo de las partes. También incluía la supervisión del alto el fuego, la creación de zonas desmilitarizadas la investigación de violaciones, etc. Estas misiones tradicionales eran esencialmente militares en su carácter y pretendían impedir una violación al acuerdo de paz, lo que ayudaba a crear condiciones en las que la única vía de llegar a la paz final fuese por medio de la negociación. Uno de los principales problemas de estas antiguas misiones, era que no tenían un papel directo a la hora de resolver el conflicto por vía política.

Esto provocaría que otros actores, como las organizaciones regionales, trabajasen durante largos periodos de tiempo para conseguir la transición y salida del contingente después de haber llegado a un acuerdo entre las partes. Por otro lado,

---

28 En setenta años de vida de las OMP, se ha echado de menos una doctrina que defina cómo debería ser una misión de este tipo, cómo se ejecutaría, cómo se realizaría su transición o cómo se llevaría a cabo su salida del área. El mayor logro sería la Doctrina Capstone de 2008, que abarcaría y compilaría todas estas áreas, antes diseminadas en cartas, informes y recomendaciones de Estados miembros para buscar una mejor eficacia en las OMP.

los mandatos eran ambiguos o mediaban los intereses de algún país miembro del Consejo de Seguridad (como los Estados Unidos o la Unión Soviética), esto generaba en la opinión internacional la certeza de la inutilidad de la organización además del gasto absurdo de tiempo y dinero. Opinión que provocaría aún en la actualidad, la reticencia en la participación de misiones por parte de algunos Estados, que se negarían a emplear sus tropas o personal al servicio de una organización controlada por unos pocos, y con mandatos poco convincentes e incapaces tanto de conseguir los objetivos para los que fueron enviados, como de proporcionar la seguridad de sus hombres en el área de conflicto.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, la estrategia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz cambiaría drásticamente; y el Consejo de Seguridad empezaría a trabajar más activamente para conseguir la contención y la resolución pacífica de conflictos cada vez más regionales. Estos conflictos regionales, basados en disputas de recursos o poder dentro de una misma frontera, son los que mejor definirían lo que estaría ocurriendo en África en estos momentos. Es por ello por lo que el 80% de la capacidad militar y de personal al servicio de las OMP de las Naciones Unidas se encontraría en este continente. De acuerdo con Olson *et al.* (2011), sería posible asegurar que un número importante de guerras civiles se habrían provocado por el deterioro del conflicto dentro de los primeros cinco a diez años del término de este; razón por cual, la transformación a esta nueva realidad geopolítica mundial habría dado lugar a las OMP de última generación, conocidas como OMP multidimensionales. Estas operaciones serían desplegadas en un entorno peligroso tras un conflicto interno, con personal combinado-conjunto militar y policial, y con capacidades civiles para apoyar la ejecución de un acuerdo de paz (Fernandez-Osorio, 2017).

Algunas de estas operaciones habrían sido enviadas tras un requerimiento previo de las autoridades nacionales para apoyar la transición a un Gobierno legítimo en ausencia de un acuerdo de paz. En otras circunstancias más excepcionales, el Consejo habría autorizado estas modernas operaciones para asumir temporalmente las tareas legislativas y administrativas del Estado, con la finalidad de apoyar la transferencia de un Gobierno soberano a otro hasta que las cuestiones de soberanía hayan sido completamente resueltas; o para ayudar a Estados a establecer estructuras administrativas, judiciales y de seguridad que no habían existido previamente, o no eran respetadas.

El Estado modelo actual donde se desplegaría una OMP, sería un Estado con capacidad muy débil de proporcionar seguridad a su población y mantener el orden público. Por lo tanto, una OMP moderna tendría como objetivos principales (Mamdani, 2010): 1) crear un entorno seguro y estable mientras se refuerza la

capacidad del Estado para mantener la seguridad, con total respeto a los derechos humanos; 2) facilitar el proceso político, con el fin de fomentar el diálogo y la reconciliación y de apoyar el establecimiento de instituciones de gobierno legítimas y efectivas; 3) proporcionar un marco seguro donde tanto las Naciones Unidas como otros organismos internacionales puedan desarrollar sus actividades en la zona de manera segura, coherente y coordinado; 4) Supervisar y observar el cumplimiento del cese el fuego mediante el apoyo operacional en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; 5) garantizar la seguridad de instalaciones de seguridad gubernamentales, puertos y otras infraestructuras vitales; 6) establecer las condiciones de seguridad para la libertad de desplazamiento de la población y bienes, así como la asistencia humanitaria; y 7) asistir al desminado.

Entre los objetivos que buscaría cumplir una misión de última generación, que no se contemplaba entre las tradicionales, sería el de jugar un papel directo en los esfuerzos políticos para resolver el conflicto. Mientras el despliegue de la misión actuaría a corto plazo como inhibidor de la violencia, el conflicto podría volver a estallar en cualquier momento, bien fuese a medio o largo plazo. Por ello, estas nuevas OMP buscarían la puesta en práctica de una serie de medidas críticas que aseguren la prevención de la violencia, que incluirían (Mamdani, 2010): 1) restaurar las funciones del Estado para proporcionar seguridad y mantener el orden público; 2) fortalecer el respeto al derecho internacional humanitario y el respeto a los derechos humanos; 3) apoyar la creación de instituciones políticas legítimas y facilitar su operación; y 4) promover la recuperación económica, el desarrollo social y el entorno de los desplazados y refugiados por el conflicto y su reasentamiento.

Otros programas de construcción de la paz en una OMP multidimensional contemplados en el mandato propuesto por el Consejo de Seguridad incluirían: 1) procesos de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración) de los combatientes; 2) desminado; 3) reformas del sector de seguridad y otras actividades de respeto al Derecho Internacional Humanitario; 4) asistencia electoral; y 5) apoyo a la restauración y extensión del Estado.

#### **4.2.5 ESTRATEGIA DE COMPROMISO (*STRATEGY OF ENGAGEMENT*)**

En la frontera entre el empleo del poder y la proyección de influencia, se encontraría la estrategia del compromiso. El objetivo de la estrategia sería reducir el potencial uso de la fuerza, mediante tratados, convenios, etc. Intentaría emplear todas las capacidades de poder en un esfuerzo por construir comunidades con intereses comunes; las alianzas militares serían un ejemplo en el campo de la seguridad, mientras que los bloques económicos, los tratados de libre comercio, entre otros,

lo serían en el campo comercial. Entre más relaciones tuviese un Estado con otros actores del sistema, y entre más compromisos adquiriese con instituciones supranacionales y el derecho internacional, más susceptible sería ese Estado a la influencia del poder blando.

#### **4.2.6 ESTRATEGIA DE OBLIGACIÓN (*STRATEGY OF COMPELLENCE*)**

La estrategia de obligación estaría directamente asociada con el poder “duro”, entendida esta última como “el arte de influir en el comportamiento de los demás a través de las amenazas” (Schelling, 1966, p. 70). Por lo tanto, forzar a un adversario a hacer algo sería un acto de obligación, constreñimiento o imposición. Es decir, una estrategia de obligación sería aquella en la que un Estado obligaría a otro Estado a actuar, por lo general con el uso de la amenaza de la fuerza o del castigo. Tal coerción (que con frecuencia se usaría cuando la disuasión ha fallado), sería el uso más obvio del poder. Y precisamente por ser tan obvia, sería también muy difícil de poner en práctica, en parte porque el adversario sintiéndose obligado, no desearía rendirse (así sea tan solo por mantener su reputación, evitar la humillación, o sostener su posición).

No obstante, la obligación suele ser confundida a menudo con la disuasión; sin embargo, tendrían diferencias en varios aspectos. De acuerdo con Dekker (2010), la mayoría de ellos corresponderían a algo así como la diferencia entre la “estática” y la “dinámica”, ya que la disuasión implicaría preparar el escenario y esperar, en el cual el acto abierto dependería del adversario. La obligación, por el contrario, generalmente implicaría iniciar una acción (o un compromiso irrevocable a la acción), que solo podría cesar, o volverse inofensivo, solo si el adversario responde favorablemente. El acto manifiesto, el primer paso, estaría a la altura de la amenaza competitiva; para disuadir, uno establecería un campo minado, y esperaría, en aras de la inacción. Para obligar, uno obtendría suficiente impulso (en sentido figurado, pero a veces “literalmente”) para hacer que el otro actúe, ya que el objetivo de la estrategia de obligación sería “hacer”, mientras que el de la estrategia de disuasión buscaría “evitar” que alguien haga algo. En resumen, la diferencia entre el uso de la amenaza para hacer que un adversario haga algo, y una amenaza destinada a evitar que inicie algo, sería la diferencia básica entre obligación y disuasión. En otras palabras, la obligación llamaría a la acción, mientras que la disuasión llamaría a la inacción; la una promovería el inicio de una acción, versus la otra, que propondría preparar el escenario y esperar; mediante una se obliga y con la otra no se es hostil (tabla 2).

**Tabla 2.** Disuasión versus obligación

| <b>Disuasión llama a la inacción</b>         | <b>Obligación llama a la acción</b>         |
|--|---|
| <b>Requiere menos esfuerzos coercitivos</b>  | <b>Uso de sanciones: Embargos, bloqueos</b> |
| <b>No es hostil, intrusiva o provocativa</b> | <b>Obliga a cooperar</b>                    |

Fuente: elaboración propia.

Una aplicación de esta estrategia sería el bombardeo de la OTAN contra Yugoslavia en 1999, conocido también como *Operation Allied Force* (Thies, 2003). Estados Unidos pretendió obligar a los serbios a suspender las hostilidades contra los albaneses en Kosovo a través de bombardeos aéreos que abrirían paso a la guerra, iniciada unilateralmente y sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. La estrategia de obligación, aplicada para coaccionar a otros, frecuentemente sería implementada por los gobiernos para librarse de guerras asociadas por el control territorial, a lo cual Pape (1990) denominaría “coerción militar”. El poder aéreo sería frecuentemente catalogado como una herramienta coercitiva de la obligación; es por ello por lo que en la mayoría de los casos, en el desarrollo de esta estrategia, la primera y principal acción de poder son bombardeos aéreos. No obstante, opiniones contrarias indicarían que “una guerra aérea se entiende mejor como un último recurso que ocurre solo después del fracaso de los intentos de disuadir o forzar mediante amenazas verbales y gestos amenazantes” (Thies, 2003, p. 244).

#### 4.2.6 ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN (*STRATEGY OF CONTENTION*)

Por contención se entendería la acción desarrollada por un Estado o grupo de Estados, con el fin de impedir la expansión ideológica, política, económica o estratégica de otro Estado fuera de su acordada o presunta “esfera de influencia”. En este sentido, la contención sería la principal estrategia mediante la cual los Estados Unidos libraría la Guerra Fría, en contra de la Unión Soviética; y si bien tenía una variedad de significados en sus inicios, terminaría evolucionando a lo largo de los cuarenta y cinco años de existencia. Los objetivos clave de la contención durante la Guerra Fría sería el de limitar la propagación del poder soviético y la ideología

comunista; sin embargo, la contención nunca fue pensada como una estrategia defensiva; por el contrario, sería concebida como un instrumento para lograr la victoria de los Estados Unidos en la Guerra Fría.

Sería importante señalar que, aunque el término “contención” se utilizaría por primera vez para la estrategia en la década de los cuarenta, se producirían importantes precedentes históricos conocidos por los estadounidenses y los europeos. Por ejemplo, en la década de 1850 las fuerzas antiesclavistas de los Estados Unidos desarrollarían una estrategia de contención para detener la expansión de la esclavitud y forzar su colapso. Después de la revolución comunista de 1917 en Rusia, hubo llamamientos de los líderes occidentales para aislar al gobierno bolchevique, que parecía decidido a promover la revolución mundial; en marzo de 1919, el Primer ministro francés, Georges Clemenceau, llamaría a un cordón sanitario o “anillo de los Estados no comunistas” para aislar a la Unión Soviética, mientras que el presidente Woodrow Wilson pediría en cambio una “cuarentena”, casi que comparando al comunismo con una enfermedad contagiosa. Asimismo, el Acuerdo de Múnich de 1938 sería un intento de contener la expansión nazi en Europa, mientras que, en el frente oriental, los Estados Unidos tratarían de contener la expansión japonesa en Asia entre 1937 a 1941, a lo cual Japón reaccionaría con el ataque a Pearl Harbor.

Pero en su acepción moderna, la estrategia de contención sería formulada por Kennan (1946), quien sería designado como ministro consejero en la embajada de Estados Unidos en Moscú en 1944. Dos años después de su labor, escribió el famoso “telegrama largo” (1946), en donde advertía sobre la política interna de la Unión Soviética en general y con respecto a la negación de compromiso con el poder rival, reflejado en el ideal “que el trabajo constructivo solo puede comenzar cuando domina el poder comunista” (1946, 4ta parte); así mismo, propuso la que sería la política exterior estadounidense para enfrentar las aspiraciones comunistas soviéticas. En el extenso documento sostendría que el poder soviético era “impermeable a la lógica de la razón” pero “muy sensible a la lógica de la fuerza” (1946, 5ta parte). En 1947, fue publicado un artículo denominado *The Sources of Soviet Conduct*, del cual el autor aparecía con el seudónimo de Mr. “X”; no obstante, todos, incluso en la Unión Soviética, sabían que había sido escrito por Kennan. En ella, Kennan (1947) expondría su ideal de “doctrina de contención”, refiriéndose al Kremlin (comunismo), a partir de la siguiente metáfora con el agua:

Es una corriente fluida que se mueve constantemente, donde sea que se le permita moverse, hacia un objetivo determinado. Su principal preocupación es asegurarse de que haya llenado todos los rincones disponibles en la cuenca del poder mundial. Pero si encuentra barreras inexpugnables en su camino, las acepta filosóficamente y se

adapta a ellas. Lo principal es que siempre debe haber presión, presión constante e incesante, hacia el objetivo deseado. (Kennan, 1947, p. 575)

Pero Kennan tenía en mente más que la contención de la expansión soviética; creía que la Unión Soviética era fundamentalmente débil debido a que sus habitantes estaban física y espiritualmente cansados, especialmente por la vulnerabilidad de su economía y los sucesos políticos vividos desde el reinado del Zar Nicolás II. Por consiguiente, argumentaba que los problemas que afectaban al país eran endémicos del sistema, y que no podrían ser superados. En el mismo texto, bajo los mismos lineamientos afirmaría, que “la presión soviética contra las instituciones libres del mundo occidental es algo que puede contenerse mediante la aplicación hábil y vigilante de la contrafuerza en una serie de puntos geográficos y políticos en constante cambio” (Kennan, 1947, p. 576). Aquello se traducía en aislar a la Unión Soviética en favor de su propio estancamiento, junto con financiar y sostener a los países vulnerables como forma de detener su avance, además de insertar presencia militar en esas zonas.

En noviembre de 1948, el recién formado Consejo Nacional de Seguridad aprobaría una política que enumeraba los objetivos de los Estados Unidos con respecto a la Unión Soviética; en tiempos de paz, así como tiempos de guerra, los objetivos de Estados Unidos serían: 1) reducir el poder y la influencia de la Unión Soviética a los límites en que ya no constituyera una amenaza para la paz, la independencia nacional y la estabilidad del concierto mundial de naciones; y 2) lograr un cambio fundamental en la conducción de las relaciones internacionales de la Unión Soviética, y así hacerlo cumplir con los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. Pero a pesar de haberse formulado la estrategia de contención, los funcionarios de Estados Unidos no tenían ideas precisas, en 1947 y 1948, sobre la forma de aplicar la contención, ya que ¿debería la contención aplicarse en todas partes? o ¿en términos exclusivamente militares?

Inicialmente, en lo que se conocería como la Doctrina Truman, el presidente de Estados Unidos propondría la ayuda militar a Grecia y Turquía, y declararía que Estados Unidos se opondría a la expansión del totalitarismo en cualquier lugar; pero sus asesores rápidamente reconocerían que tenían que calcular cuidadosamente las prioridades, y decidieron concentrarse en la reconstrucción económica de Europa occidental (en lugar de un rearme militar), erosionar el apoyo a los partidos comunistas de Francia, Italia y Grecia, así como el de gestionar la revitalización de Alemania occidental y Japón, con el propósito de cooptar su futuro poder. En consecuencia, Estados Unidos anunciaría, en junio de 1947, el Plan Marshall o

*European Recovery Program* para la reconstrucción de Europa. Pero muy rápidamente los funcionarios de Estados Unidos comenzarían a pensar que sus esfuerzos en el núcleo industrial de Eurasia, dependía también de contener la influencia comunista y el poder soviético en la periferia del sudeste de Asia, Oriente Medio y África del Norte. Japón, por ejemplo, no podía ser reconstruido sin preservar los mercados y las materias primas en el sudeste asiático y Corea del Sur, para cual, como resultado, se desarrollaría el Plan MacArthur para la reconstrucción económica de Japón, Taiwán y Corea del Sur.

Sin embargo, hacia la década de los sesenta, muchas áreas del globo fueron amenazadas por fuerzas insurrectas dirigidas por los nacionalistas revolucionarios, sujetos a diversos grados de influencia comunista. Por lo tanto, la contención requeriría tomar decisiones difíciles sobre dónde ampliar los compromisos de los Estados Unidos. En este sentido, la administración Truman se daría cuenta de que no tenía los recursos para contener el comunismo y el nacionalismo revolucionario en todas partes; por ello no intervendrían, por ejemplo, a detener la toma de posesión comunista de China. Sin embargo, después de que la Unión Soviética detonara su primer artefacto atómico en agosto de 1949, Truman animaría a sus subordinados a repensar la naturaleza de contención, por lo que la influencia de Kennan se desvanecería, y la mayoría de sus colegas ahora favorecían el rearme, las alianzas militares, y la contención en la periferia.

A principios de 1950, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos compondría un nuevo documento de estrategia, la NSC 68. Con el fin de alcanzar estos objetivos de la NSC 68, el rearme militar era indispensable, ya que la contención, después de todo, sería una política gradual de coerción calculada, y sin un poder militar superior, la estrategia no era más que una política de engaño. Si bien el presidente Truman aprobaría la estrategia de NSC 68, dudaría en asignar los recursos financieros para apoyarlo; solo después de que la Guerra de Corea estallara en junio de 1950, se le pediría al Congreso el dinero para financiar el rearne militar previsto en el NSC 68. Por considerar que la agresión de Corea del Norte había sido inspirada por Stalin, Truman desplegaría tropas estadounidenses a Corea y comprometería, a su vez, a los Estados Unidos a contener la expansión de la influencia de la China Comunista; a partir de entonces, la contención asumiría dimensiones globales.

A partir de las siguientes administraciones estadounidenses, la estrategia de la contención fue adoptando nuevas tácticas, en combinación con otras estrategias de empleo de poder, para lograr sus objetivos. Durante la administración de Dwight D. Eisenhower, se apoyaría el derrocamiento de Mohammed Mossadegh en Irán y de Jacobo Arbenz Guzmán en Guatemala, ya que se consideraba para el momento que

los líderes nacionalistas e izquierdistas, carismáticos y populistas, eran hábilmente manejados por los partidos comunistas ligados al Kremlin. Al mismo tiempo, los Estados Unidos apoyarían a los dictadores de derecha, porque consideraban que eran necesarios para contener la propagación de la influencia comunista y el poder soviético, debido a que en caso de que una solo Estado cayera bajo las “garras” del comunismo, se temía que este tendría un efecto “dominó” sobre sus vecinos. Por lo tanto, la estrategia de contención ya vinculaba estrategias de intervención, negación, interferencia, engaño, y otras a su caja de herramientas.

Durante el Gobierno de John F. Kennedy, la estrategia de contención se apoyaría en una política fiscal y monetaria; y si bien haría un llamamiento para una carrera armamentista, unas fuerzas convencionales más flexibles, y unas tácticas de contrainsurgencia más imaginativas, solicitaría al Congreso más ayuda económica para las naciones emergentes de África, Asia y América Latina. Es en este contexto en el cual Kennedy lanzaría la Alianza para el Progreso en América Latina, con la esperanza de una reforma social y agraria, así como una modernización industrial. Tras el asesinato de Kennedy, Lyndon B. Johnson intensificaría los esfuerzos de contener el comunismo, al desplegar más de quinientas mil tropas a Indochina y aumentar el bombardeo en Vietnam del Norte. Con la llegada de Richard Nixon en 1968, se consideraría que la fuerza de Estados Unidos estaría menguando; Nixon tenía la esperanza de que a través de la distensión con Rusia (Teoría del Detente), y el acercamiento con China (Estrategia de *Congagement*<sup>29</sup>), se podrían manejar el retiro de las tropas estadounidenses de Vietnam y maniobrar a los dos rivales comunistas para que se equilibraran entre sí. Por ende, con promesas de comercio e inversión, se esperaría animar a la Unión Soviética y China a actuar con moderación en Asia y África.

Con la elección de Jimmy Carter en 1976, se hablaría de una reconfiguración de la estrategia de los Estados Unidos con ambos Estados, ya que estrechar las relaciones con la Unión Soviética y China parecía más importante que contenerlos. Pero tal pensamiento terminaría abruptamente en diciembre de 1979, cuando la Unión Soviética envió tropas a Afganistán. Ante la debilidad de la Presidencia de Carter en relaciones internacionales, percibida por la opinión pública norteamericana, sería elegido Ronald Reagan en 1980. Por ende, Reagan desplegaría una nueva generación de misiles de alcance intermedio en Europa; en secreto, y a veces no tan en secreto, respaldaría facciones anticomunistas en el tercer mundo, en

---

29 Sería una estrategia para contener a un adversario al comprometerlo con las propias reglas de juego (*Congagement: contention + engagement*).

lugares como Angola y Nicaragua, y apoyaría abiertamente la ayuda militar a los *mujahidines* que luchaban contra las fuerzas soviéticas en Afganistán. Más discretamente, asistiría al movimiento político Solidaridad en Polonia. Además, cuando un nuevo líder soviético, Mikhail Gorbachov, consolidaría su poder e iniciase la reforma de la Unión Soviética a través de las políticas de *glasnost* y la *perestroika*, Reagan entraría en conversaciones sobre el control de armamentos, con el conocimiento que Gorbachov quería limitar los gastos en armamento, y en su lugar, prestar más atención a la revitalización de la economía soviética y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

En conclusión, la estrategia de la contención había funcionado; aislada del circuito económico internacional, y obligada a mantener el ritmo de crecimiento en el gasto de defensa para disuadir a Occidente, la Unión Soviética terminaría en bancarrota. En consecuencia, la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución del Pacto de Varsovia en 1991, dejarían como única potencia hegemónica a los Estados Unidos. Luego de la desaparición de la Unión Soviética y durante la administración de Bill Clinton, Estados Unidos adoptaría una política exterior “estabilizadora” en el sistema internacional, en regiones como el Medio Oriente; entonces, Estados Unidos comenzaría a desarrollar una “contención dual” orientada hacia Irán e Irak. Este concepto sería acuñado por Indyk (1993), quién en un discurso emitido en el *Washington Institute for Near East Policy*, indicaría que,

el vigor de los Estados Unidos y sus amigos en la región —Egipto, Israel, Arabia Saudita, Turquía y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC)— permitirá a Washington contener a ambos regímenes, el de Irak y el de Irán. No necesitamos de uno para contener al otro (p.vii).

Así mismo, Lake (1994) ampliaría el concepto de “contención dual”, al reconocer que, si bien la mayoría de los Estados promovían la democracia existían otros que podían alterar el orden. Lake designaría a estos Estados (Cuba, Corea del Norte, Irán, Irak y Libia) como *backlash states*, que por exteriorizar un comportamiento hostil y desafiante planteaban la necesidad de contenerlos.

Como la única superpotencia, Estados Unidos tiene la especial responsabilidad de desarrollar una estrategia para neutralizar, contener e incluso a través de una presión selectiva, eventualmente transformar esos *backlash states* en miembros constructivos de la comunidad internacional. Cada *backlash state* es único en su historia, cultura y circunstancias y la estrategia de los Estados Unidos debe adaptarse adecuadamente [...]. Nosotros procuraremos contener la influencia de esos estados, a veces aislandolos, a veces a través de presión, a veces a través de medidas económicas y diplomáticas. (Lake, 1994, pp. 47-48)

#### 4.2.7 ESTRATEGIA DE NEGACIÓN (*STRATEGY OF DENIAL*)

De acuerdo con Sullivan (1995), la negación sería una “estrategia que tiene como objetivo negar la capacidad del enemigo para lograr sus beneficios u objetivos” (p. 7). Es decir, toda estrategia de negación buscaría evitar que los adversarios accedan a capacidades o recursos de poder que pudieran amenazar los propios intereses nacionales. Según Pape (1993), los Estados tomarían decisiones desde una posición racional; por consiguiente, el fin sería buscar conscientemente la obtención de los máximos beneficios, a través de medios tales como la superación de la estrategia militar, que negaría la posibilidad al adversario, alcanzar los mencionados beneficios. De acuerdo con Sullivan (1995), “los Estados realizan evaluaciones de costo-beneficio para determinar el mejor curso de acción. Teóricamente, uno puede forzar a un Estado objetivo elevando los costos esperados a un nivel prohibitivo” (p. 5). Con base en lo anterior, se definiría que la negación sería la acción desarrollada por un Estado o conjunto de Estados, con el fin de impedir el acceso de otro Estado o grupo de Estados a recursos económicos, tecnológicos o de conocimientos dispuestos en el sistema internacional.

La negación dirigiría sus esfuerzos a la voluntad del adversario, ya que intentaría inducir una situación en la que el oponente no tendría la determinación de resistir las demandas de quien ejerce la coerción. Cuando finalmente, y después de una estrategia de negación de ciertos recursos, se deteriorase la voluntad y la determinación del adversario, este quedaría vulnerable al ataque militar, económico o tecnológico. Según Sullivan (1995), la negación haría parte de la teoría de la utilidad, ya que giraría entorno a la relación o comparación del costo-beneficio; bajo esta lógica, un Estado podría participar en una guerra cuando los beneficios esperados excediesen los costos esperados ( $BE > CE$ ). En tal caso, una estrategia de negación buscaría elevar exponencialmente los costos futuros previstos por el adversario, con la intención de obligarlo a desistir de sus intereses u objetivos ( $CE > BE$ ). En la Segunda Guerra Mundial, la rendición de Japón como último sobreviviente de las potencias del eje, otorgaría de inmediato la victoria a los aliados. Pape (1993) afirma que Japón implementó la negación de la estrategia militar como medio para su rendición, en razón a que la probabilidad de obtener beneficio era mínima o nula; por su parte, Engelbrecht (1992) atribuiría la decisión al incremento de los costos futuros en la continuación de la guerra, los cuales superaban cuantiosamente el beneficio.

Las estrategias de negación serían difíciles de implementar, ya que por su magnitud requerirían de la cooperación internacional para ser eficaces. Una muestra de ello son las políticas relacionadas con la no proliferación de armas de destrucción

masiva, protección de tecnologías críticas, dominio del espacio exterior, entre otras. Durante la Segunda Guerra Mundial las Tesorerías del Reino Unido y de Estados Unidos comenzarían a formular una nueva arquitectura económica mundial, mediante la creación de instituciones financieras multilaterales. En 1942, John Keynes del Reino Unido y Harry White de los Estados Unidos, habían preparado sus respectivos anteproyectos; Keynes recomendaría limitar la participación a unos pocos países, mientras que White adoptaría un enfoque más amplio, al permitir la participación de los 45 países aliados en las sesiones de redacción y en las principales decisiones.

En consecuencia, se celebraría en 1944 la conferencia de Bretton Woods, que buscaría crear 3 instituciones multilaterales: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Internacional del Comercio (OIC). Si bien las dos primeras fueron creadas, la idea de crear la OIC expondría fuertes desacuerdos políticos, por lo que se decidiría establecer como alternativa, una entidad con menos facultades: el Acuerdo General sobre Preferencias Arancelarias (GATT). Estas tres instituciones tuvieron como objetivo estratégico el monopolio del movimiento del capital internacional, así como el establecimiento de las reglas de juego para aquellos Estados que quisieran obtener empréstitos internacionales, negándoles a la Unión Soviética y sus aliados el acceso a capital, tecnología y mercados. Al anular efectivamente la estrategia militar, económica o política del adversario, la negación disminuiría la probabilidad del adversario de lograr los beneficios deseados. La negación también podría referirse al intento de bloquear información que podría ser utilizada por un oponente para alcanzar sus objetivos. Una estrategia de engaño, por el contrario, se referiría al esfuerzo de un Estado para hacer que un adversario crea algo que no es verdad. A pesar de que son actividades distintas, la negación y engaño podrían también entrelazarse en la práctica.

#### 4.2.8 ESTRATEGIA DE DESGASTE (*STRATEGY OF ATTRITION*)

Una estrategia de desgaste tendría como objetivo erosionar la voluntad de lucha del adversario, mediante la aplicación de la fuerza bruta; en contraposición, una estrategia de maniobra apuntaría a explotar las debilidades en el plan de guerra del adversario para forzar al ejército contrario a una parálisis estratégica. Para hacerlo, el atacante penetraría la línea de defensa e interrumpiría los sistemas de comando y control del oponente, como lo contemplan las guerras de tercera generación (Álvarez *et al.*, 2017b). Una estrategia de desgaste tendería a ser bastante costosa, porque se basaría principalmente en ataques a lo largo de un largo periodo de tiempo, que a menudo conllevan pérdidas considerables de tropas y material.

Además, ofrecería una pequeña posibilidad de lograr una rápida victoria, ya que no podría evitar que el adversario derrotado huya del campo de batalla y reorganice su defensa.

Sin embargo, los Estados con estrategias de desgaste podrían evitar errores de cálculo peligrosos de las capacidades militares y, por lo tanto, tendrían una mejor oportunidad de llegar a un acuerdo diplomático (Lee, 2006). Por lo tanto, las estrategias de desgaste permitirían a los Estados estimar con precisión las capacidades militares de sus oponentes y evitar tomar medidas excesivamente provocativas. En consecuencia, el éxito de la estrategia dependería principalmente del poder material, que sería fácil de medir en comparación con factores no materiales como la sorpresa o el engaño.

En este sentido, una guerra de desgaste sería, en gran medida, contrario del *blitzkrieg* (Álvarez *et al.*, 2017b). Tanto el desgaste como el *blitzkrieg* podrían definirse en términos de la relación entre los logros militares y el tiempo, pero difieren entre sí con respecto a esta relación (Kober, 2005), ya que el *blitzkrieg* apuntaría a grandes logros en un periodo extremadamente corto. Esta cerca de la idea de Maquiavelo de una guerra “corta y grande” (p. 342), o de la idea napoleónica que “la fuerza de un ejército, como el poder en la mecánica, se calcula multiplicando la masa por la rapidez” (Napoleón, 1831, p. 12). Por otra parte, el desgaste se trataría en términos de Clausewitz (1976), de “desgastar al enemigo en un conflicto, [lo que] significa usar la duración de la guerra para provocar un agotamiento gradual de su resistencia física y moral” (p. 93). En otras palabras, una estrategia de desgaste se trataría principalmente de un juego de resiliencia, en el cual se colocaría énfasis en la fuerza de voluntad y la moral del adversario, en lugar de sus capacidades materiales.

Sería importante señalar que mientras las estrategias de maniobras como el *blitzkrieg* tradicional se habrían restringido a los niveles militares de guerra, la estrategia de desgaste a menudo se relacionaría con el nivel de la Gran Estrategia, y particularmente con las dimensiones sociales y económicas de la guerra. El desgaste se habría venido adaptando con bastante flexibilidad a los cambios en las generaciones de la guerra, e iría ajustando su forma a lo largo de los años (Álvarez *et al.*, 2017b). En general, las guerras de desgaste se habrían alejado del campo de batalla físico, convirtiéndose en una combinación de enfrentamientos militares en el nivel táctico, y de confrontación en el gran nivel estratégico. Y si bien las estrategias de desgaste parecerían estar diseñadas a la medida para adaptarse a las limitaciones del actor que sería militar y tecnológicamente más débil, como ocurriría en las guerras de cuarta generación (Álvarez *et al.*, 2017b), los actores más fuertes también lo

habrían usado de vez en cuando. En efecto, Malkasian (2004) argumentaría que, en Corea y Vietnam, los Estados Unidos (el actor militar más fuerte), preferirían el desgaste como un medio para superar y adaptarse a restricciones estratégicas y operacionales como el riesgo de escalamiento del conflicto (en Corea) o inferioridad numérica (en Vietnam).

Desde la Segunda Guerra Mundial, la estrategia de desgaste se habría vuelto más ofensiva que defensiva, particularmente cuando es usada por libertadores y revolucionarios nacionales. Una guerra de desgaste también podría resultar de un estado de asimetría en las capacidades, equilibradas por la asimetría en la tolerancia de costos de las sociedades respectivas (Rosen, 1972). Por ende, cuatro modelos de desgaste figurarían en el pensamiento militar moderno (Álvarez *et al.*, 2017b): 1) el modelo de Delbrück con relación a Federico el Grande; 2) el modelo tipo “Goliat” de Liddell Hart con base en el frente occidental de la Primera Guerra Mundial; 3) el modelo de guerra popular prolongada de Mao Tse-Tung, con sus respectivas versiones; 4) el modelo de guerra post heroica. Los cuatro modelos reflejarían los diferentes puntos de vista de los pensadores militares respectivos, que surgieron de las realidades particulares de las guerras que presenciaron. También reflejaría el enfoque cambiante de los conflictos de alta intensidad a los de baja intensidad, debido a la importancia y la omnipresencia de los conflictos de baja intensidad en la guerra moderna y posmoderna (Kober, 2002).

Desde la Segunda Guerra Mundial, las democracias se habrían involucrado en modelos de desgaste relacionados a la guerra popular prolongada o a la guerra post heroica. En este sentido, del debate habría girado en torno a sí: ¿se cansarían más fácilmente las democracias en guerras de desgaste, en comparación con otros regímenes? Una de las principales hipótesis de la “teoría del cansancio” de la guerra, es que las democracias serían más propensas al cansancio de la guerra debido a restricciones morales, sociales y políticas (Garnham, 1986); en el mismo tenor, Larson (1996) ha sugerido que los Estados occidentales no tolerarían bajas o pérdidas extensivas para el logro de objetivos poco importantes. La “teoría del cansancio” de la guerra también afirmaría que los jugadores que han experimentado guerras largas o destructivas en el pasado, serían más reacios a participar en conflictos futuros.

Sin embargo, algunos investigadores y filósofos de la guerra han desafiado estas hipótesis (Lake, 1992; Stam, 1996; Reiter y Stam, 2002). Según Reiter y Stam (2002), las pruebas empíricas habrían demostrado que las democracias tendrían más probabilidades de ganar las guerras en las que luchan, ya que la responsabilidad política las obligaría a participar solo en aquellas guerras que probablemente ganarían; y porque las sociedades democráticas tenderían, al parecer, a producir

mejores ejércitos. Los estudios también habrían señalado que a veces es la falta de voluntad por parte de los políticos, que malinterpretan el potencial de resiliencia de la sociedad, lo que explicaría la tolerancia de bajo costo atribuida a las sociedades democráticas, en lugar de un problema crónico de “aguante” (Kull y Destler, 1999). Como descubrirían Maquiavelo (1950) y Tocqueville (1988), las democracias podrían ser muy resistentes y eficientes en la guerra; a pesar de una naturaleza orientada a la paz, una vez que se induciría a tales Estados a librar una guerra que se cree es justa, aun de mala gana estarían dispuestos a sacrificar mucho en el esfuerzo por ganarla; cuando hay intereses vitales en juego, estos Estados sabrían cómo luchar con vehemencia.

## **5. Nuevas categorías del poder en el marco de las guerras de quinta generación**

Al término de la Guerra Fría y con el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos lideraría por un tiempo una era de integración global a partir del monopolio del poder blando, y su principal canal de difusión, el ciberespacio. Sin embargo, la popularidad de Internet en los últimos años habría llevado a una difusión del poder blando, en el cual potencias en ascenso estarían impugnando el liderazgo digital de Estados Unidos e impulsando sus propios intereses nacionales. Si bien Estados Unidos había guiado el crecimiento de Internet desde sus orígenes como un pequeño programa del Pentágono, hasta la plataforma global que conecta en la actualidad a más de la mitad de la población mundial, parecería que los Estados Unidos vendría cediendo el liderazgo en el ciberespacio a otros actores, que, como China, buscaría en poco tiempo convertirse en una “superpotencia cibernética”. Incluso la heterogeneidad de actores que buscarían utilizar el ciberespacio para sus fines estratégicos escaparía a la lógica exclusiva de los Estados; en efecto, actores no estatales como los grupos extremistas y terroristas, estarían ahora explotando los nuevos medios de comunicación y la cultura juvenil, como poderosas herramientas de reclutamiento e influencia, para comunicar sus puntos de vista y sus cosmovisiones del mundo contemporáneo (Michael, 2012).

Desde su creación, el ciberespacio habría sido reconocido como un nuevo escenario para la competencia entre los Estados, por ser entre otras, la columna vertebral del comercio y la comunicación global. En consecuencia, actores estatales y no estatales estarían utilizando las herramientas de la ciberguerra y la guerra de redes para socavar la confianza, a través de capacidades no militares, como, por

ejemplo, acciones de propaganda, agitación política, sabotaje, crimen, espionaje industrial y político, entre otros, llevados a cabo en, a través o en combinación con el ciberespacio. Por lo tanto, y como resultado de los impactos políticos, económicos, sociales y tecnológicos de la era de la información y de la globalización, parecerían configurarse nuevas dinámicas en la proyección de influencia por parte de los Estados y otros actores no estatales a través del ciberespacio; estos nuevos tipos de poder se ubicarían en el marco de las “guerras de quinta generación”, en el cual los escenarios de competencia desbordarían los tradicionales dominios físicos y políticos,<sup>30</sup> hacia los escenarios informativo y cognitivo (Álvarez *et al.*, 2017b). El escenario de la información sería aquel donde se crearía, manipularía y compartiría la información (lo que también abarcaría el ciberespacio), mientras que el escenario cognitivo sería aquel dominio donde surgirían los conceptos decisivos y la Gran Estrategia, donde residiría la voluntad, la intención, la doctrina, las tácticas, las técnicas y los procedimientos (Álvarez *et al.*, 2017b).

El desarrollo de la tecnología de la información ha cambiado la dinámica de los conflictos al crear una capa adicional de complejidad en los espacios de batalla tradicionales. El acceso casi global al entorno virtual crearía numerosas oportunidades para llevar a cabo batallas en línea que afectarían eventos tanto en el dominio físico, como en los sistemas informáticos y en el dominio cognitivo de las actitudes y creencias de las personas. Por lo tanto, la expansión de la guerra para abarcar los escenarios físico, informativo y cognitivo del conflicto significaría que la guerra ya no se limitaría a los adversarios armados, sino que se expandiría para abarcar todos los aspectos de la experiencia humana. Por lo tanto, el ciberespacio sería el campo de batalla dominante en el siglo XXI, en el cual los actores que operarían en dicho entorno obtendrían una serie de ventajas asimétricas (Rosenzweig, 2013): 1) al ser el ciberespacio un campo de batalla de grandes dimensiones resultaría relativamente fácil asegurar el anonimato; 2) las operaciones se podrían realizar sin necesidad de efectuar fuertes inversiones en recursos humanos y materiales; 3) la naturaleza encubierta y sorpresiva de los ciberataques forzaría a la mayoría de los adversarios a adoptar una postura defensiva; 4) Podría operarse desde cualquier parte del mundo con el único requisito de tener acceso al ciberespacio; 5) proporcionaría las herramientas necesarias para que actores más débiles puedan enfrentarse a adversarios más poderosos, con unos riesgos mínimos para ellos.

---

30 El escenario físico comprendía los dominios tradicionales de la guerra (terrestre, marítima, aérea y espacial), donde usualmente se proyectaba el poder duro de los Estados, a través de sus instrumentos militares. Por su parte, el escenario político comprendía el dominio de la guerra donde usualmente se proyectaba el poder blando de los Estados, a través de los tradicionales canales de la comunicación, la cultura y la diplomacia.

En las guerras de quinta generación, el mecanismo de derrota<sup>31</sup> a través del uso de los dominios informativo y cognitivo sería el de destruir la conectividad de la información entre las partes de un sistema complejo, lo que conduciría a la destrucción de la voluntad de luchar, ya que los sistemas complejos operan con información fluida y confiable. Este “ciberchoque” buscaría negarle al enemigo la información completa que necesita, a través de la seguridad operativa, las operaciones psicológicas y el engaño, causando como resultado, sorpresa, una sensación de pánico, confusión y desorden, con el objetivo estratégico de que los esfuerzos de un oponente sean irrelevantes por cualquier medio, dejándolo vulnerable a la “implosión” o colapso de sus instituciones políticas, económicas y sociales.

Para lograr estos fines, los medios serían militares y no militares, letales y no letales, en cual la instrumentalización de las redes sociales como “arma de elección” se haría estratégicamente importante, ya que se utilizaría para moldear la opinión pública, movilizar partidarios, coordinar actividades militares y recopilar información para objetivos de orientación; su eficacia ha quedado en evidencia desde las primeras “guerras de Internet” en Kosovo en 1999, hasta el conflicto entre Hezbollah e Israel, la “Primavera árabe” en el norte de África y el Medio Oriente, los conflictos actuales en Siria y Ucrania, los tweets del Presidente Trump, la cosecha de información de usuarios de Facebook por parte de Cambridge Analítica para influenciar las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, o los memes políticos de las elecciones presidenciales en Colombia, entre muchos otros.

### **5.1 El poder a través de la manipulación: poder agudo o *sharp power***

De acuerdo con Walker *et al.* (2017), las técnicas de influencia autoritaria en los últimos años, aunque no serían “duras” en el sentido abiertamente coercitivo, tampoco serían “blandas” en el sentido persuasivo o de atracción. Por ejemplo, la influencia ejercida por China y Rusia, a través de iniciativas en los medios de comunicación, la cultura, los tanques de pensamiento y la academia, no podría ser tipificada como un esfuerzo por compartir ideas alternativas o ampliar el debate político y cultural en el sistema internacional. La naturaleza de los sistemas políticos de Estados como Rusia, China, Venezuela, Corea del Norte, entre otros, haría que emprendiesen iniciativas educativas, culturales, informativas, comerciales y diplomáticas, con una determinación autoritaria de monopolizar ideas, suprimir

---

<sup>31</sup> Un mecanismo de derrota sería una acción singular dirigida contra un oponente que garantizaría el éxito de un curso de acción determinado.

narrativas alternativas y explotar a las instituciones sociales, lo que sembraría duda y desorden entre sus rivales.

No se trataría entonces de atracción o incluso de persuasión; en cambio, se centraría en la distracción y la manipulación (Walker y Ludwig, 2017). Estos regímenes autoritarios poderosos y ambiciosos, que suprimirían sistemáticamente el pluralismo político y la libre expresión para mantener el poder en casa, aplicarían cada vez más los mismos principios a nivel internacional. Entonces, los esfuerzos de influencia autoritaria a través de la manipulación serían “agudos” en el sentido de que penetrarían o perforarían los entornos cognitivos y de información en los países objetivos, razón por la cual estas técnicas de “poder agudo” de los regímenes represivos deberían verse como la “punta de la espada” en el ejercicio de proyección de poder por parte de estos Estados, en el marco de las “guerras de quinta generación”. En este sentido, el “poder agudo” se referiría a la habilidad que tendría un Estado para influenciar el comportamiento de otro a través de la manipulación de la información, lo que afectaría los dominios informativo y cognitivo del adversario. No buscaría necesariamente “ganar corazones y mentes”, a través de la atracción y la persuasión, sino mediante estrategias de engaño o desinformación. Entonces, el “poder agudo” se definiría como la capacidad que tendría *A* de alcanzar sus objetivos, a través de acciones manipulativas que engañen a *B* a hacer algo que cumplirían con los intereses de *A*, pero no con los de *B*.

De acuerdo con Nye (2018), la manipulación de ideas, percepciones políticas y procesos electorales no sería algo novedoso; tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética recurriían a tales métodos durante la Guerra Fría, y los gobiernos autoritarios habrían intentado durante mucho tiempo utilizar noticias falsas y disturbios sociales para reducir el atractivo de la democracia. Entonces, si bien lo nuevo no sería el modelo básico, si lo sería la velocidad con la que se puede difundir tal desinformación, así como el bajo costo de propagarla, ya que con sus ejércitos de *trolls* y *botnets* pagados, los diversos actores estatales y no estatales podrían distraer e interrumpir los ciclos de noticias semana tras semana, lo que generaría confusión, duda y eventualmente parálisis al limitar las elecciones voluntarias del adversario.

En efecto, China habría gastado decenas de miles de millones de dólares en las últimas décadas para dar forma a la opinión pública y a las percepciones en todo el mundo, por medio del empleo de un conjunto diverso de herramientas que incluirían miles de intercambios estudiantiles, actividades culturales y programas educativos de gran alcance. El más notable de ellos sería la red de los 500 Institutos Confucio y las 1000 aulas Confucio en universidades y escuelas de todo el mundo para enseñar lengua y cultura china, y que funcionarían como un brazo del Estado

chino en su estrategia de influencia y promoción de sus ideas y valores (Nye, 2018). Aunque algunas de estas actividades podrían ubicarse en la categoría de la diplomacia pública y por lo tanto del poder blando, ya que los Institutos Confucio, por ejemplo, pretenderían ser similares a los Institutos Goethe, los Consejos Británicos o las Alianzas Francesas, se ha comprobado que su integración en los campus universitarios de todo el mundo pondría en riesgo la libertad académica de esas instituciones a través del enredo financiero, la presión para autocensurarse y la evasión deliberada de temas sensibles para las autoridades chinas, como los casos del Tíbet, Taiwán, Xinjiang o el Mar del Sur de China.

Empero, el poder agudo operaría más eficientemente a través del ciberespacio; por ejemplo, con la red de televisión en línea *Russia Today* (RT), Rusia desarrollaría una capacidad para manipular contenido en línea, lo que aumentaría su apoyo a los institutos de políticas afiliados al Estado y, en general, serviría para cultivar una red de actividades de influencia con el objetivo de alterar las visiones internacionales a su favor (Walker y Ludwig, 2017). Es en este contexto en el cual las redes sociales<sup>32</sup> tomarían una mayor relevancia, ya que, si bien habrían sido creadas para expandir y enriquecer el mercado de las ideas, pareciera que también habrían sido secuestradas por contenido malintencionado y desinformativo del poder agudo de ciertos actores estatales y no estatales. Lo anterior presentaría una seria amenaza a la seguridad y defensa de los Estados, si se tuviese en cuenta que la forma en cómo se comunicaría, obtendría y procesaría la información para decisiones personales, laborales y estratégicas, dependería con mayor frecuencia de un tipo de información que estaría socialmente construida a partir de los desarrollos de las tecnologías de la Web 2.0,<sup>33</sup> que habrían mejorado el alcance y la efectividad de las redes sociales (Power y Phillips, 2011).

En efecto, las redes sociales estarían aumentando su penetración en la vida cotidiana y transformando los modelos organizativos y los métodos de colaboración, además, reducirían considerablemente el tiempo y los costos de transmisión, al tiempo que incrementarían sustancialmente la complejidad y el alcance de la información compartida. En portales web como YouTube, las personas estarían pasando por alto los medios de comunicación convencionales, permitiéndoles publicar videos de elaboración propia en los que comparten sus opiniones del

---

32 Kaplan y Haenlein (2010) definirían las redes sociales como un grupo de aplicaciones basadas en Internet que se basarían en los fundamentos ideológicos y tecnológicos de la Web 2.0, que permitirían mejorar la comunicación humana y crear diálogos dinámicos e interactivos.

33 Las aplicaciones Web 2.0 facilitarían el intercambio de información, el diseño centrado en el usuario y la colaboración.

mundo a un público masivo que les seguiría de forma fiel. Según Jenkins (2006), esta nueva cultura participativa habría penetrado en los medios de comunicación, ya que los consumidores interactuarían cada vez más entre sí, lo que produciría una mayor “inteligencia colectiva”.

En este aspecto, el proceso de construcción en la identidad al que los jóvenes se enfrentarían consistiría en la apropiación de elementos que conviven en la cultura que rodea al sujeto; por ende, si se toma en cuenta que más del 90% de los jóvenes serían usuarios intensivos de las redes sociales virtuales, se encontraría que este nuevo modelo de comunicación sería un foco de influencia en el proceso identitario de los jóvenes en el presente, y por lo tanto, de las sociedades del futuro (Corredor *et al.*, 2011). Entonces, las comunidades de afinidad forjadas a través de Internet crearían un sentido de identidad colectiva, lo que daría como resultado “comunidades virtuales”, no muy diferentes a las “comunidades imaginadas” de Anderson (1991) sobre el estudio del nacionalismo.<sup>34</sup> En este aspecto, las teorías relacionadas con los fenómenos sociales, mediáticos y de comunicación, parecerían relevantes en el análisis de cuál podría ser el impacto del uso expandido de las redes sociales en la formación de identidades y toma de decisiones estratégicas, desde el dominio cognitivo en el marco de guerras de quinta generación. Entre las más significativas estaría la “teoría de la riqueza de medios o información”, “la teoría de contagio del comportamiento en masa”, la “teoría de la convergencia de la multitud”, la “teoría de la conformidad”, la “teoría de la presión de grupo” y la “teoría de la saturación informativa”.

De acuerdo con la teoría de la riqueza de los medios, las percepciones sociales, la claridad del mensaje y la capacidad de evaluar a otros afectarían la forma en que la riqueza de los medios alteraría la calidad de la decisión (Daft y Lengel, 1984). Los medios más ricos facilitarían las percepciones sociales y la capacidad percibida para evaluar el engaño y la experiencia de otros; en sintonía con lo anterior, Kahai y Cooper (2003) encontrarían que la construcción mediadora en la calidad de la decisión dependía de los niveles de experiencia y engaño de los participantes.

Las redes sociales también crearían nuevas formas de presión de grupo<sup>35</sup> que tendrían un alcance más inmediato y más amplio, que cualquier experiencia en situaciones “cara a cara”. En este orden de ideas, y con base en la teoría de la presión

---

34 Como observaría Anderson (1991), la mayoría de los miembros de una comunidad nacional tal vez nunca se conocerían, pero, sin embargo, se identificarían como una nación unificada; en ese sentido, serían una “comunidad imaginada”, con un parentesco ficticio.

35 La presión de grupo se referiría a la influencia ejercida por un grupo de compañeros para alentar a una persona a cambiar sus actitudes, valores o comportamiento.

de grupo, la conformidad tanto “informativa” como “normativa” parecería ocurrir en las redes sociales. La conformidad “informativa” podría tener un impacto en la toma de decisiones, porque el responsable de la toma de decisiones recurriría a los miembros de su red social para obtener información precisa; por su parte, la conformidad “normativa” también podría sesgar las decisiones, ya que el responsable de la toma de decisiones se conformaría en un esfuerzo por ser aceptado por los miembros de una o más redes sociales (Aronson *et al.*, 2007).

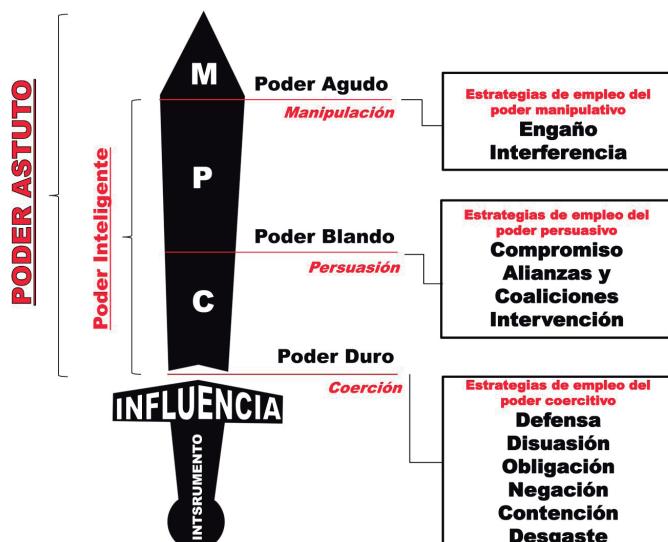
Las redes sociales también podrían fomentar comportamientos de masas que podrían llegar ser peligrosos, ya que antes de la creación de la Internet, la proximidad física solía determinar a los asociados; no obstante, los disidentes de ideas afines que anteriormente tenían dificultades para encontrarse ahora podrían formar grupos con mayor facilidad (Shirky, 2008). Bajo esta lógica, la teoría del contagio del comportamiento en masa de Freud sostendría que las personas que están en una multitud actuarían de manera diferente y serían menos conscientes de la verdadera naturaleza de sus acciones (Levy, 1989). Por otro lado, la teoría de la convergencia de multitud sostendría que el comportamiento en masa no sería un producto en sí de la multitud, sino que sería llevado a la multitud por individuos particulares; por lo tanto, las multitudes representarían una convergencia de individuos de ideas afines. En otras palabras, mientras que la teoría del contagio afirmaría que las multitudes harían que las personas actúen de cierta manera, la teoría de la convergencia postularía que las personas que desean actuar de cierta manera se unirían para formar multitudes. En resumen, las redes sociales podrían ayudar a ciertos actores a formar multitudes e influir en el comportamiento de otros, mediante el poder agudo.

Otro efecto negativo potencial de las redes sociales sería un efecto de saturación que podría llegar a afectar a los tomadores de decisiones. La saturación se referiría a la “sobrecarga de comunicación experimentada por los miembros del grupo en posiciones centralizadas en redes de comunicaciones”, en el cual “cuanto mayor es la saturación, menos eficiente es el grupo y menos satisfechos están los miembros del grupo” (Shaw, 1976, p. 148). Con base en lo anterior, dos tipos de saturación parecerían ser de interés para el análisis de cómo el poder agudo operaría en las redes sociales: 1) saturación del canal y 2) saturación de la unidad de mensaje. La saturación del canal se referiría al número de diferentes métodos para recibir el mensaje, y la unidad de mensaje se referiría a la cantidad de mensajes recibidos en un canal, en el punto de sobrecarga del receptor. Estos fenómenos estarían correlacionados porque la cantidad de canales con los que debería lidiar una persona influiría también en la cantidad de mensajes que la persona debería leer, interpretar

y responder. Una revisión preliminar sugeriría que las redes sociales impactarían la toma de decisiones al crear más conexiones para recibir información y opiniones, ya que las personas tenderían a confiar en las opiniones de los participantes en las redes en línea en las que han elegido participar. En definitiva, las redes sociales serían ricas fuentes de información que facilitarían el comportamiento en masa, pues aumentarían la presión de grupo y provocarían saturación e impactos negativos asociados.

## 5.2 Poder astuto o *astute power*: poder agudo + poder blando + poder duro

Si para Nye (2014), el poder inteligente sería la habilidad de combinar los recursos del poder blando y del poder duro en estrategias eficaces, para los autores de este capítulo un nuevo tipo de poder, al cual se ha denominado poder “astuto”, representaría la habilidad de combinar los recursos del poder blando, el poder duro y el poder agudo, en estrategias eficaces que le permitirían a un actor influenciar el sistema internacional, mediante la coerción, la persuasión y el engaño, pero sobre todo, para saber cuándo se le estaría engañando<sup>36</sup> (figura 8).



**Figura 8.** El poder astuto.

Fuente: elaboración propia.

36 De acuerdo con la Real Academia Española, el término “astuto” se referiría a la habilidad para engañar o *evitar el engaño*; implica picardía, sagacidad, sutileza, agudeza e ingenio. Provendría etimológicamente de la palabra latina *astus* (astucia, agudeza mental, trampa), el cual a su vez devendría de un vocablo griego *astu*, que designaría al centro fortificado de una ciudad. Como resultado, algunos entenderían que *astutus* podría derivarse de un significado semejante a *urbanus* (urbano, propio de una ciudad), asignándole las características de educado, civilizado, versado en actividades intelectuales, fino, despierto, etc., y en oposición a *rusticus* (campo), que asumiría el valor de escasamente educado, burdo y algo tonto.

El poder “astuto” sería una forma de “meta-poder”, el cual describiría situaciones en las que las relaciones de poder estarían, en sí mismas, integradas en una gran constelación de relaciones sociales que influirían en esas relaciones de poder y, por lo tanto, en los resultados finales que se derivarían de las interacciones entre los actores. De acuerdo con Hall (1997):

El meta-poder se refiere a la configuración de las relaciones sociales, las estructuras sociales y las situaciones mediante la alteración de la matriz de posibilidades y orientaciones dentro de las cuales se produce la acción social; es decir, para eliminar ciertas acciones de los repertorios de los actores, así como para crear o facilitar otros.

(p. 405)

Las estructuras de los límites de negociación estarían determinadas por los procesos que ocurren en las relaciones sociales mayores en las que están incrustadas (es decir, endógenas en vez de exógenas). En condiciones de meta-poder, poco se podría inferir sobre el balance de poder en un proceso de influencia, simplemente observando los equilibrios dentro del espacio de influencia existente, ya que podría parecer que un actor estuviese moviendo al otro actor más cerca de su posición preferida dentro del espacio de negociación, a pesar del hecho de no disfrutar de mucha influencia sobre el actor aparentemente obediente.

El meta-poder se equipararía a menudo con el “control de la agenda”.<sup>37</sup> Sin embargo, el “control de la agenda” representaría de hecho un subconjunto de meta-poder, ya que dentro de algún proceso de negociación colectiva que estuviese guiado por una agenda formal, los resultados estarían circunscritos por el rango de problemas y las posibilidades estratégicas configuradas por el “organizador” de la agenda. En este sentido, la agenda definiría qué cuestiones se plantearían y, al hacerlo, establecería los límites de la negociación. El trabajo de Bachrach y Baratz (1962), y el trabajo formal sobre el establecimiento y control de la agenda (*agenda setting*), referido como la “segunda cara” del poder, se habría aplicado teóricamente mucho más directamente a un conjunto restringido de procesos políticos, que a la idea con la cual generalmente trataría el meta-poder.<sup>38</sup> Si bien el “control de la agenda” podría ser consistente con algunos elementos del poder blando (a través de la construcción de reglas y el apoyo de las instituciones), la esencia principal

<sup>37</sup> Nye (2004) se referiría al poder blando como un control sobre la “agenda política” y atribuiría el origen del concepto a la obra de Bachrach y Baratz (1962; 1963).

<sup>38</sup> Como ya se habría explicado anteriormente con relación a las “cuatro caras” del poder, la “primera cara” constituiría una competencia directa entre actores, donde los resultados de la negociación reflejarían la distribución relativa del poder (es decir, la visión convencional de las relaciones de poder). Las otras “tres caras” del poder constituirían relaciones de metapoder.

del poder blando se relacionaría más estrechamente con la “tercera cara” del poder, como se ve en el trabajo de Lukes (2005) e Isaac (1987), en la medida en que representaría la manifestación del empoderamiento a través del proceso de cooptación.

La idea de Lukes (2005) del “poder tridimensional”, la idea de Isaac (1987) del “poder estructural” y la idea de Nye (2014) sobre la “cooptación”, postularían que la influencia se podría adquirir si un actor fuese capaz de moldear las preferencias e intereses de otros actores para converger más cerca de sus propias preferencias e intereses. Empero, habría una diferencia fundamental; la tercera imagen, o visión radical del meta-poder, destilaría un conflicto de intereses mucho mayor entre los actores, que la propia idea del poder “blando”. Esto se debería a que la lógica estaría inspirada en la idea de la hegemonía de Gramsci (1988), que a su vez desarrollaría la idea de Marx (1972) sobre la legitimación ideológica del capitalismo. Es decir, la visión radical del meta-poder contendría un fuerte elemento de conflicto en las relaciones sociales, que explicaría por qué el proceso de cooptación impondría ideas que van en contra de los intereses objetivos de los grupos que se cooptan (Pellicani, 1976; Gramsci, 1988).

Al igual que con la hegemonía del Estado de Gramsci (1988), los neo-marxistas, que estudian las relaciones internacionales, postularían que los Estados “dominantes” también producirían un “bloque histórico” al dominar el sistema político internacional; y esta dominación se ejercería a través de aquellas instituciones que aparentemente estarían configuradas como garantes legítimos de los intereses colectivos de los Estados en el sistema internacional, aunque en realidad estarían orientadas en torno a la defensa de los intereses y preferencias de los Estados dominantes (Cox, 1987; Gill, 1993; Murphy, 1994; Sklair, 1995). Si bien esta hegemonía gramsciana, o la concepción radical de la “tercera cara” del poder, representaría un meta-poder para los Estados dominantes, no obstante, representaría también un tipo de imposición del poder que se manifestaría a través de un adoctrinamiento ‘cooptativo’.

La visión radical del poder se basaría en la idea de la falsa conciencia, que sugeriría que los intereses de los Estados “subordinados” no se habrían fusionado realmente con los intereses de los Estados “dominantes”, sino que solo un esfuerzo concertado para vender una ideología universal ha inculcado un falso sentido de intereses en aquellos Estados “subordinados” (Marx, 1972; Gramsci, 1988; Lukes, 2005). Por lo tanto, el meta-poder no se calificaría como poder “blando”, porque en tal hegemonía hay un elemento de manipulación contradictoria, que sería un medio iliberal de generar cumplimiento: engañar a los Estados “subordinados”.

### 5.2.1 EMPLEO DEL PODER ASTUTO Y LA ESTRATEGIA DEL ENGAÑO (*STRATEGY OF DECEPTION*)

La historia habría demostrado que una forma de proyectar poder a un público objetivo, sería mediante la presentación de una narrativa a través del engaño, para que este crea una información que podría alinearse con los objetivos del comunicador y permita proteger un secreto o una verdad oculta (Bell y Whaley, 1991; Bennett y Waltz, 2007; Bodmer *et al.*, 2012); de hecho, el engaño podría utilizarse para inflar, oscurecer o manipular los hechos para que concuerden con los objetivos finales del comunicador. Sin embargo, a lo largo de la historia registrada, la capacidad de engañar a otros a través de diversos medios habría sido un desafío, que ha requerido creatividad y estrategias novedosas; en este orden de ideas, una estrategia de engaño podría ser el esfuerzo por hacer que un adversario crea o actúe en algo que no sería verdad, debido a que “el único propósito del engaño es hacer que el oponente actúe de manera calculada para ayudar a los propios planes y perjudicar el éxito de los suyos” (Clarke, 1942, p. 46).

Pues bien, a menudo se confundiría el engaño con la manipulación, aunque desde las teorías en cognición, serían actos distintos. El engaño trataría de la creación intencional de falsas creencias a través de un proceso comunicacional, en el cual la víctima se comprometería con el engañador. Sin embargo, las creencias falsas podrían ser creadas intencionalmente de diferentes maneras, y no necesariamente como resultado de un acto de engaño, sino también como consecuencia de un acto de manipulación. Según Cohen (2018), el engaño se limitaría a los casos en que se comunicaría una falsedad y sería la causa directa de la creencia falsa; en otros casos, se trataría de manipulaciones, ya que sería posible crear intencionalmente creencias falsas diciendo la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad. Esto se podría lograr, por ejemplo, eligiendo una interpretación bastante expansiva de en qué consiste toda la verdad y, en consecuencia, ofrecerle al actor objetivo información tan detallada que predeciblemente confundiría la comprensión de dicho actor, lo que daría lugar a falsas creencias.

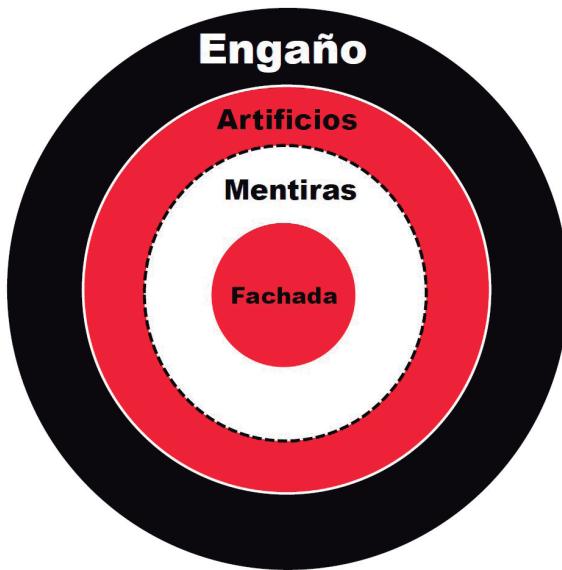
Asimismo, las falsas creencias podrían ser creadas intencionalmente mientras se entregan verdades precisas, mediante el uso de “efectos de encuadre”. Por ejemplo, a la entrada de una tienda, un pequeño aviso diría que el pago con tarjeta de crédito incurría en un recargo del 3%. Mientras tanto, el astuto vendedor en una tienda cercana publicaría la misma información presentándola como un descuento en efectivo, en lugar de un recargo de tarjeta de crédito, de este modo anticiparía correctamente que la mayoría de las personas desarrollarían la falsa creencia de que comprar en su tienda es más barato. El astuto actor proporcionaría

información precisa y predeciría que los sesgos cognitivos comunes harían que los receptores de la información hagan inferencias erróneas. En este caso, el mecanismo para crear creencias falsas no consistiría en convencer a nadie de una falsedad, ya que, si se reclamase esto, se tendría que reclamarlo por igual a los propietarios de ambas tiendas, quienes proporcionaron información equivalente. La diferencia sería que el vendedor “astuto” explotó la tendencia del público a un uso subóptimo del juicio y a una reflexión insuficiente, provocando intencionalmente creencias falsas mediante la activación de las fallas de juicio de las víctimas; lo cual se tipificaría como manipulación, y no como engaño (Quintero Rojas, 2018).

Si los engaños necesariamente comunican falsedades, sería útil proporcionar una explicación de lo que equivaldría “convencer” a otro de una falsedad. Por ejemplo, *A* le diría a *B* una falsedad *X*, pero *X* sonaría demasiado inverosímil para *B*, razón por la cual *B* no lo creería. Al mismo tiempo, *B* estimaría que, en las circunstancias dadas, sería injustificadamente arriesgado que *A* dijera *X*, si *X* no fuera cierto, y no cree que *A* sea un tomador de riesgos tan audaz. Dado que las últimas consideraciones superarían a las primeras, *B* llegaría a creer *X*, tomando en consideración que todo este curso de eventos sería premeditado y destinado por *A*. En este caso, *A* intencionalmente le diría *X* a *B*, a sabiendas de que *X* es falso, y *B* de hecho terminaría creyendo en *X*. Y, sin embargo, *A* no cumplió con el criterio de convencer a *B* de una falsedad, por lo que *A* no engañó a *B*; de una manera indirecta, *B* terminó creyendo *X*. Es decir, la creación exitosa e intencional de creencias falsas sería insuficiente para constituir un engaño, ya que sería el mecanismo el que marcaría la diferencia, aquí se entiende por mecanismo la afirmación de mentiras descaradas que se sabe serían increíbles pero que funcionarían como un cebo para que *B* juzgue mal un asunto secundario (la audacia de *A*).

Por ende, la causa próxima de las falsas creencias sería el juicio deficiente de la víctima, no necesariamente la comunicación de la falsedad; aquí, también, el mecanismo que generaría la falsa creencia fue el mal empleo del juicio de la víctima. Dado que todo el curso de los eventos fue premeditado e intentado por *A*, este sería un caso clásico de manipulación, al inducir la reflexión auto-frustrante de *B*. La consideración del mecanismo para crear creencias falsas implicaría que el engaño requeriría de la comunicación de una falsedad; de lo contrario, el agente directo del error sería el propio juicio infeliz de la víctima, y esto, como se acabaría de explicar, es lo que caracterizaría a las manipulaciones.

Daniel y Herbig (1981) indicarían que el engaño “es la tergiversación deliberada de realidad hecha para obtener una ventaja competitiva” (p. 3). Sin embargo, el concepto de engaño podría llegar a abarcar varias ideas subsidiarias (figura 9):



**Figura 9.** El poder astuto.

Fuente: elaboración propia, con base en Daniel y Herbig (1981).

En el centro de la figura estaría la “fachada”, que representaría guardar secretos por medio de ocultar su acceso o reteniendo la información. La “fachada” sería el centro de una estrategia de engaño, ya que sin importar cuáles serían sus otros objetivos, un engañador desearía siempre proteger la existencia de alguna verdad, ya sea el conocimiento de una realidad existente o de una realidad prevista.

El concepto “mentir” abarcaría al de la “fachada”; si bien el mentir también podría ser retener información, también implicaría algo más: un mentiroso actuaría para alejar a su víctima de la verdad. En este sentido, los mentirosos crearían y perpetrarían falsedades y buscarían atraer la atención de una víctima hacia ellas; en sentido estricto, mentir simplemente significaría hacer una declaración falsa, pero en un sentido más amplio también podría implicar la manipulación del contexto que rodea a la declaración, para mejorar su veracidad. Esto es lo que se entendería por “artificio”, un elemento importante de casi todos los engaños estratégicos. El engaño englobaría las anteriores subcategorías, si se toma en cuenta que, aunque los términos se usarían indistintamente, el engaño y la mentira no serían sinónimos exactos; en otras palabras, el solo hecho de mentir no sería suficiente para configurar un engaño, ya que mentir y engañar no sería necesariamente lo mismo. Mentir abarcaría solo a quién ejecutaría la mentira o la acción, mientras que engañar recogería un sentido más amplio y abarcaría a ambas partes, tanto a la

que ejecuta como sobre la que se ejercería la acción; en efecto, “alguien cuyo cuento falso no se cree sigue siendo un mentiroso, pero no ha engañado. Uno no falla en mentir porque el público no está convencido, uno falla en el engaño si el público no cree en la mentira” (Daniel y Herbig, 1981, p. 4).

El objetivo de una estrategia de engaño no sería evitar que esta llegue a ser descubierta, ya que eventualmente casi todos los engaños se descubrirían a medida que se desarrollan los eventos. Por el contrario, el propósito de un engañador sería asegurarse de que sus mentiras sean aceptadas el tiempo suficiente para el logro de alguno de los siguientes tres objetivos: 1) condicionar las creencias de un adversario; 2) influir en las acciones del adversario; y 3) beneficiarse de las acciones del adversario. Llamaría la atención que a menudo se considerarían exitosas las estrategias de engaño que solo lograrían el primer objetivo; sin embargo, para evaluar el impacto real que el engaño tendría en el curso de los eventos, uno debería medir correctamente el éxito frente al tercer objetivo. No obstante, y con respeto al tiempo en el cual se debe realizar la medición del éxito o fracaso de una estrategia de engaño, Moose (1981) afirmaría que no solo se debería medir en el momento inmediato de finalización de la acción de engaño, sino también “efectos sucesivos observables” (p. 137).

Daniel y Herbig (1981) reconocerían dos variantes en toda estrategia de engaño. La primera variante se denominaría “aumento de ambigüedad” o “tipo A”, en el cual se buscaría confundir a un adversario de modo que el adversario no estaría seguro de qué creer. Buscaría agravar las incertidumbres que enfrentaría el intento de cualquier Estado para determinar las intenciones de guerra de su adversario, a través de indicadores contradictorios, datos faltantes, eventos que se moverían rápidamente, tiempo transcurrido entre la recopilación y el análisis de datos, lo que afectaría la precisión en las evaluaciones de inteligencia (Betts, 1978). Empero, los analistas de inteligencia se basarían en el supuesto de que, a medida que un adversario avanzase hacia su verdadero objetivo operacional, sus preparativos para hacerlo servirían como consejos para aclarar su intención.

En definitiva, lo que las estrategias de engaño “tipo A” buscarían asegurar, sería que el nivel de ambigüedad siempre se mantenga lo suficientemente alto como para proteger el secreto de la operación real; en este sentido, para que las estrategias de engaño “tipo A” tuvieran un impacto efectivo, se requeriría que las mentiras del engañador fuesen lo suficientemente plausibles y consecuentes con el bienestar del adversario, al punto que el adversario no podría ignorarlas. Con la esperanza de reducir la incertidumbre a la espera de información adicional, un adversario podría demorar la decisión, lo que daría al engañador una mayor libertad para reunir

recursos, y tomar o retener la iniciativa. Si el engañador pudiese asegurarse de que la situación seguiría siendo ambigua, entonces el adversario podría verse obligado a distribuir ineficientemente los recursos en busca de cubrir todas las contingencias más importantes; de este modo, el adversario reduciría la resistencia frente al engañador, para ser influenciado.

Un ejemplo de una estrategia de engaño “tipo A” desarrollada durante la Segunda Guerra Mundial serían el *Bodyguard Plan*, el cual se desarrollaría en apoyo de la invasión de Normandía, ya que uno de los objetivos principales del plan sería el de evitar que los alemanes cambiaran sus fuerzas desde otros frentes europeos para reforzar la costa del Canal. En consecuencia, los aliados propusieron enfrentar este desafío mediante el montaje de una serie coordinada de amenazas de invasión engañosas a Escandinavia, el oeste y sur de Francia, Italia y el este del mediterráneo. Algunas amenazas resultarían más plausibles que otras, pero las múltiples amenazas terminarían aumentando la ambigüedad para los alemanes, por lo que Hitler y sus generales se vieron obligados a considerar un rango mucho mayor de posibilidades que un obvio asalto a través del Canal de la Mancha. El resultado sería que los alemanes mantendrían numerosas tropas en Noruega y en los Balcanes, en detrimento del fortalecimiento de la línea de defensa en Francia.

En contraste con estrategias de engaño que aumentarían las ambigüedades, existiría una segunda categoría más compleja, a la cual Daniel y Herbig (1981) denominarían *misleading* o estrategia “tipo M”. Este tipo de estrategias de engaño buscaría reducir la ambigüedad al aumentar el atractivo de una alternativa equivocada, lo que llevaría a un adversario a que concentre sus recursos operativos en una sola contingencia y maximizaría las posibilidades del engañador para prevalecer en todos los demás escenarios de operación. Un ejemplo de una estrategia de engaño de “tipo M” sería la operación *Fortitude South*. Los aliados intentaron retratar los desembarcos de Normandía como preliminares a una invasión mucho mayor en el *Pas de Calais*. Lo harían simulando concentraciones de tropas en el sureste de Inglaterra, orquestando a su vez una sinfonía de informes de agentes, rumores y bombardeos aéreos. Al calcular mal, los alemanes pospondrían fatalmente el refuerzo del frente de Normandía. Durante seis semanas después del día D, las poderosas fuerzas de la *Wehrmacht* y *Waffen SS* permanecerían en el área de Calais, preparándose para repeler una invasión que nunca fue intencionada.

Whaley (1969) también describiría las dos variantes de una estrategia de engaño, denominándolas “confusión” (tipo A) y “desorientación” (tipo M); dado que la preocupación de Whaley (1969) se centraría específicamente en cómo el engaño crearía sorpresa, él asumiría que la “desorientación” sería la mejor y más

importante variante de toda estrategia de engaño. No obstante, aunque las dos variantes del engaño (tipo M y tipo A), serían conceptualmente distintas y podrían iniciarse con diferentes intenciones en la mente del engañador, en la práctica sus efectos a menudo coexistirían a medida que evolucione el engaño. Lo que si sería evidente es que toda estrategia de engaño debería realizarse organizadamente mediante un proceso de coherencia estratégica, en el cual el conocimiento de la cultura estratégica del enemigo sería indispensable; si el engañador administrase adecuadamente el conocimiento del adversario, podría determinar qué imágenes y acciones falsas parecerían plausibles, lo que consolidaría una ventaja estratégica.

Sin embargo, las estrategias de engaño vendrían evolucionando de la mano de la globalización y a través de múltiples canales que eliminarían las barreras de tiempo, espacio y distancia. En este sentido, el uso del ciberespacio les permitiría a actores estatales y no estatales perseguir objetivos específicos en el marco de planes estratégicos; para las organizaciones terroristas o criminales, el engaño también sería un instrumento estratégico para desarrollar sus actividades delictivas. La tecnología serviría como un multiplicador de fuerzas en los esfuerzos de engaño y mejoraría la capacidad de connotar y de convencer, lo que establecería una sinergia entre las personas, la tecnología y el engaño; la tecnología digital ha permitido a las personas llevar a cabo actividades engañosas con una eficiencia y efectividad en una escala que no tendría precedentes históricos. En consecuencia, y a medida que el ciberespacio desempeñaría un papel cada vez más crítico en la gestión de los aspectos cotidianos de la comunicación y la infraestructura crítica, los gobiernos y las agencias militares intentarían establecer una posición ventajosa en el ciberespacio a través de estrategias de engaño, en especial si se toma en consideración que el engaño sería el “*sine qua non* de la guerra cibernética” (Libicki, 2012, p. 30).

El futuro del conflicto, especialmente cuando se aplica al conflicto cibernético, podría pertenecer a lo que Fitton (2016) llamaría la “zona gris”; según Fitton (2016) la zona gris estaría “definida como la región entre la paz y la guerra, que aún no se comprende completamente” (pp. 111-112). Sugiere que esta zona sería utilizada por Estados nacionales y actores no estatales, en el cual se camuflaría quién es el enemigo real, así como sus intenciones; esta ambigüedad haría que la respuesta a los ataques en la “zona gris” sea particularmente difícil para las democracias liberales, por la legitimidad de las respuestas, lo que revelaría que las acciones ofensivas serían especialmente atractivas para los Estados más autocráticos, así como para los actores no estatales. Las ventajas de la ‘negabilidad’ y de no atribución que los actores no estatales proporcionarían a los Estados, harían que las relaciones entre estos dos tipos de entidades sean atractivas en el ámbito del ciberespacio; en efecto,

varias campañas de desinformación y engaño planeadas por organismos de seguridad de los Estados serían subcontratadas y llevadas a cabo por empresas privadas de dudosa reputación.

Mientras que el futuro sin duda traerá nuevos y creativos métodos de engaño, ya existe uno en pleno desarrollo: las falsas comunidades en línea. Según el Informe de resultados del segundo trimestre de Facebook en junio de 2016, habría más de mil millones de usuarios activos mensuales de Facebook en todo el mundo. De esos usuarios, Facebook había informado que aproximadamente el 8,7% eran falsos usuarios;<sup>39</sup> en gran parte, esas cuentas de usuario falsas serían creadas por personas que, por sus propios motivos y propósitos, habrían creado personas ficticias, incluido el personal militar y de inteligencia que crearían cuentas para operaciones de fachada. Por ejemplo, *Dell Secure Works* identificó al menos 25 perfiles de LinkedIn falsos que se estarían utilizando para recopilar información sobre empresas de la industria de defensa y contratistas gubernamentales (*SecureWorks*, 2015). Las cuentas estarían vinculadas a piratas informáticos iraníes patrocinados por el Estado y se pensaba que eran un mecanismo para recopilar subrepticiamente la información mediante la subversión de una comunidad en línea de confianza.

Asimismo, habría cientos o miles de personas y comunidades fraudulentas, creadas y gestionadas por *bots*, redes neuronales e inteligencia artificial, con el propósito de actuar como personas influyentes con fines políticos, económicos, financieros o filosóficos. La idea de una comunidad falsa de gran volumen que interactuara como una voz consolidada podría representar una amenaza a la seguridad nacional de los Estados, al afectar el dominio informativo y cognitivo (por el alcance de su influencia). Esto sugeriría que se podrían usar comunidades falsas a gran escala para influir en la opinión pública, influir en las elecciones políticas o apoyar operaciones de guerra psicológica.

Por ejemplo, la Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia presentaría un informe final del impacto que tuvieron las redes sociales durante los procesos electorales de 2018. El informe analizaría 44.871.873 mensajes hechos por los colombianos sobre las elecciones, en donde 4.311.347 de mensajes (10%), fueron mensajes de intolerancia y agresividad (MOE, 2018). El auge de las redes sociales en dicha contienda política también facilitó la difusión de las noticias falsas (*fake news*), que exacerbarían la contienda electoral; desde el inicio de la campaña presidencial del 2018 muchos adeptos de los candidatos presidenciales utilizaron las

---

<sup>39</sup> Las estimaciones más serias indicarían que *Twitter* tiene 48 millones de usuarios falsos (15%), mientras que Facebook reconoció oficialmente que al menos 60 millones de sus cuentas serían automatizadas, muchas de ellas manipuladas desde Rusia.

*fake news* como una herramienta para desprestigiar a sus contradictores. Además, las campañas políticas comprarían paquetes de 150.000 seguidores falsos por menos de 1000 euros a “granjas de engorde de bots” (*Semana*, 2018b), que trinaban por encargo aquellos mensajes que las campañas políticas querían fuera tendencia.<sup>40</sup> Incluso se ha formado un oficio nuevo, el *tweetdeking*, y miles de jóvenes se dedican a él en todo el mundo. Utilizarían la popular plataforma *TweetDeck*, de administración de cuentas de *Twitter*, dedicándose a trinar por encargo y dar “me gusta” para crear tendencias en las redes; conformarían ejércitos mercenarios en *Twitter*, y sus clientes son agencias de relaciones públicas y campañas políticas.

### 5.2.2 EMPLEO DEL PODER ASTUTO Y LA ESTRATEGIA DE INTERFERENCIA (*STRATEGY OF INTERFERENCE*)

Donde parecería ser poco aconsejable el uso de la fuerza en forma abierta y absoluta, requeriría la conducción de operaciones secretas o encubiertas orientadas a “interferir” en los asuntos internos de un adversario, para alcanzar los propios intereses. Por ende, las estrategias de interferencia serían actividades de un Estado o un actor no estatal para influir en las condiciones sociales, políticas, económicas o militares de otro actor, en busca de asegurar el desconocimiento de su participación, o que esta no llegue a ser de conocimiento público. Tales actividades secretas, cuya principal característica es que podrían ser negadas, serían muy eficaces en ciertas situaciones, pero problemáticas si fallasen o se descubriesen. Casos recientes como la desaparición forzada del jefe de Interpol, Meng Hongwei, quien aparentemente estaría en manos de las autoridades chinas; la creciente evidencia que señalaría la participación del Kremlin en los envenenamientos químicos en el Reino Unido; y el aparente asesinato y desmembramiento del periodista saudí Jamal Khashoggi, por parte de un escuadrón saudí del Reino de Arabia Saudí dentro su consulado en Estambul, apuntarían a estrategias de intervención del empleo del “poder astuto”, llevadas a cabo generalmente por régimen autoritarios.<sup>41</sup>

La inteligencia sería uno de los medios más eficientes por el cual un Estado cumpliría con su obligación de proteger los intereses y los derechos de sus ciuda-

---

40 Despues de los estudios, se evidenciaría que de la cantidad seguidores virtuales de Gustavo Petro (2.841.402), el 40% serían falsos; asimismo, de Sergio Fajardo (1.015.900), el 35% serían falsos; de Germán Vargas Lleras (719.191), el 38% serían falsos; de Marta Lucía Ramírez (321.826), el 30% serían falsos; de Piedad Córdoba (731.713), el 38% serían falsos; y de Iván Duque (132.195), el 16% serían falsos (*Semana*, 2018a).

41 Como lo ejemplificarían los casos del presidente chino Xi Jingping, del presidente ruso Vladimir Putin, del presidente egipcio Abdel Fattah al-Sisi, del presidente filipino Rodrigo Duterte, del presidente turco Recep Erdogan, del presidente norcoreano Kim Jong-un, del presidente venezolano Nicolás Maduro, del presidente nicaragüense Daniel Ortega, del presidente boliviano Evo Morales, del presidente cubano Miguel Díaz-Canel, entre otros.

danos. Si bien la mayor parte de la información se obtendría de fuentes abiertas, otras provendrían de fuentes secretas; es decir, inteligencia procesable obtenida por medios encubiertos, a través de operaciones de interferencia. Además, la demanda actual de inteligencia estaría siendo impulsada cada vez más por la aparición de amenazas diversas y asimétricas de redes terroristas internacionales y agentes subestatales, en una convergencia criminal muy difícil de contrarrestar (Álvarez y Zambrano, 2017). La recopilación de inteligencia en el exterior tendría como objetivo informar a los formuladores de políticas sobre las intenciones, capacidades y actividades de gobiernos extranjeros, individuos, y grupos, en la medida en que representen una amenaza actual o potencial para la seguridad o intereses nacionales; la expectativa sería que otros Estados o actores no estatales nacionales y extranjeros podrían intentar violar los derechos individuales y colectivos que el Estado tendría la obligación de defender (Gendron, 2017).

Las operaciones ciberneticas serían emblemáticas de un nuevo estilo de interferencia, ya que serían negables y escalables, y adecuados tanto para la guerra como para la paz. En consecuencia, los Estados y otros actores habrían venido instrumentalizando el Internet como un arma para el empleo del poder “agudo” mediante estrategias de interferencia, como quedaría demostrado con la intromisión de Rusia en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2016, mediante operaciones ciberneticas en apoyo de una campaña sofisticada de influencia encubierta. En efecto, Moscú pirateó cuentas de correo electrónico pertenecientes al Comité Nacional Demócrata y uno de los principales asesores de Hillary Clinton, no solo para recopilar información sino también para encontrar información vergonzosa con el fin de ser divulgada; los *hackers* compartieron los correos electrónicos robados con WikiLeaks, que los lanzaría al público y provocaría una cobertura negativa de los medios del candidato demócrata en el periodo previo al día de la votación. Asimismo, en los meses previos a la elección, las compañías rusas vinculadas al Kremlin también crearían un ejército de cuentas de Twitter que respaldaban a Donald Trump, el candidato republicano; como resultado, el ciberespacio daría a los servicios de inteligencia rusos la capacidad de llegar a millones de votantes estadounidenses con propaganda engañosa.<sup>42</sup>

Sin embargo, por supuesto Rusia no sería el único Estado que realiza estrategias de interferencia; en efecto, la mayoría de los Estados lo harían, tanto democráticos como autoritarios. India y China serían un buen ejemplo; ambos Estados

---

42 El gobierno ruso y los agentes privados patrocinados por ese Estado también habrían intervenido en las elecciones y políticas internas de otros países, como Francia, los Países Bajos, Alemania, Italia, Ucrania, Moldavia, Estonia, Colombia, entre otros.

tendrían poderosas redes de inteligencia, aunque sus acercamientos al espionaje serían diferentes. China se enfocaría primero en las amenazas internas (Taiwán y Hong Kong), y luego en los Estados Unidos y Japón; en India las estrategias de interferencia se centrarían en Pakistán y las amenazas terroristas internas, y luego en China. En efecto, ambos países no serían aliados, ya que tienen una gran disputa territorial que cubre un área del tamaño de Corea del Norte, así como grandes ejércitos enfrentados a lo largo de los 4000 kilómetros de frontera. A pesar de su cercanía geográfica, no sabrían mucho el uno del otro, evidenciado en los pocos intercambios culturales y las pocas misiones comerciales; China preferiría el glamour de enfrentarse a otros rivales marítimos como Estados Unidos y Japón, mientras que India, si bien habla mucho sobre la amenaza de China, tendría sus recursos y experiencia enfocadas en el control de la amenaza que representa Pakistán y el mundo islámico<sup>43</sup> (Groffman, 2016).

Las Estados también se habrían aprovechado del ciberespacio para lanzar ataques asimétricos cuando serían imprudentes. Quizás el mejor ejemplo de este tipo de operación de interferencia ocurrió en 2014, cuando Corea del Norte pirateó la red de Sony Pictures, destruyó sus servidores y filtró información confidencial en represalia por el lanzamiento de *The Interview*, una comedia que describía el asesinato del líder de Corea del Norte, Kim Jong Un. Asimismo, en un robo en 2016, piratas norcoreanos lograrían retirar decenas de millones de dólares del banco central de Bangladesh, socavando así la campaña internacional para aislar a Corea del Norte de la economía mundial. De manera similar, China también se estaría involucrando en ciber-delitos para la obtención de ventajas económicas; de acuerdo a Flournoy y Sulmeyer (2018), China ha robado durante al menos una década, la propiedad intelectual de innumerables empresas extranjeras para obtener ventaja en las negociaciones económicas y compensar su falta de innovación propia, hasta el punto que el robo de propiedad intelectual estadounidense llegaría a sumar entre 225 mil millones a 600 mil millones de dólares por año, muchas de las cuales podrían atribuirse a China.

---

43 India tendría operativos muy hábiles dentro del ala de investigación y análisis, pero muy pocos especializados en China; China tendría un enorme grupo de recursos distribuido en varios departamentos gubernamentales, aunque los servicios de inteligencia de China generalmente se comportarían como si India no valiera la pena de ser espiada.

## 6. Conclusiones

El desarrollo del ciberespacio habría cambiado la dinámica de los conflictos, al crear una capa adicional de complejidad en los espacios de batalla tradicionales; el acceso casi global al entorno virtual crearía numerosas oportunidades para llevar a cabo batallas en línea que afectarían eventos tanto en el dominio físico, como en el informativo y cognitivo en los cuales se construirían las actitudes y las creencias de las personas, y en donde “las emociones y las relaciones emocionales afectarían las formas de percepción, pensamiento y actuación de los individuos y grupos” (Álvarez, 2018, p. 12). Desde este punto de vista, el poder “astuto” no sería solo la capacidad de un actor de engañar, persuadir o coaccionar; también sería saber cuándo a ese actor se le estaría engañando, persuadiendo o coaccionando. En este sentido, un Estado que buscaría esgrimir un poder “astuto” para la garantía de su seguridad multidimensional (Álvarez *et al.*, 201a), debería poseer las capacidades para descifrar los signos<sup>44</sup> del adversario y distinguir los indicios auténticos de los falsos. Asimismo, debería tener la habilidad de crear signos equívocos o de esconder aquellos que podrían revelar información vital al rival; según Tubau (2018), se debería prestar atención a lo que diría el adversario mediante los mensajes hablados o escritos, porque “bajo cada una de las frases explícitas o implícitas, se escondería casi siempre una mentira” (pp. 119-120).

Sun Tzu afirmaría que la guerra sería el arte del engaño y de la mentira (Tzu, 2012), en el cual toda estrategia de engaño buscaría crear falsas apariencias para confundir al adversario, con la intención de esconder la verdadera fuerza e intenciones. En este orden de ideas, en las Guerras de Quinta Generación, en donde prevalecerían los escenarios informativo y cognitivo, todo o casi todo sería subtexto y ocultación, por lo que se debería indagar bajo las apariencias y revelar lo que podría estar oculto, y no solamente descubrir lo que diría o haría el adversario, sino también lo que sentiría y pensaría, ya que “sin el reconocimiento de la influencia crucial de las emociones en la toma de decisiones y en el diseño de las estrategias, que parecen controlarnos mucho más de lo que las controlamos, sería casi imposible comprender el curso de la historia, y la prospectiva geopolítica y de seguridad del Sistema Internacional de los próximos años” (Álvarez, 2018, p. 13).

---

<sup>44</sup> Puesto que la guerra sería un lenguaje repleto de signos, habría que saber leer lo que “hablarían” los adversarios. Umberto Eco definiría la disciplina que se ocupa de los sistemas de signos, de la significación y del sentido como la que estudia todo lo que podría usarse para mentir (Eco, 1975). De acuerdo con este semiólogo, si algo no podría ser usado para mentir, entonces tampoco podría ser usado para decir la verdad. Por ende, la definición de “Teoría de la mentira” podría representar un programa satisfactorio para una semiótica general.

El conocimiento es poder, por lo que tener la primicia interna de un adversario, sería una fuente de influencia demasiado buena como para dejarla pasar. Con base en lo anterior, las actividades estratégicas de contrainteligencia<sup>45</sup> tomarían mayor relevancia, ya que según diversos expertos en inteligencia (Hulnick, 2006; Van Cleave, 2007; Stouder y Gallagher, 2013), el panorama de la contrainteligencia de los Estados estaría cambiando de manera fundamental, gracias a las nuevas modalidades y canales a través de los cuales operarían, en la actualidad, las estrategias de engaño e interferencia de actores estatales y no estatales hostiles. Por lo tanto, las organizaciones responsables de llevar a cabo la contrainteligencia para la salvaguardia de la seguridad y defensa de Colombia deberían adaptar sus operaciones al nuevo paisaje que dibujaría las Guerras de Quinta Generación.

Para enfrentar este desafío, la contrainteligencia colombiana necesitaría una estrategia integral que identificase las amenazas emergentes en los dominios cognitivo e informativo que integre conocimientos y actividades de las diversas entidades de inteligencia, como el Departamento Nacional de Inteligencia, la Inteligencia Militar, la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa. Si bien el logro de niveles ideales de integración y cooperación no sería del todo realista en agencias que históricamente habrían estado desarticuladas, las amenazas que entrañarían el poder astuto de otros Estados, las guerras de quinta generación (Álvarez *et al.*, 2017b), la globalización desviada y la convergencia criminal (Álvarez y Zambrano, 2017), entre otras amenazas a la seguridad multidimensional (Álvarez *et al.*, 2017a), exigiría una articulación más sofisticada desprovista de recelos institucionales, que además superara el fuerte contenido doméstico que caracterizarían las actividades de inteligencia en la actualidad.

En resumen, el desarrollo del poder astuto de Colombia debería orientarse a estrategias de “astucia”, entendidas como esfuerzos para identificar, negar, neutralizar y disminuir los efectos (o ganar ventaja) de una operación de engaño o interferencia por parte de actores extranjeros o domésticos; estaría orientada a mitigar los efectos del engaño (como la sorpresa) y explotar el conocimiento de las operaciones de engaño o interferencia del adversario. En este aspecto, sería importante tener en cuenta que no existiría una línea diferenciadora entre las actividades normales de inteligencia y las actividades de inteligencia contra estrategias de engaño; esto se debería a que no existiría diferencias entre las actividades normales de seguridad del adversario y sus operaciones calculadas de engaño. Por ende, una estrategia de

---

45 Van Cleave (2007) definiría la contrainteligencia como “el amplio subconjunto de inteligencia centrado en los esfuerzos de inteligencia de un competidor” (p. 26).

“astucia” se podría caracterizar por tres dimensiones: 1) concientización; 2) detección y exposición; y 3) descubrimiento y penetración.

La concientización prepararía al Estado colombiano para registrar señales en el entorno doméstico, regional e internacional que bien podría significar una amenaza o una oportunidad; cualquiera que haya tomado un curso de entrenamiento de seguridad personal sabría que la concientización se consideraría la primera línea de defensa, ya que ser consciente de lo que sucedería en su alrededor a menudo permitiría evitar problemas, incluso antes de que ocurriesen. Un ejemplo simple de conciencia en el contexto de la inteligencia sería cuando un analista reconocería que una situación presentaría al adversario tanto la oportunidad como el motivo para emplear el engaño. Por su parte, la dimensión de detección y exposición implicaría actividades de recopilación y análisis de inteligencia que tendrían como objetivo determinar lo que el adversario estaría tratando de hacer creer y, como resultado, lo que quisiera que el otro hiciera. En esencia, el objetivo sería reconstruir con precisión la historia de engaño del engañador a partir de los datos y la información disponible. Por último, la dimensión de descubrimiento y penetración se enfocaría en revelar lo que sería real. En este caso, los activos de recopilación y análisis de inteligencia se utilizarían para separar lo relevante de lo irrelevante, y lo real de lo falso, con el propósito de determinar cuáles serían las capacidades reales y la intención del adversario.

Idealmente, la elaboración de estrategias “astutas” utilizaría un proceso sistemático que miraría hacia atrás y hacia adelante en el tiempo, en el cual las operaciones de inteligencia y contrainteligencia permitirían crear una ventaja estratégica frente a los adversarios. Por ende, los estrategas efectivos buscarían configurar su entorno operativo de manera que les ofrezca una ventaja competitiva, si se toma en cuenta que el pensamiento estratégico buscaría anticipar el futuro al deliberar sobre el pasado y el presente; pero debido a que el futuro sería desconocido, un estratega sensato entendería que sin un sentido de propósito y dirección otorgado por una Gran Estrategia, un Estado despilfarraría sus capacidades de poder y estaría a merced de las estrategias de engaño e interferencia de sus adversarios.

## Referencias

- Adler, E. y Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Editorial University Press.
- Álvarez, C. (2018). Introduciendo la geopolítica de las emociones. *Revista Fuerzas Armadas*, 91(243), 6-14.
- Álvarez, C. y Rodríguez, C. (2018). Criminal Ecosystems: Habitats for Convergence and Deviant Globalization. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30.

- Álvarez, C. y Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional* (pp. 249-306). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D. y Jiménez, G. (2017a). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional* (pp. 29-84). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez, C., Santafé, J. y Urbano, O. (2017b). Metamorphosis bellum: ¿mutando a guerras de quinta generación? En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional* (pp. 145-248). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Aquinas, T. (1949). *On Kingship to the King of Cyprus*. Toronto: The Pontifical Institute of
- Aquinas, T. (2002). *Aquinas: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arendt, H. (1972). *Crises of the Republic*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Arendt, H. (2004). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Schocken.
- Aristóteles, A. (1959). *Politics*. London: William Heinemann Ltda.
- Armitage, R. y Nye, J. (2007). *csis Commission On Smart Power: A Smarter, more Secure America*. Washington: The csis Press Center For Strategic y International Studies.
- Aronson, E., Wilson, T. y Akert, A. (2007). *Social Psychology*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Art, R. y Waltz, K. (1996). *The Use of Force: Military Power in International Politics*. Lanham: Rowman y Littlefield.
- Ayoob, M. (2002). Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *The International Journal of Human Rights*, 6(1), 81-102.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57(3), 632–642.
- Baldwin, D. (2016). *Power and International Relations: A Conceptual Approach*. Princeton: Princeton University Press.
- Barnes, B. (1988). *The Nature of Power*. Cambridge: Polity.
- Barnett, M. y Levy, J. (1991). Domestic Resources of Alignment: The Case of Egypt (1962-73). *International Organization*, 45(3), 369-395.
- Beginning to AD 1760. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bell, J. y Whaley, B. (1991). *Cheating and Deception*. London: Transaction Publishers.
- Bennett, M. y Waltz, E. (2007). *Counterdeception: Principles and Applications for National Security*. Norwood: Artech House.
- Berthomieu, C., Ehrhart, C. y Hernández, L. (2005). El neoestructuralismo como renovación del paradigma; problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 36(143), 9-32.
- Betts, R. (1978). Analysis, War and Decision: Why Intelligence Failures are Inevitable. *World Politics*, 31(1), 61-89.
- Bodmer, S., Kilger, M., Carpenter, G. y Jones, J. (2012). *Reverse Deception: Organized Cyber Threat Counter-exploitation*. New York: McGraw Hill Professional.
- Brooking, E., y Singer, P. (noviembre de 2016). War Goes Viral. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/11/war-goes-viral/501125/>

- Buzan, B., y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, K. y O'Hanlon, M. (2006). *Hard Power: The New politics of National Security*. New York: Basic Books.
- Cancelado, H. (2010). Poder y sistema internacional: un aporte apócrifo a las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(1), 33-50.
- Carrascal Jácome, M., Cortes Nieto, Y. & Fernandez-Osorio, A. (2018). (Ed.). *Operaciones de mantenimiento de la paz: aproximación a un sistema nacional*. Bogotá D. C.: Sello Editorial ESMIC
- Carr, E. (1946). *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Harper and Row.
- Cassinelli, C. (1961). Political Authority: Its Exercise and Possession. *The Western Political Quarterly*, 14(3), 632-657.
- Chavarro Miranda, F., Grautoff Laverde, M., & Riaño Cruz, J. (2017). Modelo de crecimiento económico y gasto público focalizado en seguridad: enfoque desde la estrategia militar en Colombia (2002-2009). *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 27-45. <https://doi.org/10.21830/19006586.174>
- Cimbala, S. (2008). Byzantine War and Strategy: Pertinent Lessons for Today and Tomorrow. *The Journal of Slavic Military Studies*, 21(1), 1-16.
- Clarke, D. (1942). *A' Force War Diary* (Vol. II). London: Ministry of Defence.
- Clausewitz, C. (1976). *On War*. Princeton: Princeton University Press.
- Clegg, S. (1989). *Frameworks of Power*. London: Sage.
- Cline, R. (1977). *World Power Assessment*. Boulder: Westview Press.
- Cohen, S. (2018). Manipulation and Deception. *Australasian Journal of Philosophy*, 96(3), 483-497.
- Cooper, R. (2004). Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy. En D. Held y M. Koenig (eds.), *American Power in the 21st Century* (pp. 167-180). Cambridge: Polity.
- Corredor, J., Pinzón, O. y Guerrero, R. (2011). Mundo sin centro: cultura, construcción de la identidad y cognición en la era digital. *Revista de Estudios Sociales*, (40), 44-56.
- Cox, R. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Creus, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. *Estudios Internacionales*, 45(175), 63-78.
- Daft, R. y Lengel, R. (1984). Information Richness: a New Approach to Managerial Behavior and Organizational Design. En L. Cummings y B. Staw (eds.), *Research in Organizational Behavior* (pp. 191-233). Homewood: JAI Press.
- Dahl, R. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.
- Dahl, R. (1958). A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, 52(2), 263-469.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1968). Power. En D. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (pp. 405-415). New York: Free Press.
- Dahl, R. y Stinebrickner, B. (2003). *Modern Political Analysis*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- D'Andrade, R. (1984). Cultural Meaning Systems. En R. Shweder y R. LeVine (eds.), *Culture Theory: Essays on Mind, Self, and Emotion* (pp. 88-119). Cambridge: Cambridge University Press.
- D'Andrade, R. (1992). Schemas and Motivation. En R. D'Andrade y C. Strauss (eds.), *Human Motives and Cultural Models* (pp. 23-44). Cambridge: Cambridge University Press.

- Daniel, D. y Herbig, K. (1981). Propositions on Military Deception. En D. Daniel y K. Herbig (eds.), *Strategic Military Deception* (pp. 3-30). New York: Pergamon Press.
- Davis, D. y Moore, W. (1997). Ethnicity Matters: Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 41(2), 171-184.
- Dekker, W. (2010). The Complexity of Compellence: Revisiting the Causal Logic of Denial. *Comparative Strategy*, 29(5), 450-468.
- Deudney, D. y Ikenberry, J. (1999). The Nature and Sources of Liberal International Order. *Review of International Studies*, 25(2), 179-196.
- Dibb, P. (2002). The Future of International Coalition: How Useful? How Manageable? *The Washington Quarterly*, 25(2), 129-144.
- Donskis, L. (2011). *Niccolo Machiavelli: History, Power, and Virtue*. Amsterdam: Rodopi.
- Dorussen, H. (1999). Balance of Power Revisited: A Multi-Country Model of Trade and Conflict. *Journal of Peace*, 36(4), 443-462.
- Dowding, K. (1991). *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Elgar.
- Dowding, K. (2011). *Encyclopedia of Power*. Beverly: Sage.
- Engelbrecht, J. (1992). *War Termination: Why Does a State Decide to Stop Fighting* (Ph.D. unpublished thesis, Columbia University, Ann Arbor).
- Fernandez-Osorio, A. (2017). The Participation of Colombia in United Nations' Multidimensional Peace Operations. *Journal of International Peacekeeping*, 21(1-2), 83 – 124. <https://doi.org/10.1163/18754112-02101003>
- Ferris, J. (2016). Conventional Power and Contemporary Warfare. En J. Baylis, J. Wirtz y C. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World* (pp. 230-246). Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, M. (2003). *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fitton, O. (2016). Cyber Operations and Grey Zones: Challenges for NATO. *Connections: The Quarterly Journal*, 15(2), 109–119.
- Flournoy, M. y Sulmeyer, M. (2018). Battlefield Internet: A Plan for Securing Cyberspace. *Foreign Affairs*, 97(5), 125-153.
- Foucault, M. (1980a). *Microfísica del Poder*. Madrid: Piqueta.
- Foucault, M. (1980b). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*. Brighton: Harvester.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777-795.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freedman, L. (2003). *The Evolution of Nuclear Strategy*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Frühling, S. (2009). Offense and Defense in Strategy. *Comparative Strategy*, 28(5), 463-477.
- Gallarotti, G. (2011). Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions for its Effective Use. *Journal of Political Power*, 4(1), 25-47.
- Gallarotti, G. (2015). Smart Power: Definitions, Importance, and Effectiveness. *Journal of Strategic Studies*, 38(3), 245-281.
- Garay Acevedo, C., & Guecha, A. del P. (2018). Los derechos humanos en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 83-105. <https://doi.org/10.21830/19006586.307>
- Garnham, D. (1986). War Proneness, War Weariness, and Regime Type: 1816-1980. *Journal of Peace Research*, 23(3), 279-289.

- Gat, A. (1988). Clausewitz on Defense and Attack. *Journal of Strategic Studies*, 11(1), 20-26.
- Gates, W. y Terasawa, K. (1992). Commitment, Threat Perceptions, and Expenditures in a Defense Alliance. *International Studies Quarterly*, 36(1), 101-118.
- Gendron, A. (2007). Just War, Just Intelligence: An Ethical Framework for Foreign Espionage. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 18(3), 398-434.
- Gibler, D. y Wolford, S. (2006). Alliances and Democracy: an Examination of the Relationship Between Regime Type and Alliance Formation. *Journal of Conflict Resolution*, 50(1), 129-153.
- Gill, S. (1993). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gramsci, A. (1988). *Prison Letters*. London: Zwan.
- Gray, C. (2000). Deterrence and the Nature of Strategy. *Small Wars y Insurgencies*, 11(2), 17-26.
- Gray, C. (2011). *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21<sup>st</sup> Century*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Gray, C. (2012). Geopolitics and Deterrence. *Comparative Strategy*, 31(4), 295-321.
- Grieco, J. (1997). Realist International Theory and the Study of World Politics. En M. Doyle y G. Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory* (pp. 163-201). Boulder: Westview Press.
- Grocio, H. (1609). *The Free Seas*. Indianapolis: The Liberty Fund (reed. 2004).
- Groffman, N. (2016). Indian and Chinese Espionage. *Defense y Security Analysis*, 32(2), 144-162.
- Guzzini, S. (1993). Structural Power: the Limits of Neorealist Power Analysis. *International Organization*, 47, 443-479.
- Guzzini, S. (2013). *Power, Realism and Constructivism*. London: Routledge.
- Haas, M. (2003). Ideology and Alliances. *Security Studies*, 12(4), 34-79.
- Hall, P. (1997). Meta-power, Social Organization, and the Shaping of Social Action. *Symbolic Interaction*, 20, 397-418.
- Hart, L. (1929). *The Decisive Wars of History*. London: G. Bell & Sons.
- Haugaard, M. (2012). Rethinking the Four Dimensions of Power: Domination and Empowerment. *Journal of Political Power*, 5(12), 33-54.
- Herrero, R. (2015). *Dualidad, estructura y forma: el análisis de redes sociales y su contribución al estudio empírico del poder*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Hindness, B. (1989). *Political Choice and Social Structure*. Aldershot: Edward Elgar.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press (reed. 1991).
- Holler, M. (2009). Niccolò Machiavelli on Power. *Perspectives in Moral Science*, 0, 335-354.
- Holsti, K. (1964). The Concept of Power in the Study of International Relations. *Background*, 7(4), 179-194.
- Howe, R. (1994). A Social-Cognitive Theory of Desire. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 24, 1-23.  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>
- <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>
- Hulnick, A. (2006). What's Wrong with the Intelligence Cycle. *Intelligence and National Security*, 21(6), 959-979.
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.

- Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon y Schuster.
- Indyk, M. (1993). *Special Report: Clinton Administration Policy toward the Middle East*. Washington: Washington Institute for Near East Policy.
- Isaac, J. (1987). *Power and Marxist Theory: a Realist View*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jameson, K. (1986). Latin American Structuralism: a Methodological Perspective. *World Development*, 14(2), 223-232.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide*. New York: New York University Press.
- Jenofonte, (1871). Apología de Sócrates. En P. Azcárate (ed.), *Platón, obras completas* (pp. 41-86). Madrid: Medina y Navarro Editores.
- Kahai, S. y Cooper, R. (2003). Exploring the Core Concepts of Media Richness Theory: The Impact of Cue Multiplicity and Feedback Immediacy on Decision Quality. *Journal of Management Information Systems*, 20(1), 125-188.
- Kalijarvi, T. (1953). *Modern World Politics*. New York: Thomas y Crowell.
- Kaplan, M. (2000). *Algunos obstáculos en la investigación de sistemas internacionales*. México: Limusa.
- Kennan, G. (1946). *The Long Telegram*. Washington: Secretary of State.
- Kennan, G. (1947). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 25(4), 566-582.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Kober, A. (2002). Low-Intensity Conflicts: Why the Gap Between Theory and Practise? *Defense and Security Analysis*, 18(1), 18-32.
- Kober, A. (2005). From Blitzkrieg to Attrition: Israel's Attrition Strategy and Staying Power. *Small Wars y Insurgencies*, 16(2), 216-240.
- Kull, S. y Destler, I. (1999). *Misreading the Public: The Myth of New Isolationism*. Washington: Brookings Institution.
- Kupchan, C. (1998). After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration and the Sources of a Stable Multipolarity. *International Security*, 23(2), 40-79.
- Lake, A. (1994). Confronting Backlash States. *Foreign Affairs*, 73(2), 45-55.
- Lake, D. (1992) Powerful Pacifists: Democratic States and War. *American Political Science Review*, 86(1), 24-37.
- Larson, E. (1996). *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for US Military Operations*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Lee, D. (2006). US Preventive War against North Korea. *Asian Security*, 2(1), 1-23.
- Lévi-Strauss, C. (1969). *Las estructuras elementales del parentesco*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lévi-Strauss, C. (1977). *Antropología estructural*. Buenos Aires: Eudeba.
- Libicki, M. (2012). *Crisis and Escalation in Cyberspace*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Little, R. (2007). *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*. New York: Cambridge University Press.
- Locke, J. (1690). *An Essay Concerning Human Understanding*. Oxford: Oxford University Press (reed. 1975).
- Locke, J. (1991). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa Calpe.
- Long, A. (2003). Defense Pacts and International Trade. *Journal of Peace Research*, 40(5), 537-525.
- Luhmann, N. (1988). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Lukes, S. (2005). *Power: a Radical View*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Lukes, S. (2015). Robert Dahl on Power. *Journal of Political Power*, 8(2), 261-271.
- Lynn-Jones, S. (1998). Realism and America's Rise: A Review Essay. *International Security*, 23(2), 157–82.
- Malkasian, C. (2004). Toward a Better Understanding of Attrition: The Korean and Vietnam Wars. *The Journal of Military History*, 68(3), 911-942.
- Mamdani, M. (2010). Responsibility to Protect or Right to Punish? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4(1), 53-67.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power (Vol. I): A History of Power from the*
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power (Vol. II): The Rise of Classes and Nation*
- Mansbridge, S. (1994). Using Power: Fighting Power. *Constellations*, 1(1), 53-72.
- Mansfield, E. (1994). Alliances: Preferential Trading Arrangements and Sanctions. *Journal of International Affairs*, 48(1), 119-139.
- Maquiavelo, N. (1532). *The Prince*. New York: Mentor Books (reed. 1952).
- Maquiavelo, N. (1882). Discourses on the First Ten Books of Titus Livius, en *Diplomatic Writings of Niccolò Machiavelli*, Boston: James R. Osgood and Co.
- Maquiavelo, N. (1950). *The Prince and the Discourses*. New York: The Modern Library.
- Marx, K. (1972). *The German Ideology*. En R. Tucker (ed.), *The Marx-Engels Reader* (pp. 110-164). New York: W.W. Norton.
- Mays-Vallenilla, E. (1982). *El Dominio del Poder*. Madrid: Editorial Ariel.
- McClory, J. (2011). *The New Persuaders II: a 2011 Global Ranking of Soft Power*. London: Institute for Government.
- Mead, W. (2002). *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed*. New York: Routledge.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton. Medieval Studies.
- Michael, G. (2012). *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- MOE (2018). *Monitoreo de opinión pública en redes sociales durante las elecciones presidenciales 2018*. Bogota: Misión de Observacion Electoral.
- Montesquieu, C. (1777). *The Spirit of the Laws*. Cambridge: Cambridge University Press (reed. 1989).
- Moore, B. y Bruder, K. (2008). *Philosophy: The Power of Ideas*. New York: McGraw-Hill.
- Moose, P. (1981). A Systems View of Deception. En D. Daniel y K. Herbig (eds.), *Strategic Military Deception* (pp. 136-150). New York: Pergamon Press.
- Morgan, P. (2012). The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security Policy*, 33(1), 85-107.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morriss, P. (2002). *Power: a Philosophical Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Morrow, J. (1986). A Spatial Model of International Conflict. *American Political Science Review*, 80(4), 1131-1150.
- Morrow, J. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*, 35(4), 904-933.
- Mousseau, M. (1997). Democracy and Militarized Interstate Collaboration. *Journal of Peace Research*, 34(1), 73-78.
- Múnера, L. (2005). Poder: Trayectorias Teóricas de un Concepto. *Revista Colombia Internacional*, (62), 32-49.

- Murphy, C. (1994). *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*. New York: Oxford University Press.
- Murphy, M. (1997). Consent, Custom, and the Common Good in Aquinas's Account of Political Authority. *The Review of Politics*, 59(2), 323-350.
- Napoleon, B. (1831). *Military Maxims*. Dublin: Richard Milliken.
- Ninkovich, F. (1981). *The Diplomacy of Ideas: US Foreign Policy and Cultural Relation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye , J. (1990b). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Nye, J. (1990a). The Changing Nature of Power. *Political Science Quarterly*, 105(2), 177-192.
- Nye, J. (2002). Limits of American Power. *Political Science Quarterly*, 117(4), 545-559.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Washington: Public Affairs Institute.
- Nye, J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 94-109.
- Nye, J. (2011) Power and Foreign Policy. *Journal of Political Power*, 4(1), 9-24.
- Nye, J. (2014). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. (24 de enero de 2018). How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence. *Foreign Affairs*.
- Oest, K. (2007). *The End of Alliance Theory?* Copenhagen: Institut for Statskundskab.
- Olson, M. y Zeckhauser, R. (1966). An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics*, 48, 266-279.
- Olson, M., Pearson, F. y Talentino, A. (2011). Unilateral and Multilateral Military Intervention: Effects on Stability and Security. *Democracy and Security*, 7(3), 227-257.
- Ørrebech, P. (2014). UN Charter Article 51 and the Right to Anticipatory Self-defense: Validity of the US Preventive War Doctrine against Al Qaeda. *Middle East Critique*, 23, (1), 53-72.
- Pallaver, M. (2011). *Power and Its Forms: Hard, Soft, Smart* (Ph.D. unpublished thesis, The London School of Economics and Political Science, London).
- Palmer, G. y David, S. (1999). Multiple Goals or Deterrence: A Test of Two Models in Nuclear and Nonnuclear Alliances. *The Journal of Conflict Resolution*, 43(6), 748-770.
- Pane, K. (2011). Understanding Deterrence. *Comparative Strategy*, 30(5), 393-427.
- Pape, R. (1990). Coercive Air Power in the Vietnam War. *International Security*, 15(2), 103-146.
- Pape, R. (1993). Why Japan Surrendered. *International Security*, 18(2), 154-201.
- Pape, R. (3 de noviembre de 2003). The World Pushes Back. *The Boston Globe*. Recuperado de [http://archive.boston.com/news/packages/iraq/globe\\_stories/032303\\_world.htm](http://archive.boston.com/news/packages/iraq/globe_stories/032303_world.htm)
- Parsons, T. (1963). On the Concept of Power. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107, 232-262.
- Pellicani, L. (1976). *Gramsci: An Alternative Communism*. Stanford: Hoover Institute.
- Platón (1872). Cartas de Platón. En P. Azcárate (ed.), *Platón: Obras Completas* (pp. 275-344). Madrid: Medina y Navarro Editores.
- Platón (1945). *The Republic of Plato*. New York: Oxford University Press.
- Posen, B. (2002). The Struggle Against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, and Tactics. *International Security*, 26(3), 39-55.
- Power, D. y Phillips, G. (2011). Impact of Social Media and Web 2.0 on Decision-Making. *Journal of Decision Systems*, 20(3), 249-261.

- Powers, K. (2004). Regional Trade Agreements as Military Alliance. *International Interactions*, 30(4), 373-395.
- Prebisch, R. (1950). The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, CEPAL. Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/002.pdf>
- Priest, D. (28 de septiembre de 2000). A Four Star Foreign Policy? U. S. Commanders Wield Rising Clout, Autonomy. *Washington Post*.
- Pugh, J. (2005). *Democratic Peace Theory: A Review and Evaluation*. Boston: University of Massachusetts.
- Quintero Rojas, K. (2018). Los integrantes de la fuerza pública como víctimas del conflicto y la revictimización. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 109-127. <https://doi.org/10.21830/19006586.358>
- Reiter, D. y Stam, A. (2002). *Democracies at War*. Princeton: Princeton University Press.
- Resnick, E. (2015). I Will Follow: Smart Power and the Management of Wartime Alliances. *Journal of Strategic Studies*, 38(3), 383-409.
- Rosen, S. (1972). War, Power, and the Willingness to Suffer. En B. Russett (ed.), *Peace, War and Numbers* (pp.167-183). Beverly Hills: Sage.
- Rosenberg, E. (1982). *Spreading the American Dream*. New York: Hill and Wang.
- Rosenzweig, P. (2013). *Cyber Warfare: How Conflicts in Cyberspace are Challenging America and Changing the World*. Oxford: Praeger.
- Rousseau, J. (1762a). *El contrato social*. Ámsterdam: Marc-Michel Rey.
- Rousseau, J. (1762b). Emilio o de la educación. Ámsterdam: Marc-Michel Rey.
- Rousseau, J. (1924). *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*. Madrid: Calpe.
- Rummel, R. (1983). Libertarianism and Interstate Violence. *Journal of Conflict Resolution*, (27), 27-71.
- Sadan, E. (1997). *Empowerment and Community Planning: Theory and Practice of People-Focused Social Solutions*. Tel-Aviv: Hakibbutz Hameuchad Publishers.
- Sandler, T. (1993). The Economic Theory of Alliances: A Survey. *Journal of Conflict Resolution*, 37(3), 446-483.
- Schelling, T. (1966). *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Schmidt, B. (2004). Realism as Tragedy. *Review of International Studies*, 30(3), 427-41.
- Schmidt, B. (2007). Realism and Facets of Power in International Relations. En F. Berenskotter y M. Williams (eds.), *Power in World Politics*. London: Routledge.
- Semana (10 de febrero de 2018a). ¿Cuál Candidato Tiene Más Seguidores Falsos? *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/seguidores-falsos-de-los-candidatos/556738>
- Semana (2 de marzo de 2018b). El Mercado Negro de Seguidores Falsos. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/seguidores-falsos-en-campanas-politicas/555727>
- Shaw, M. (1976). *Group Dynamics: The Psychology of Small Group Behavior*. New York: McGraw-Hill.
- Shirky, C. (2008). *Here Comes Everybody: The Power of Organizing without Organizations*. New York: Penguin Press.
- Sick, G. (1998). Rethinking Dual Containment. *Survival Global Politics and Strategy*, 40(1), 5-32.
- Simon, H. (1953). Notes on the Observation and Measurement of Political Power. *Journal of Politics*, 15, 500-516.
- Simon, M. y Gartzke, E. (1996). Political System Similarity and the Choice of Allies: Do Democracies Flock Together, or Do Opposites Attract? *The Journal of Conflict Resolution*, 40(4), 617-635.

- Singer, D. (1963). Inter-Nation Influence: A Formal Model. *American Political Science Review*, 57, 420-430.
- Singer, D. (1966). Formal Alliances, 1815-1939: A Quantitative Description. *Journal of Peace Research*, 6(3), 257-282.
- Singer, D. y Small, M. (1969). Formal Alliances, 1816-1965: An Extension of the Basic Data. *Journal of Peace Research*, 6(3), 257-282.
- Singer, H. (1950). The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 40(2), 473-485.
- Siverson, R. y Emmons, J. (1991). Birds of a Feather: Democratic Political Systems and Alliance. *The Journal of Conflict Resolution*, 35(2), 285-306.
- Sklair, L. (1995). *Sociology of the Global System*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Smith, A. (1995). Alliance Formation and War. *International Studies Quarterly*, 39(4), 405-425.
- Snyder, G. (1997). *Alliance Politics*. New York: Cornell University Press.
- Snyder, R., Bruck, H. y Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Spykman, N. (1942) *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace y Co.
- Stam, A. (1996). *Win, Lose, or Draw: Domestic Politics and the Crucible of War*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- States 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steigerwald, D. (1994). *Wilsonian Idealism in America*. New York: Cornell University Press.
- Stouder, M. y Gallagher, S. (2013). Crafting Operational Counterintelligence Strategy: A Guide for Managers. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(3), 583-596.
- Strausz, R. y Possony, S. (1950). *International Relations*. New York: McGraw-Hill.
- Sullivan, M. (1995). *The Mechanism for Strategic Coercion. Denial or Second Order Change?* Alabama: Air University Press.
- Suzanne, N. (Abril de 2004). Smart Power. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2004-03-01/smart-power>
- Tellis, A. (2000). *Measuring National Power in the Postindustrial Age: Analyst's Handbook*. Santa Monica: RAND.
- Thies, W. (2003). Compellence Failure or Coercive Success? The Case of NATO and Yugoslavia. *Comparative Strategy*, 22(3), 243-267.
- Tocqueville, A. (1988). *Democracy in America*. New York: Harper Perennial.
- Tovar, J. (2014). El Idealismo Wilsoniano en la Política Exterior Estadounidense, ¿Una Doctrina Recurrente? *Revista Española de Ciencia Política*, 35, 137-160.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tucídides, (1986). *Historia de la guerra del peloponeso*. Barcelona: Orbis.
- Tzu, S. (2012). *El arte de la guerra*. Barcelona: Shambhala.
- Valdés, J. y Duarte, F. (2013). Del poder duro al poder inteligente: la nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de estados Unidos. *Revista Norteamérica*, 8(2), 41-69.
- Van Cleave, M. (2007). Strategic Counter Intelligence: What Is It and What Should We Do About It? *Studies in Intelligence*, 51(2), 24-49.

- Walker, M. y Ludwig, J. (16 de noviembre de 2017). The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence. *Foreign Affairs*. Recuperado de
- Walker, M., Ludwig, J., Cardenal, J., Kucharczyk, J., Mesežnikov, G. y Pleschová, G. (2017). *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*. Washington: National Endowment for Democracy.
- Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.
- Waltz, K. (1986). Reflection on Theory in International Politics: A Response to My Critics. En R. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics* (pp. 322-45). New York: Columbia University Press.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.
- Waltz, K. (1964). The Stability of a Bipolar World. *Daedalus*, 93(3), 881-909.
- Waltz, K. (1967). International Structure, National Force, and the Balance of World Power. *Journal of International Affairs*, 21, 215-31.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, K. (1990). Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, 44(1), 21-37.
- Waltz, K. (1988). International Politics and Foreign Policy. *International Organization*, 44(2), 275-316.
- Waltz, K. (1989). The Origins of War in Neorealist Theory. En R. Rotberg y T. Rabb (eds.), *The Origin and Prevention of Major Wars* (pp. 39-52). Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, M. (1977). *Just and Unjust Wars: A Moral Argument*. New York: Basic Books.
- Walzer, M. (2004). *Arguing About War*. New Haven: Yale University Press.
- Ward, H. (1987). Structural Power – a Contradiction in Terms? *Political Studies*, 35, 593-610.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.
- Weber, M. (1948). Class, Status and Party. En H. Gerth y C. Wright (eds.), *Essays from Max Weber*. London: Routledge.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Weitsman, P. (2004). *Dangerous Alliances: Proponents of Peace/Weapons of War*. Stanford: Stanford University Press.
- Weldes, J. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 2, 275-318.
- Weldes, J. (1999). *Constructing National Interests: The U. S. and Missiles in Cuba*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.
- Wendt, A. (1999). *A Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whaley, B. (1969). *Stratagem: Deception and Surprise in War*. Cambridge: MIT Center for International Studies.
- Wilson, E. (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 110-124.
- Wilson, W.T. (1972). The Papers of Woodrow Wilson. *The Journal of Southern History*, 38(2), 336-338.

# **DIMENSIONES JURÍDICAS INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD Y LA ESTRATEGIA DESDE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON COLOMBIA<sup>1</sup>**

5

Jaime Alfonso Cubides Cárdenas  
Ana Betty Cárdenas Herrera  
Juan David González Agudelo

## **1. Introducción**

El derecho internacional posmoderno parte de la disputa que se ha dado entre los idealistas kantianos y los realistas de la línea de Carl Schmitt. Disputa que en la actualidad gira en torno a si el derecho es el medio adecuado para hacer realidad sus objetivos, o si, por el contrario, el mejor medio es la política unilateral de una potencia o Estado (Habermas, 2003). Es decir, para comprender esto críticamente se deben considerar las dimensiones jurídicas internacionales de la seguridad y la estrategia desde las organizaciones internacionales, en especial en relación con Colombia.

Lo anterior, dado que los principales objetivos dentro de la esfera internacional de los Estados se han enmarcado en la defensa a la seguridad, la estabilidad, la consecución global de un núcleo intercultural, la democracia y los derechos humanos (Habermas, 2003). En otras palabras, todos los actores se rigen por unas reglas de juego que, a saber, son: ser por excelencia soberanos, control sobre sus límites, monopolio de la de violencia, capacidad de administrar justicia, reconocimiento internacional, capacidad para declarar la guerra, así como no hacer intervenciones en los asuntos internos de otros Estado (Habermas, 2003). Motivo por el cual, hoy se presentan sociedades caracterizadas por una alta actividad de ayuda

---

<sup>1</sup> Capítulo de libro que expone resultados de investigación del proyecto titulado “Perspectivas de Seguridad y Defensa en Escenarios de Paz y Pos-acuerdo en Colombia”, que forma parte de la línea de investigación “Desarrollo de procesos y sistemas de seguridad y defensa”, del Grupo de investigación en ciencias militares, reconocido y categorizado Tipo B por Colciencias y registrado con el código COL0082556, vinculado y financiado por la Escuela Militar de Cadetes “Gral. José María Córdova”. Investigación con colaboración de la Escuela Superior de Guerra.

humanitaria, capacidad de movilización con fundamento en la opinión pública y el poder de las emociones, con capacidad de establecer una comunicación en medio de la diversidad a través del reconocimiento de la diferencia, con fundamento en la cultura que se expresa en lenguas nacionales y literaturas (Habermas, 2003).

De cualquier modo, la secularización ve con desconfianza la política unida con el Estado, hecho por el cual la confianza en las organizaciones internacionales ha ocasionado que estas orienten unos lineamientos en cuanto seguridad y estrategia para los Estados, dado que la capacidad de dirección de estos se avizora con especulación frente a temas de seguridad, mercado, oferta, demanda y derechos humanos (Habermas, 2003). Por tanto, para evaluar críticamente el rol las organizaciones internacionales, así como sus dimensiones jurídicas internacionales en cuanto seguridad y estrategia, debemos advertir que Kant no alcanzó a percibir tres cuestiones importantes dentro de la realidad internacional, como lo son: la fuerza explosiva del nacionalismo, la superioridad de algunas civilizaciones y la imposibilidad de restringir el uso de la fuerza (Habermas, 2003).

Afirmación que se puede entender en relación con los postulados de Morgenthau, puesto que, en la política internacional, no son los méritos de las diferentes interpretaciones legales los que denotan poder, sino la distribución de este, por cuanto en una democracia es peligroso ser realista en materia interna y altamente idealista en política exterior. Por tanto, el equilibrio de poder que se halle en manos de la diplomacia debe buscar el método para preservar la paz y ofrecer una sociedad de Estados soberanos (Morgenthau, 1989). En definitiva, si el derecho internacional posmoderno quiere perdurar debe tomar como base el poder, puesto que este es una condición de la política y un criterio para su ejercicio en relación con la influencia, la autoridad, la persuasión, la disuasión, la inducción, la coacción, la compulsión y la fuerza, elementos diferenciados en la política que permiten imponer la voluntad en una relación social (Morgenthau, 1989).

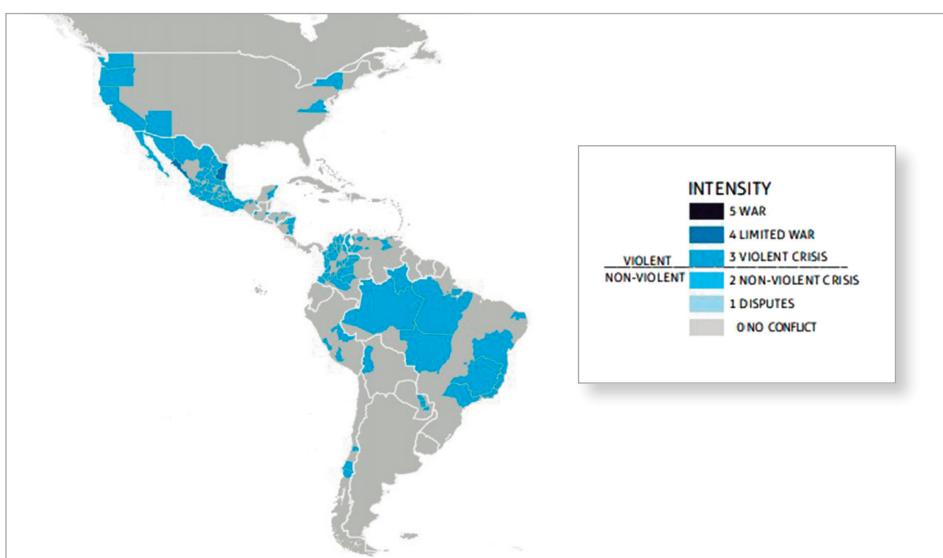
Todo lo anteriormente planteado lleva a afirmar que hoy los Estados no están perdiendo sus competencias, por el contrario, están maniobrando sus políticas con base en tomar en consideración las dimensiones jurídicas desde las organizaciones internacionales (Colombia es un ejemplo de ello). Puesto que, en el campo internacional, los Estados comparten su soberanía con agencias globales no estatales, donde hay entidades supranacionales y alianzas regionales que velan por lineamientos en seguridad, economía y derechos humanos, es decir, los nuevos canales del “gobernar que van más allá de los gobiernos”.

El presente escrito busca exponer, en primer lugar, el caso de América Latina como una integración indefinida, para lo cual se expone el contexto regional en

relación con los conflictos. En segundo lugar, analiza la historia, rol y vigencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como sus lineamientos en materia de seguridad. En tercer lugar, se ocupa del papel de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en cuanto a las políticas económicas en relación con el crecimiento y proyección estratégica. Finalmente, se hace una revisión entorno al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), conforme a los aportes del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

## 2. América Latina, una integración indefinida

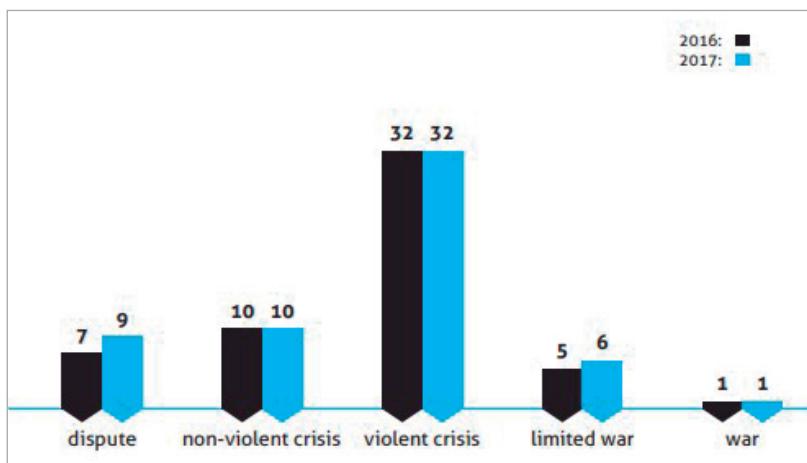
La formación de los Estados en América Latina así como su integración han estado guiadas por unas situaciones paradójicas. Por una parte, se suele afirmar que el conjunto de Estados latinoamericanos registra la menor tasa de conflictos internacionales entre los siglos XIX y XX, y, por otra, si bien estos Estados registran una baja belicosidad internacional, no dejan de manifestar ni de experimentar una altísima tasa de violencia interna, caracterizada por guerras civiles, prácticas de bandidaje, persistencia de formas de resistencia armada como guerrillas y actividades delincuenciales (Patiño, 2010, pp. 55-56). Para ilustrar lo anteriormente enunciado, la figura 1 muestra la intensidad de las guerras, violencia, crisis, disputas y no conflictos en América durante los más recientes períodos históricos.



**Figura 1.** Intensidad de los conflictos en América.

Fuente: tomado de Heidelberg Institute for International Conflict Research (2017).

Además, los países de la región se han caracterizado por una debilidad en política exterior y relaciones internacionales, pues desde el fin de la Primera Guerra Mundial, los países no se han nutrido de antiguas elaboraciones teóricas propias del derecho internacional y la diplomacia. Teorías que, pese a ser una construcción científica contemporánea, sustentan los análisis y apreciaciones que hoy facilitan la compresión de muchos de los fenómenos políticos, los cuales surgen dentro de los diferentes órdenes y sistemas hasta hoy conocidos. Tendencia que se puede confirmar y validar, puesto que entre los años 2016 y 2017 no se presentan amplias diferencias entre los conflictos históricos, tal como muestra la figura 2.



**Figura 2.** Comparación de conflictos en América 2016-2017.

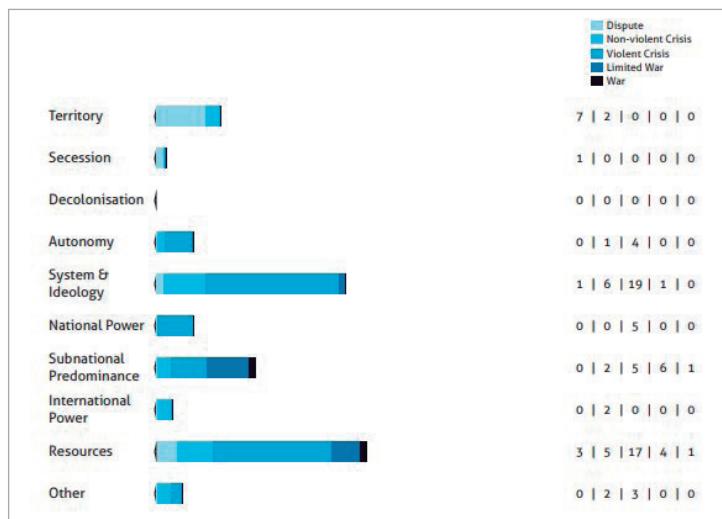
Fuente: tomado de Heidelberg Institute for International Conflict Research (2017).

Aunque en política en América Latina las tendencias son contradictorias, dado que, por un lado, existe una importante frontera entre un grupo de potencias nuevas o emergentes (como Brasil, Colombia, Perú), y otro frente conformado por países con altos índices de inestabilidad política y económica (como Argentina y Venezuela) (Cuervo Ceballos, 2018), o aquellos afectados por la pobreza o la inseguridad (como Bolivia y América Central) (María, 1993). Es decir, hay una integración no uniforme indefinida, pues a partir del 2011 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) nació como un órgano de concertación regional con vocación de convertirse en una organización internacional y competitiva de la Organización de Estados Americanos (oEA), en especial en temas de seguridad (Sau, 2010). Además de la Celac, surgen nuevas iniciativas de integración como la Alianza del Pacífico, creada por Chile, Colombia, Perú y México, para

avanzar en la integración comercial y coordinar en conjunto sus políticas frente a Asia y el Pacífico; algo muy positivo, porque reconfirma el compromiso con el comercio interregional e internacional (Foxley y Meller, 2014; González Martínez, Quintero Cordero y Ripoll De Castro, 2018).

Igualmente, se prevé que, en el próximo lustro, la región seguirá creciendo, principalmente Chile, Colombia, México y Perú (países con las tasas de crecimiento más elevadas), ya que hay una alta estabilidad macroeconómica que también se manifiesta en una inflación controlada. No obstante, ello está supeditado a una gran dependencia de las exportaciones de materias primas vinculadas a la demanda y la posibilidad de seguir avanzando en desarrollo tecnológico y científico. Ello, en parte, puede ser compensado por la creciente demanda que pueda surgir a mediano y largo plazo (Heredia, 2008). Además, el crecimiento económico y las nuevas políticas sociales facilitan la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Sin embargo, de cara al 2025, algunos pronósticos prevén la superación de la pobreza en la región, pero es claro que los altos niveles de violencia y el populismo contribuyen a estas divisiones. Si continúa la tendencia actual, la violencia que ha alcanzado cifras récord en El Salvador, Honduras, Guatemala y Venezuela, y que aflige a gran parte de México y Brasil, continuará afectando la gobernabilidad y mermando el crecimiento económico (Foxley y Meller, 2014).

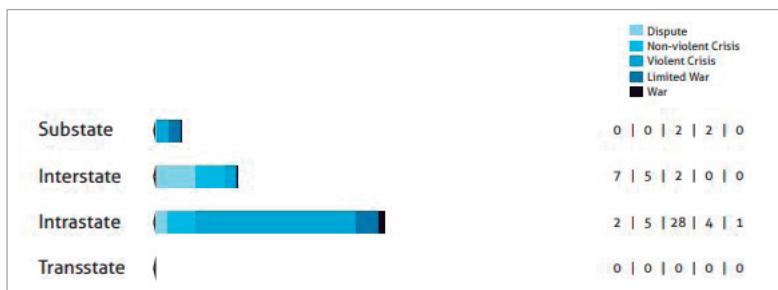
Finalmente, hay que señalar que la cooperación actualmente se está dando a tres velocidades: primera, relaciones especiales y horizontales con los socios estratégicos (Brasil y México); segunda, un diálogo privilegiado con las potencias medianas (Argentina, Chile, Colombia, Perú); y tercera, la tradicional cooperación norte-sur interregional con economías pequeñas o países de menor desarrollo (Bolivia y América Central) (Gratius, 2013). De lo anterior, se pueden destacar dos ejemplos: Alemania y Brasil, países que están aumentando sus vínculos económicos y políticos. A este respecto, y pese a las diferencias, es de esperar que la alianza bilateral se afiance, hecho que modificaría también el panorama de las relaciones europeo-latinoamericanas (Gratius, 2013). También China, competidor de la Unión Europea en el mercado latinoamericano, puede aumentar su injerencia con respecto a la negociación de un acuerdo de libre comercio con el Mercosur. Aunque la Unión Europea seguirá siendo un importante inversor y socio político, con una larga tradición, puesto que tiene prestigio en la región (Gratius, 2013). Lo anterior se explica porque la región se caracteriza por ser estable, ya que no hay grandes disputas por territorio, secesión, autonomía, poder nacional, poder internacional, recursos u otro tipo de disputas, tal como se evidencia en la figura 3.



**Figura 3.** Tipos de conflictos entre los Estados en América 2017.

Fuente: tomado de Heidelberger Institute for International Conflict Research (2017).

Debido a las dinámicas de los conflictos actuales, los retos y desafíos de los Estados, especialmente los de América Latina, solo pueden ser explicados apropiadamente cuando comprendemos la frecuencia de los conflictos entre los Estados en relación con el tipo de conflictos, pues, en la coyuntura actual, hay unas dinámicas que se encuentran encaminadas, principalmente, al desarrollo de enfoques comunes sobre la seguridad regional, debido a que la tasa de conflictos entre Estados es cero, de acuerdo con el histórico estudiado, tal como se puede apreciar en la figura 4.



**Figura 4.** Frecuencia de conflictos entre los Estados en América 2017.

Fuente: tomada de Heidelberger Institute for International Conflict Research (2017).

Finalmente, aunque el presente escrito, no pretende hacer un recorrido por las distintas organizaciones que se han creado en el continente americano (como Alalc, SELA, Aladi, SICA, Caricom, CAN, Mercosur, ALBA, Unasur, TLCAN, DR-CAFTA,

UE-LAC y la Comunidad Iberoamericana de Naciones), sí debe observarse que las nuevas amenazas que afectan la estabilidad y la paz en el continente hacen necesaria la cooperación hemisférica para combatir las diferentes actividades criminales que ponen en riesgo la estabilidad estatal (Americanos, 2003). Es decir, las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos para los Estados actuales, no son solo de carácter nacional, dado que el terrorismo, la delincuencia organizada, el problema de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, la exclusión social, los desastres naturales, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas o los ataques a la seguridad cibernetica son retos para una integración indefinida (Americanos, 2003).

En definitiva, debido a la deslegitimación de las diferentes instituciones políticas tradicionales y en obediencia a los nuevos patrones de cambio a nivel mundial, América Latina, actualmente, tiene una crisis de soberanía nacional y gobernabilidad. Esto requiere que en las sociedades posindustrializadas, al igual que en las economías emergentes, se implementen modelos de ‘flexiseguridad’, lo que implica incorporar los lineamientos de organizaciones internacionales.

### 3. Trato del Atlántico Norte

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o North Atlantic Treaty Organization (NATO) en inglés, es una de las organizaciones que nace en el marco de la posguerra, entre la Segunda Guerra Mundial y en el inicio de la Guerra Fría, y que aún sigue vigente. No obstante, para poder hablar de la Guerra Fría y de organizaciones como la OTAN es necesario hablar primero del acontecimiento histórico del que ambas se derivaron, para ello hay que remitirnos a uno de los eventos más importantes y catastróficos del siglo xx: la Segunda Guerra Mundial.

#### 3.1 La Segunda Guerra Mundial

La Segunda Guerra Mundial forjó el conflicto bélico más importante de la historia contemporánea, un enfrentamiento que tocó de manera directa e indirecta a casi todos los rincones del mundo, dejó más de 30 millones de muertos (SENA, 2007), países devastados, el uso de dos bombas nucleares y el campo minado para una tercera disputa que duró hasta finales del siglo xx. Si bien el tratado de Versalles supone el episodio de cierre de una primera fase bélica, se constituye también en el emblema de inconformidad y discordia que llevaría a la Segunda Guerra Mundial. Lo anterior porque en la década de los treinta la Alemania nazi, al mando de Adolf

Hitler, desató una expansión ideológica y militar en la que pretendía la conquista de un nuevo imperio sobre los territorios de la Unión Soviética y Europa. El Imperio japonés suponía también la conquista de nuevos espacios por la vía militar sobre el Pacífico y el este de Asia, y en Italia el fascismo impuesto por Benito Mussolini aplicaba un régimen de marcado nacionalismo, en oposición al liberalismo y el comunismo, a través de la vía militar y con la pretensión de una expansión sobre el mediterráneo (United States Holocaust Memorial Museum, 2018).

Es decir, la dinámica binaria antitética del comunismo-fascismo, así como la conquista de nuevos territorios, llevó a estas naciones a firmar, el 27 de septiembre de 1940, el pacto tripartito: Berlín-Roma-Tokio, más conocido como ‘el Eje’. Donde se reconoció la hegemonía alemana sobre la mayor parte del continente europeo, la hegemonía italiana sobre el mediterráneo y la hegemonía japonesa sobre Asia del Este y el Pacífico (United States Holocaust Memorial Museum, 2018). Hecho por el cual los opositores se embarcaron en una guerra que detonó en Europa el 1 de septiembre de 1939, con la invasión de Alemania a Polonia. Cabe resaltar que Alemania ya había adicionado a sus territorios a Austria y Checoslovaquia, sin embargo, Polonia había acordado su protección ante cualquier ataque con Francia y Gran Bretaña; Italia, por su parte, había invadido el sur de Francia para 1940 (United States Holocaust Memorial Museum, 2018).

En el caso de Asia la guerra se había detonado con anterioridad, cuando los nipones invadieron el territorio de Manchuria, al Norte China, en 1931. No obstante, el punto más álgido se alcanza cuando deciden bombardear territorios europeos y estadounidenses en el Pacífico, en 1941, entre ellos la base naval de Pearl Harbor en Hawái (United States Holocaust Memorial Museum, 2018). Los hechos históricos ilustrados, desencadenaron una respuesta militar estadounidense que ha sido, hasta el momento, el único ataque nuclear de la historia, ordenado por el presidente Harry S. Truman, donde fueron detonadas dos armas atómicas en territorio japonés en el año 1945: en Hiroshima la ‘Little boy’, el 6 de agosto, y en Nagasaki la ‘Fat man’, el 9 de agosto, las cuales dejaron una suma de muertos que es estima en más de 500 mil entre ambas (United States Holocaust Memorial Museum, 2018).

Según la Atomic Heritage Foundation, entre las muertes inmediatas a la detonación y las ocurridas en los meses posteriores por exposición a la radiación nuclear, la mayoría de ellas fueron civiles, aunque también murieron soldados y prisioneros de guerra. La guerra culminaría con la rendición de Japón el 15 de agosto de 1945, Alemania también se había rendido en el mes de mayo de ese mismo año y por su parte Italia había firmado una amnistía en 1943 (United States Holocaust Memorial Museum, 2018). De ahí que los catastróficos saldos del fin de

la guerra llevaran a las naciones participantes a conformar diferentes sociedades y pactos, unos en aras de evitar nuevos enfrentamientos y otros con el fin de reforzar los lazos en caso de nuevos conflictos. Es por ello que hacia finales de 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) nace oficialmente con la firma de la carta que lleva el mismo nombre, en ella las naciones firmantes acuerdan diversos aspectos, pero principalmente, como lo especifica el primer apartado del primer artículo de la misma,

mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz. (ONU, 1945, art 1)

La carta fue firmada por 50 países, entre ellos los principales implicados en la Segunda Guerra Mundial. Después de esto, el mundo quedaría dividido en dos grandes bloques políticos y económicos. Además, en este lapso de la posguerra, nacen nuevos tratados y alianzas para defender los pactos ya existentes y los intereses propios de cada bando: de un lado el bloque occidental, cuya máxima expresión es el capitalismo, y de otro lado el bloque comunista, que reafirma los vínculos ya existentes con otras naciones comunistas del este europeo, para la defensa ante cualquier amenaza. En este contexto de polarización político-económico nace la OTAN y el Pacto de Varsovia, organizaciones que, se podría afirmar, son las que dan inicio a la Guerra Fría.

### 3.2 La Guerra Fría

La Guerra Fría como enfrentamiento ideológico, político, militar, económico, científico y cultural duró hasta la caída del Muro de Berlín, a finales de la década de los ochenta, y se prolongó otro tanto hasta la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a principios de los noventa. Este periodo se caracterizó por la tensión basada en el advenimiento de una posible guerra nuclear, además se llevó a cabo en zonas de interés para ambos bloques, especialmente en Asia, el Caribe y Latinoamérica. Donde los comunistas promovían y financiaban gobiernos de su misma índole y el bloque capitalista se dedicaba a promover golpes de Estado y la desestabilización económica y política. Entiéndase esta contienda como un enfrentamiento no directo, pero que evidencia interés en los territorios (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España, 2018).

En otras palabras, a pesar de que la URSS había salido de la Segunda Guerra Mundial como una de las superpotencias, junto con Estados Unidos, la estabilidad de la zona europea del Este era débil. Motivo por el cual la dirigencia rusa se ve compelida a crear su propia alianza, el “Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua” o Pacto de Varsovia, que se establece en el marco de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y se firma el 14 de marzo de 1955 en la ciudad polaca que le otorga el nombre. Los firmantes fueron los ocho gobiernos comunistas de la zona en cabeza de la Unión Soviética, Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España, 2018). En respuesta fue formulada la OTAN como un tratado de defensa militar frente a los miedos que producía y generaba la posibilidad de una revolución socialista, ello debido a la expansión que estaba generando el Estado soviético después de la Segunda Guerra Mundial (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España, 2018).

### **3.3 Origen y perfeccionamiento de la OTAN**

En esta línea de argumentación, los orígenes de la OTAN la dan dos tratados, el primero fue el firmado entre Francia y Gran Bretaña el 14 de marzo de 1957, que tiene como nombre Dunkerque, y el segundo acordado en Benelux, entre Gran Bretaña y Francia el 17 de marzo de 1948, los cuales representan un acuerdo de defensa y mutua asistencia. Adicionalmente, en 1949 se firma el tratado de Washington el 4 de abril, que da vida a la OTAN amparado en el artículo 51 (capítulo VII) de la Carta de Naciones Unidas el cual establece que:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. (ONU, 1945, art. 51)

Acuerdo que fue reafirmado por diez naciones emplazadas en su mayoría a ambos lados del Atlántico. Del norte de América: Canadá y los Estados Unidos de América. De Europa: Bélgica, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Además de pactarse la cooperación mutua para la defensa ante cualquier ataque, las naciones firmantes o sus colonias

crearon un bloque que reconoció la supremacía de Estados Unidos y su liderato en los asuntos tanto económicos como bélicos (North Atlantic Treaty Organization, 2016). De cualquier modo, para la década del cincuenta se adhieren al tratado, Grecia y Turquía en 1952, la República Federal Alemana en el 1955, y posteriormente España en 1982. A la estructura se unirán posteriormente otros países, incluidos antiguos miembros del Pacto de Varsovia, en la actualidad el tratado lo conforman 29 naciones (North Atlantic Treaty Organization, 2016). Para los fines del presente escrito, la OTAN ha tenido que mutar con el tiempo, por ello las diferentes contingencias históricas que lo atraviesan hacen que la organización comprenda en la actualidad una estructura tanto civil como militar, así como una red de organizaciones y agencias.

La primera fase de la estrategia tenía que ver con el periodo de inicio de la Guerra Fría, donde su labor consistía en alcanzar la paridad de la respuesta bélica a través de una carrera armamentística nuclear conocida como “Respuesta Masiva”, cuya industria sería otro factor de beneficio para Estados Unidos, dicha estrategia preveía confrontaciones directas de exterminio total (North Atlantic Treaty Organization, 2016). No obstante, esta maniobra se mantendría solo hasta 1967, año en el que adopta la estrategia de “Respuesta Flexible”, ante la idea de la confrontación radical en la que el planeta desaparecería, por lo cual se comenzó a pensar en respuestas más ajustadas al tipo de confrontación, que permitieran una mejor gestión de las etapas y escalamientos del conflicto, lo que dejaba la repuesta nuclear como la última opción en la confrontación (North Atlantic Treaty Organization, 2016).

Una segunda fase se da en 1991, tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, porque la organización pierde la que era su base, pero curiosamente en noviembre del mismo año, en Roma, es aprobado un nuevo concepto estratégico no solo para mantener a flote la organización, sino para reforzarla. Este hecho se da en cabeza del presidente estadounidense George W. Bush, quien establece un nuevo discurso político sobre la operación de la organización y plantea cambios como

una menor dependencia respecto a las armas nucleares, y grandes cambios en las fuerzas militares integradas de la Alianza: reducciones sustanciales en su tamaño y grado de alerta, mejoras de su movilidad, flexibilidad y adaptabilidad a las diferentes contingencias y un mayor uso de formaciones multinacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España, 2018).

Sumado a lo anterior, se establecen otros enemigos en cabeza de las exrepúblicas soviéticas y la naciente amenaza en el Oriente Medio y los conflictos del Mediterráneo y los Balcanes (Gallardo, 2015). En consecuencia, se admite una modificación al

artículo 5 del protocolo inicial, lo que permitirá realizar operaciones fuera de los territorios inicialmente delimitados en relación con el artículo 51 de la carta de la ONU.

Por lo tanto, luego de las transformaciones en la segunda gran fase de la organización, esta se vio envuelta en numerosas misiones y operaciones militares, como ejemplos se encuentran, en primer lugar, las misiones internacionales y operaciones militares de Guerra Fría (1949-1990), entre ellas: Operación Anchor Guard 1991, Operación Ace Guard 1991 y Operación Agile Genie 1992 (Torrijos y Abella, 2017). En segundo lugar, las misiones internacionales y operaciones posguerra fría terminadas (siglo XXI), entre estas: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), OTAN en Bosnia y Herzegovina, OTAN en la República Yugoslava de Macedonia, segunda guerra del Golfo, protección de eventos públicos, huracán Katrina, asistencia tras el terremoto de Pakistán, asistencia a la Unión Africana en Darfur, operaciones contra la piratería en el golfo de Adén y el Cuerno de África (Torrijos y Abella, 2017). Y, en tercer lugar, las misiones internacionales y operaciones vigentes en el siglo XXI, como: OTAN en Afganistán en 2015, OTAN en Kosovo, monitoreo del mar Mediterráneo, apoyo a la Unión Africana, misiones de vigilancia aérea (Torrijos y Abella, 2017).

Cabe resaltar que, según información oficial, la organización no realizó ninguna misión en el periodo entre 1949 y el inicio de los noventas, así, una de las primeras misiones fue la intervención en la guerra de los Balcanes (North Atlantic Treaty Organization, 2016).

La OTAN debe lidiar con tensiones internas constantes entre los intereses políticos, económicos y sociales, ya que su capacidad va desde la vigilancia aérea, defensa contra misiles balísticos, preparación civil, lucha contra el terrorismo, ciberdefensa, guerra electrónica, atención médica, hasta armas de destrucción masiva. En otras palabras, los miembros que componen el tratado siempre están ante la inminente amenaza, hecho que obliga a dinamizar no solo su capacidad operacional, sino a incluir los nuevos desafíos en materia de seguridad en los que se pueden destacar tópicos como investigación, energía, ciencia y temas de género (Sepúlveda Soto y Rivas Pardo, 2017).

Es así como en pleno siglo XXI, no se puede desconocer que, frente a una constante amenaza de ataques nucleares por las tensiones políticas, las operaciones en el mantenimiento de la paz incorporadas a la OTAN, por medio de misiones internacionales de naturaleza militar, seguirá teniendo más vigencia e injerencia que en su primer medio siglo de existencia (Hurtado Granada, 2017). A modo de ejemplo, la figura 5 muestra el resumen de los tipos de operaciones de mantenimiento de la paz vigentes actualmente.

| Tipo   | Acción   | Actores   | Ejemplos   |
|--|--|---|--|
| Primera Generación:<br>Mantenimiento de la paz tradicional | Observación y monitoreo<br>Separación de fuerzas de combate<br>Uso limitado de la fuerza   | Personal militar exclusivamente bajo el mandato de la ONU                 | Primer Fondo de Emergencia de ONU, Canal de Suez (UNEF I), 1956-1967<br>Fuerza de mantenimiento de la paz de ONU en Chipre (UNFICYP), 1964 a la fecha<br>Fuerza de ONU de observación de la separación, Altos del Golán (FNUOS/UNDOF), 1974 a la fecha |
| Segunda Generación:<br>Mantenimiento de la paz complejo    | Asistencia humanitaria<br>Construcción institucional<br>Promoción de los partidos políticos<br>Protección de los derechos humanos<br>Apoyo a elecciones democráticas | Personal militar y civil de ONU + Organizaciones no gubernamentales (ONG) | Grupo de ONU de asistencia a la transición, Namibia (UNTAG), 1989-1990<br>Misión de observación de ONU en El Salvador (ONUSAL), 1991-1995<br>Autoridad de transición de ONU en Camboya (UNTAC), 1992-1995  |
| Tercera Generación:<br>Imposición de la paz*               | Uso de fuerzas de aire, mar y tierra para restablecer la paz<br>Creación de refugios seguros<br>Asistencia humanitaria   | Personal militar y civil de ONU + ONG                                     | Fuerza de Protección de ONU, exYugoslavia (UNPROFOR), 1992-1995<br>Misión de ONU en la Rep. Democrática del Congo (MONUC), 1999-2010<br>Misión de ONU de apoyo a Timor Oriental (UNMISET), 2002-2005   |

**Figura 5.** Operaciones de mantenimiento de la paz.

Fuente: tomada de Peace Operations Training Institute.

### 3.4 Lineamientos estratégicos en seguridad para Colombia

El Ejército de Colombia concentra todo su poder, accionar y filosofía en una fuerza totalmente contrainsurgente, sin embargo, durante los últimos años el Ejército adquirió una capacidad de combate que pocos ejércitos en el mundo tienen, y que quizás muchos quisieran tener en este tipo de conflictos (Rojas, 2017).

Por lo anterior, con el propósito de seguir consolidando un proceso de modernización en el interior del Ministerio de Defensa, surgió la necesidad de replantear la estrategia con la cual se pudiera combatir estos grupos al margen de la ley, lo que llevó a la creación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación, llamado CRE-I, en el cual se diseñó la estrategia del plan “Espada de Honor”, para lograr la derrota final de los grupos narcoterroristas con un trabajo coordinado, conjunto e interagencial, que ha cumplido la mayoría de los objetivos trazados y que, por lo tanto, fue efectivo para el Estado colombiano (Rojas, 2017; Fernandez-Osorio, Cufíño-Gutierrez, Gomez-Diaz y Tovar-Cabrera, 2018).

Esta reingeniería institucional abrió paso a una mejora en los procesos realizados en el interior del Ejército, con miras al desarrollo de capacidades que respondieran a los nuevos retos y amenazas que se vislumbran en un mundo cada vez

más globalizado. Un concepto operacional que evolucionó desde los postulados operacionales de la Batalla Aeroterrestre (1986), Operaciones de Dimensión Total (1993), Operaciones del Espectro Total (2008) y Operaciones Terrestres Unificadas (2012), dimensión estratégica necesaria que emplean en la actualidad los ejércitos alineados con la doctrina OTAN (Rojas, 2017; Fernandez-Osorio, 2017).

En este sentido, la doctrina que determina el empleo operacional se construyó dentro del marco de un orden jurídico integrado por normas, nacionales e internacionales (Ley de seguridad y defensa) que regulan el empleo de los medios y los métodos de combate, con el fin de cumplir los objetivos militares propuestos, con total apego a dichas normas (Rojas, 2017).

En este contexto, las misiones internacionales de naturaleza militar establecen algunas posibles ventajas, como lo explican Torrijos y Abella (2017), entre las cuales se pueden destacar, en primer lugar, la continuidad de la proyección del poder militar como instrumento de la política exterior colombiana. Es decir, una eventual participación en algunas misiones internacionales de la OTAN constituiría un elemento de apoyo a la estrategia diplomática, por cuanto se buscan alianzas y acercamientos internacionales para posicionar a Colombia como un líder en temas de la defensa y la seguridad, primero en el ámbito hemisférico y posteriormente en el global (Torrijos y Abella, 2017).

En segundo lugar, la posibilidad de cerrar brechas de capacidad operativa en el nivel de una alianza militar intergubernamental única en el mundo, esto en cuanto un acercamiento más estrecho de tipo militar y logístico a la OTAN, lo que puede tener dos efectos deseables y positivos en la fuerza pública:

primero, lleva a las autoridades estatales a repensar obligatoriamente la estructura de sus Fuerzas Armadas como producto de las exigencias de operar en el marco de la OTAN. Segundo, como consecuencia de lo primero y en la búsqueda de aproximarse a las necesidades y expectativas de la Organización, los gobiernos son más proclives a emprender programas importantes de modernización del brazo militar estatal, lo cual puede venir acompañado de medidas para aumentar la transparencia y el control civil del ejército, así como para actualizar equipos y lineamientos estratégicos, entre otras cosas (Torrijos y Abella, 2017, pp. 66).

En último lugar, la formación de capacidades desde el contacto con las experiencias militares más profesionales a nivel global, esto implica tomar el conocimiento como el resultado de una adaptación activa del organismo humano a su entorno, donde se reconoce la importancia de la formación de capacidades y saberes a partir del contacto con experiencias ajenas a su propia realidad y entorno (Torrijos y Abella, 2017). Por lo tanto, los acercamientos del Estado colombiano a la Alianza Atlántica han sido siempre llevados a cabo de manera estratégica y acertada, a pesar

de que estas ‘relaciones’ datan de 2010. Al respecto, se logró identificar una suerte de línea de tiempo de tres etapas: una exploratoria, que inicia en 2006 y en la cual se contempló la posibilidad de que Colombia se convirtiera en socia de la OTAN bajo la categoría “miembro extra” o aliado “extra-OTAN”, en el marco de un plan por conseguir un grupo de países latinoamericanos “amigos” de la Organización (Torrijos y Abella, 2017). La siguiente etapa, entre 2012 y 2013, fue de desarrollo sustancial y su producto fue la elaboración y firma provisional de un primer acuerdo con la OTAN, el cual consiste en un Convenio de Cooperación e Intercambio de Información. Cabe agregar que se trató del primer memorando de esta naturaleza que la Organización suscribió con un país latinoamericano (Torrijos y Abella, 2017). Finalmente, la tercera etapa, denominada fase residual, comprendió dos cuestiones: la finalización del trámite interno legal del Tratado Colombia-OTAN y la reflexión y las impresiones que deja este acercamiento aún no terminado (Torrijos y Abella, 2017).

## 4. Organización Mundial del Comercio (OMC)

La globalización financiera se puede entender como la transformación de los sistemas financieros y su relación con el cambio de régimen de crecimiento de los países de capitalismo avanzado. El mejor ejemplo de ello es el papel que cumple la Organización Mundial del Comercio (OMC) la cual se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones. Donde su principal función es velar por que el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible.

### 4.1 Tratar las diferencias de forma constructiva

Debido a la expansión del comercio, las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la globalización, el mundo hoy avanza tan rápido que se podrían dar o crear desacuerdos, aunque ello resulta muy incierto, porque, en la medida en que se avanza tecnológicamente y comercialmente, los Estados actuales pueden acudir a la gran diversidad de organismos de carácter internacional para resolver por medio del consenso sus diferencias.

Sin embargo, para facilitar esto, deben estar regidos por un reglamento y normas que posibiliten el adecuado comercio; con ello se pretende alcanzar, básicamente, una solución de forma constructiva y armoniosa, que disminuya las tensiones y evidencie la cooperación y el interés de ayuda entre países, pues esta es

la intensión de la OMC, como mecanismo de solución y mediador para la diversidad de conflictos que puedan presentarse.

Como ejemplo, cuando un *collapsed state* (Chevallier, 2011, p. 100), puede afectar el comercio, a causa de dos factores, principalmente: el primer factor como consecuencia de la falta de innovación; la cual implica, falta de desarrollo de nuevas soluciones a problemas viejos (Acemuglu y Robinson, 2012). En este sentido, la innovación es acumulativa e implica innovar a partir de innovaciones previas, como en el caso de la invención de la máquina de vapor que partió del presupuesto de tecnologías preexistentes (Acemuglu y Robinson, 2012). El segundo factor debido a las instituciones extractivas, instituciones que forman parte del ámbito económico o político. Pero hay que diferenciar dos cuestiones: la primera es que las instituciones políticas estipulan quién tiene el poder en la sociedad y determinan para qué fines pueden utilizarse (Acemuglu y Robinson, 2012); por ende, las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio del poder (Acemuglu y Robinson, 2012). El caso contrario se daría desde el punto de vista económico, ya que estas instituciones implican la extracción de recursos de un subconjunto de la sociedad para proporcionar beneficios a un subconjunto distinto, el de una élite (Acemuglu y Robinson, 2012). Generalmente ambas instituciones restringen el desarrollo económico al limitar el comercio (Acemuglu y Robinson, 2012).

#### **4.2 Un sistema basado en normas y no en el poder**

La imposibilidad de igualdad frente a todos es algo muy complejo, pero la organización sí da espacios y logra hacer oír la voz de pequeños países que son invisibilizados por los más grandes; además, les brinda garantías en los acuerdos y procedimientos que desarrollan, sin importar que sean ricos o pobres, lo que facilita realizar alianzas y compartir recursos al aprovechar las oportunidades con fundamento en la no discriminación y concertar acuerdos donde se incorporen ventajas para quienes tienen menos competitividad; con ello se logra consolidar una visión en los gobernantes y las sociedades en materia de las políticas comerciales actuales a nivel mundial. Esto es lo que conocemos como: *rule-making, monitoring, dispute resolution y reinventing government* (Chevallier, 2011, p. 109). Estos cuatro conceptos están ampliamente relacionados, porque a partir de su adecuada integración dentro de un Estado se generan instituciones inclusivas, pero debe fijarse la distinción de inclusividad en las instituciones políticas y económicas.

Dado que las instituciones políticas inclusivas confieren poder a amplios sectores de la sociedad, eliminan instituciones económicas que expropián recursos

a la mayoría o levantan barreras que limitan el normal funcionamiento de los mercados que solo benefician a un número reducido de personas (Acemuglu y Robinson, 2012). Las instituciones económicas inclusivas, por el contrario, se forjan sobre bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas, de manera que tienden a reducir los beneficios de los que pueden disfrutar las élites enfrentándose a la competencia de mercado y limitadas por los contratos y los derechos de propiedad del resto de la sociedad (Acemuglu y Robinson, 2012). Ambos tipos de instituciones fomentan el desarrollo económico, de una nación.

Esto posibilita modelos de ‘economía dual’; este paradigma fue propuesto en 1955 por Sir Arthur Lewis, quien sostenía que los países subdesarrollados están divididos en un sector moderno y uno tradicional. El sector moderno corresponde a la parte más desarrollada de la economía y se asocia con la vida urbana, la industria moderna y el uso de tecnologías avanzadas. El sector tradicional se asocia con la vida rural, la agricultura y las tecnologías atrasadas (Acemuglu y Robinson, 2012). Este modelo de economía dual lo representan países como Sudáfrica o Colombia, entre otros.

Finalmente, como consecuencia de estos procesos, aparece el círculo virtuoso, que hace referencia a un proceso de “retroalimentación positiva” que protege a las instituciones políticas y económicas inclusivas de verse menoscabadas (Acemuglu y Robinson, 2012). Surge de las instituciones políticas inclusivas, las cuales favorecen el terreno en el que germinan instituciones económicas también inclusivas (Acemuglu y Robinson, 2012). Es el caso de la Inglaterra posterior a la Revolución gloriosa, en la que instituciones políticas llamadas a proteger el Estado de derecho y los derechos de propiedad permitieron la inclusión de más personas en el modelo económico, todo ello fue posible gracias a los incentivos, lo que luego se tradujo en una ampliación en la representación política.

### 4.3 ¿Mayor libertad de comercio?

La libertad económica permite a las personas adquirir alimentos, servicios, textiles, transporte y alimentos, lo que se da a menores costos (objetivo sobre el cual está estructurada la OMC), busca además la eliminación de obstáculos para reducir valores en importaciones y ayudar así a la reducción del gasto de cada persona. Es decir, se pretende que los países aumenten sus exportaciones con menores costos en aranceles y que ingresen importaciones sin restricciones, lo que genera ganancia para los empresarios e incentiva a los inversionistas a mirar a estos países como objetivos de posible y futuro desarrollo, esto permite crear nuevos mercados al explotar sus potenciales recursos de manera eficiente y adecuada, en busca de que cada país

gane en su campo de competitividad, de modo que se logre eliminar obstáculos para dar beneficio a la mayor cantidad de países en las diversas regiones del mundo.

No obstante, los *rogue states* y los *failing states* (Chevallier, 2011, p. 69), hacen uso de los incentivos económicos de la OMC, los cuales consisten en que las instituciones económicas inclusivas dan forma a los incentivos económicos: incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar, adoptar nuevas tecnologías (Acemuglu y Robinson, 2012). Por tales motivos, las instituciones políticas dependen de los incentivos y estos determinan el éxito o el fracaso de un país (Acemuglu y Robinson, 2012). En otras palabras, muchos de los *rogue states* y los *failing states*, a lo largo de la historia, han hecho uso del concepto ‘destrucción creativa’, acuñado por Joseph Shumpeter, que implica sustituir lo viejo por lo nuevo. Regla que, por lo general, se da en los sectores nuevos que atraen recursos y los destinan a los viejos para mejorar en competitividad, pues las empresas nuevas quitan del negocio a las ya establecidas, lo que hace que las máquinas existentes queden obsoletas (Acemuglu y Robinson, 2012). Por dichos motivos, el crecimiento económico está necesariamente ligado a las tensiones y la desestabilización o mal conocida ‘destrucción creativa’ generalizada, máxime cuando se da mayor libertad de comercio (Acemuglu y Robinson, 2012).

Sin embargo, hay excepciones a la regla, puede existir crecimiento económico, como es el caso de la unión soviética cuya economía creció rápidamente, pero no pudo hacerse de forma sostenida por la falta de incentivos a la innovación y la resistencia de algunas élites (Acemuglu y Robinson, 2012). Todo ello se debió a la oposición a la destrucción creativa, la cual no es solo económica, sino política y que, en muchas ocasiones, surge de la libertad de comercio (Acemuglu y Robinson, 2012). Pues la destrucción creativa redistribuye la renta y la riqueza, así como el poder político (Acemuglu y Robinson, 2012).

#### 4.4 Más y mejores posibilidades de elección

En actualidad, gracias a las importaciones de los diversos mercados del mundo, se nos permite encontrar todo tipo de prendas, lo que nos brinda más posibilidades de elección, al igual que incontables cantidades de productos de diversas regiones del mundo. De este modo, los productos locales pueden ser visibilizados de manera internacional, lo que permite el desarrollo y el aumento de las exportaciones, con ello se consiguen ingresos lucrativos tanto para países como para empresarios y se agrega valor a la mano de obra. Algunos neoestructuralistas como Zygmunt (2010) han manifestado que en la actualidad todos como seres humanos somos culpables,

dado que tenemos más y mejores posibilidades, donde el yo, como sujeto, es quien más responsabilidad tiene ante los demás.

Lo anterior, puntualmente, porque los *global leaders* (Chevallier, 2011, p. 59), como los banqueros, se han desvinculado de su responsabilidad, pues en la actualidad más y mejores posibilidades de elección se encuentran en un círculo vicioso, lo que implica un proceso de “retroalimentación negativa” (Acemuglu y Robinson, 2012). Este nexo se da entre instituciones políticas extractivas e instituciones económicas extractivas, donde las primeras generan el caldo de cultivo para las segundas, y viceversa (Acemuglu y Robinson, 2012). Es por esta razón que las instituciones políticas extractivas no proporcionan control contra los abusos de poder (Acemuglu y Robinson, 2012). Es el caso de Uzbekistán, en donde el poder político ostentado por Islam Karimov y su descendencia sirve como sustento para las instituciones económicas extractivas, vinculadas principalmente a los recursos del algodón.

#### **4.5 Lineamientos estratégicos en economía para Colombia**

La formación del Estado en Colombia, en palabras de Fernando López-Alves (2003), puede interpretarse como un largo proceso contrarrevolucionario, pues constantemente se dieron cambios radicales y rápidos. Estos cambios se pueden ver reflejados en las constituciones, donde se puede destacar la Constitución del Estado de la Nueva Granada, la Constitución de la República de la Nueva Granada, la Constitución Liberal, la Constitución de la Confederación Granadina, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia y la Constitución Política de la República de Colombia (vigente hasta 1991).

Hechos históricos que ayudaron acentuar la institucionalización, más no la economía, puesto que la historia reciente de Colombia (siglos XIX y XX) ha estado marcada por tres grandes períodos: 1) la violencia partidista (1920-1958), donde surgieron organizaciones de autodefensa lideradas por líderes populares, 2) la aparición de las guerrillas de carácter ‘revolucionario’ (1960-1980), quienes en el marco de la Guerra Fría establecieron como objetivo violencia para acceder al poder político, y 3) el impacto del narcotráfico (1990 en adelante) donde se dan asociaciones entre guerrillas o autodefensas y demás actores públicos o privados. Es decir, no ha existido uniformidad en cuanto lineamientos estratégicos para la economía en Colombia, si se toma en consideración el rol de organizaciones internacionales; quizás una explicación acertada es que el Estado colombiano ha vivido desde sus inicios una verdadera fragmentación, como señalan Carlos Alberto Patiño, Marco Palacios y Frank Safford.

De ahí que el fraccionamiento en Colombia se puede ver reflejado en la primacía de las regiones sobre la autoridad central y el comercio como un factor poco unificador, pues cada región generaba un circuito comercial propio, lo que impidió un mercado nacional, y dada la multiplicidad de instituciones burocráticas el Estado se limitó a la posibilidad de expandir otros servicios (Patiño, 2010). Adicionalmente, los partidos políticos fueron los artífices de la organización política en Colombia, dado su papel predominante en la lucha armada y la acción colectiva, que fueron los motores para el crecimiento de la economía regional. La mejor muestra de ello es que en gran parte de la historia nacional los presidentes de Colombia provenían de las provincias, lo que contribuía a la cohesión de los partidos políticos y a la economía regional, más no a la nacional (López-Alves, 2003).

## 5. Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

La Convención Americana de Derechos Humanos no establece un catálogo de casos o circunstancias en los que una muerte producto del uso de la fuerza pueda considerarse justificada, por absolutamente necesaria según las circunstancias del caso concreto. A pesar de la existencia de instrumentos internacionales como los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el Código de conducta para estos. En este sentido, el SIDH ha establecido el cumplimiento de ciertas medidas con respecto al debido modo de actuar en caso de que resulte imperioso el uso de la fuerza, en especial tomando en consideración el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

### 5.1 Lineamientos en Derecho Internacional Humanitario para Colombia desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Un hito importante es el caso 11.142 (Colombia), informe 26/97 aprobado el 30 de septiembre de 1997. Este es un caso conocido popularmente como ‘el caso de la leche’. Este informe tiene varios párrafos relevantes en materia de DIH tanto para el SIDH como para Colombia, uno contundente es el párrafo 131, el cual indicó:

Las disposiciones no suspendibles del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, rigen la conducta respecto a las hostilidades, vinculando tanto al Estado como a los grupos armados disidentes, en todos los conflictos armados internos. Colombia ratificó los Convenios de Ginebra el 8 de noviembre de 1961. En mayo de 1995, se adhirió a las disposiciones del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra.

En este mismo sentido, también se precisa indicar otros literales, como el 140, 142, 167 a 178, los cuales demostraron que la protección del DIH está reconocida en el régimen jurídico colombiano. En especial, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 214 numeral 2º, señala que: “en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”, lineamiento que es estratégico en seguridad para la conducción de las hostilidades, pues

las operaciones militares deben siempre conducirse dentro de las regulaciones y prohibiciones impuestas por la aplicación de las reglas del Derecho internacional humanitario. La primera de estas reglas es que un herido y/o combatiente capturado debe ser tratado humanamente. Esta regla reconoce que cuando algunos combatientes han cesado su participación en las hostilidades y no representan más una amenaza o un daño inmediato para el adversario, no califican más como legítimos blancos militares. (párr. 140)

Otro caso significativo es el informe de Colombia sobre la situación de derechos humanos del año de 1999. Estamos hablando de un informe de unas 450 página, en el que se abarcan múltiples temas, su capítulo IV, por ejemplo, trata sobre la violencia y la violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. De este informe se puede resaltar que, de acuerdo con la Constitución colombiana, la Policía Nacional está formalmente subordinada al Ministerio de Defensa y, conjuntamente con las Fuerzas Militares, constituyen la Fuerza Pública del país. Esta estructura institucional, por sí misma, no viola ninguna norma del DIH (CIDH, 1999, párr. 64).

El informe también define el concepto de ‘ataque indiscriminado’, puesto que, frente a cualquier duda concerniente a la protección de personas en hostilidades, el núcleo esencial de los principios y preceptos básicos que regulan los medios y métodos de guerra deben velar por la protección de personas civiles en las hostilidades, la protección de bienes civiles (en especial propiedad cultural). Es decir, la protección a todas aquellas personas que no son, o ya no son, parte de las hostilidades, así como prohibiciones sobre medios de guerra proscritos en conflictos armados en la conducción de las hostilidades conforme a la costumbre y leyes de guerra (CIDH, 1999, párr. 74; Imbeault, 2018).

Finalmente, se puede citar el informe 112/10, Petición Interestatal PI-02 Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador versus Colombia. Este es un caso de Estado contra Estado, quizás, lo novedoso es que no es muy típico que los Estados denuncien a los Estados en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Lo anterior, dado que los Estados normalmente resuelven sus conflictos de manera directa, más en la vía diplomática, por lo que rara vez acuden a estas

instancias. Ejemplo de ello es que hasta la fecha solo dos denuncias han tenido lugar ante el SIDH. La primera denuncia la hizo Nicaragua contra Costa Rica, por un caso de una situación de migrantes, caso que no fue admitido. La segunda denuncia fue la que hizo Ecuador contra Colombia, por la famosa ‘Operación Fénix’ u ‘Operación angostura’, hechos que ocurrieron el 1 de marzo de 2008, episodio en el cual ocurrió un bombardeo y murió Raúl Reyes.

De la petición cabe señalar que el señor Franklin Guillermo Aisalla Molina era ecuatoriano, así que un punto que alega el Estado ecuatoriano es que esta persona fue ejecutada extrajudicialmente. Para este caso, el Estado ecuatoriano propone, que de acuerdo al derecho internacional que:

las únicas dos excepciones posibles a la regla que establece la territorialidad de la jurisdicción se refieren a operaciones militares o actos de agentes diplomáticos o consulares en territorio de otro Estado; que para que se considere que un Estado ha ejercido su jurisdicción de manera extraterritorial por operación militar en el exterior, se debe demostrar que existió una ocupación militar o que el Estado que despliega la operación ejerció control sobre el territorio del otro Estado. (párr. 81)

La denuncia resulta muy interesante en el análisis de competencia que hace la CIDH, porque hay unos muy buenos párrafos dedicados al DIH y más porque en este caso hablan mucho del núcleo común entre Derechos Humanos y DIH, también se destaca que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y los Convenios de Ginebra comparten un núcleo común de derecho, pues ambos buscan proteger derechos como la vida, la integridad y la dignidad humana.

## **5.2 Lineamientos en Derecho Internacional Humanitario para Colombia desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>2</sup>**

El primer pronunciamiento de la Corte es el ‘Caso Las Palmeras’. Este caso ocurrió en el departamento de Putumayo, en Colombia, donde unos días antes de los hechos se había presentado un enfrentamiento entre el ELN y la fuerza pública, y unos maestros de una escuela resultaron muertos. La CIDH sostuvo que

se debía declarar que el Estado colombiano, no solo había violado los derechos contenidos en el artículo 4 de la CADH relacionado con el derecho a la vida, sino que también había violado el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. (CIDH, 2001, párr. 3)

---

<sup>2</sup> La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido reconocida por los tribunales internacionales como una de las más activistas en materia de protección (Cubides y Vivas, 2012).

Como respuesta a lo anterior, el Estado colombiano argumentó la falta de competencia material de la Corte. En cierta medida, lo que alegaba el Estado colombiano era que diferenciaba entre interpretar y aplicar disposiciones de los convenios en relación con la CADH. En otras palabras, la Corte Interamericana no podía atribuirle responsabilidades al Estado colombiano con instrumentos de DIH. No obstante, lo anterior no significa que la CIDH renuncia a la tarea de armonizar los diferentes instrumentos internacionales, por el contrario, esto refleja que la Corte busca incorporar instrumentos del DIH para interpretar las disposiciones normativas de la CADH, en especial en lo referente al contexto de los conflictos.

Un segundo caso importante es la masacre de Mapiripán versus Colombia, hechos ocurridos en el departamento de Meta, donde miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) perpetraron esta gran masacre. Aquí la Corte señaló que esta masacre fue cometida en total desprotección a los civiles, por lo cual hace algunas referencias al DIH. Tal vez lo más interesante de esta sentencia es que, para darle fundamento y sentido al DIH, se cita el artículo 29 de la CADH, para señalar que las obligaciones del DIH pueden ser tomadas en cuenta por la Corte, en atención a que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. En otras palabras, tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en la CADH y está de acuerdo con las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido, al interpretar la Convención debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos, según el principio pro hombre o pro persona (CIDH, 2005, párr. 106).

Finalmente, encontramos la masacre Santo Domingo versus Colombia. Esta masacre ocurrió el 13 diciembre de 1998, cuando una operación de la Fuerza Aérea Colombiana incurrió en un bombardeo donde murieron 17 personas, cuatro de ellas niños, y 27 quedaron heridas. En este caso la Corte acude al DIH como interpretación de la CADH, en particular para interpretar el artículo 4.1. Básicamente, analiza y define tres principios: distinción, proporcionalidad y precaución, con fundamento en el derecho humanitario consuetudinario. A continuación, se transcribe en extenso el contenido de los párrafos más contundentes del caso:

[Principio de distinción]. De acuerdo a lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario, el principio de distinción se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales en la cual se establece que “[l]as partes en conflicto deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes”, que “[l]os ataques sólo podrán dirigirse contra

combatientes” y que “[l]os civiles no deben ser atacados”. Además, son normas de Derecho Internacional Humanitario consuetudinario las que disponen que “[l]as partes en conflicto deberán hacer en todo momento la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares”, de tal forma que “los ataques sólo podrán dirigirse contra objetivos militares”, mientras que “los bienes de carácter civil no deben ser atacados”. Del mismo modo, el párrafo 2 del artículo 13 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra prohíbe que tanto las personas civiles como la población civil como tal sean objeto de ataques (CIDH, 2012, párr. 212).

[Principio de proporcionalidad]. De acuerdo a lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario, el principio de proporcionalidad se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales, en la cual se establece que “[q]ueda prohibido lanzar un ataque cuando sea de prever que cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”. El referido principio establece entonces una limitante a la finalidad de la guerra que prescribe que el uso de la fuerza no debe ser desproporcionado, limitándolo a lo indispensable para conseguir la ventaja militar perseguida. (CIDH, 2012, párr. 214)

[Principio de precaución]. De acuerdo a lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario, el principio de precaución se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales en la cual se establece que “[l]as operaciones se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil”, y que “[s]e tomarán todas las precauciones factibles para evitar o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y heridos entre la población civil, así como los daños a bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente”. Del mismo modo, la norma 17 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario dispone que “[l]as partes en conflicto deberán tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de guerra para evitar, o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y de heridos entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente”, y la norma 18 señala que “las partes en conflicto deberán hacer todo lo que sea factible para evaluar si el ataque causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista. (CIDH, 2012, párr. 216)

No obstante, este análisis que hace la Corte no es integral por cuanto no integra todos los principios, para interpretar la CADH con relación a los derechos contenidos en el instrumento internacional se puede profundizar en los párrafos 215 hasta el 228.

## 6. ¿Cómo comprender las dimensiones jurídicas de las organizaciones internacionales?

Unos conceptos teóricos que nos permiten comprender las dimensiones jurídicas de las organizaciones internacionales son, en primer lugar, el concepto *soft power* (Chevallier, 2011, p. 69), que se utiliza en múltiples países en las relaciones internacionales cuando existen coyunturas críticas, las cuales son puntos de inflexión o de ruptura con las viejas instituciones. En la actualidad, en el rol de las organizaciones internacionales tiene mucha vigencia, ya que estas coyunturas son claves para redefinir el curso hacia el desarrollo económico, político o social, o terminan ocasionando el estancamiento. Evidentemente, por el simple devenir circunstancial de la historia, el azar o la contingencia, estos momentos pueden llevar a múltiples vías económicas y políticas y no están sujetas a una fórmula específica (Acemuglu y Robinson, 2012).

En segundo lugar, el concepto del *rízoma*, utilizado por Deleuze y Guattari, aunque es empleado desde un punto ampliamente filosófico, tiene como propósito describir realidades, por tanto, cualquier punto del rízoma puede ser conectado con cualquier otro, tal como se planteó en la presente discusión. De ahí que en la explicación del mismo no se fije un punto o este tenga un orden, pues el rízoma remite, necesariamente, a diversos escenarios a partir de lo lingüístico. Por tanto, no importa la naturaleza, pues la diversidad de formas permite conexión con él; por ejemplo, encontramos relaciones con lo biológico, lo político e incluso lo económico (Deleuze y Guattari, 1977). Dicho en otras palabras, un rízoma no cesaría de conectar eslabones semióticos, organizaciones de poder, circunstancias relacionadas con las artes, las ciencias o las luchas sociales (Deleuze y Guattari, 1977).

Además, el rízoma puede efectuar descomposiciones estructurales o explicar las mismas, lo cual es prácticamente lo mismo que buscar raíces (Deleuze y Guattari, 1977). Sumado a esto, el rízoma se plantea retos, pues no usa métodos populares, suele analizar el lenguaje descentrándolo sobre otras dimensiones, pero ello no hace que cambie la de la misma naturaleza, por el contrario, aumenta la multiplicidad (Deleuze y Guattari, 1977). Finalmente, un rízoma puede ser roto, interrumpido en cualquier parte, pero siempre recomienza y no cesa de reconstituirse, como en el caso de las organizaciones internacionales. Esta es quizás una de las características más importantes del rízoma (Deleuze y Guattari, 1977).

En tercer lugar, el concepto de *líquidez* de Bauman, puesto que para entender esta cuestión es necesario hacer una distinción entre *modernidad sólida*, la cual está empeñada en afianzar y fortificar el principio de soberanía territorial, exclusiva e

indivisible, y en confiar esos territorios soberanos dentro de unas fronteras impermeables; y *modernidad líquida*, caracterizada por unas líneas fronterizas borrosas y sumamente permeables, con un intenso flujo de tráfico humano a través de todas las fronteras (Zygmunt, 2004). Es decir, es necesario entender que actualmente, más que nunca, nos esforzamos desesperadamente por captar la dinámica de los asuntos planetarios usando lo viejo, hábito perseverante y malo, ya que no permite organizar el equilibrio de poder con la ayuda de herramientas conceptuales como las de centro y periferia, jerarquía, o superioridad e inferioridad, dado que estas actúan más como un lastre que como recursos valiosos para entender las problemáticas actuales (Zygmunt, 2004).

Quizás por lo anterior, la principal amenaza para el individuo sigue siendo la falta de libertad o seguridad, valores indispensables para una vida digna que son difíciles de reconciliar y para los cuales todavía no se ha dado con el equilibrio perfecto entre ambos. Pues la libertad, a fin de cuentas, tiende a formar pareja con la inseguridad, mientras que la seguridad tiende a aliarse con las limitaciones de la libertad (Zygmunt, 2004). Decididamente, lo que se requiere es que la *modernidad líquida*, con su culto a la velocidad y a la aceleración, a la novedad y al cambio por el cambio, sea repensada. Sin embargo, con una notoria particularidad, la pertinencia para una entidad puede ser compartida y practicada simultáneamente junto con la pertinencia para otras entidades en casi cualquier combinación, sin que ello provoque, necesariamente, una condena ni unas medidas represivas de ninguna clase, es decir, Estado y organizaciones internacionales (Zygmunt, 2004).

Finalmente, encontramos el concepto de *red* de Castells, trabajo que se ha centrado en los movimientos sociales urbanos que han surgido en la sociedad, pero pone un especial interés en aquellos que se encuentran en la red. Por tanto, Castells plantea como hipótesis la superioridad histórica de las organizaciones verticales jerárquicas sobre las redes, con ello determina que la cultura de libertad fue y ha sido decisiva para producir las tecnologías de red. En otras palabras, se podría afirmar que las organizaciones internacionales siguen siendo estructuras que, aunque funcionan en red, buscan otorgar y garantizar derechos. Como ejemplos podemos plantear los movimientos libertarios como los ecologistas, el de Mayo del 68 en París, el de las libertades de expresión en Berkeley en 1964, que hacen un fuerte énfasis en la orientación hacia una transformación de los valores de la sociedad. Particularmente, Castells (2006) parte de la base de tres valores básicos fundamentales: el valor de la libertad y de la autonomía personal frente a las instituciones de la sociedad y el poder de las grandes empresas; el valor de la diversidad cultural y la afirmación de los derechos de las minorías, expresados en términos de

los derechos humanos; y el valor de la solidaridad ecológica, es decir, el valor de la especie humana como un bien común.

En conclusión, en esta obra, como en muchas otras, no se tiene una fórmula única ni exclusiva para comprender el desarrollo social, la dimensión del Estado posmoderno y el derecho internacional de las organizaciones internacionales, pues en la actualidad, más que nunca, las sociedades siguen la ruta del libre mercado, la militarización y el respeto a los derechos humanos. Todo ello con el propósito de avanzar, pues el fin es asegurar una mejor calidad y bienestar para sus miembros. En definitiva, hoy sigue existiendo una alta tensión entre lo individual y lo colectivo, entre lo privado y lo público, entre lo global y lo local, características propias de las sociedades en desarrollo.

## 7. Conclusiones

El reto de las organizaciones internacionales sigue siendo hacer la distinción clásica entre la *doxa* y la *episteme*, es decir, entre la mera opinión y el conocimiento con un nivel de elaboración mucho más riguroso. Esto se debe a que no se hace uso o se carece del dominio de un léxico específico, lo que no permite diferenciar adecuadamente la *doxa*, esto limita conceptos que podrían explicar determinados fenómenos económicos y políticos, en nuestro caso, con mayor precisión y claridad. Dado que la opinión encuentra límites en el lenguaje a la hora de dar explicaciones, mientras que el conocimiento epistemológico se vale del dominio de herramientas conceptuales, o innova mediante la introducción de nuevos conceptos.

De otra parte, las fragmentaciones actuales y la escasa articulación entre entidades regionales en América Latina, siguen siendo un reto (Páez Murillo, Peón Escalante y Ramírez Pedraza, 2018). Sin embargo, el constante esfuerzo por conformar un espacio independiente latinoamericano podría dar frutos si se fortalece el liderazgo de Brasil, se robustece la Celac y, de una manera u otra, se mantienen estrechos lazos con Washington y relaciones de menor perfil con Asia-Pacífico. Aunque es positivo tener varios interlocutores, es ilusorio pensar que se pueden concretar múltiples iniciativas ante las nuevas realidades del Sur y del Norte, pues la *bilateralización*, la cooperación y la inserción en los espacios transregionales aparecen como las opciones que sustituirán la vieja fórmula del interregionalismo, donde las organizaciones internacionales en temas de seguridad, economía y derechos humanos cobran vigencia.

Adicionalmente, los conflictos armados contemporáneos redireccionan el poder hacia aquellos vencedores cuya supremacía siempre ha sido notoria. Porque,

si bien en el pasado el caballo de batalla se habría construido sobre la oposición entre el fascismo y el comunismo, al término de la Guerra Fría el nuevo mapa le otorga el poder a múltiples actores, lo que se convierte en una nueva dicotomía que tendrá su propio campo de batalla entre el Estado y las organizaciones globales. En suma, la participación en misiones internacionales relacionadas con la Alianza Atlántica prevé los llamados ‘presupuestos bianuales de financiación común’ de la OTAN, ya que no hay acción o impacto sin costo (Torrijos y Abella, 2017). Esto hace necesario considerar las polémicas ante posibles violaciones de normativas locales e internacionales, lo que podría ser consecuencia de la irrupción de los llamados medios de comunicación masivos y las organizaciones internacionales, dada la difusión de información en tiempo real (Torrijos y Abella, 2017).

Paralelamente, la OMC no realiza control total sobre las diversas políticas implementas entre los países, porque son negocios celebrados entre cada Estado o país miembro de la organización, no obstante, las normas que se imponen entre sí son ratificadas por sus órganos de control, solo hay intervención e influencia por parte de la OMC cuando alguna de las normas no es coherente, ni propicia, ni es adecuada para uno de los Estados miembros de la organización.

Finalmente, la transformación del Estado en Colombia se ha dado, en gran parte, desde el orden jurídico, especialmente orientado por disposiciones de diverso origen. Con respecto a los derechos humanos, por ejemplo, se ha guiado principalmente por el Derecho Internacional Humanitario; pero también por los Convenios de Ginebra y los aportes del SIDH, pues la adecuación de un cuerpo doctrinario jerarquizado, moderno, factible y realizable, busca orientar y garantizar la revisión y adaptación de manuales, reglamentos, que estén acordes a la situación nacional, el entorno regional y el ámbito internacional.

En definitiva, pese a las dimensiones jurídicas de las organizaciones internacionales, y como se planteó en el debate inicial del presente texto, el derecho internacional posmoderno del mundo Occidental, se sigue poniendo en su centro de gravedad del Estado Social de Derecho: i) el núcleo moral, con fundamento en la libertad individual, ii) el núcleo económico, con fundamento en la libertad de competencia, el mercado y la propiedad privada, y iii) el núcleo político; sustentado en el reconocimiento de derechos, separación de poderes y la legalidad. Aunque, se pudo también reflexionar que hay un exceso de eficacia formal, pues existe una amplia pérdida de soberanía con intervención económica desde diversas organizaciones internacionales.

## Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* Bogotá: Planeta.
- Organización de Estados Americanos (2003). Conferencia Especial sobre seguridad. Conferencia Especial sobre Seguridad. México: Newsletter.
- Atomic Heritage Foundation. (2014). Atomic Heritage Foundation. Bombings of Hiroshima and Nagasaki-1945. Recuperado de <http://www.atomicheritage.org/history/bombings-hiroshima-and-nagasaki-1945>
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global.* Madrid: Alianza.
- Chevallier, J. (2011). El Estado posmoderno. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Las Palmeras vs. Colombia. Fondo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones.
- Constitución política colombiana.* (1991). Bogotá: Legis.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997). Informe 26/97 Caso 11.142 Arturo Ribón Ávila (Colombia). Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Colombia11.142.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1999). Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Recuperado de <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Informe 112/10, Petición Interestatal PI-02 Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador vs. Colombia.
- Convención Americana de Derechos Humanos. (1969). Convención Americana de Derechos Humanos relativa a la protección de los derechos humanos de toda persona humana, 22 de noviembre.
- Cubides, J. y Vivas, T. (2012). Diálogo judicial transnacional en la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana. 8(2). pp. 184-204. Universidad Libre. Cali, Colombia.
- Cuervo Ceballos, G. (2018). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). Revista Científica General José María Córdova, 16(23), 43-61. <https://doi.org/10.21830/19006586.304>
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1977). Rizoma. Spanish Theory.
- Fernandez-Osorio, A. (2017). The Participation of Colombia in United Nations' Multidimensional Peace Operations. Journal of International Peacekeeping, 21(1-2), 83 – 124. <https://doi.org/10.1163/18754112-02101003>
- Fernandez-Osorio, A., Cufíño-Gutierrez, F., Gomez-Diaz, C., & Tovar-Cabrera, G. (2018). Dynamics of State modernization in Colombia: the virtuous cycle of military transformation. Democracy & Security, <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1517332>
- Foxley, A y Meller, P. (2014). *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana.* Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Gallardo, Y. (30 de octubre del 2015). RT Noticias. ¿La OTAN otra vez? Recuperado de <https://actualidad.rt.com/opinion/yizbeleni-gallardo/190015-otan-estrategia-culpa-desestabilizacion-mundo>

- Gratius, S. (2013). *Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma*. Barcelona: FRIDE
- González Martínez, M., Quintero Cordero, S., & Ripoll De Castro, A. (2018). La seguridad en la Alianza del Pacífico. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 63-80. <https://doi.org/10.21830/19006586.102>
- Habermas, J. (2003). *El derecho internacional en la transición exterior hacia un escenario posnacional*. Madrid: Katz.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2017). Conflict Barometer 2017. Recuperado de <https://hiik.de/2018/02/28/conflict-barometer-2017/?lang=en>
- Heredia, E. (2008). Relaciones internacionales latinoamericanas: historiografías y teorías. Argentina. *Estudios Ibero-Americanos, PUCRS*, XXXIV(1), 7-35.
- Hurtado Granada, M. (2017). Los límites del DIH a las armas autónomas. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 85-100. <https://doi.org/10.21830/19006586.176>
- Imbeault, M. (2018). El destino de los civiles en la nueva guerra justa. Una perspectiva canadiense. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(22), 23-36. <https://doi.org/10.21830/19006586.322>
- López-Alves, F. (2003). *La formación del estado y democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.
- María, J. (1993). *La integración en América Latina: objetivos, obstáculos y oportunidades*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España (2018). Gobierno de España. Representación de España en la OTAN Bruselas. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/QueeslaOTAN.aspx>
- Morgenthau, H. (1989). *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2016, 21 de diciembre). North Atlantic Treaty Organization (NATO). Operations and Missions: Past and Present. Recuperado de [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52060.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm?)
- Páez Murillo, C., Peón Escalante, I., & Ramírez Pedraza, Y. (2018). Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 83-106. <https://doi.org/10.21830/19006586.360>
- Patiño, C. (2010). *Guerra y construcción del estado en Colombia 1810-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Peace Operations Training Institute. (2013). Study Peace and Humanitarian Relief Any Place, Any Time. Recuperado de [http://cdn.peaceopstraining.org/2013/course\\_catalogue\\_2013.pdf](http://cdn.peaceopstraining.org/2013/course_catalogue_2013.pdf)
- Restrepo, L. (2011). *Proceso histórico de los derechos humanos en Colombia*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Rojas, P. J. (2017, enero-junio). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. doi: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>
- Sau, J. (2010). *Nuevos temas en la integración latinoamericana del siglo XXI*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.

- SENA. (2007, mayo). Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango. Actualización para periodistas-Evolución de los fenómenos políticos del siglo xx. Recuperado de <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ciencias/sena/periodismo/evopol/evopol3d.htm>
- Sepúlveda Soto, D., & Rivas Pardo, P. (2017, enero 30). La mujer como sujeto de protección y de pacificación en la seguridad global: estudio del aporte teórico y conceptual del Gender Mainstreaming a las relaciones internacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 123-144. <https://doi.org/10.21830/19006586.75>
- Torrijos, V. y Abella, J. D. (2017, julio-diciembre). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, 15 (20), 47-82. doi: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.175>
- United States Holocaust Memorial Museum (2018). Recuperado de <https://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10007245>
- Zygmunt, B. (2004). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zygmunt, B. (2010). *Mundo consumo*. Buenos Aires: Paidós.



# **INTERÉS NACIONAL, AMENAZA Y POLÍTICA DE DEFENSA: EL MAPA MENTAL DE UN LIBRO BLANCO<sup>1</sup>**

**6**

Vicente Torrijos Rivera  
Luis Fernando Balaguera

## **1. Introducción**

Desde la década de los noventa ha sido latente la discusión sobre la elaboración de libros blancos de defensa en América Latina. La coyuntura internacional de ese momento, marcada por la finalización de la Guerra Fría, el término de gobiernos autoritarios y la respectiva transición hacia la democracia en varios países de la región, así como la apertura económica y la globalización, inducía a repensar diversos aspectos de la política pública, entre ellos el referente al sector de defensa y seguridad nacional.

En esta área de la administración pública destacan los libros blancos de defensa, que son documentos en los que se presenta el marco general de la política de planeación de la defensa de un Estado, en el mediano plazo, y en términos generales de capacidades y funciones de los actores intervenientes en esta área (Bonilla, 2003, p. 150). Estos documentos comenzaron a ser formulados en América Latina en el contexto anteriormente descrito, bajo una serie de encuentros y discusiones sostenidas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en su resolución 829 (1342/02) estableció los lineamientos generales para la elaboración de los libros blancos en la región.

En ese sentido, diversos Estados comenzaron a elaborar su respectivo libro blanco de defensa, en consideración de los múltiples beneficios que este proceso de elaboración y su producto final pudieran representarles. Los libros blancos han sido considerados una medida de confianza que fomenta las relaciones cordiales entre los países, lo que ha permitido disminuir las rivalidades entre países vecinos. Lo anterior, debido a que en ese documento de libre acceso se explicitan las intenciones

---

<sup>1</sup> Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación “Tendencias Evolutivas del terrorismo en Colombia – Las Farc- 2010/2019”, identificado con el número de referencia COL0025289, del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

del Estado en materia de defensa, de esta manera terceros pueden identificar que no representan una amenaza a sus intereses (Keplak, 2003, p. 117).

Lo anterior también aplica para la ciudadanía, dado que esta puede conocer de primera mano el funcionamiento y los derroteros de las entidades del sector de defensa y seguridad nacional. Esto, sumado a la vinculación de la sociedad civil en el proceso de formulación, promueve el desarrollo de unas relaciones cívico-militares más estrechas y transparentes, deseables en los sistemas democráticos. De igual forma, estos documentos son una oportunidad de dar inicio a procesos de consolidación de políticas estatales, en lo que se refiere al sector defensa (Llenderozas, 2003, p. 122). La perspectiva a mediano plazo de estos documentos busca trascender las lógicas de cada gobierno en particular, para generar estrategias y tomar decisiones que puedan perpetuarse en el tiempo.

Asimismo, los libros blancos favorecen la construcción de la institucional propia de la defensa y seguridad nacional, dado que en el marco de estos documentos se han realizado procesos de evaluación de la eficiencia de la gestión de la defensa, lo que permite la identificación de las acciones de mejora respectivas (Pacheco, 2016, p. 104).

En el contexto actual, caracterizado por un sistema internacional incierto y volátil, en el que se proliferan los retos y amenazas no tradicionales, es más que pertinente continuar con la discusión sobre los avances y la conveniencia de la formulación de libros blancos. Por ello, el presente texto busca contribuir a esta discusión y al estudio de estos documentos, al presentar un análisis de diversos casos, con base en tres conceptos que contribuyen a vislumbrar con mayor claridad la estructuración y peso de estos documentos.

El primero de estos conceptos es el de ‘interés nacional’. Para abordarlo, se recurrirá mayoritariamente a los aportes del paradigma realista de la disciplina de las Relaciones Internacionales, especialmente a los desarrollos teóricos de Hans Morgenthau. Según este autor, el interés nacional se entiende como “interés definido en términos de poder” (Morgenthau, 1985, p. 13), lo que pone de manifiesto la naturaleza política del concepto.

No obstante, este autor reconoce que este concepto posee dos componentes puntuales, de acuerdo con su importancia para el Estado, que deben ser tenidos en cuenta por los respectivos tomadores de decisiones.

El componente principal, hace referencia a la garantía de la supervivencia del Estado en sus requisitos mínimos, es decir: la protección de su integridad física, la autonomía de su sistema político y su identidad cultural, frente a la intrusión de otros Estados (Morgenthau, 1952, p. 972). Solo hasta que este propósito sea

garantizado es posible optar por otras metas en la proyección internacional de un Estado, siendo este el componente secundario del interés nacional. En ese sentido, este factor varía de acuerdo con las prioridades de los gobiernos y la situación del Estado en la esfera internacional, pero sin comprometer la consecución del objetivo primario: garantizar la supervivencia del Estado.

Al ser un principio orientador de las acciones de un Estado en materia de política exterior (Batistella, 2002, p. 141), el concepto de ‘interés nacional’ permite relacionar de manera clara la proyección internacional de un país con su política de defensa. Lo anterior es de vital importancia para el desarrollo de los casos de estudio contemplados, debido a que la formulación de los libros blancos debe tomar en cuenta la articulación del sector defensa con el de las relaciones exteriores de un país, dados los múltiples asuntos en común que abordan estas áreas de la administración pública. Por ejemplo, las fuerzas armadas también constituyen un instrumento de proyección internacional del Estado, a la vez que son una herramienta para la defensa de este (Llenderrozas, 2003, p. 133).

Ahora bien, otro de los conceptos que se ha seleccionado para el desarrollo de este escrito es el de ‘amenaza’, pues este es uno de los más determinantes en los estudios de seguridad. Lo anterior, porque es este concepto el que permite identificar los procesos y actores en los que debe enfocarse la investigación, la producción académica y la política pública de seguridad y defensa nacional.

Por ‘amenaza’ se entenderá “la situación en la que un actor pone en riesgo la seguridad de otro actor” (Pankratz, 2016, p. 18). Dado que los Estados poseen la necesidad de garantizar su supervivencia, este concepto se encuentra intrínsecamente relacionado con el de ‘interés nacional’ y el de ‘política de defensa’. En su identificación inciden factores como la vulnerabilidad frente a la amenaza en sí misma, las características del actor causante, su horizonte temporal y su impacto, tanto material como inmaterial (Davis, Perry, Hollywood y Manheim, 2016, pp. 108-110). No obstante, las condiciones del escenario moldean la percepción de la seguridad del Estado, de manera que el análisis de las amenazas es variable, como lo expone Pankratz (2016),

la interpretación del entorno no debe considerarse estática, sino que es algo que puede y va cambiar para el actor relevante, de acuerdo a influencias internas y externas, produciendo que las amenazas sean interpretadas de formas distintas en diversos momentos. (p. 19)

En este proceso de identificación incide de manera clara el factor político. Por ello, para Gray las amenazas pueden entenderse bajo la fórmula: amenaza

= capacidad + intención política (Gray, 2015, p. 24). Dado que esta última es extremadamente volátil y que no tiende a perdurar en la esfera internacional, la definición de ‘amenaza’ es un proceso de cambio constante que amerita la revisión periódica de los funcionarios adscritos a las diversas entidades del sector defensa. Al igual que las nociones más destacadas de las disciplinas que se dedican al estudio del poder, el concepto de ‘amenaza’ ha afrontado un proceso de transformación producto de los cambios históricos recientes. Entre estos se encuentran las fronteras porosas producidas por la globalización, el auge de los fenómenos transnacionales y la ampliación de la agenda en materia de seguridad.

Esto ha resaltado la importancia de identificar las amenazas bajo las características del contexto actual, lo que permite anticipar los efectos secundarios que pudieran producir estas situaciones y servirse del presente para determinar los escenarios más probables en el futuro cercano (Gray, 2015, pp. 40-45). Por ejemplo, en las situaciones que atañen a este texto, en la formulación de libros de defensa se han identificado amenazas externas, pero también de orden interno, relacionadas con factores de tensión de carácter político, económico y social (Bonilla, 2003, pp. 146-147).

Finalmente, y como concepto estructural del artículo, se entiende la política de defensa como una política pública, orientada a la provisión de un bien público a la sociedad, en este caso la seguridad (Sánchez, 2017). Al ser una política pública, la política de defensa está compuesta por un conjunto de medidas concretas, metas y objetivos que llevan una asignación de recursos para beneficiar a un conjunto de individuos; sin embargo, pertenece a una estrategia más amplia del gobierno, lo que le permite articularse con otros sectores (Muller, 2006, pp. 52-53). Por ello, implica necesariamente una institucionalidad puntual que permita la consecución de los objetivos planteados por medio de acciones concretas (Vera, 2012, p. 126).

No obstante, debe precisarse que, para el desarrollo del presente texto, los libros blancos de defensa se comprenderán como un primer paso para la consolidación de la política pública de defensa, por lo que si bien hacen parte de esta política no implica que estos documentos abarquen la totalidad de esta (Llenderrozas, 2003, p. 121).

Una vez explicitado el marco conceptual de este ejercicio académico es posible proseguir con los casos seleccionados para el mismo, son estos los de los países de Chile, Francia y Sudáfrica. En el caso chileno, se hará énfasis en la formulación del libro blanco en un escenario de transición y consolidación democrática, tras el fin de un régimen militar autoritario. Con Francia, se revisará el dilema entre integración y autonomía frente a diversos espacios de cooperación internacional

en materia de seguridad y defensa, como la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Igualmente, se destacarán las particularidades del caso europeo y de formulación del libro blanco en una democracia consolidada y un país desarrollado. En el tercer y último caso, Sudáfrica, se destacará la importancia del libro blanco para sociedades en posconflicto y para la consolidación de la paz tras conflictos internos de larga duración. Asimismo, se evidenciará la relación entre el libro de defensa y el desarrollo, al ser este país una de las potencias emergentes más boyantes.

## 2. Análisis de casos

Buscando dotar de sustento práctico las discusiones sobre los libros blancos, en este acápite se revisarán los casos de los libros blancos de Chile, Francia y Sudáfrica; además, se destacarán las particularidades de cada caso de acuerdo con los conceptos seleccionados. Lo anterior, debido a que una de las características de los libros blancos es “la adaptación a las condiciones determinantes del escenario político y estratégico, conforme a las visiones de gobierno relativas a la situación actual nacional, vecinal y regional” (Faundes, 2017, p. 187).

### 2.1 Chile

Chile fue uno de los países pioneros en la formulación de libros blancos en América Latina. En 1997, generó su primer Libro de Defensa Nacional, al que le han seguido las versiones de 2002, 2010 y 2017, para un total de cuatro libros blancos de defensa, hasta el momento. Para comprender la decisión del Estado chileno de realizar estos documentos, es necesario remontarse al contexto político en que se fraguó el primer ejemplar. Tras la finalización de la dictadura militar en este país, en 1990, y en el marco del proceso de retorno y consolidación de la democracia, se requería el establecimiento de mecanismos que facilitaran el desarrollo de una relación cordial entre civiles y militares. Esto se consideraba prioritario para la consolidación de las reformas del sector de la defensa, en el que volvía a regir la autoridad civil sobre el estamento castrense.

En este escenario surge, como una oportunidad de mejorar las relaciones cívico-militares, la formulación del primer Libro de Defensa Nacional de Chile, lo que facilitó la participación de los civiles en el sector defensa, que tradicionalmente había sido dominado por los militares (Faundes, 2017, p. 188). Por ello, para la elaboración de este documento no solo se recurrió a representantes de las insti-

tuciones militares, sino a múltiples sectores de la sociedad civil, como la academia, que pudieron realizar sus aportes y comentarios en el proceso de formulación del Libro de la Defensa Nacional.

De esta forma, se dio inicio a un proceso de democratización más profundo, donde múltiples sectores de la sociedad civil contribuyeron a establecer los derroteros del Libro de Defensa Nacional. Lo anterior fue histórico, ya que, como lo expresa Edmundo Pérez Yoma, exministro de defensa de Chile, esta fue la primera vez en el siglo XX en que se dio la oportunidad de desarrollar un debate amplio sobre las temáticas de la defensa nacional (Faundes, 2017, p. 187).

La participación de múltiples actores en este debate, no solo le otorgó una mayor legitimidad al documento final, sino que también sirvió como un ejercicio de transparencia de planeación estratégica tanto a nivel interno como a nivel externo, lo que reflejó la vocación defensiva del Estado chileno en cuanto el modo de garantizar su supervivencia, sin vulnerar a terceros y a través de la promoción de las relaciones cordiales entre los países vecinos y la cooperación internacional (Faundes, 2017, p. 194). De esta forma, es posible apreciar que, desde la formulación del primer libro blanco, se ha optado por desarrollar un enfoque de política defensa que privilegia el desarrollo de condiciones aptas, en el marco del sector defensa, que permitan garantizar la seguridad de la población.

Este primer libro blanco también está influenciado por contexto global, marcado por la globalización y el fin de la Guerra Fría, así como por el inicio del proceso de modernización de las instituciones del sector defensa (Faundes, 2017, p. 195). No obstante, al ser el primer libro blanco de defensa de este país, su enfoque fue doctrinario, por lo que, en el 2002, la segunda versión del Libro de Defensa Nacional de Chile se centró en ser más programático y más cercano a los aspectos generales de una política pública (Faundes, 2017, pp. 195-196).

En ese orden de ideas, el libro del 2002 responde a dos aspectos puntuales. El primero es la actualización del libro de 1997, mientras que el segundo es la adaptación al nuevo entorno de la seguridad internacional, marcado por la guerra contra el terrorismo (Faundes, 2017, p. 196). En busca de trascender los progresos alcanzados en cuanto a relaciones cívico-militares se refiere, y prestar una mayor atención a otros retos y desafíos de la defensa nacional, en 2010 se publica una nueva versión del Libro de Defensa Nacional (Faundes, 2017, p. 196).

Siete años después, se formula la cuarta y última versión del Libro de Defensa Nacional. En este caso, se vincula de manera más directa al sector defensa en la lucha contra el cambio climático y la ciberseguridad; a la vez que se incluyen los procesos de mejora derivados de la implementación de la ley 20.424 de 2010, que no pudo

ser incluida en el libro anterior, por la que se establece el Estatuto del Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Defensa, 2016, p. 6). En este último libro de defensa también se realiza un cambio de consideración, en pro de una gestión más eficaz de la política de defensa. Se trata de la adopción de una metodología de planeación enfocada en el desarrollo de capacidades, por la que se busca fortalecer la gestión en un ambiente de incertidumbre y favorecer la planeación en el mediano y el largo plazo (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, pp. 109-110).

Ahora bien, en los libros de defensa de Chile el interés nacional primario ha sido esencial en la definición de la seguridad del Estado. Por ejemplo, en el libro de 1997 se precisó que la seguridad del Estado chileno era una condición que facilitaba la consecución de los objetivos nacionales; en ese sentido, se refería a la protección de la soberanía nacional y al orden institucional establecido (Fuentes, 2012, pp. 99-100). Dada la proximidad histórica de este libro con la dictadura militar, en él se realiza una distinción clara entre defensa y seguridad interior, además, se enfatiza en que la defensa debe estar al servicio de la población civil y la dignidad humana (Faundes, 2017, pp. 197-198).

En el libro de 2002 se establece una relación más directa entre la seguridad y el desarrollo y se señala que existen vulnerabilidades que, al trascender las competencias del sector defensa, deben ser asumidas de manera coordinada por otras agencias del Estado (Fuentes, 2012, p. 100). Igualmente, se identifica la cooperación internacional como una herramienta que contribuye a la estabilidad y la seguridad regionales (Faundes, 2017, p. 203). Así, contribuye a fortalecer los lazos existentes con los demás países de América Latina y fortalece la proyección internacional del Estado chileno.

En el libro de 2010 se mantienen las principales líneas establecidas en la versión anterior. Sin embargo, se realiza una distinción más clara entre el desarrollo y la seguridad, al determinar los distintos medios que deben contribuir a la protección de los individuos y que trascienden la esfera de la seguridad y defensa nacionales (Faundes, 2017, p. 205). Igualmente, en este documento se hace referencia a las nuevas amenazas, se resalta la volatilidad del escenario actual y se enfatiza en el hecho de que las amenazas son cada vez más dinámicas, lo que hace necesario un análisis constante y minucioso del entorno estratégico (Faundes, 2017, pp. 210-211).

Este enfoque de seguridad en el interés nacional primario, que también se mantiene en el libro de 2017, destaca la importancia que tiene la supervivencia del Estado como punto de partida para otros intereses del Estado chileno, como lo es continuar con su inserción en el sistema internacional a través del desarrollo econó-

mico. Por otra parte, los Libros de Defensa Nacional de Chile se han caracterizado por realizar el respectivo análisis estratégico del escenario de seguridad, pero sin hacer explícitas las amenazas identificadas para el Estado chileno.

En el libro de 1997 se reconocen amenazas regionales como el narcotráfico (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1997; en Faundes, 2017, p. 200); mientras que en el de 2002 se reconocen amenazas transnacionales como las migraciones masivas y el terrorismo, sin descartar la posibilidad de un conflicto por diferendos limítrofes no resueltos (Faundes, 2017, p. 204). En los dos libros restantes se mantiene el énfasis en las amenazas transnacionales y se reconoce su complejidad y su diversidad de origen. Por ejemplo, en la última versión del Libro de la Defensa Nacional se hace énfasis en diversas áreas temáticas del documento en cuanto la lucha y contribución, desde el sector defensa, para mitigar los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales.

De esta forma, es posible apreciar que, en Chile, el proceso de los libros blancos de defensa se ha caracterizado por su aporte constante a la consolidación de una política de defensa nacional, la defensa del interés nacional primario y la descripción de amenazas y riesgos a la seguridad del país.

## **2.2 Francia**

Francia es un país que ha optado por la publicación de libros blancos desde el año 1972. En esa primera versión, se enfatizó en el desarrollo de una doctrina de disuasión, de acuerdo con el consenso gaullista imperante en la política de defensa de aquel entonces (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1). En 1994 se formuló una nueva versión del libro blanco de defensa, focalizada en la transformación y proyección de las fuerzas armadas tras el fin de la Guerra Fría, donde se destaca la decisión de dejar de implementar misiles nucleares terrestres (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1).

Los libros de 1972 y 1994 se limitaban a establecer aspectos de orden militar, razón por la cual, en el año 2008, se realizó el primer libro blanco de la defensa de cuño francés, con un enfoque integral que buscaba dar cuenta del escenario del momento y generar líneas más amplias para el sector de seguridad y defensa nacional. En ese documento se le dio una gran importancia a la proyección internacional de Francia. Se precisó que debía fortalecer su participación en las operaciones de gestión de crisis en Medio Oriente, África y el sur de Asia; a la vez que se reintegraba a la estructura militar de la OTAN (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1).

Ahora bien, la publicación del libro de defensa más reciente, en el año 2013, responde a la necesidad de adaptarse a un escenario internacional dinámico e

incerto, marcado por procesos de reordenamiento del poder que alteran el *status quo* establecido. Muestra de ello son dos situaciones particulares que afectan los intereses franceses: la inestabilidad en el norte del continente africano y la primavera árabe (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1). En el libro blanco, se establece que el interés nacional de Francia estará orientado a la supervivencia y mantenimiento de su proyección internacional como potencia media de alcance global. Por ello, las prioridades geoestratégicas de Francia son la protección de su territorio nacional y la preservación de la soberanía e independencia francesa; la preservación de la estabilidad en Europa y el área del Atlántico Norte; y la estabilidad del vecindario sur extendido de Europa (Simon, 2013, p. 41).

Igualmente, si bien no se reconoce como una amenaza definida en el libro blanco, se llama la atención sobre el límite oriental de Europa y se indica que esta región debe ser objeto de una vigilancia particular, dado el potencial de Rusia para desestabilizar la región (Clerget, 2014, pp. 37-38). En ese sentido, y en cuanto a amenazas se refiere, en el libro blanco se identifican múltiples situaciones que pueden llegar a vulnerar tanto la posición del Estado francés en el sistema internacional como la seguridad de este.

Se reconoce que factores como las múltiples tensiones geopolíticas a nivel mundial, el desarrollo económico desigual y la fragilidad de los procesos de consolidación estatal, pueden desembocar en crisis que atenten contra los intereses franceses (French White Paper on Defense and National Security, 2013, pp. 32-38). Del mismo modo, se enuncian amenazas no estatales como el terrorismo, los ciberataques y el cambio climático, que también cuentan con una alta capacidad de generar daños y que se han visto fortalecidos por el proceso de globalización (French White Paper on Defense and National Security, 2013, pp. 38-44).

Neutralizar las amenazas anteriormente mencionadas es una prioridad, dado que “Francia es especialmente vulnerable a las nuevas amenazas por ser una sociedad desarrollada, abierta y con un alto nivel tecnológico. Por sus compromisos políticos, comunidades de interés y alianzas, constituye un objetivo potencial” (Fuentes, 2012, pp. 120). Así las cosas, para hacer frente a estas amenazas, en el libro blanco se enfatiza la necesidad de desarrollar capacidades en ciberdefensa, inteligencia (humana y de señales), aeronaves no tripuladas, misiles, misiles de defensa y activos espaciales (Simon, 2013, p. 42).

Ahora bien, en lo que se refiere a política de defensa, el caso del libro blanco de defensa de 2013 es ilustrativo en cuanto trató de mantener las capacidades del Estado francés de acuerdo a sus necesidades y su proyección internacional, en un escenario de crisis financiera. Para aquella época, la crisis financiera mundial había

mermado la capacidad económica de Europa y, al no ser Francia una excepción, en el documento se contempló una reducción considerable de recursos para las instituciones de defensa y seguridad nacional. En ese sentido, el libro blanco establece una reducción de las fuerzas armadas francesas que oscila entre el diez y el quince por ciento. Por ejemplo, se redujo el número de brigadas de armas conjuntas de ocho a siete, así como las adquisiciones de nuevas fragatas para la marina, cuya proyección de trece nuevos navíos para 2008 pasó a ser de solo diez en 2013 (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3).

Anteriormente, se había planteado la necesidad de desarrollar una fuerza terrestre de combate de 30.000 hombres y 70 aviones de combate, para participar en operaciones de gran envergadura a nivel mundial. En el libro blanco de 2013 se reducen estos números y se plantea, como fuerza deseable para una actividad de esta magnitud, un contingente de 15.000 hombres, 45 aviones de caza, un portaviones y fuerzas de intervención especiales (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3).

Igualmente, se proyectó que entre 2015 y 2019 se eliminaran 24.000 puestos en el Ministerio de Defensa, además de la reducción de 10.000 empleos que de antemano estaban previstos para los años 2014 y 2015 (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3). No obstante, el Estado francés debe asegurar su supervivencia, de acuerdo con su interés nacional primario, y por ello se mantuvieron las líneas determinantes de la defensa francesa. Muestra de ello es que la fuerza de choque francesa, que incluye su arsenal nuclear, continúa siendo considerada como “la espina dorsal de la autonomía estratégica y militar del país” (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 2).

Asimismo, en el libro blanco se establece una serie de estrategias que no solo buscaban sopesar los efectos negativos de la reducción presupuestal, sino que también servían al interés nacional de Francia de mantener su posición como potencia media con alcance global en el sistema internacional. En este punto, se debe notar que el escenario demanda una mayor participación del Estado francés en la provisión de seguridad internacional, por dos factores relacionados con la política exterior de los Estados Unidos.

El primero se refiere al rebalanceo estratégico de este país hacia la región de Asia-Pacífico, lo que implica dejar vacíos en las zonas cercanas a Europa en las que los países de este continente deberán asegurarse de proveer seguridad (Simon, 2013, p. 40). El segundo está relacionado con que para ese momento había claridad en el hecho de que Estados Unidos sería más selectivo en el desarrollo de intervenciones militares en otras regiones del mundo, así que en ellas adoptaría un rol de dirección desde la retaguardia, más que uno de líder protagonista de la intervención (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 2).

Por ello, en estas condiciones la opción escogida en el libro de defensa es la de articular esfuerzos con otros actores del sistema internacional para proveer seguridad. En un primer momento, se estima necesario fortalecer la participación de Francia en la OTAN y la Unión Europea, de manera que en el marco de estas organizaciones sea posible coordinar esfuerzos entre los miembros, en pro de los intereses comunes en seguridad y defensa.

Consecuentemente, para Francia estas dos organizaciones no son percibidas como organizaciones antagónicas, sino, por el contrario, como entidades complementarias que pueden actuar de manera conjunta en el escenario internacional (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3). En el marco de la Unión Europea, el libro blanco estableció como derrotero el fortalecimiento de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), a este respecto hace énfasis en la necesidad robustecer la coordinación entre los países miembros y tener mayor acceso a recursos de la comisión europea, para ser eficaces operativamente (Nunlist y Watanabe, 2013, pp. 1-3).

Empero, también se reconocen las dificultades de funcionamiento y coordinación en el marco de la Unión Europea. Por lo que también se plantea como una opción posible fortalecer la cooperación bilateral con otros países de Europa con intereses similares, como Reino Unido, España, Alemania, Italia y Polonia, entre otros (Clerget, 2014, p. 39). De esta forma, se busca que la coordinación con terceros reduzca los costos de suministrar seguridad a las zonas contiguas a Europa. Adicionalmente, se enuncia que el Estado francés realizará estas intervenciones con el propósito de proteger a sus ciudadanos en el extranjero, defender sus intereses estratégicos y ejercer sus responsabilidades internacionales (Dumoulin, 2013, p. 30).

No obstante, y en busca de mantener su proyección como potencia media con alcance global, en su libro blanco el Estado francés es claro frente al hecho de que, si bien debe buscar asociaciones en este nuevo escenario, también debe mantener su libertad de decisión y su capacidad de acción autónoma (Dumoulin, 2013, p. 27).

Finalmente, en el año 2017 se realizó un proceso de actualización del libro blanco, pero en esta ocasión el documento generado no devino en una nueva versión, sino en un documento de revisión estratégico. Lo anterior, porque este documento requería menos tiempo para su generación y trámite. En él se priorizan amenazas adicionales de acuerdo con los últimos tiempos, como lo es el terrorismo yihadista, las demostraciones de fuerza y la posibilidad de conflictos abiertos; así como la desestabilización del norte de África y el Medio Oriente (Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse, 2017, p. 1).

En ese documento se mantienen los objetivos de consolidar la cooperación europea en materia de seguridad y fortalecer la autonomía estratégica del Estado

francés (*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse*, 2017, p. 2). El factor principal de cambio de este documento con respecto al anterior es el énfasis en el fortalecimiento de la industria militar francesa y el papel de la innovación en la misma. En el libro blanco de 2013 la industria militar también se veía afectada por los recortes presupuestales, con el cierre de algunos programas, la disminución de objetivos de producción y la eliminación de entre 10.000 y 20.000 empleos (Desportes, 2013, p. 78).

En el documento de 2017 se hace énfasis en promover procesos de innovación y desarrollo tecnológico que contribuyan a fortalecer las capacidades de las instituciones francesas, con el fin de dar vigor a su agilidad operacional (*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse*, 2017, p. 4). En este punto, también se destaca la voluntad de cooperar con otras industrias militares nacionales en el continente, con el objetivo de afianzar una industria militar europea sólida (*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse*, 2017, p. 4).

De esta forma, es posible apreciar que, en el caso particular de Francia, el interés nacional también se ha asociado a la proyección internacional de este país, de la cual se desprende la identificación de amenazas, y que en cuanto política pública ha debido adaptarse a la escasez de recursos económicos para hacer frente a los desafíos que le representa la escena internacional actual.

### **2.3 Sudáfrica**

En Sudáfrica, la elaboración del libro blanco de defensa estuvo permeada por el proceso de transformación política de este país en la década de los noventa. El proceso de transición a la democracia, liderado por Nelson Mandela y F. W. de Klerk, así como el final de la Guerra Fría, promovieron que la transformación del sector de la defensa y la seguridad nacional se desarrollara de manera abierta y transparente (Le Roux, 2003, p. 153).

Este proceso de transición democrática, en una de las realidades sociopolíticas más complejas del mundo, implicó una reestructuración de las instituciones pertenecientes al sector defensa y la construcción de una nueva relación entre estas y los civiles. En ese sentido, es posible apreciar desde el concepto de ‘política de defensa’ que, en el caso sudafricano, la elaboración del libro blanco fue un paso fundamental en la consolidación de la nueva organización de este sector de la administración pública.

Previo a la elaboración de este documento solo existían los mandatos constitucionales, que de manera muy general daban los primeros lineamientos del sector defensa. Entre estos se encuentra la formación de las Fuerzas de Defensa Nacional

Sudafricanas (SANDF), compuestas por las Fuerzas de Defensa Sudafricana (SADF), las fuerzas de defensa de los Estados independientes de Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei, la guerrilla del Congreso Nacional Africano (Umkhonto we Sizwe), las Fuerzas de Liberación del pueblo azanio y las fuerzas de autodefensa KwaZulu, del partido de la libertad Inkatha (Le Roux, 2003, p. 154).

Se puede apreciar, entonces, el reto del Estado sudafricano por conformar unas nuevas fuerzas armadas, con los reductos de múltiples grupos armados que habían sido antagonistas poco tiempo atrás y en un escenario donde era necesario generar una relación de confianza con la población civil. A lo anterior se suma que el contingente principal de las SANDF serían las fuerzas del anterior régimen y estas se encontraban mal equipadas, pues, por el proceso de cambio político, no se habían emprendido las reformas de modernización que requerían (Le Roux, 2003, p. 155).

En la Constitución también se estableció el control democrático-parlamentario sobre los militares por medio del establecimiento de un comité conjunto de defensa (JSCD), la adhesión a los principios del derecho internacional que regulan el uso de la fuerza, determinación de las funciones en las que las SANDF pueden emplearse y su postura defensiva (Le Roux, 2003, p. 155). Lo anterior rompía de manera directa con la dinámica del régimen previo, que promovió el desarrollo de una sociedad altamente militarizada, con una política exterior regional y de defensa, basada en el antagonismo y la desestabilización (Kenkel, 2006, p. 6).

No obstante, no eran claras las funciones de las instituciones del sector, como la de los componentes del Departamento de Defensa, por lo que en 1994 se elaboró un primer borrador de libro blanco que buscaba esclarecer estos puntos, pero finalmente no fue aprobado (Le Roux, 2003, p. 155). Dada la urgencia de generar este documento para dar lineamientos claros al sector de la defensa nacional, el ministro respectivo estableció una fecha límite para su elaboración y dio las ordenes necesarias para emprender su proceso de formulación (Le Roux, 2003, p. 156). Sin embargo, existía una situación compleja en el proceso de formulación de políticas en ese momento, como lo expone Kenkel:

La formulación de políticas en este periodo se caracterizó por la brecha de capacidades dejada por el paradigma desacreditado de las fuerzas armadas del *apartheid* (con su saber hacer técnico) y la inocencia teórica y práctica (aunque ligadas a su legitimidad política), del nuevo partido mayoritario de gobierno. (Kenkel, 2006, p. 2).

Esta situación facilitó la participación de académicos y activistas en el proceso de elaboración del libro blanco. Los expertos contribuyeron a compensar la

ausencia de conocimientos especializados por parte de los formuladores de política y a vincular las preferencias del Congreso Nacional Africano al documento final (Kenkel, 2006, pp. 10-12). En este proceso de formulación también se recibieron cerca de 90 comentarios de la población civil, antes de su aprobación final en 1996 (Le Roux, 2003, p. 157).

Ahora bien, en el libro blanco se establecieron los lineamientos generales de la defensa del país, de acuerdo con los derroteros del nuevo gobierno de unidad nacional y conforme a lo estipulado en la nueva Constitución. En ese sentido, se buscó dar direccionamiento de acuerdo con el nuevo contexto de Sudáfrica, un país en proceso de transición democrática y de reinserción internacional tras la abolición del *apartheid* (Defence in a Democracy: White Paper on National Defense for the Republic of South Africa, 1996).

Sin embargo, el libro de la defensa privilegió el establecimiento de unas relaciones cívico-militares estables y robustas en democracia, sobre un análisis del escenario estratégico en el que se encontraba el país en materia de seguridad y defensa (Williams, 2003, p. 206). Entre los aspectos a destacar en este ámbito se encuentran la reafirmación de la postura defensiva de las SANDF y la distinción clara entre la seguridad interior (donde operan las fuerzas policiales), y la seguridad exterior (donde operan las SANDF), cuyo primer rol será la defensa frente a agresiones militares del exterior.

En ese sentido, se identifica que el interés nacional del Estado sudafricano está en la protección de su soberanía y la seguridad regional (Defence in a Democracy: White Paper on National Defense for the Republic of South Africa, 1996), teniendo en cuenta que en continente africano es una dinámica usual que otros Estados promuevan el desarrollo de insurgencias contrarias a sus rivales regionales, lo que desencadena conflictos de escala media y alta. El documento es enfático en la defensa de este interés nacional como función primordial de las SANDF, porque se considera que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de sus ciudadanos contra cualquier agresión externa y porque, en el marco del proceso de negociación de la transición democrática, se determinó que esta era la mejor forma de reducir el riesgo de politización de las instituciones castrenses (Williams, 2003, p. 212).

Frente a las amenazas que afronta el Estado sudafricano, en el libro blanco se explica que las más apremiantes son la pobreza, la desigualdad, la ausencia de servicios básicos y la criminalidad (Defence in a Democracy: White Paper on National Defense for the Republic of South Africa, 1996). De esta forma, se puede apreciar que la concepción de seguridad que orientó la formulación de este documento está ligada al desarrollo, que era una prioridad del gobierno de unidad nacional en aquel

entonces. Igualmente, el libro blanco se enfocó en posicionar al Departamento de Defensa y a la SANDF en el nuevo sistema democrático sudafricano, con énfasis en aspectos normativos y estableciendo una política marco de la defensa en Sudáfrica. (Le Roux, 2003, p. 158).

Empero, si bien en el proceso se consideró necesario hacer mayores precisiones sobre el funcionamiento de las entidades del sector defensa, estas no pudieron ser consignadas en el libro de blanco de defensa “debido a la inmensidad de cambios que ocurrieron en Sudáfrica y en el contexto estratégico regional e internacional, la complejidad de la tarea y las prioridades del gobierno del momento” (Le Roux, 2003, p. 157). Por ello, se generó un documento adicional conocido como ‘revisión integral de defensa’, en el que se contempla el tamaño de las SANDF, las implicaciones estratégicas y doctrinarias de la postura defensa, el presupuesto de defensa en el futuro, el uso de reservas y el desarrollo de mejoras eficiente, entre otros (Le Roux, 2003, p. 158).

El grupo de trabajo que participó de la elaboración del documento de revisión integral de la defensa contó con la participación de múltiples sectores vinculados a la defensa y seguridad nacional, entre los que se encontraba la academia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la industria militar del país (Williams, 2003, p. 208), esto favoreció el desarrollo de unas relaciones cívico-militares cordiales. El documento de revisión integral de defensa se compone de dos partes. La primera se refiere a los roles y tareas de las SANDF, y la segunda detalla aspectos de gestión y estructura de la defensa, gestión de recursos humanos y protección del medio ambiente, entre otros (Le Roux, 2003, p. 159).

Los puntos centrales de la SANDF, abordados en el documento de revisión integral de la defensa, estuvieron orientados a promover la adopción de la postura defensiva, términos estratégicos, doctrinales y tácticos (Williams, 2003, pp. 208-209). Asimismo, se prioriza la función primordial de la SANDF como eje de asignación presupuestal, pero se abre la posibilidad para que las fuerzas realicen tareas secundarias como cooperación en seguridad regional, operaciones de apoyo a la paz internacional, cooperación con los servicios policiales sudafricanos y misiones de apoyo, entre otras actividades (Williams, 2003, p. 209). De igual forma, se optó por mantener el pie de fuerza de 101.000 efectivos y el suministro de armas convencionales, así como el sostenimiento de capacidades limitadas en defensa aérea y marítima (Williams, 2003, pp. 209-210).

En el año 2015 se realizó una actualización de este documento, de acuerdo con los avances político estratégicos que ha tenido Sudáfrica y en busca de adaptarse al escenario actual. Por ejemplo, en este documento se listan las nuevas amenazas

de carácter trasnacional, de acuerdo al caso africano, como lo son las enfermedades endémicas, la politización de la etnicidad y la ausencia de recursos (Department of Defense, 2015).

Para poder hacer frente a estas nuevas situaciones, en esta versión de la revisión integral de defensa se precisa que, si bien las SANDF poseen una postura netamente defensiva, es necesario desarrollar unas fuerzas flexibles, que cuenten con capacidad ofensiva, para hacer frente a los desafíos de la seguridad regional que pudieran presentarse (Department of Defense, 2015).

Al igual que en los documentos anteriores, es posible apreciar una relación estrecha entre el interés nacional y el desarrollo. En lo concerniente al interés nacional primario, se precisa que la provisión de seguridad nacional trascienda la esfera política, lo que implica garantizar y promover el bienestar de la población, pues esta es la prioridad (Department of Defense, 2015). Así las cosas, resulta evidente que el desarrollo del libro blanco de defensa y la revisión integral de defensa contribuyeron a reformar este sector de la administración pública tras el fin del *apartheid*. Además, que el interés nacional primario se ha ligado al desarrollo y a la población de la sociedad civil, y que, en ese sentido, las amenazas identificadas corresponden a situaciones que trascienden la esfera tradicional de la seguridad, como la pobreza.

### 3. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en el desarrollo del presente texto, es posible concluir que la funcionalidad de los libros blancos de defensa depende, en gran medida, de los contextos nacionales y de la posición de los Estados en el sistema internacional. Por ejemplo, en los casos de Chile y Sudáfrica la situación interna demandaba iniciativas que contribuyeran a consolidar relaciones cívico-militares estables en períodos de transición, por lo que este objetivo primó en la elaboración de los documentos y permitió generar resultados de impacto.

Igualmente, en el caso de Francia, su posición como potencia media de alcance global y la austeridad económica, producto de la crisis financiera, marcaron el desarrollo del documento, cuyo contenido evidencia un claro énfasis en mantener la posición en el sistema internacional, a pesar de tener que reducir sus capacidades de proyección internacional. No obstante, se ha podido apreciar que los libros blancos son documentos que promueven la consolidación de políticas de defensa por parte de los Estados. Lo anterior, debido a que priorizan objetivos claros y, en ese sentido, orientan la distribución de recursos, a la vez que contemplan las labores de las instituciones relevantes en el marco del sector de la defensa y la seguridad nacional.

Por otra parte, se ha visto que los casos escogidos convergen al priorizar su interés nacional primario, referente a la seguridad y supervivencia del Estado, de acuerdo con lo que se esperaba. Con respecto al interés nacional secundario, este tiende a variar de acuerdo con las visiones de los tomadores de decisiones, que, en este caso, oscilan entre mantener la posición internacional del país y promover el desarrollo y el bienestar económico y social de la población.

De acuerdo con la definición del interés nacional se identifican las amenazas que se consideren pertinentes para cada libro de defensa. Según el enfoque, estas pueden variar entre amenazas globales a la seguridad internacional y amenazas más puntuales en ámbitos locales. Empero, se ha señalado puntualmente que en los casos revisados hay un interés notorio por hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI, como el crimen transnacional organizado y el terrorismo (Álvarez Calderón y Rodríguez Beltrán, 2018).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las dinámicas particulares de cada Estado son las que determinan el enfoque y las necesidades que deben suplir los libros blancos de defensa. En ese sentido, para que este tipo de documento sea efectivo como instrumento de la administración pública debe abordar los asuntos de la seguridad nacional e internacional, así como los que atañen a la defensa desde la situación, tanto interna como externa, particular de cada Estado (Fernandez- Osorio, 2017).

## Referencias

- Álvarez Calderón, C., & Rodríguez Beltrán, C. (2018). Ecosistemas criminales. Revista Científica General José María Córdova, 16(24), 1-30. <https://doi.org/10.21830/19006586.352>
- Battistella, D. (2002). L'intérêt national. Une notion, trois discours. En F. Charillon (ed.), *Politique étrangère: Nouveaux regards* (pp. 139-166). París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Bonilla, M. (2003). Políticas de defensa, fomento de la confianza y la Seguridad en las Américas. En G. Pacheco (ed), *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos* (pp. 145-156). Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales.
- Clerget, J. (2014). Le libre blanc de 2013 et les organisations européennes de sécurité, entre volontarisme et scepticisme. En M. Charlier (ed), *Regards des Doctorants IHEDN sur le libre blanc de la défense et sécurité nationale* (pp. 31-42). Paris: IHEDN
- Davis, P., Perry, W., Hollywood, J. y Manheim, D. (2016). Appendix A: Defining a Threat. En P. Davis, W. Perry, J. Hollywood y D. Manheim (eds), *Uncertainty-Sensitive Heterogeneous Information Fusion: Assessing Threat with Soft, Uncertain and Conflicting Evidence* (pp. 107-116). Santa Mónica: Rand Corporation.
- Dumoulin, A. (2013). *Livre français de la défense 2013: lignes de autour de la sécurité-défense européenne* (pp. 1-45). Bruselas: Institut royal supérieur de défense - Centre d'études de sécurité et défense.

- Department of Defence. (2015). *South African Defence Review*. Recuperado de <http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/defence%20review%202015.pdf>
- Defense in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa (1996). Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/155722/SouthAfrica1996.pdf>
- Desportes, V. (2013). Livre Blanc 2013: vers le déclassement stratégique de la France. *Securité Globale*, 23 (1), 75-80.
- Faunes, C (2017). Evolución del concepto de seguridad en los libros blancos de defensa de Chile. *Papel Político*, 22 (1), 185-219.
- Fernandez-Osorio, A. (2017). The Participation of Colombia in United Nations' Multidimensional Peace Operations. *Journal of International Peacekeeping*, 21(1-2), 83 – 124. <https://doi.org/10.1163/18754112-02101003>
- French White Paper on Defense and National Security. (2013). Recuperado de <https://otan.deleg-france.org/White-Paper-on-Defence-and-National-Security>
- Fuentes, J. (2012). Hacia una política de seguridad nacional: elementos para la Discusión. *Revista Política y Estrategia*, 119 (1), 91-130.
- Gray, C. (2015). Thucydides Was Right: Defining the Future Threat. Annapolis: Instituto de Estudios Estratégicos e Imprenta del Colegio de Guerra del Ejército Estadounidense.
- Kenker, K. (2006). Civil Society Participation in Defence Policy Formulation: Academic Experts and South Africa's Post-Apartheid Defence White Paper. *Journal of Security Sector Management*, 4 (1), 1-26.
- Keplak, H (2003). A Government Policy not a Policy of State: White Papers in the Canadian Experience. En G. Pacheco (ed), *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos* (pp. 105-119). Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales.
- Le Roux, L. (2003). The South African National Defense Force and its involvement in the Defence Review Process. En R. Williams, G. Cawthra y D. Abrahams, *Ourselves to Know: Civil Military Relations and Defense Transformation in Southern Africa* (pp. 153-169). Pretoria: Institute for Security Studies.
- Llenderrozas, E. (2003). Libro blanco de defensa: experiencia argentina. En G. Pacheco (ed), *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos* (pp. 121-134). Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile*. Recuperado de <http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the U. S. *The American Political Science Review*, 46 (4), 961-988.
- Morgenthau, H. (1985). Una teoría realista de la política internacional. En H. Morgenthau (ed), *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz* (pp. 11-26). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muller, P. (2006). De la teoría del Estado al análisis de las políticas públicas. En P. Muller (ed), *Las políticas públicas* (pp. 37-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nunlist, C. y Watanabe, L. (2013). La Nouvelle Stratégie de la France: Le Livre Blanc de 2013. Politique de Sécurité: analyses du css. Recuperado de <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analysen-139-FR.pdf>

- Pacheco, G. (2016). Los libros blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza? *Revista Ensayos Militares*, 2 (1), 101-115.
- Pankratz, T. (2016). Reflections on the Term “Strategic Threat”. En A. Dengg y M. Schurian (eds.). *Networked Insecurity- Hybrid Threats in the 21st Century* (pp. 17-23). Viena: Ministerio Federal de la Defensa de la República de Austria.
- Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse (2017). Recuperado de [https://www.aa-ihedn.org/wp-content/uploads/2017/10/revue\\_strategique\\_de\\_d%C3%A8fense\\_et\\_de\\_sécurité\\_nationale\\_2017\\_synthese\\_9\\_points.pdf](https://www.aa-ihedn.org/wp-content/uploads/2017/10/revue_strategique_de_d%C3%A8fense_et_de_sécurité_nationale_2017_synthese_9_points.pdf)
- Sánchez, H. (2017). Políticas públicas de defensa nacional. Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, México.
- Simon, L. (2013). Setting the Tone: The 2013 French White Paper and the Future of European Defense. *RUSI Journal*, 158 (4), 38- 44.
- Subsecretaría de Defensa. (2016). El proceso de elaboración del Libro de la defensa nacional 2017. *Escenarios Actuales*, 3 (1), 5-10.
- Vera, J (2012). Hacia una política de seguridad nacional: elementos para la discusión. *Revista Política y Estrategia*, 119 (1), 91-130.
- Williams, R. (2003). Defense in a Democracy: The South African Defense Review and the Redefinition of the Parameters of the National Defense Debate. En R. Williams, G. Cawthra y D. Abrahams (eds.), *Ourselves to Know: Civil Military Relations and Defense Transformation in Southern Africa* (pp. 205-223). Pretoria: Institute for Security Studies.
- Jablonsky, D. (1993). Why is Strategy Difficult? En G. Guertner (ed.), *The Search For Strategy* (pp. 69-78). Westport: Greenwood Press.



## **Autores**

### **EDITORES**

#### **CARLOS ENRIQUE ÁLVAREZ CALDERÓN**

Polítólogo con maestrías en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y Coaching Ontológico Empresarial en la Universidad San Sebastián de Santiago de Chile (Chile). Becario Center for Hemispheric Defense Studies “William Perry” en Washington. Profesor Investigador de la Escuela Superior de Guerra, Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Colombiano, Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana y Escuela de Administración de Negocios. Coordinador de Investigaciones de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Editor de la Revista “Ensayos sobre Defensa y Seguridad” de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.

#### **ANDRÉS EDUARDO FERNÁNDEZ OSORIO**

Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD (c) en Derecho y Ciencia Política (Universidad de Barcelona). Magíster en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad (Universidad Colegio de Londres). Magíster en Relaciones Internacionales (Escuela Superior de Economía Moscú). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (Universidad Militar Nueva Granada). Profesional en Ciencias Militares (Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”) y docente investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales de esta misma institución.

## AUTORES

### CARLOS GIOVANNI CORREDOR GUTIÉRREZ

Jefe de Asuntos Espaciales de la Fuerza Aérea, es ingeniero electrónico, especialista en gerencia de proyectos de telecomunicaciones, magíster en gerencia de ingeniería y actualmente se encuentra cursando la maestría en Seguridad y Defensa Nacionales en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

### OMAR FERNEY VANEGAS RINCÓN

Profesional en Lenguas Modernas y magíster en Seguridad y Defensa Nacionales. Diplomado en docencia universitaria con énfasis en evaluación por competencias, actualmente facilitador académico en la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

### Yesid Eduardo Ramírez Pedraza

Coronel del Ejército de Colombia, profesional en Ciencias Militares y Especialista en Estado Mayor y Seguridad y Defensa Nacionales, magíster en Seguridad y Defensa del Colegio Interamericano de Seguridad y Defensa. Profesor de la Escuela Superior de Guerra de Colombia, Escuela de Logística del Ejército y de la Universidad Militar Nueva Granada. Director de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

### GENARO CASTAÑO CAÑÓN

Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, diplomado en interventoría de Obras y especialista en Gerencia Integral de Obras de la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército de Colombia y magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Ha participado en diferentes operaciones militares por las que ha sido condecorado con la medalla Servicios Distinguidos en Orden Público, Medalla Herido en Acción y Medalla Militar Campaña del Sur.

### LEIDY PIÑEIRO CORTÉS

Doctora en Administración en la Universidad de Celaya (México). Magíster en Relaciones internacionales. Especialista en Negocios internacionales y Solución de conflictos. Profesional en Relaciones Económicas Internacionales. Investigadora Junior ante Colciencias. Asesora de Investigación de la ESMIC, directora del

Departamento de Pensamiento Económico, Entorno y Competitividad de la Facultad de Estudios en Ambientes Virtuales de la Universidad EAN en Bogotá Colombia. Presidenta de la Red para la Competitividad y Sostenibilidad de las Pymes en América Latina (RADAR).

**SIMÓN ESTRELLA PANTOJA**

Estudiante de economía de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y estudiante de Semillero de Negocios Internacionales de la Universidad EAN, Colombia. Asesor en política y gobierno. Miembro de la red de investigación RADAR.

**PAOLA BARÓN SASTOQUE**

Administradora de Empresas, Master Business Administration (MBA) de la Universidad Politécnica de Cataluña (España), estudiante de último semestre Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (Colombia). Experiencia profesional en el sector de Seguridad y Defensa Nacionales desde organizaciones públicas y privadas.

**VIVIAN MONROY VELÁSQUEZ**

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de los Andes, candidata a magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

**JAIME ALFONSO CUBIDES CÁRDENAS**

Abogado, y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista y magíster en Docencia e Investigación con énfasis en las ciencias jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda y magíster en Derecho de la misma casa de estudios, estudiante de Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Senior reconocido por Colciencias, docente Investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

**ANA BETTY CÁRDENAS HERRERA**

Abogada de la Universidad Libre. Especialista en ciencias penales y criminológicas de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Derecho de la

Universidad La Gran Colombia, docente de la Facultad de Derecho por la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

**JUAN DAVID GONZÁLEZ AGUDELO**

Polítólogo, Universidad Pontificia Bolivariana sede Medellín, candidato a magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra en la ciudad Bogotá, Colombia.

**VICENTE TORRIJOS RIVERA**

Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, de Bogotá. Asesor del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

**LUIS FERNANDO BALAGUERA**

Internacionalista con énfasis en Seguridad y Democracia de la Universidad del Rosario de Bogotá.



## La “Gran Estrategia”: instrumento para una política integral en seguridad y defensa

Esta obra hace una importante contribución al entendimiento de la cultura estratégica como un elemento primordial para la protección de los intereses nacionales y de la estabilidad política de un Estado. Así mismo, destaca la importancia de una gran estrategia, en relación con los objetivos estatales y la identidad nacional, para la elaboración de documentos estratégicos efectivos y congruentes con los retos de un mundo globalizado.

A lo largo de tres volúmenes se proporciona el fundamento teórico necesario para la comprensión de los conceptos esenciales del pensamiento estratégico empleado por los decisores políticos y comandantes militares del poder nacional. Además se realiza un estudio comparativo de los libros blancos o políticas de seguridad y defensa de quince países en cuatro continentes, que brindan valiosas enseñanzas sobre las experiencias de los Estados en la protección de su visión frente al cambiante sistema internacional.

En este primer volumen, se establecen las bases teóricas y conceptuales necesarias para el estudio de la estrategia, abordando seis temas principales que incluyen: el pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa; la geografía, el Estado y la gran estrategia; el pensamiento en seguridad y defensa en Colombia desde las teorías de las relaciones internacionales; el poder astuto como forma de empleo del poder en el siglo XXI; las dimensiones jurídicas internacionales de la seguridad y la estrategia desde las organizaciones internacionales en relación con Colombia; y el interés nacional, la amenaza y la política de defensa como elementos de un libro blanco.

De esta forma, la obra enfatiza la necesidad de fundamentar una cultura estratégica en Colombia que permita garantizar a lo largo del tiempo el mantenimiento de la democracia y el bien común para todos los ciudadanos.



ISBN 978-958-56928-6-2

9 789585 692862