Colección Relaciones Internacionales

HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA EN COLOMBIA

Construcción de política pública en seguridad y defensa

2 VOLUMEN

Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de defensa

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Andrés Eduardo Fernández Osorio
Editores

ESMIC SELLO EDITORIAL

Miles doctus

VOLUMEN 2

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

Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de 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 2

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

Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de 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"

ESMIC
SELLO EDITORIAL

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. 2. 350 páginas, ilustraciones; 17x24cm.
ISBN: 9789585692855 (Obra completa) 9789585692879 (Volumen 2)
E-ISBN: 9789585692893 (Obra completa) 9789585800814 (Volumen 2)

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 Registro Catálogo SIBFA 103839
355.0335– dc23

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

Título: Volumen 2. Hacia una gran estrategia en colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa. Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de defensa

Primera edición, 2018
Libro resultado de investigación

Editores
© Carlos Enrique Álvarez Calderón
© Andrés Eduardo Fernández Osorio
Asistente editorial
Diana Carolina Cañón López
Autores
© Pedro A. Buitrago Rincón
© Jorge Maldonado Penagos
© Juan Urbina Soto
© Carlos Enrique Álvarez Calderón
© Juan Carlos Salcedo Castro
© Harold Oswaldo Casas Guerrero
© Manuel Guillermo Bautista Ramírez
© Gustavo Andrés Cañas Peña
© Eduardo Alberto Benítez Gaitán
© María Liliana Granada Corrales
© Yesid Eduardo Ramírez Pedraza
© Stefany García Sintura
© Lisa Gabrielle Muñoz
© Fabián Cristancho Rodríguez
© William Medina Díaz
© Andrés Felipe Cardona Orozco
© Sandra Milena Celeita Roa
© Mónica Johanna Pisciotti Ramírez
© Luis Eduardo González Florián
© Andrés Alberto Aponte Aguero
© Álvaro Amórtegui Gallego
© Hugo Armando Díaz Villamil
© Andrés Eduardo Fernández Osorio

ISBN Impreso Vol. 2: 978-958-56928-7-9
ISBN Impreso - Obra completa: 978-958-56928-5-5
ISBN Digital Vol. 2: 978-958-52008-1-4
ISBN Digital - Obra completa: 978-958-56928-9-3

© 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

© 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

Libro electrónico publicado a través de la plataforma
Open Monograph Press.
Tiraje de 500 ejemplares
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

Jefe 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 7
Lecciones estratégicas desde la isla- continente: Australia y su búsqueda por la supremacía marítima en el Pacífico Sur / 13
Pedro A. Buitrago Rincón, Jorge Maldonado Penagos y Juan Urbina Soto

Capítulo 8
La estrategia de defensa de la República Popular de China: mapa de ruta hacia la consolidación de súper potencia / 39
Carlos Enrique Álvarez Calderón, Juan Carlos Salcedo Castro, Harold Oswaldo Casas Guerrero y Manuel Guillermo Bautista Ramírez

Capítulo 9
España: Potencia regional europea por obligación y necesidad / 85
Gustavo Andrés Cañas Peña, Eduardo Alberto Benítez Gaitán y María Liliana Granada Corrales

Capítulo 10
Estrategia de seguridad y defensa de los Estados Unidos de América / 129
Yesid Eduardo Ramírez Pedraza y Stefany García Sintura

Capítulo 11
Francia y el Libro blanco de 2013: entre continuidad y nuevos desafíos / 179
Lisa Gabrielle Muñoz, Fabián Cristancho Rodríguez y TC. William Medina Díaz

Capítulo 12
Irlanda: la estrategia de la neutralidad «singular» y los elementos aplicables para Colombia / 213
Andrés Felipe Cardona Orozco, Sandra Milena Celeita Roa y Mónica Johanna Pisciotti Ramírez

Capítulo 13
La estrategia de defensa del Japón: Hacia la normalización de sus fuerzas de seguridad / 251
Carlos Enrique Álvarez Calderón, Luis Eduardo González Florián y Andrés Alberto Aponte Aguero

Capítulo 14
La estrategia de defensa de la Federación Rusa: buscando redención en el sistema internacional / 273
Carlos Enrique Álvarez Calderón, Álvaro Amórtegui Gallego y Hugo Armando Díaz Villamil

Capítulo 15
Gran estrategia en China, Estados Unidos y Rusia / 303
Carlos Enrique Álvarez Calderón y Andrés Eduardo Fernández Osorio

Autores / 343

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 conto 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".

LECCIONES ESTRATÉGICAS DESDE LA ISLA-CONTINENTE: AUSTRALIA Y SU BÚSQUEDA POR LA SUPREMACÍA MARÍTIMA EN EL PACÍFICO SUR[1]

7

Pedro A. Buitrago Rincón
Jorge Maldonado Penagos
Juan Urbina Soto

Introducción

Australia, la isla-continente, marcó desde sus albores sus propios ritmos en la configuración histórica de sus instituciones, así como las características propias de su idiosincrasia que han terminado por generar señas distintivas en la forma de abordar su desarrollo y el de su identidad como Estado-nación. Lo anterior, de manera similar a la de todos aquellos sistemas creados con la intención de buscar la concreción de sus intereses nacionales, o de contrarrestar o mitigar los riesgos o amenazas que se les presenten. Esto, para el caso australiano, solo ha sido posible gracias a la adecuada armonización de cada una de las manifestaciones de poder, lo que implica que, desde la concepción misma del Estado, se proporcionen las herramientas necesarias para actuar desde un enfoque integrador que disminuya la posibilidad de someter sus procesos a mecanismos de dispersión.

Para dichos efectos, Australia basa su sistema político en una democracia representativa, posee un gobierno parlamentario en el que los ciudadanos australianos participan y dan su opinión. Se trata de un sistema sólido, pionero del voto femenino y de la votación secreta (1895), cuyas estructuras e instituciones son semejantes a las del Reino Unido. A partir de la Constitución de 1901, Australia ha

1 Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulado: "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.

pertenecido al Commonwealth [2] o Comunidad Británica de Naciones, una asociación libre de 53 Estados independientes y soberanos que en algún momento de su historia formaron parte de la Corona británica. Lo que significa que reconocieron a la Reina Isabel II como monarca regente del Estado Federal Australiano, representada por el gobernador general y un parlamento bicameral que consta del Senado y la Cámara de representantes. Por ello Australia es una monarquía constitucional.

De acuerdo con la estructura de monarquía constitucional, la reina nombra a un gobernador general de Australia (*general governor*) para que la represente, según una recomendación emitida por el primer ministro, del cual depende el adecuado desarrollo de sus programas y proyectos, más aún cuando lo que se busca es que estos impacten en la consecución de los intereses nacionales que pudieran llegar a compartirse en el marco de la Commonwealth.

Esta conformación ha proporcionado importantes oportunidades para que esta isla-continente se haya podido posicionar en lo que hoy por hoy representa a nivel mundial, es decir, una de las naciones más avanzadas y de mayor crecimiento, en los sectores económico, social, político y militar, en el mundo desarrollado (Lopes da Cunha, 2017). Estado que es un referente regional y globalizado que le ha apostado de una manera significativa a la defensa y seguridad de sus intereses nacionales. Un ejemplo de ello es la constante producción y actualización de sus políticas de defensa, a través de su 'Libro Blanco', ya que dicho ejercicio se ha efectuado en siete oportunidades durante las últimas cuatro décadas —su último ejemplar se puso en práctica en el 2016— (Australian Government Department of Defence, 2016). Esto da cuenta de su alto interés en establecer y dictar lineamientos claros respecto a la concreción de sus intereses nacionales, mediante la adecuada articulación de sus planteamientos estratégicos en relación con sus capacidades para propender por garantizar un entorno en el que los intereses se encuentren salvaguardados de cualquier tipo de riesgo o amenaza.

Ahora bien, resulta relevante determinar y destacar ciertas características de orden político, histórico, cultural, demográfico y social que ubican a Australia como una potencia mundial, si se tiene en cuenta aspectos relevantes que marcaron en el camino que la gran isla-continente tomaría.

El primer aspecto a considerar está relacionado con la participación australiana en el desarrollo de las dos guerras mundiales que se dieron en el siglo XX. En ambas, el Reino Unido declara la guerra a Alemania, siguiendo el ejemplo, Australia entra en guerra con la nación germana, lo que lleva a una reorganización, moder-

2 La Commonwealth es una asociación voluntaria de 52 Estados soberanos independientes e iguales.

nización y potenciación de sus Fuerzas Militares. En la Primera Guerra Mundial su impacto fue mayor, debido a que la población para esa época era, en su mayoría, de origen británico, lo que provocó un alistamiento masivo en las fuerzas terrestres. La participación australiana trajo consigo la preparación de sus Fuerzas Militares en territorio británico en las dos guerras mundiales, con el fin de ayudar tanto en el frente occidental como en las costas del Pacífico, lo que más adelante potenciaría el desarrollo tecnológico y armamentístico de Australia (Mackinlay, 2014).

Es un hecho que durante los momentos históricos en donde Australia participó en confrontaciones bélicas mundiales, la poca densidad poblacional representó una situación especial a considerar, especialmente en la Segunda Guerra Mundial, debido al poco personal militar que se tenía disponible para la ejecución de operaciones de este carácter, que se requería con el fin de proteger su espacio vital que, para ese entonces, estaba bajo amenaza.

Podría decirse que en el caso australiano la activa participación en las guerras mundiales fungió como elemento catalizador con respecto a la modernización de su aparato militar, el cual aprovechó, en gran medida, los procesos derivados de la Revolución Industrial como mecanismo para dar grandes saltos tecnológicos (Colom, 2003). Esto sirvió para impulsar su poderío militar a los niveles en los cuales se encuentra hoy en día, pues, según el índice *Global Fire Power*, Australia se encuentra, con respecto a ese ítem, en el puesto 21 —de 136 países analizados (Global Fire Power, 2018)—. Lo anterior da cuenta de la trascendencia y relevancia de su capacidad bélica, aspecto que será analizado en detalle en lo sucesivo pero que, de entrada, habla contundentemente acerca del compromiso estatal que existe en torno a fortalecer sus capacidades de disuasión y defensa como mecanismo para coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos como Estado-nación.

El segundo aspecto a considerar es la poderosa e influyente economía regional que Australia posee en la actualidad. Por ser isla, debe proteger las líneas de comunicación marítimas que posee. Los productos de la balanza comercial australiana en el sector exportador se sostienen en el sector primario y secundario de la economía (mineral de hierro (38,8 miles de millones de dólares), briquetas de carbón (27,2 miles de millones de dólares), oro (13,5 miles de millones de dólares), trigo (3,57 miles de millones de dólares) y petróleo crudo (3,53 miles de millones de dólares) (Mackinlay, 2014; Observatory of Economic Complexity, 2017). Los principales socios comerciales de exportaciones australianas son: China (su principal cliente comercial), Estados Unidos y Japón. En el sector importador los principales productos que entran son vehículos (16 miles de millones de dólares), refinado de petróleo (10,7 miles de millones de dólares), computadoras (6,07

miles de millones de dólares), petróleo crudo (5,9 miles de millones de dólares) y medicamentos envasados (5,64 miles de millones de dólares)_(Mackinlay, 2014; Observatory of Economic Complexity, 2017). Los principales socios en este sector de la balanza comercial son China, Estados Unidos, Singapur, Japón, Tailandia y Alemania. Para el tercer trimestre del 2017 el PIB australiano fue de 302.152 millones de euros y su PIB per cápita del mismo trimestre fue de 12.523 euros (Observatory of Economic Complexity, 2017).

El tercer aspecto a considerar está relacionado con su densidad demográfica, su composición social y su territorio. Su capital es Camberra, cuya población para el 2018 ascendía a 395.790 personas. Hay que resaltar que un 28,17% de la población corresponde a inmigrantes. Este tipo de comportamiento demográfico se repite en varias de las ciudades australianas, las cuales reportan muy bajas tasas de densidad y de crecimiento poblacional. Este hecho ubica a Australia en el último puesto dentro del *ranking* de densidad poblacional, pues su concentración es de tres habitantes por cada kilómetro cuadrado, en contraposición a Estados como el Principado de Mónaco, que tiene una concentración de 19.200 habitantes por cada kilómetro cuadrado. Esto incide de manera directa en la forma como se han construido sus estructuras comunitarias en todos los niveles, además, podría constituir una barrera frente a la construcción de un proyecto nacional desde el cual puedan crearse plataformas que permitan la determinación de los intereses nacionales y los fines propios de un Estado. A este respecto valdría la pena hacer algunas aclaraciones.

Debe considerarse como 'un fin del Estado' aquella actividad que se debe desarrollar para satisfacer la necesidad de la población, por otro lado, al no haber claridad por parte del Estado en sus intereses nacionales, se facilita que las nuevas amenazas se propaguen, que encuentren nuevos escenarios para actuar y que sea aún más difícil para el Estado poder controlar y mitigar el impacto de estas sobre el territorio nacional (Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018).

El concepto de 'interés nacional' es usado como un instrumento de acción política desde el siglo XVI, pero hoy en día es más utilizado como un instrumento de análisis, aunque resultó menos preciso que el clásico concepto de 'razón de Estado'. Por ello cabe recordar aquí la polémica entre objetivistas —como Morgenthau, que definen el interés nacional en términos de incremento de poder— y subjetivistas —como Snyder, que consideran que el interés nacional está determinado por las preferencias subjetivas de los líderes políticos—.

El interés nacional puede definirse en dos niveles: 1) a nivel de las aspiraciones, brota de la historia y de la ideología como proyección de la imagen de un querer ser, expresión de un voluntarismo político frecuentemente carente de fundamento real en las capacidades y recursos disponibles por el Estado; 2) a nivel de activi-

dades operativas, proviene de consideraciones prácticas y circunstanciales, se basa en una apreciación más o menos correcta de las capacidades y recursos disponibles (Arnoletto, 2007).

Hans Morgenthau, en su obra *Politics Among Nations*, señala al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y la fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados. Para este autor, el interés nacional de una nación solo puede definirse en términos de supervivencia y poder. Por su parte, Kenneth Waltz, exponente del neorrealismo en las relaciones internacionales, define que el interés nacional es una variable de gran importancia, aunque no la única, que proviene del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquico (Herrero, 2010).

El cuarto aspecto a considerar viene dado por sus características geográficas, la extensión territorial de Australia es de 7.692.024 millones km². Sus costas se alargan a 36.000 km, que llegan a casi 60.000 km si se cuentan las islas que pertenecen al país y cuyas aguas, incluida la Zona Económica Exclusiva (ZEE), se extienden por una superficie de unos 10 millones de km². Los países con los que limita Australia son Indonesia, Timor Oriental y Papúa —en la parte oeste de la isla de Nueva Guinea— en el norte, mientras que al noreste aparecen las Islas Salomón, Vanuatu y Nueva Caledonia, y al sureste Nueva Zelanda (DatosMacro, 2007).

Sus límites naturales están compuestos, al norte, por el mar de Timor, el mar de Arafura y el estrecho de Torres; al este, por el mar de Coral y el mar de Tasmania; al sur, por el estrecho de Bass y el Océano Índico, y al oeste también con este último. Esto convierte a Australia en el principal núcleo continental de Oceanía, lo que determina, necesariamente, la manera como serán entendidas sus relaciones internacionales y el modo de reconfigurar sus intereses. Lo anterior, con base en los recursos disponibles y aquellos puntos geográficos en los que confluyen complejos de seguridad, entendidos desde el desarrollo teórico efectuado por Barry Buzan. Así, el factor geográfico resulta fundamental a la hora de determinar las condiciones geopolíticas que tienen impacto en el marco de los complejos y subcomplejos de seguridad que estudió Buzan junto con Ole Weaver en *Regions and Powers. The structure of international security*. Esta obra examina las relaciones por medio de las cuales se unen los Estados al haber condiciones de seguridad que coexisten en una determinada área, las cuales deben ser analizadas según diferentes niveles de interrelación:

> En los Estados de la región, de manera particular, sus vulnerabilidades generadas en el ámbito doméstico [fortaleza o debilidad estatal debida a la estabilidad o inestabilidad del orden doméstico y la relación que el Estado debe tener con la nación, con el fin de garantizar sus derechos y satisfacción de sus necesidades]. La vulnerabilidad específica de un Estado define la clase de temores que enfrenta por la seguridad, y

> a veces plantea a otro Estado o grupo de Estados una amenaza estructural, aún si ellos no tienen intenciones hostiles; 2. Las relaciones Estado-Estado [las cuales dan forma a la región como tal]. 3. La interacción de la región con regiones vecinas [esta, se supone, es relativamente limitada, dado que el complejo se define por la interacción interna, que es más importante. Pero si los cambios sustanciales en los patrones de interdependencia en la inseguridad que definen los complejos, están en marcha, este nivel puede volverse relevante y las situaciones de asimetrías evidentes forman un complejo sin poderes globales que se relacionan con un poder global, lo que permite tener fuertes vínculos interregionales en una sola dirección]; 4. El papel de los poderes globales en la región [interacción entre las estructuras globales y regionales de seguridad]. (Buzan y Weaver, 2003)

Un aspecto final a considerar está dado por la imbricación entre su política, sus intereses nacionales y militares con respecto a su propia seguridad, y su control del mar —debido a su extensa plataforma continental y a sus rutas marítimas comerciales—. En principio, la enorme dependencia de la nación con respecto al comercio exterior implica un problema mayúsculo, esto, debido a la dificultad que representa ejercer el control necesario para garantizar las líneas de comunicación marítima con el uso de sus propios medios. A este respecto, el territorio del norte resulta ser un punto clave para la seguridad nacional, puesto que este lo comunica con las regiones periféricas del continente asiático, específicamente la región de la Indochina asiática y los archipiélagos del Pacífico (Mackinlay, 2014).

Las principales amenazas se ciernen sobre este territorio debido a que existen múltiples conflictos que podrían afectar directamente las pretensiones australianas en la región. La inestabilidad política de Timor oriental, en Indonesia, los conflictos de Banda Aceh y Papúa, la expansión del islamismo radical en el archipiélago indonesio y los atentados terroristas en Bali durante la década pasada, son algunos de los peligros que merecen la atención inmediata de Australia. Por otra parte, la creciente influencia y poder de Beijing sobre Asia Indo-Pacífica —cuya soberanía reclama China— representa una amenaza directa para las rutas comerciales marítimas con Japón, Corea y la propia China (Mackinlay, 2014); Ardila Castro & Rodríguez, 2018).

El objetivo fundamental de Australia, con respecto a sus intereses y alianzas estratégicas, se centra, a nivel general, en un esfuerzo por conservar las mejores relaciones con las potencias marítimas dominantes del momento, que hoy por hoy se reducen a una: los Estados Unidos. A este respecto, el Tratado de Anzus,[33] celebrado en 1951, estipula una alianza con la nación norteamericana, lo que ha implicado el apoyo de Canberra a las campañas militares estadounidenses llevadas a cabo desde entonces (Mackinlay, 2014).

---

3 Ver: Centro de Investigaciones Sociales y Éticas (2008) e Intereconomía.com (2011).

Sin embargo, dentro de las élites australianas, existen diversas opiniones acerca de un posible distanciamiento de Washington que permitiría un acercamiento a las naciones asiáticas debido al fuerte declive del poder norteamericano en Asia, impulsado a su vez por la creciente influencia de China, que representa el principal socio comercial de Australia (Observatory of Economic Complexity, 2017). Pero dicho cambio en las relaciones estratégicas no se vislumbra a corto plazo, debido a que dicha alianza goza de apoyo entre las élites australianas, toda vez que los aportes de las Fuerzas Militares australianas a las operaciones norteamericanas en Asia afianzan más dicha relación. Otro punto a destacar es el acuerdo entre Washington y Camberra, de 2011, por el cual 2600 marines norteamericanos fueron autorizados para hacer operaciones de despliegue rotatorias en las costas del norte australiano (Mackinlay, 2014).

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, se puede advertir, si se hace un análisis rápido de la postura estratégica y militar de Australia, que la alianza con los Estados Unidos continúa siendo el centro de la política de seguridad y defensa australiana, en donde a corto y mediano plazo se definen las posibilidades geoestratégicas y de cambio de la nación. Esto, si se toma en cuenta la creciente influencia China y la competencia, o contrapeso, que los Estados Unidos pueda ejercer en la región, así mismo Australia debe garantizar la responsabilidad con las cargas militares necesarias que respondan a la propia seguridad en su espacio y zonas de interés.

2. Australia, su defensa y seguridad, un panorama vital

> Una correcta estrategia no debe ser construida con el pasado [...]. El primer prerrequisito es entender las potencialidades y limitaciones de las armas, de las fuerzas y de los instrumentos que tendremos que utilizar; entonces se deben desarrollar los métodos de ensayo que se puedan comprobar en forma práctica por las maniobras y práctica constante [...]. Los principios de la estrategia deben ser desarrollados de nuevo en la medida que los instrumentos cambien.
>
> a. c. dewar

2.1 El factor geográfico como pilar de su naturaleza estratégica

Australia, oficialmente conocida como la Mancomunidad de Australia (Commonwealth of Australia) es un Estado, isla-continente, ubicado entre los océanos Indico y Pacífico, pertenece a Oceanía, cuenta con la mayor porción de tierra de este continente y no posee límites fronterizos directos con ningún país.

A grandes rasgos, sus costas al norte y este, se encuentran sobre el Océano Pacífico, al sur sobre el Océano Antártico y al oeste sobre el Océano Indico, como se anotó anteriormente, posee una superficie de 7.682.024 km^2 (es el sexto país con mayor superficie en el mundo). Su población para el año 2016 fue de 24.127.159 habitantes, lo que la convierte en una de las naciones más despobladas del mundo, pues representa una densidad de población de tres habitantes por kilómetro cuadrado. Esto también representa una vulnerabilidad considerable, si se toma en cuenta la dificultad que implica alistar unas Fuerzas Armadas suficientemente numerosas para la defensa de tan vastísimo territorio (Mackinlay, 2014).

Esta isla tiene una costa de más 36.00 km y su Zona Económica Exclusiva (ZEE) se extiende por una superficie de unos 10 millones de km^2, teniendo en cuenta 8 millones de territorio continental y 2 millones de territorio antártico.

Tener grandes limitaciones, debido a la imposibilidad de desplegar suficiente recurso humano para cubrir las extensas áreas marítimas —donde yacen sus intereses estratégicos—, ha contribuido a que desde los centros de poder se replanteen nuevas posibilidades para garantizar cobertura por medio de un empleo inteligente de las capacidades disponibles, lo que, en últimas, requiere establecer una estrategia marítima dominante sobre Oceanía.

2.2 Australia y su postura estratégica

En los últimos años, Australia ha revisado de su estrategia nacional de seguridad y defensa, que ha sido consignada en documentos de alto nivel estratégico, el primero es el Libro Blanco, "Australia in the Asian Century", de octubre de 2012, y el segundo es la Estrategia de Seguridad Nacional, "Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security", de enero de 2013. Por otra parte, la postura militar australiana se encuentra en el Libro Blanco de la Defensa, "Defence White Paper", de marzo de 2013 —cuya versión más reciente data de febrero de 2016—. Todos estos documentos poseen un común denominador que determina su postura estratégica: la geografía de Australia, lo que implica que se dé primacía a todo lo concerniente a temas marítimos y se privilegie la inversión en sus fuerzas armadas.

El norte de Australia representa el principal riesgo para su seguridad. Esto, debido a la inestabilidad del Timor oriental y los diferentes conflictos de Indonesia —relacionados con la insurgencia en Aceh, la cual buscaba la independencia de esta provincia de Indonesia, por parte del Movimiento Aceh Libre. Por otro lado, la presencia de islamismo radical en el archipiélago indonesio y las reclamaciones por parte de China acerca de la soberanía de las 130 islas coralinas que conforman el archipiélago de las Paracelso han generado una tensión constante.

Por todo lo anterior, Australia ve en estas situaciones una amenaza a la estabilidad de las líneas de tráfico marítimo que la unen comercialmente con China, Estados Unidos, Singapur, Japón y Tailandia. Pues, al verse vulnerables las líneas de tráfico marítimo, sumado a la inmensidad de la ZEE, se genera una preocupación frente a la posibilidad de realizar una presencia naval constante en tales zonas, al verse limitada, en algunos aspectos, por la capacidad naval con que cuenta en la actualidad.

La visión estratégica de Australia se enfoca, entonces, en lo que se conoce como "las tres bahías principales", desde las cuales se busca generar un gran vértice cuyo extremo está concentrado en la propia isla-continente de Australia (figura 1). De este modo busca controlar su extensa área marítima, donde se localizan sus intereses estratégicos, y establecer una plataforma que propenda por la consecución de los intereses nacionales desde la completa armonización de sus capacidades. Todo ello, en procura de lograr los objetivos que se establecen desde las esferas de decisión política y militar, considerando que uno de los principales beneficios de contar con mecanismos de orden legal y reglamentario es poder generar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

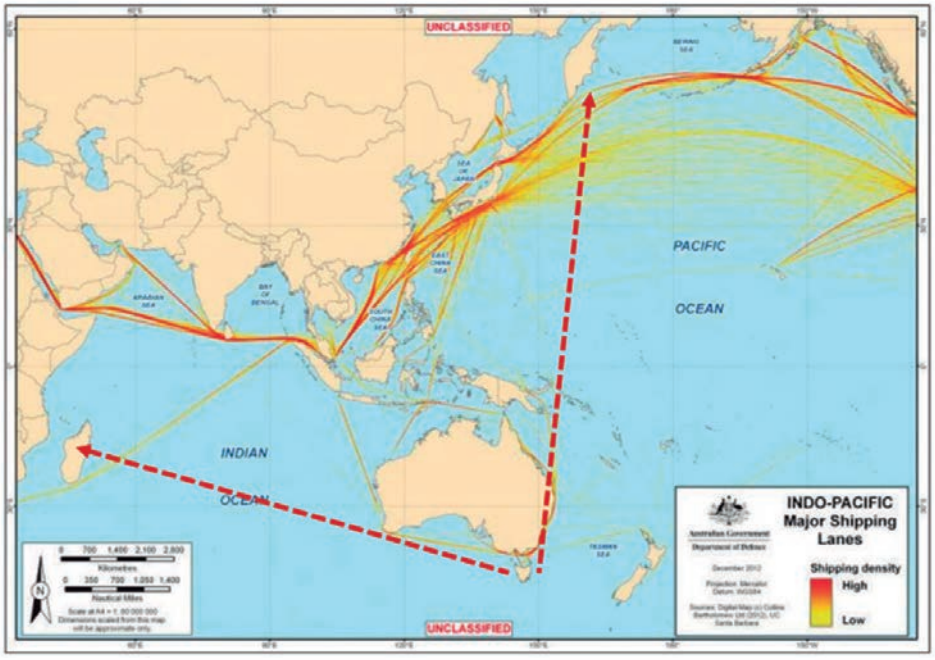


Figura 1. Ubicación estratégica de Australia.
Fuente: Mackinlay (2014).

Después de un análisis estratégico, resulta evidente que Australia posee limitados recursos militares para ejercer un control marítimo sobre su ZEE, es por esta razón que se ve obligada a crear alianzas estratégicas que contribuyan a fortalecer su defensa y su seguridad. Un ejemplo de lo anterior es el tratado de Anzus, entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, que se firmó en 1951 con la premisa de protegerse mutuamente.

Posteriormente, en 1996, se fortalecieron aún más los vínculos con los Estados Unidos gracias a la participación en lo que se conoce como "guerra global contra el terrorismo", en la que Australia ha participado con el envío de tropas a Afganistán, en el 2002, y a Irak, en el 2003. Actualmente, Australia mantiene su presencia en ambos países donde ayuda en labores de reconstrucción y asesoramiento a los gobiernos transitorios, como mecanismo para contribuir a la eliminación de los nichos de extremismo que puedan llegar a convertirse en procesos de radicalización e islamización que, en consecuencia, logren captar nuevos miembros que sigan alimentando las estructuras terroristas que han venido impactando constantemente tanto el sudeste asiático como el Medio Oriente.

Otra alianza de índole estratégica se presentó en el año 2005, nuevamente con los Estados Unidos, con la firma de un tratado bilateral de libre comercio entre ambos países (AUSFTA), acuerdo que es considerado uno de los principales logros en materia comercial.

Al examinar los diferentes convenios internacionales de Australia, es importante señalar los acercamientos que ha tenido con China, como ocurrió en el 2003 con la firma del "Trade and Economic Cooperation Framework Agreement", que significó el primer paso hacia las negociaciones para generar un acuerdo de libre comercio que comenzó a operar en el 2005. De este modo, China se convirtió en el segundo aliado estratégico de las exportaciones de Australia, tras Japón y los Estados Unidos, en lo que tiene que ver con la comercialización de materias primas, como hierro, carbón, cobre y petróleo.

Por otra parte, Australia firmó en el 2014 un tratado sobre el marco para la cooperación en materia de seguridad con la República de Indonesia, en busca de mejorar la cooperación de inteligencia entre las agencias de Australia e Indonesia, después del rompimiento de las relaciones bilaterales deterioradas por el escándalo que produjo la interceptación de las comunicaciones del expresidente indonesio, Susilo Bambang Yudhoyono,[4] por parte de Australian Secret Intelligence Service

4 Presidente de la República de Indonesia, del 20 de octubre del 2004 al 20 de octubre del 2014

(ASIS), lo que llevó en su momento a la suspensión de la cooperación militar entre ambas naciones.

2.2.1 Disposición militar de Australia

El Libro Blanco de Australia especifica la necesidad de unas fuerzas armadas para el desarrollo de acciones conjuntas en un ambiente dominado por la dimensión marítima. Por esta razón se buscó aumentar las capacidades de la Royal Australian Navy (RAN) por medio de un plan estratégico de adquisición de unidades mayores, que posean altas cualidades de eficiencia y eficacia.

Adicionalmente, a nivel nacional, los australianos tienen la capacidad de construir buques clase Landing Helicopter Dock (LHD) —barco-muelle de aterrizaje para helicópteros—, gracias a la experiencia derivada de su liderazgo en una fuerza internacional para la operación de mantenimiento de la paz en Timor Oriental, donde se apoyó a la ONU. El primero se construyó en el 2008 con el hombre del "HMAS Canberra" y, posteriormente, el "HMAS Adelaide", en el 2010. Después se creó el proyecto MAR 4000, que marcó el inicio de la construcción de tres destructores de la clase Hobart; este tipo de buque se construyó y diseñó en asocio con la empresa española Navantia. El primero de estos se entregó en el 2017 y lleva como nombre DDGH-39 HOBART (figura 2); se encuentran a la espera el DDGH-41 BRISBANE y el DDGH SYDNEY. Además, existe la posibilidad de activar un cuarto destructor, adquirir 12 submarinos y otros medios adicionales como buques de vigilancia marítima.

Figura 2. Destructor DDGH-39 HOBART, activado el pasado el 23 de septiembre del 2017. Fuente: (Galaxia Militar, 2017)

En términos generales, la Armada australiana tiene 47 activos para la defensa de su espacio marítimo y costero; esto incluye dos portaaviones, diez fragatas, un destructor, seis submarinos, trece patrulleros y seis buques de guerra antiminas.

En lo que respecta a la Royal Australian Air Force (RAAF), dentro de su modernización de aeronaves de ala fija se contempló: seis C-17 Globemaster y 10 C-27J Spartan III, la adquisición de aviones de patrulla marítima de nueva generación, posiblemente el P-8, y nuevos cazabombarderos Joint Strike Fighter. La determinación de su posición en el índice *Global Fire Power* viene determinada, principalmente, por la capacidad estratégica que tiene el poder aéreo australiano, el cual está concebido como un mecanismo de apoyo a los intereses marítimos en la región. Australia cuenta en total con 469 aeronaves: 78 aviones de combate, 78 aeronaves de ataque o bombarderos, 172 aeronaves de transporte y 157 aeronaves de entrenamiento; en cuanto a la fuerza derivada de aeronaves de ala rotativa posee 184 helicópteros, de los cuales 22 son de combate.

Ahora bien, de acuerdo con el Libro Blanco, la Royal Australian Army (RAA) está conformada por el Ejército como fuerza expedicionaria, mucho más parecida a una infantería de marina que a un Ejército tradicional, lo que implica que esté concebida, principalmente, como una fuerza con altas capacidades de movilidad. El Ejército australiano cuenta con 59 tanques de combate, 2040 vehículos armados de combate y 75 piezas de artillería remolcada, cifras que dan cuenta del altísimo componente de movilidad en torno al cual han sido construidas sus capacidades. Con ello se busca superar las barreras propias de su baja concentración demográfica, pues de cerca de 8.800.000 habitantes disponibles para el servicio militar solo hay, aproximadamente, 60.000 activos y 19.000 en su reserva.

Las condiciones descritas con respecto a sus limitaciones de personal han sido gradualmente contrarrestadas a través de la constante generación de herramientas *preactivas* o preventivas, por medio de las cuales se busca conjurar las amenazas antes de que tenga lugar la concreción de un determinado perjuicio, razón por la cual se ha desarrollado un robusto aparato de inteligencia, como se verá a continuación.

a. Organismos de inteligencia

En lo relacionado con sus capacidades de inteligencia estratégica, Australia cuenta con dos organismos, uno encargado de las amenazas externas —orientado a las organizaciones que puedan afectar la seguridad de su territorio o de ciudadanos de nacionalidad australiana fuera de la isla— y otro relacionado con las amenazas internas.

También cuenta con una jurisprudencia en temas de inteligencia, la cual se consagra en la Ley de Organización de Inteligencia de Seguridad de Australia de 1979 (Australian Security Intelligence Organisation Act 1979) (Federal Register of Legislation, s. f.).

Para ello, se cuenta con una comunidad de inteligencia, que es un organismo del Estado que agrupa a otras agencias, cuyas funciones y responsabilidades son complementarias entre sí, se trata de la Comunidad de Inteligencia Australiana (AIC) (Office of National Assessments, s. f.) (ver figura 3). Entre las agencias que la componen están:

- Oficina Nacional de Evaluaciones (ONA)
- Organización Australiana de Seguridad e Inteligencia (ASIO)
- Dirección Australiana de Señales (DSD)
- Organización de Inteligencia en Defensa (DIO)
- Organización de Defensa e Imágenes Geoespaciales (DIGO)
- Servicio Australiano Secreto de Inteligencia (ASIS)

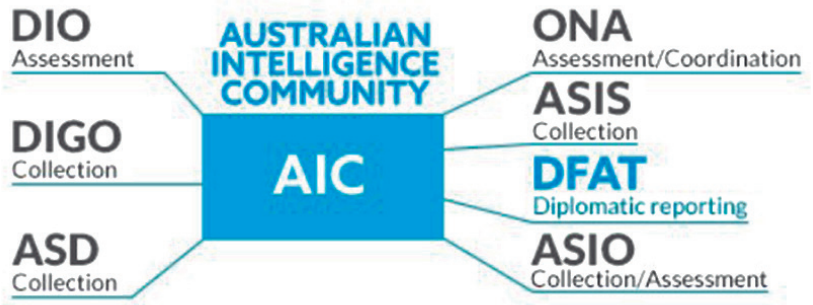


Figura 3. Comunidad de Inteligencia Australiana.
Fuente: Australian Secret Intelligence Service.

Las que poseen funciones de organismos de inteligencia son: ASIS, ASD y DIGO, mientras que la ONA y la DIO son las encargadas de evaluar la información de las demás y de esta manera generar una nueva valoración sobre posibles amenazas.

Las amenazas transnacionales incrementaron tanto para Australia que fue necesario crear una agencia de inteligencia encargada de observar el plano internacional; se trata de la ASIO, que tiene como objetivos específicos los conflictos y amenazas de la región del Asia, su misión es recopilar información y producir

inteligencia para advertir al Gobierno sobre actividades o situaciones que podrían poner en peligro la seguridad de Australia.

2.2.2 Australia y su enfoque económico y social

Australia es un poder regional con metas globales, lo que le ha llevado a no ser ajena a los grandes cambios que el mundo ha experimentado en los últimos años. Cada vez más las cuestiones de seguridad y defensa adquieren mayor relevancia en la agenda política, por ello, aprovecha su estabilidad institucional y económica para tener una mayor proyección en la comunidad internacional, especialmente en la región del Indo-Pacífico (González Martínez, Quintero Cordero & Ripoll De Castro, 2018).

Australia históricamente ha tenido una de las economías más fuertes del mundo. Como en la mayoría de los países desarrollados, la economía de Australia está dominada por el sector de servicios, que representa más del 70% del PIB, las industrias más grandes en este reglón son finanzas, propiedad y servicios comerciales. Igualmente, otras industrias de servicios incluyen comercio minorista y mayorista, transporte y comunicaciones, y construcción. Si bien los sectores de agricultura y minería son pequeños en términos del PIB, representan más del 50% de las exportaciones (BIM Research, 2018).

Desde su concepción como Estado independiente, Australia se ha caracterizado por ser un país abierto al mundo, debido a que posee un gran territorio que está poco poblado, por ello, y para garantizar la estabilidad económica y demográfica, la inmigración siempre ha sido uno de los principales temas dentro de la agenda gubernamental. Hasta la década de los años setenta solamente se permitía el ingreso al país de población europea, sin embargo, dicha política, que buscaba garantizar una "Australia blanca", fue eliminada, lo que incentivó los flujos migratorios provenientes de Asia (Ang, 2009).

Australia comenzó una reorientación básica de su economía en los años ochenta y así logró pasar de una centrada en la visión interna de sustitución de importaciones, a una competitiva a nivel internacional, orientada a la exportación. Las reformas clave incluyeron la reducción de los aranceles elevados y otras barreras de protección, así como la flotación del tipo de cambio del dólar australiano. Con una ventaja comparativa que se refleja en su riqueza natural y en su pequeño mercado interno. Por otra parte, el comercio exterior es de gran importancia para el crecimiento económico de Australia, por ello la liberalización del comercio ha sido una importante política económica para el país. A este respecto, la combinación de reformas estructurales de amplio alcance, políticas macroeconómicas sólidas y un entorno externo estable llevaron a Australia a disfrutar de casi dos décadas de expansión económica continua (Australia Country Overview, 2017).

Lo anterior fue producto de la adopción de los valores liberales del sistema internacional y significó el comienzo de unas relaciones que serían cada vez más estrechas con gran parte de los países del sur y oriente de Asia, en su necesidad por acceder a los grandes mercados del sudeste asiático que venían despertándose de cara a la reactivación económica regional y las diferentes reformas macroeconómicas que se tomaron para ampliar la capacidad de dichos mercados.

Ante la presencia de un mundo cada vez más globalizado, Asia se presentó para Australia como una respuesta geopolítica a la tendencia global de organización en bloques regionales, sobre todo, si se tiene en cuenta que el continente oceánico es el menos poblado del mundo (34 millones de habitantes) y el de menor extensión territorial. Asimismo, la economía de la mayoría de los países es primaria y de autoabastecimiento, lo que marca un claro contraste con Australia y Nueva Zelanda.

De esta forma, la necesidad de comprometerse e integrarse con Asia para no quedar relegado en el sistema internacional ha influenciado durante las últimas dos décadas el desarrollo de los ámbitos político, social, económico e, incluso, militar de los australianos. El principal obstáculo que se presenta para alcanzar dicho compromiso es hacia qué bloque, Oriente u Occidente, se inclina Australia, pues, en general, podría decirse que lo hace hacia el segundo. Esto provoca desconfianza en los gobiernos de países asiáticos que promulgan un discurso por medio del cual defienden una "Asia para los asiáticos" (Ang, 2009). Para superar dichos obstáculos, Australia ha buscado presentarse ante el mundo como un país de oportunidades y multicultural. Por ejemplo, el primer ministro Malcolm Turnbull ha buscado emular una de las políticas de Paul Keating, que consiste en promover el aprendizaje de lenguas asiáticas en las escuelas.

De hecho, en noviembre de 2017 se publicó el Libro Blanco de Política Exterior de Australia, elaborado por el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, en el cual se trazó un curso claro en un momento de cambio e incertidumbre en el contexto internacional. Se indica allí la estrategia del Gobierno para involucrarse con el mundo y, en particular, con la región del Indo-Pacífico, durante la siguiente década. Los intereses de Australia son globales, sin embargo, sus prioridades se centran cada vez más en Asia y los océanos Índico y Pacífico, desde la India en el oeste hasta América del Norte en el este, desde la Antártida en el sur hasta China, Japón y los países vecinos en el norte.

A diferencia de los anteriores, el documento oficial de política exterior del 2017 establece las prioridades estratégicas de Australia. Combina, hábilmente, los componentes geoeconómicos y geoestratégicos y aborda las cuestiones centrales de

los Estados Unidos y China, la región del Indo-Pacífico, las democracias asiáticas y la necesidad de que Australia reenfoque sus intereses vitales en el sudeste asiático y el Pacífico Sur.[5]

El documento también ofrece un análisis de política estratégica, más relevante que el Libro Blanco de Defensa de 2016, sobre el orden internacional basado en reglas claras y justas, precisamente cuando ese concepto está siendo desafiado, especialmente, por los presidentes Donald Trump y Xi Jinping (Dibb, 2017).

El Libro Blanco fue elaborado sobre el precepto de que la paz futura de la región estaría asegurada por su proyección de crecimiento económico sostenido e interdependencia económica (García, 2017). Aunque esto se ve desafiado por la creciente ola de proteccionismo económico y las políticas nacionalistas que han surgido en el mundo. Así, se indica que, sin un fuerte compromiso político, económico y de seguridad de los Estados Unidos, es probable que el poder cambie más rápidamente en la región y que sea más difícil para Australia alcanzar los niveles de seguridad y estabilidad que busca.

Se acepta que existe un mayor debate e incertidumbre en los Estados Unidos sobre los costos y los beneficios de mantener su liderazgo global. Sin un apoyo estadounidense sostenido, la efectividad y el carácter liberal del orden basado en reglas disminuirán. En efecto, el dominio prolongado de Estados Unidos sobre el orden internacional está siendo desafiado por otros poderes (Dibb, 2017).

3. Postura estratégica de Australia

Australia tiene como tema principal, dentro de su política de defensa y seguridad, la alianza con los Estados Unidos. Esto se puede observar en los documentos "Australia in the Asian Century", de octubre de 2012, y la Estrategia de Seguridad Nacional, "Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security", de enero de 2013. En estos documentos crea una visión dentro del marco geopolítico en la región Indo-Pacífico, la cual domina por los cambios estratégicos de la emergente economía china y la capacidad productora de los Estados Unidos, lo que implica la necesidad de tener las Fuerzas Armadas necesarias para asumir los retos de crear un ambiente de seguridad sobre su periferia y áreas de interés estratégico.

Esta necesidad se materializa en el documento "Defense White Paper", del año 2013, donde queda señalada su actual postura estratégica nacional que esta-

5 Doce de los quince principales socios comerciales de Australia se encuentran en la región del Indo-Pacífico, de los cuales China es el más importante.

blece cuatro tareas derivadas para sus fuerzas armadas: 1) disuasión y neutralización de ataques armados al país, 2) contribución a la estabilidad y seguridad del Pacífico Sur, 3) asistencia a eventualidades militares en la región Indo-Pacífica y 4) apoyo en contingencias militares en favor de la seguridad mundial (Mackinlay, 2014).

Por otro lado, la geografía de Australia le fuerza a tener una postura estratégica enfocada a proteger sus intereses en el ámbito de defensa y seguridad, lo cual no ha variado desde su creación, en 1901, cuando estableció una alianza conjunta con los Estados Unidos orientada a los espacios marítimos que, hasta la fecha, sigue vigente. En este caso, el objetivo principal es controlar el acceso marítimo al país y la superioridad aérea sobre dichos espacios marítimos, tal y como se puede advertir después de efectuar someros análisis con respecto a la conformación de su aparato militar, pues, como se advierte, está construido en torno a la generación de la movilidad como una capacidad *sine qua non* en la protección y concreción de sus intereses nacionales y los fines de Estado.

En lo que respecta a la región del Indo-Pacífico, la posición de Estados Unidos en la región está siendo desafiada por China, debido al crecimiento del poder de esta, lo que ha significado cambios sin precedentes para la historia moderna de Australia (García, 2017). Estas tendencias convergen para crear una perspectiva incierta para Australia, que de cara a las recientes posiciones norteamericanas, como *America First* y su anunciado aislacionismo, encontraría dadas las condiciones para afrontar procesos con miras a ganar peso regional y consolidarse como un Estado líder en el sudeste asiático y en la región del Indo-Pacífico, por encima de los intereses chinos, indios o indonesios.

Se discute la situación el Mar Chino Meridional, que se describe como una falla importante en el orden regional. Australia manifiesta su preocupación por el ritmo y la escala de las actividades de China allí y se opone al uso de elementos controvertidos y estructuras artificiales en el mar con fines militares. Asimismo, con respecto a la región del Indo-Pacífico como tal, las democracias de Japón, Indonesia, India y la República de Corea se describen como de importancia de primer orden para Australia.

Igualmente, con respecto al sudeste de Asia, el Libro Blanco señala las proyecciones hacia el norte de Australia y expone la importancia que tiene para el futuro del país. Por otro lado, los australianos se encuentran en una competencia estratégica en el Indo-Pacífico y, a medida que crece la contienda por la influencia en la región, el Gobierno propone aumentar los esfuerzos para garantizar que el país sea considerado como un socio, en cuanto seguridad, economía y desarrollo, para el sudeste asiático (García, 2017).

La seguridad de Papúa Nueva Guinea, Timor Oriental y otros países insulares del Pacífico, se describe como un interés estratégico fundamental para Australia. La estabilidad en la región es vital para garantizar la capacidad de defender la proyección hacia el norte, asegurar las fronteras y proteger la zona económica exclusiva. Lo anterior es prueba del compromiso de los australianos con los países insulares del Pacífico.

Así, se puede apreciar cómo el nuevo Libro Blanco de Australia plantea una renovada hoja de ruta que insiste el alineamiento del país con el continente asiático, el cual es considerado como el de mayor proyección económica para los próximos años. Asia representa un papel fundamental tanto en política interna como en política externa para el país oceánico, lo que le ha llevado a fortalecer las políticas de apertura, seguridad humana y promoción a la migración.

Por otro lado, una de las principales preocupaciones para los australianos tiene que ver con la situación de inestabilidad por la que pasa la región del Indo-Pacífico, amenazada por las tensiones en el Mar Chino Meridional, la presencia de grupos terroristas y la situación en la península coreana, lo que significa un riesgo para la economía y la seguridad de Australia.

Ahora bien, tomando varias fuentes, entre ellas los libros blancos de defensa publicados por el Lowy Institute —fundado en el 2003 y que analiza las relaciones de Australia con el mundo—, el centro de estudios de los Estados Unidos en la Universidad de Sídney —abierto en el año 2008—, el Instituto de Relaciones Australia-China de la Universidad Tecnológica de Sídney —inaugurado en el 2014 y dedicado al análisis de la relación, entre Australia y China— y artículos de prensa, se puede concluir que son cuatro los pilares de la estrategia australiana:

1. Neutralización de posibles ataques terroristas y de la expansión de otras potencias. Para Australia su futuro estratégico seria afectado por la distribución regional de factores políticos, económicos y militares, de acuerdo con la investigación *"Defensa de Australia en el Siglo de Asia Pacífico: Fuerza 2030"*, la cual afirma que la economía australiana está directamente vinculada a sus relaciones comerciales a través de sus líneas de comunicación marítimas.

Lo anterior determina su posición ante la defensa y la expansión de sus intereses nacionales a través del mar. Por otra parte, también le preocupa la expansión de China, que está interesada en los recursos estratégicos ubicados en el Mar del Sur de China (MSC) y, por ende, busca expandirse más hacia el sur hasta llegar a la ZEE de Australia, lo que genera una amenaza a su seguridad nacional.

Del mismo modo, Australia busca neutralizar ataques que se puedan generar a partir del fenómeno del extremismo violento debido a las creencias y acciones

relacionadas con el autodenominado Estado Islámico (EI), que mantiene una guerra y que ha aprendido a utilizar los medios de comunicación para poder tener un "ejército" de simpatizantes y varios perfiles desde donde informa de la actualidad de sus acciones y exalta el espíritu "wahhabista" (Pérez Ventura, 2014). Una prueba de sus acciones tuvo lugar el pasado 15 de julio del 2017, donde la policía de Australia confirmó que el EI habría organizado un plan para colocar un artefacto explosivo en el interior de un avión de la compañía Etihad Airways, en el Aeropuerto de Sídney. Esta acción se iba a ejecutar como retaliación por el apoyo de Australia a los Estados Unidos frente a la guerra que libra este último contra el EI.

Por esta razón Australia elevó su alerta terrorista en septiembre de 2014 y ha aprobado una serie de leyes antiterroristas para evitar que se cometan atentados en su territorio. Desde entonces, el país ha sufrido cuatro acciones violentas y los cuerpos de seguridad han neutralizado trece planes para perpetrar atentados y han detenido a 70 personas en 31 intervenciones.

De manera tal que el principal aporte australiano con respecto a la lucha contra el terrorismo internacional viene dado por sus ingentes esfuerzos en torno a la generación de capacidades de detección de grupos radicales, que tienen como misión reclutar ciudadanos que tengan simpatía por las causas defendidas por los grupos de extremismo religioso, o que dentro de sus comunidades hayan sufrido procesos de segregación.

2. Contribución a la seguridad y estabilidad del Pacífico Sur y Timor Leste (figura 4). La participación de Australia se centró en liderar la Fuerza Internacional

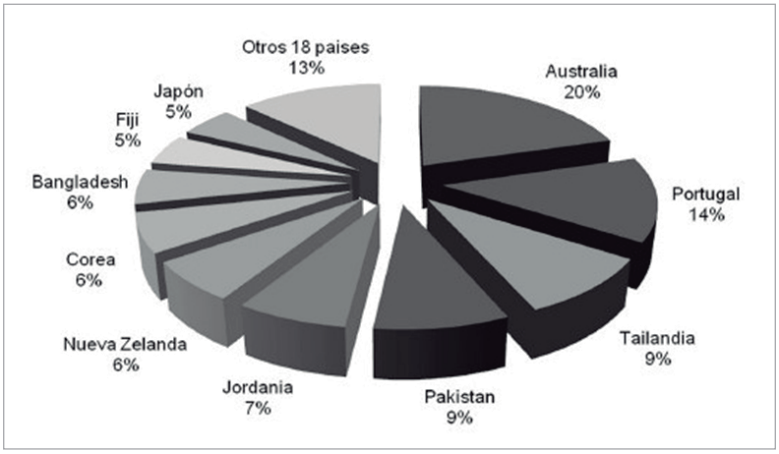


Figura 4. Porcentaje de participación por países aportantes a misiones Timor 1999-2011. Fuente: (Devia Garzon, 2012).

para Timor Oriental (INTERFET), encargada de restaurar la paz y la seguridad en Timor, que entró en funcionamiento en septiembre de 1999 y se mantuvo activa hasta febrero de 2000. INTERFET cumplió con su función de estabilizar el país y promover la salida definitiva de las tropas indonesias del territorio de Timor Oriental, lo que significó el inicio del periodo de transición hacia la instauración del Estado de Timor Leste.

Pero la participación australiana se debe a su interés en Timor Leste, que se manifiesta en la delimitación de la frontera marítima entre los dos Estados en la parte correspondiente al Mar de Timor. El tema ha sido una preocupación frecuente de los mandatarios australianos (Ayson, 2017); su relevancia radica en las enormes reservas de petróleo y gas natural que se estima existen en el lecho marino de esta área, la cual se ha denominado 'Área Conjunta de Desarrollo Petrolero' —Joint Petroleum Development Area (JPDA)— (figura 5).

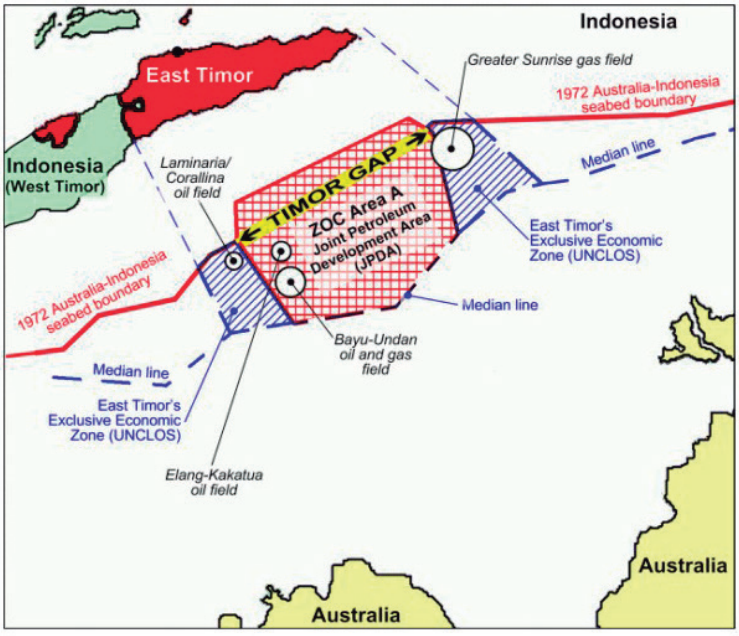


Figura 5. Límites marítimos entre Australia y Timor Leste (Joint Petroleum Development Area). Fuente: East Timor and Indonesia Action Network (ETAN)

3. Asistencia a la región Indo-Pacífica. Esta línea se evidencia en su política externa, la cual se encuentra relacionada principalmente con las islas del Pacífico, donde Australia juega un papel importante por ser donante de conocimiento para el desarrollo agrícola, principalmente en las Islas Salomón, a través de la Misión de Asistencia Regional a las Islas Salomón (Ramsi). Esta es una asociación que se inició

en julio de 2003 entre el Gobierno de las Islas Salomón y quince países del Pacífico; con ella se busca sentar las bases para la estabilidad, la seguridad y la prosperidad a largo plazo de este Estado. Por otra parte, Australia cuenta con un programa de asistencias destinado a la cooperación con Papúa Nueva Guinea, se trata del Enhanced Cooperation Program (ECP), que consiste en el envío de un equipo de la Policía Federal Australiana hacia Papúa Nueva Guinea, con un inversión de 900 millones de dólares australianos

4. Apoyo a contingencias en favor de la seguridad mundial (ciberseguridad). En Australia, la economía digital supone un 5% del PIB, lo que significa que es un importante componente en la estructura económica del país. Para los años 2013 al 2014 el número de firmas australianas que hacían pedidos en línea alcanzaba el 56% del total, un tercio aceptaba pedidos vía internet, un 47% disponía de presencia en línea y hasta un 31% hacía uso de las redes sociales. En lo que se refiere a ataques cibernéticos, según las estimaciones del Department of Defense, en el 2012 aproximadamente 5,4 millones de australianos fueron víctimas del cibercrimen, con un costo estimado para la economía de 1650 millones de dólares australianos) (Departament of Defence, 2013). Por tal razón, el Gobierno de Australia generó una estrategia de ciberseguridad en el año 2016, la cual fue creada por el asesor especial en ciberseguridad del primer ministro, el cual lidera la aplicación de la estrategia y fomenta la creación y el fortalecimiento de asociaciones entre el Gobierno australiano, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico, para proporcionar ciberseguridad a nivel nacional.

Por otra parte, se crea el Equipo para Emergencias Cibernéticas o Cyber Emergency Response Team (CERT)— para proteger al país de ataques cibernéticos, como el espionaje extranjero. Un caso recordado fue el ciberataque masivo que sufrieron los ordenadores de la Oficina de Meteorología de Australia (BOM), presuntamente orquestado por China. Como lo anunció en su momento el ministro de justicia, Michael Keenan, este ciberequipo "usará la inteligencia financiera y cibernética para investigar las plataformas de pago *online* y ciber delitos financieros para acabar con las redes criminales y el lavado de dinero" (Commonwealth of Australia, 2016).

Conclusiones

Por su ubicación geográfica, Australia se ha visto obligada a generar una estrategia para asegurar sus intereses que, principalmente, se encuentran enfocados en mantener el control de los accesos marítimos al país y en hacer frente a la expan-

sión de otras naciones. Por lo anterior, necesita tener un poder marítimo y naval robusto, lo que exige capacidad del Gobierno de Australia para crear, desarrollar, mantener, explotar y proteger sus intereses marítimos bajo su entorno geográfico y su aislamiento continental.

Por otro lado, Australia ha generado políticas estatales para reducir las amenazas más frecuentes, como puede ser una crisis ante un ataque al territorio nacional, catástrofes o ciberataques; estas acciones llevan al Gobierno australiano a revisar constantemente sus estrategias y su postura frente a las amenazas identificadas por la inteligencia australiana, para lo cual usan como principal herramienta su Libro Blanco de la Defensa (Defense White Paper).

La política estratégica australiana no ha variado desde su conformación como Estado y siempre ha garantizado el cumplimiento de sus intereses nacionales mediante la alianza con la potencia marítima dominante del momento.

Las fuerzas militares australianas orientan su postura militar hacia la acción conjunta, en un ambiente donde predomina la acción marítima, mediante un incremento continuo de las capacidades de la Real Armada Australiana; esto, a través de la adquisición de nuevas tecnologías para la navegación, apoyo, desembarque y coordinación de tareas conjuntas de ultramar (Mackinlay, 2014).

Ahora bien, la principal pretensión de este documento ha consistido en caracterizar las complejas demandas del nuevo entorno de seguridad globalizado del siglo xxi, que han terminado por moldear la política australiana en todos sus ámbitos. Lo anterior, por medio del análisis de la forma como Australia ha desarrollado una estrategia de seguridad nacional desde el final de la Guerra Fría. De acuerdo con lo anterior, la política estratégica australiana se ha visto obligada a enfrentarse a una serie de desafíos derivados del cambio político, de las condiciones de una era marcada por la globalización y por la influencia económica regional, así como por las constantes pugnas que han caracterizado el advenimiento de nuevos liderazgos regionales que, incluso, entran a colisionar con los intereses australianos frente a su proyecto geopolítico.

A través del tiempo, la guía estratégica que ha existido se había direccionado hacia la defensa de un enfoque geográfico, lo que se puede apreciar en "Defense of Australia" (Commonwealth of Australia, 2000). Durante el gobierno de Howard,[66] no se dudó en ajustar la política, en lo que fuese necesario, para cumplir con los nuevos requisitos globales (Commonwealth of Australia, 2000). En particular, el

6 John Winston Howard (Sídney, Nueva Gales del Sur, 26 de julio de 1939) es un político australiano, primer ministro de Australia desde 1996 hasta 2007.

Ejército australiano ha sido remodelado y paso de ser una fuerza diseñada para la defensa continental, a una fuerza móvil expedicionaria capaz de servir a intereses políticos en lugar de a entornos geográficos.

A pesar del pragmatismo político, la doctrina estratégica australiana se ha caracterizado por un ajuste lento a los desafíos que ofrece el mundo en un nuevo entorno globalizado de seguridad. De hecho, el alejamiento entre la teoría estratégica y la práctica militar se ha vuelto agudo y ha creado lo que Evans ha llamado una "tiranía de disonancia" (Evans, 2005). Debido a esta situación, los parámetros de la práctica estratégica terminaron por no concordar a la orientación establecida en "Defense 2000".

En el Libro Blanco de Defensa 2016, última versión de este documento —en donde se revisó el entorno regional de Australia, sus intereses y objetivos estratégicos— quedó muy claro que el Gobierno no podía imaginar recortes de las capacidades en el Ejército de Australia. Por otro lado, se reconoce la participación de múltiples sectores en su elaboración, aspecto que logró superar la visión anacrónica de que la única solución a los problemas australianos consistía, exclusivamente, en la asignación de mayores recursos presupuestales. Saltó a la vista, también, que Australia necesitaba un nuevo enfoque para la proyección de su defensa, en el cual convergieran todos los sectores de la sociedad entorno a la determinación de los intereses nacionales y los nuevos objetivos de Estado, que bien habrían podido variar de cara a las constantes reconfiguraciones geopolíticas.

La versión 2016 del Libro Blanco marca un aspecto diferencial de sus predecesores en tres aspectos clave.

> El primero es el grado de participación ministerial en el desarrollo de esta política. El segundo es la decisión del Gobierno (anunciado en este Libro Blanco) para poner a largo plazo el más específico compromiso de financiación de la defensa otorgado por cualquier gobierno australiano en más de 25 años. El tercero es una declaración clara de los Requisitos gubernamentales de su Organización de Defensa. Las decisiones en este Libro Blanco proporcionan Defensa con un plan: el Plan de Capacidad de Defensa, para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de Australia en la próxima década. (Commonwealth of Australia, 2016)

Sin embargo, ha surgido un fuerte debate en torno a la estrategia de defensa de Australia, basada en dos líneas de pensamiento, cuyos orígenes diversos se remontan a sus primeros días como federación. La primera línea es la de los defensores regionalistas, cuyo enfoque principal es la lógica geográfica de la estrategia, el tradicional equilibrio de poder en la región de Asia-Pacífico y el impacto del aumento de la influencia china. La segunda línea es la de los reformistas-globalistas,

cuyo foco principal está en la política lógica de la estrategia, que busca el equilibrio entre un nexo global-regional y combina los desafíos de la seguridad globalizada en un nuevo cálculo de políticas para el siglo xxi. Estas dos escuelas de pensamiento difieren en la cuestión filosófica fundamental del significado de seguridad en un entorno globalizado, de este desacuerdo surge la división sobre las prioridades estratégicas, la estructura de la fuerza, las adquisiciones de capacidades y el papel de las fuerzas terrestres (Evans, 2007).

Malcolm Turnbull[7] planteó una restructuración gubernamental que planea la creación de un Departamento de Seguridad Nacional que contribuirá a la lucha contra el terrorismo. Este plan seguirá el modelo de Estados Unidos que, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, fusionó 22 agencias para crear un Departamento de Seguridad Nacional. En el caso de Australia, el departamento estaría bajo el mando del ministro de Inmigración, Peter Dutton, y absorbería agencias que actualmente dependen de la oficina del fiscal general, como la Policía Federal Australiana y la Organización Australiana de Seguridad e Inteligencia (asio por sus siglas en inglés).

Todo esto es muestra de la vital importancia que tiene la armonización de los organismos de seguridad y defensa que requiere un Estado para lograr la concreción de sus intereses nacionales (Dufort, 2017).

Referencias

Ang, I. (2009). Australia y la Región Asia-Pacífico: De la Distancia Cultural a la Proximidad Estratégica. CIDOB.

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

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

Arnoletto, E. (2007). Glosario de Conceptos Políticos Usuales. México DF: EUMEDNET.

Australia.gov.au. (2000). Defence.gov.au. Recuperado el 27 de 12 de 2017, de http://www.defence.gov.au/publications/wpaper2000.pdf

Australia.gov.au. (2000). Department of Defence.gov.au. Recuperado el 27 de 12 de 2017, de Department of Defence, Defence 2000: Our Future Defence Force, Canberra, Defence Publishing Service, 2000.

Australia.gov.au. (2016). Defence.gov.au. Recuperado el 29 de 12 de 2017, de http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf

7 Malcolm Bligh Turnbull (Sídney, 24 de octubre de 1954) es el primer ministro de Australia desde el 15 de septiembre de 2015.

Ayson, R. (2017). A Shift in Focus? Australia an Stability in East Asia. . Canberra: Australian Strategic Policy Institute.

BIM Research. (2018). Australia: Country Risk Report. Sidney: Business Monitor International.

Buzan, B., & Weaver, O. (2003). Regions an Powers. The Structure of International Security. New York: Harvard Press.

Colom Piella, G. (2003). La Revolución en los Asuntos Militares. Madrid.

DatosMacro. (2017). Australia: Económia y Demografía. Recuperado el 09 de 01 de 2018, de https://www.datosmacro.com/paises/australia

Dibb, P. (2017). Foreign Ppolicy White Paper. Canberra: ASPI.

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

Evans, M. (2005). Army.gov.au. Recuperado el 27 de 12 de 2017, de Michael Evans, The Tyranny of Dissonance: Australia's Strategic Culture and Way of War, 1901-2005, Study Paper, no. 306, Canberra, Land Warfare Studies Centre, February 2005.

Evans, M. (2005). The Tyranny of Dissonance: Australia´s Strategic Culture and Way of War, 1901 - 2005. Canberra: Royal Australian Army.

Evans, M. (2007). Overcoming the Creswell–Foster divide in Australian Strategy: The Challenge for Twenty-first Century Policy-makers. Australian Journal of International Affairs Vol 61, 193-214.

García, I. (2017). El Libro Blanco de la Acción Exterior Australiana: Oportunidad, Seguridad y Fortaleza, Madrid: IEEE.

Global Fire Power. (2018). Global Fire Power Index. Bogotá: GFP.

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

Herrero, R. (2010). El Concepto del Interés Nacional. México DF: Dialnet.

Https://www.efe.com/efe/espana/mundo/australia-planea-crear-un-departamento-de-seguridad-nacional/10001-3199547. (07 de marzo de 2017). Agencia EFE. Recuperado el 13 de marzo de 2018, de https://www.efe.com

Lopes da Cunha, G. (2017). Acuerdo de Asociación Transpacífico: discurso y praxis. Revista Científica General José María Córdova, 15(19), 83-94. https://doi.org/10.21830/19006586.76

Mackinlay, F. (2014). Australia: Geografía, Intereses y Estrategia. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Mackinlay Ferreros, Alejandro. (18 de 05 de 2014). ieee.es. Recuperado el 05 de 01 de 2018, de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/dieeeo42-2014_australia_alejandro-mackinlay.pdf

Observatory of Economic Complexity. (2017). Visualizations OEC. New York: OEC.

Perez Ventura, J. (2014). Estado Islámico, el Nuevo Enemigo. The hage: ICTT.

Esta página queda intencionalmente en blanco.

LA ESTRATEGIA DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA: MAPA DE RUTA HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE SÚPER POTENCIA[1]

8

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Juan Carlos Salcedo Castro
Harold Oswaldo Casas Guerrero
Manuel Guillermo Bautista Ramírez

1. Introducción

China ha sido la nación más poderosa del planeta durante dieciocho de los últimos veinte siglos de historia. Era la máxima economía y líder tecnológico del mundo, y poseía, además, hasta el siglo XV, el mayor ingreso per cápita. Alrededor del año 1.000 China contaba con el mayor poder naval del mundo y, por ende, se constituyó como el actor comercial más relevante. Parte de su importancia comercial se debió a que su mercado de consumo era el mayor de la época. Para el siglo II contaba con más de 57 millones de consumidores.

Su superficie abarcaba la enorme extensión de trece millones de km², casi cuatro millones más que la China actual. Sin embrago, dos siglos más tarde, en la década de 1970, el valor de su producción no alcanzaba el siete por ciento de la economía mundial. Como consecuencia de una coyuntura histórica dramáticamente desfavorable, China se quedó rezagada frente a otras naciones en materia de desarrollo económico y, por ende, en poder militar. Cuando la dinastía Qing llegó a su fin en 1922, y con él la finalización del régimen imperial, China había cedido treinta y cinco puertos francos, veintisiete concesiones y otras veintisiete

1 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.

zonas internacionales (casi una tercera parte de su vasto territorio). Para 1820, un tercio de la producción total mundial provenía de China.

De esta manera, desde los tiempos de Sun Yat Sen hasta el día de hoy, la recuperación de la plena soberanía, la unificación nacional y el designio de un mayor bienestar, han sido las más urgentes prioridades del Estado. El nombre de China es *Zhōngguó.* Los caracteres para representar el nombre tradicional en chino simplificado son 中国. El primer carácter significa medio o centro, mientras que el segundo significa país. Así el nombre de China se puede traducir como «país central» o «reino del medio».

Para comprender las transiciones que China ha atravesado desde una tradición de más de cinco mil años de evolución, se hace necesario analizar los cambios que ocurrieron durante estos milenios. China es una nación que siempre vio su integración como principal estrategia para poder dar continuidad al Estado, ya fuese como un régimen de carácter absolutista en la época de los emperadores, o como un sistema socialista en una época posterior. Es así como la Revolución Comunista China de 1948, generó un gran cambio cultural e ideológico. Los impulsos a la educación y propaganda generaron cambios del sistema político y lograron el objetivo de «regresar a China a una posición de fuerza». Eras válido considerar cualquier camino que pudiera conducirle a lograr esa meta, lo que para la revolución francesa y para la fabricación de la modernidad en Occidente significó *Liberté, Egalité, Fraternite*. Para la formación de China moderna lo ha significado «Riqueza, Fuerza y Honor» (Schell, 2013, p. 33).

Para entender cómo llegó China a lo que hoy en día es, se deben analizar sus inicios y la relación de su modelo de Estado-Nación con su interpretación del manejo cívico militar. Este análisis debe tener en cuenta la formación de esta nación desde su día cero hasta 1803, y los periodos donde las teorías de Confucio, SunTzu y Lao-Tse fueron determinantes para conformar una supremacía en su territorio y en la región.

Con el fin de comprender la realidad actual de esta nación, es necesario identificar las corrientes que surgieron en diferentes épocas. Este antecedente histórico de más de cinco mil años opaca las pocas décadas del sistema comunista actual. China ha estado influenciada por varias tendencias durante los milenios de su historia, entre ellas el Confucionismo. Gracias a esto, China ha superado momentos difíciles y la ha llegado a conformarse como una nación basada en la «unidad». La narrativa confuciana proviene de raíces ancestrales que asumían que China era el centro cultural universal. (Latham, 2007).

Esta característica arraigada en China puede no comprenderse desde occidente. Sin embargo, China es un Estado-Nación que se desarrolló por su historia y cultura. Martin Jacques decía en sus conferencias «China no es como occidente y no se va a parecer a occidente», existe por su estado de civilización, sus creencias de familia y valores confucianos. De ahí el valor político de la unidad china en el que se basa su Estado y su identidad cultural. Desde el periodo de los Han el concepto de Estado de China se ha diferenciado con el de occidente.

El Estado, como concepto chino, es concebido como un miembro de la familia que representa la cabeza principal. Esto ocurrió debido a las continuas separaciones territoriales que ha enfrentado durante su historia y que han impulsado el amparo de su unidad como su principal objetivo. Desde occidente esto no puede ser viable, según Edwar Saidrix, quien describe cómo occidente desconoce a Asia y en especial a China.

1.1 Evolución histórica y legado ideológico de las Culturas Religiosas

La historia de China se puede remontar desde los inicios de los que muchos llaman la primera Dinastía XIA, entre los años 2100 a. C. y 1600 a. C., que tuvo su cobertura territorial desde el sur de Beijing hasta la costa, su gobierno se desarrolló en lo que hoy es la provincia de Shanxi y de Henan. Esta dinastía se conoce por haber elaborado el primer calendario chino, haciendo uso de las estrellas en especial de la constelación de la Osa Mayor para establecer el tiempo de doce meses, calendario que fue usado para poder dar interpretación de los fenómenos que en la época observaban y utilizado para actividades agrícolas.

Por otra parte, se evidencia una segunda dinastía, conocida como «Shang». Esta dinastía tuvo lugar entre 1600 a. C. hasta 1100 a. C. A pesar de sus avances, no se caracterizó por ser una dinastía con un territorio gobernado, sino por reunir una serie de ciudades que estaban bajo su autoridad. Dentro de las características de esta época, se muestra la creación de carros de guerra tirados por caballos, los cuales fueron representativos en otras culturas más adelante. El desarrollo de un lenguaje «oráculo durante la época dio origen a lo que hoy se conoce el idioma chino.

Esta dinastía fue dominada por los Zhou, quienes gobernaron entre 1045 a 256 a. C. de manera similar a sus antecesores. Su dominio principal ocurrió en el norte de China, donde dividieron el territorio en estados y en cada uno asignaron un gobernador. Esta época es una de las más significativas para comprender la realidad actual de China. Durante esta época surgieron pensadores como Confucio (K´ung-fu-tzu), y Lao-Tse que aún influencian a la República China en aspectos culturales y políticos. Esta se considera una época dorada para el desarrollo cultural,

la escritura de libros y el fomento del trabajo de este tipo de pensadores. En el análisis que hace Kissinger (2012), manifiesta que el filósofo chino Confucio:

> Vivió a finales del período denominado «Primavera y Otoño» (770-476 a. C.), época de gran agitación política que desembocó en las violentas luchas del período de los Reinos Combatientes (475-221 a. C.). Los principios básicos que formuló fueron los del gobierno comprensivo, la correcta realización de los rituales y la inculcación de la devoción filial (Kissinger. 2012, p. 71).

Confucio fundó la doctrina del confucionismo la cual ofreció orientación en temas como la moral y la religión. Sus formulaciones se integraron en lo que se conoce como «Los cuatro libros», a saber:

1. Primer Libro Clásico: Formula planteamientos propios de la madurez.
2. Segundo Libro Clásico: Enumera las reglas de conducta humana, del ejemplo de los buenos monarcas y de la justicia de los gobiernos.
3. Tercer Libro Clásico: Recopilación de máximas conocidas como Analectas. Se resume de forma dialogada lo esencial de la doctrina de Kung-Tse.
4. Cuarto Libro Clásico. Escrito por su seguidor, entre los años 371 y 289 a. C.

A pesar de haber escrito estos e innumerables documentos, Confucio no vivió para ver aplicadas sus formulaciones a la práctica. Sin embargo, su legado se preservó y fue en la dinastía Han, en el periodo comprendido de 206 a. C. a 220 d. C.., que se adoptó el pensamiento confuciano como filosofía oficial del Estado, por medio de sus discípulos.

El canon confuciano, agrupado en una recopilación básica de máximas de Confucio (las Analectas) y los subsiguientes libros de comentarios doctos, evolucionaría hasta convertirse en algo similar a una combinación entre la Biblia de China y su Constitución. (Kissinger, 2012).

El legado dejado por Confucio, y que fue compartido por sus discípulos, pasó a ser una doctrina importante dentro de la burocracia de China imperial. De esta manera, se fortalecieron los lazos y la armonía entre el imperio y sus dominios. No en vano se formularon estos lineamientos en un momento de caos y se constituyeron en lo que se llamó el «camino» de la sociedad justa y armoniosa. En sus preceptos, el aprendizaje se constituía como la clave para la mejora. Por ello se afirma que Confucio en su filosofía buscaba la redención del Estado por medio de la rectitud en el comportamiento individual.

No en vano en el libro «China» su autor Henry Kissinger escribió:

> Confucio situaba en la cumbre del orden chino al emperador, una figura sin parangón en la experiencia occidental. Combinaba las afirmaciones del orden social espiritual y secular. El emperador chino era al mismo tiempo un dirigente político y un concepto metafísico. En su función política, se concebía al emperador como el soberano supremo de la humanidad; el emperador de la humanidad, situado por encima de una jerarquía política mundana que reflejaba la estructura social jerárquica china de Confucio. El protocolo chino insistía en reconocer su supremacía por medio del kowtow, el acto de postración completa en el que la frente toca el suelo tres veces en cada postración (Kissinger,2012, p. 212).

Así mismo, Confucio mitificó al Emperador como «Hijo del cielo» que intercede entre el cielo, la tierra y la humanidad. Su obligación se representaba con una conducta humanitaria, de forma que el Emperador representara la «armonía» de todas las cosas del imperio chino. Si un Emperador no cumplía con estas virtudes asumidas todo bajo el cielo, su territorio sería caos. Si asumía el rol de gobernante y no generaba esta armonía podía reemplazarse por una nueva dinastía que sí la pudiese establecer. Estos dos ejes son los que han hecho que China sea no solo un Estado-Nación, sino una cultura que está arraigada en las enseñanzas que durante siglos se inculcaron de la doctrina Confuciana. Estos preceptos se difundieron no solo en China sino en otros países de la región, como Corea y Japón.

Otra de las tendencias que China incorporó, y que ha sido aplicada por varias décadas en occidente, tiene que ver con la doctrina del arte de la Guerra de Sun Tzu. China ha implementado una política estratégica diferente a la de occidente. En ella los conflictos y las guerras se consideran combates y choques entre fuerzas. En este modelo, se aboga por la aplicación de la sutileza, la acción indirecta y la paciente acumulación de ventajas relativas. Se puede afirmar que la guerra en occidente se asume como un juego de ajedrez, y en China como el «*Wei Qi*», donde se busca prolongar la batalla y pretender una ventaja relativa. Mientras que en el ajedrez se busca la batalla decisiva con una victoria total.

> El ajedrez enseña los conceptos de Clausewitz del «centro de gravedad» y del «punto decisivo»: el juego suele empezar como lucha por el centro del tablero. El *wei qi* enseña el arte del rodeo estratégico. Donde el hábil ajedrecista apunta a eliminar las piezas del adversario en una serie de choques frontales. El diestro jugador de *wei qi* se sitúa en espacios vacíos de la cuadrícula y va debilitando poco a poco el potencial estratégico de las piezas del adversario. El ajedrez crea resolución; el *wei qi* desarrolla flexibilidad estratégica. (Kissinger. 2012, p. 111).

Este juego chino, refleja los preceptos militares establecidos desde hace varios milenios cuando en las épocas de confrontación el fin era salir victorioso por medio de un conocimiento psicológico y de la evasión del conflicto directo.

Este precepto fue integrado en el libro «El Arte de la guerra» por Sun Tzu, 770-476 a. C., En la actualidad se emplea como manual de referencia por estrategas en China y en occidente. Su principal virtud contra la estrategia occidental es su énfasis en temas psicológicos y políticos en relación con el ámbito militar. De esta manera, Sun Tzu abordó los medios con el fin de crear una posición política y psicológica dominante, con el fin de que el resultado del conflicto sea fuera una conclusión previsible. Por su parte, en occidente teorías como las de Clausewitz abordan la estrategia como un elemento separado de la política.

Ahora bien, China es un país único desde su nacimiento en el siglo III a. C. hasta cuando terminó la dinastía Qing en 1912. Siempre ha sido representativo en su región, siendo influyente para todos sus Estados vecinos. China mantiene una «legitimidad creada» y una integridad que ha prevalecido en sus gobernantes.

> Mientras otros países recibían un nombre de algún grupo étnico o a partir de una referencia geográfica, China se autodenominó *zhongguo*: «el reino del medio o el país central». Quien pretenda comprender la diplomacia china del siglo XX o su papel en el siglo XXI tiene que empezar, aunque sea a costa de una posible simplificación excesiva valorando básicamente el contexto tradicional (Kissinger, 2012, p. 11).

La gran nación china se ha consolidado desde la dinastía Han, donde de la mano de los filósofos Confucio y Lao-Tse, se forjó como una fuerte cultura y nación. Para esa época, ocurrió una expansión territorial en la que la dinastía Han se enfocó en el desarrollo de la educación. Se dice que en este entonces se originó el idioma chino base de la variedad actual.

El año de 1912 fue un periodo en donde la sociedad de China atravesaba por movimientos políticos. El sistema imperial no tenía aceptación y existía descontento popular. Esto llevó al fin de una dinastía que databa de hacía más de 2.000 años. El nuevo gobierno que no fue exitoso y llevó a China a un periodo de desorden y lucha por el poder, mientras en el resto del planeta se vivía una guerra mundial.[2]

Este caos de gobierno en China condujo a que el país ase fragmentara. Los actores del momento fueron Chiang Kai-Sek y Mao Zedong. Entre sus propuestas estaba la de iniciar una revolución campesina inspirada en la Unión Soviética. Sin embargo, el choque entre las diferentes tendencias, sumado a la invasión de Japón en la región de Manchuria, debilitó aún más el país. En 1937 Japón inició su expansión al resto de una China que no tenía ni gobierno ni fuerzas militares que la respaldaran. Esto llevó a que las dos partes, lideradas por Guomindang y el Partido

2 El presupuesto nacional de la nueva República de 1919 destinaba el 80 % del recaudado a gastos militares

Comunista, se unieran para contrarrestar las fuerzas japonesas. Fue con el apoyo de los Estados Unidos y su empleo de la bomba atómica que se produjo la rendición de Japón en la Segunda Guerra Mundial. Consecuentemente, Japón evacuó China y esto desencadenó en nuevas disputas entre los dos bandos. Las a las tropas comunistas se asumieron como vencedoras y Mao Zedong se consolidó como el líder del nuevo Estado hoy conocido como República Popular China. Los perdedores liderados por Jiang Jieshi se organizaron en Taiwán. Estos escenarios se mantienen la actualidad y se registran dentro del Libro Blanco de la República Popular China con el ideal de que ambos países vuelvan a ser una sola China.

2. Análisis geopolítico de la RPC

La China contemporánea es una isla. Aunque no está rodeada de agua (lo esta tan solo en su flanco oriental), China está circundada por un terreno que es difícil de atravesar en prácticamente cualquier dirección. Para entender a China, se debe empezar por visualizar las montañas, selvas y páramos que la encierran. Esta capa exterior contiene y protege a China. Internamente, China se divide en dos partes: el núcleo vital de China y las regiones de amortiguamiento no chinos que la rodean.

Hay un área en China llamada la línea de 15 pulgadas ya que al este de esta zona caen más de 15 pulgadas de lluvia cada año. Al oeste la precipitación anual es menor. La gran mayoría de los chinos viven al este y al sur de esta línea, en la región conocida como Han China (el núcleo vital de China). Esta región es el hogar de la etnia Han, a quien el mundo considera como los chinos. Más de mil millones de personas viven en esta zona la cual es aproximadamente la mitad del tamaño de los Estados Unidos.

El corazón de China se divide en dos partes, norte y sur, que a su vez están representados por dos dialectos principales, el mandarín en el norte y el cantonés en el sur. Estos dialectos comparten un sistema de escritura, pero son casi mutuamente incomprensibles en la oralidad. El corazón de China está definido por dos grandes ríos, el Río Amarillo en el norte y el Yangtze en el sur, junto con un tercer río menor en el sur, la Perla.

El *heartland* de China es la región agrícola del país. Sin embargo, y este es el factor más importante sobre China, el núcleo vital chino posee tan solo un tercio de la tierra cultivable por persona en comparación con el resto del mundo. Esta presión ha definido la historia moderna de China, tanto en términos de vivir con este hecho y como de superarlo.

Un anillo de regiones no-Han rodean este corazón: el Tíbet, la provincia de Xinjiang (hogar de los uigures musulmanes), Mongolia Interior y Manchuria (nombre histórico dado a la región norte de Corea del Norte, que ahora consiste en las provincias chinas de Heilongjiang, Jilin y Liaoning). Estas son las regiones de amortiguamiento que históricamente han estado bajo el dominio chino en tiempos en los que el país ha sido fuerte y se han separado cuando China ha sido débil. En la actualidad, hay una gran cantidad de asentamientos Han en estas regiones, lo cual es causa de fricción.

Estas son también las regiones donde se ha originado la amenaza histórica a China. Han China es una región caracterizada por ríos y lluvia. Por tanto, es tierra de agricultores y comerciantes. Los alrededores son la tierra de los nómadas y los jinetes. En el siglo XII, los mongoles bajo Gengis Khan invadieron y ocuparon partes de la Han China hasta el siglo XV, cuando los Han reafirmaron su autoridad. Después de este período, la estrategia china se mantuvo constante: afirmar de manera lenta y sistemática el control sobre estas regiones exteriores con el fin de proteger a los Han de las incursiones por la caballería nómada.

Este imperativo condujo la política exterior china. A pesar del desequilibrio de la población, China se vio vulnerable a las fuerzas militares que se mueven desde el norte y el oeste. Defender una población masiva de los agricultores contra estas fuerzas fue difícil. La solución más viable para los chinos fue invertir el orden e imponerse a sí mismos contra sus potenciales conquistadores. Además de proporcionar espacios tapones, estas posesiones permitieron constituir fronteras defendibles. Con estas líneas fronterizas bajo su control, China se ancló firmemente como un poder creciente en la región.

La frontera con Vietnam es la única frontera fácilmente transitable por grandes ejércitos y comercio masivo. De hecho, China y Vietnam se enfrentaron en una breve guerra fronteriza en 1979, y en ocasiones, China ha dominado Vietnam. Sin embargo, el resto de la frontera sur de la provincia de Yunnan, que incluye límites con Laos y Myanmar, es selva montañosa, difícil de atravesar, carente de carreteras principales. Hacer un desplazamiento significativo a través de esta frontera es casi imposible. Por esta razón, China se siente segura en esta región.

Hkakabo Razi, con casi 5.970 m. de altura, marca la frontera entre China, Myanmar e India. En este punto comienza la frontera suroeste de China, anclada en el Himalaya. Allí el Tíbet, controlada por China, limita con la India y los dos Estados del Himalaya, Nepal y Bután. Esta frontera se extiende en un largo arco que atraviesa Pakistán, Tayikistán y Kirguistán, terminando en Pik Pobedy, una montaña de 7.620 m. de altura que marca la frontera de China con Kirguistán y Kazajstán.

Es posible pasar a través de esta región fronteriza con dificultad. Históricamente, partes de ella han sido accesibles como ruta comercial. Sin embargo, el Himalaya es un obstáculo para el comercio y para las fuerzas militares.

La única excepción es la sección de la frontera con Kazajistán. Esta área es transitable, pero cuenta con poco transporte. No obstante, esta será la ruta principal entre China y el resto de Eurasia. Es el único puente terrestre hacia la isla china que puede utilizarse, aunque su principal dificultad es la distancia. La frontera con Kazajstán, desde las provincias Han más cercanas, es de casi 1.600 km, y la ruta pasa a través de unos territorios musulmanes escasamente poblados.

Es importante destacar que la Ruta de la Seda de China atravesó Xinjiang y Kazajstán en su camino al oeste. La larga frontera norte con Mongolia y Rusia se extiende hacia el Pacífico. Esta frontera es de más fácil acceso. De hecho, la única exitosa invasión a China tuvo lugar cuando jinetes mongoles atacaron desde Mongolia, ocupando una buena parte de la Han China. Los espacios de amortiguamiento chinos de la Mongolia interior y Manchuria han protegido al núcleo vital de China de otros ataques. Los chinos no han atacado el norte por dos razones. En primer lugar, no existe interés en el área por el que valga la pena iniciar un ataque. En segundo lugar, el acceso de norte a sur es difícil. Rusia tiene dos líneas de ferrocarril que van desde el oeste hacia el Pacífico: el famoso Ferrocarril Transiberiano (TSR) y el Ferrocarril Baikal-Amur (BAM), que conectan esas dos ciudades y lazos en el TSR. Por otro lado, no existen vías de transporte terrestre este-oeste que se unan a Rusia. Tampoco hay transporte norte-sur. Por lo tanto, lo que parece accesible realmente no lo es.

El área en Rusia que es el más accesible a China, es la región que bordea el Pacífico, la zona rusa de Vladivostok a Blagoveschensk. Esta región tiene transporte, población y ventajas geográficas razonables para ambas partes. En caso de ocurrir un conflicto entre China y Rusia, esta zona sería el epicentro. Esta zona también con la península de Corea y fue, el área del último gran conflicto militar de China. Seguidamente, se encuentra la costa del Pacífico, que cuenta con numerosos puertos y con un sustancial comercio costero. Es interesante observar que, aparte de la tentativa de los mongoles de invadir Japón y de la flota de Zheng He en el siglo XV, China nunca ha sido una potencia marítima. Antes del siglo XIX, China no se había enfrentado a enemigos capaces de plantear una amenaza naval y, como resultado, tuvo poco interés en gastar grandes sumas de dinero en la construcción de una marina de guerra.

Cuando China controló el Tíbet, Xinjiang, la Mongolia Interior y Manchuria, se constituyeron como un Estado aislado o insular. La Han China solo tiene un

punto de fricción potencial en el sureste con Vietnam. Se encuentra está rodeada por regiones tapón no Han que se han integrado políticamente a China. Hay un segundo punto de fricción en el este de Manchuria, en los límites con Siberia y Corea. Por último, existe tan solo una abertura con el resto de Eurasia en la frontera de Xinjiang y Kazajistán.

El punto más vulnerable de China, desde la llegada de los europeos en el Pacífico occidental en el siglo XIX, ha sido su costa. China es difícil de invadir. Dado su tamaño y población, es aún más difícil de ocupar. Esto también hace que sea difícil para los chinos invadir a otros. China contiene una quinta parte de la población mundial, lo que le permite aislarse del resto del mundo. Todo esto significa que China es una gran potencia, pero que tiene que comportarse de manera diferente a la de otras grandes potencias (Ardila Castro & Rodríguez, 2018).

2.1 Imperativos geopolíticos de la RPC

1. Mantener la unidad interna en las regiones de la Han china.
2. Mantener control de las zonas buffers.
3. Proteger la costa de la invasión extranjera.
4. Proteger las estratégicas rutas, recursos y mercados comerciales chinos de posibles estrategias de negación o contención por parte de rivales extranjeros.

Desde un punto de vista político y militar, China ha logrado casi todos sus objetivos estratégicos. Las zonas buffer están intactas y China no se enfrenta a ninguna amenaza en Eurasia. Percibe el intento occidental de obligarla fuera de Tíbet como un intento de socavar la seguridad nacional china. Para China, sin embargo, el Tíbet es un irritante menor. China no tiene intención de abandonar el Tíbet y los tibetanos no tienen la capacidad de sublevarse y ganar.

Además, nadie está a punto de invadir la región. Del mismo modo, los musulmanes uigures representan un irritante en Xinjiang y no una amenaza directa. Los rusos no tienen interés o capacidad de invadir China y la península coreana no representa una amenaza directa para los chinos. La mayor amenaza militar a China proviene de la Marina de los Estados Unidos. Los chinos se han vuelto dependientes del comercio marítimo y la Marina de los Estados Unidos está en capacidad y posición de bloquear los puertos de China, si así lo deseara. En caso de que los Estados Unidos lo llegase a hacer, ello paralizaría económicamente a China.

El entorno geográfico de China es singular, su sola extensión que es de 9.326.410 km^2, lo convierte en el cuarto país más grande del planeta, después de la Federación Rusa, Canadá y los Estados Unidos. Según Mackinder (2012), China

conforma la denominada «Tierra Corazón» aún con sus densas zonas semidesérticas. China es el país con la mayor población del mundo, con sus cerca de 1400 millones de habitantes.

Su situación geoestratégica a lo largo de varios siglos de existencia no ha tenido un par con el cual pudiera medirse o compararse. Si bien tiene como vecino a la India, lo considera como un país dividido en reinos con el que hace intercambio de productos. La India también tiene influencia en algunas áreas de China con las prácticas budistas. Por otro lado, el gran muro geográfico que constituye el Himalaya y el Tíbet, junto con el desierto de Asia Central, la separó de culturas como la persa y la babilónica de oriente y del Imperio Romano. Se puede afirmar que la situación geográfica de China la hace una «urna de cristal», razón por la cual no ha contemplado la necesidad de internarse al mar abierto con el que cuenta.

Desde su nacimiento, China ha visto necesario establecer sus fronteras, asegurarlas y controlarlas. A pesar de sus grandes extensiones siempre ha preservado su seguridad. Una forma fue la construcción de su gran muralla, que además de ser persuasiva, aseguró en la antigüedad la prevención ante ataques externos. Esta gran obra de ingeniería se construyó en aproximadamente 1000 años, y tiene una extensión total de 21.000 km por el norte del país. China comparte límites con importantes países con los que de alguna forma ha tenido confrontaciones y con otros que le representan un beneficio.

En este sentido, los límites de China son: al norte con Rusia y Mongolia, al sur con India, Pakistán, Vietnam, Birmania, Bután, Laos y Nepal, al este con el mar de China y al oeste con Kirguistán, Kazajstán y Tayikistán. Se puede afirmar que sus extensos límites se han convertido en «fronteras porosas». Este término cobra fuerza en las regiones transfronterizas ya que representan oportunidades para fortalecer su competitividad, considerada fundamental en el nuevo orden económico mundial. Esta tendencia va en consonancia con el término de «globalización» que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local. (Meza, 2012).

Si bien China se muestra hacia el exterior como una república comunista que controla y ejerce soberanía en su territorio, esto no se refleja en sus fronteras. China enfrenta problemas de contrabando propiciados por «las porosas fronteras». «Estas estimulan igualmente la salida de mercancía falsa hacia los países vecinos y de allí a otros mercados de ultramar» (Shenkar, 2005, p. 137). Las extensiones con cada uno de los países son muy grandes para su control, (Rusia al nordeste con 3605 km; Rusia al noroeste con 40 km, Mongolia con 4678 km, Birmania con 2165 km, Kazajistán con 1533 km, Corea del Norte con 1416 km, Vietnam con 1281 km,

Nepal con 1236 km, Pakistán con 523 km, Bután con 470 km; India con 470 km, Laos con 423 km, Tayikistán con 414 km). Su ubicación en el centro de estos países hace que tenga protagonismo e influencia en la región, y esto fortalece sus políticas.

Por otra parte, la extensión geográfica de China se caracteriza por varias clases de terreno. Tal es el caso del árido y del desértico que poseen una gran extensión, son poco poblados y, sin embargo, contienen llanuras fértiles. En el occidente se ubica gran parte de la población. Allí también corren tres de sus principales ríos: el río Amarillo, el río Yangtsé, y el Río de las Perlas y más de 50.000 km de ríos navegables que desembocan en su mayoría en el Pacífico.

A pesar de las numerosas intervenciones de otras naciones en su territorio, China siempre ha mantenido e identificado su núcleo vital *(heartland*). Desde sus inicios el norte de China y Manchuria han conformado ese núcleo, debido a que la región ha tenido cultivos de cereal y algodón. Estas producciones representaron un importante cinturón hortofrutícola en la zona próxima de Pekín, sumado a sus abundantes recursos férricos.

«De esta región parten los más importantes nudos de comunicaciones que le unen con el Kazajstán, Mongolia, Corea y el Pacífico» (Cebrián, 1996, p. 152). Así mismo, ha definido una estrategia para posicionarse en el ámbito regional e internacional como una gran potencia. Sin embargo, esto no ocurrió en poco tiempo, ya que China tuvo que afrontar muchos cambios políticos y económicos para poder llegar a identificar el mapa de ruta a seguir. No en vano siempre se visionaba que para el siglo XXI sería una potencia del panorama mundial porque:

> China ejercerá una función muy importante en el mundo que empieza a vislumbrarse en el siglo XXI. China se ha convertido en una superpotencia económica y en un importante factor en la configuración del orden político mundial. La relación entre China y los Estados Unidos ha pasado a ser un elemento clave en la meta de la paz y el bienestar mundial (Kissinger, 2012, p. 6).

Lo anterior da paso a lo indicado por el padre contemporáneo del Realismo Político, Hans Morgenthau, quien relaciona el poder como el medio y el fin de un interés nacional. China llega a albergar este poder gracias a una suma de variantes que se resumen en la geografía (agua, gas, petróleo, alimento), la industria (tecnología, investigación, ciencia, experiencia de fuerzas militares), los gobernantes (opinión pública nacional e internacional); y la calidad de la diplomacia. Estos componentes conforman el poder de un Estado ante los demás y refuerzan la estrategia China plasmada en el discurso del exmandatario Deng Xiaoping. Sus afirmaciones sobre el mecanismo para poder llegar a ser esa potencia indican que

debe consolidarse el poder nacional en «una relación que debe mirarse desde todos los ámbitos» (Gosh, 2004, p. 11).

Pero ¿cómo lograrlo mediante la construcción de una nación dominada por el Partido Comunista Chino, con particularidades opuestas a las de los otros partidos de línea marxista-leninista y que fracasaron como modelo de sociedad y de desarrollo económico en otras naciones del mundo?

Pues bien, fue mediante la transformación socialista de la propiedad privada de los medios de producción, las políticas de reforma y la apertura hacia el exterior en el desarrollo de la triple representatividad (marxismo-leninismo-Deng Xiaoping) como se guiaron sus acciones hacia lo interno. Esta reforma impulsó la construcción socialista de manera planificada y utilizó las fuerzas del mercado de gran escala que integraron la causa económica y cultural hacia un mismo rumbo con control estatal. La formulación del concepto de «un país, dos sistemas», término que según el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China es acuñado por Deng Xiaoping, planteó la resolución de asuntos como los de la reunificación de China, y los conflictos con Taiwán y Hong Kong. Esto le permitió al gobierno chino recuperar sin contratiempos su soberanía, y le dio impulso a la economía nacional y el desarrollo social.

Si bien China además de estar fortaleciéndose como el centro de gravedad en su región, con su política internacional se ha incorporado a organismos internacionales tanto de interés político, como ambiental y financiero. Así mismo, China se está convirtiendo en un banco para Estados, al estilo del Banco Mundial, el Banco Internacional o el Banco de Importación y Desarrollo de los Estados Unidos. Este apoyo financiero se dirige a países de América Latina (Venezuela, Argentina, Brasil) y África, áreas donde los Estados Unidos ha mantenido una hegemonía económica. Este apoyo hacia países con poca historia crediticia se debe al aumento de su nivel financiero. China ha triplicado sus reservas y ha podido tener proyección a escala internacional para ayudar a estados económicamente. No en vano en África relacionan a China con un modelo de desarrollo entre el capitalismo y el socialismo.

No solo su actuar financiero está teniendo auge, también sus fuerzas militares, las cuales se han fortalecido y hoy se consideran unas de las más grandes de la región y del planeta, con aproximadamente 1.600.000 hombres. Sus fuerzas armadas están integradas por el Ejército Popular de Liberación (EPL), la Armada, la Fuerza Aérea, el Segundo Cuerpo de Artillería (armamento nuclear estratégico), las fuerzas de reserva del Ejército Popular de Liberación, la Policía Armada Popular y el Ministerio de Salud Pública (IEEE, 2012).

Si bien la historia de China se conoce ampliamente en occidente, ha sido en las últimas décadas donde el país ha aparecido en el ámbito mundial como potencia. Fue en 1949 cuando se creó la República Popular China y ocurrieron cambios que la llevaron a consolidarse en lo que se conoce hoy como un gran Estado-Nación. Se afirma también que con su poder actual podría quitarle la supremacía política a los Estados Unidos y pasar de ser un líder hegemónico regional a un actor de importancia mundial. Con este propósito, China ha cambiado en sus estructuras internas. Inicialmente, dichos cambios ocurrieron sin desarrollar un concepto de seguridad, sino sus políticas hacia sus vecinos. Dichos cambios respondieron a las coyunturas históricas que desde 1949 reflejaron una madurez e incertidumbre en la nación, y trazaron un mapa de ruta hacia lo que hoy ha llegado a ser una potencia global.

La República Popular China, RPC, tuvo varios cambios desde su inicio cuando existía un hermetismo hacia el exterior y sus necesidades se abastecían con el recurso local. Una vez creada como República Popular, China inició una serie de cambios; el primero de ellos ocurrió en el periodo comprendido entre 1949 a 1957, cuando su política se basó en asegurar su territorio y tener alianza con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)., Esto le permitió fortalecer su presencia en el contexto regional, exactamente con su participación en Corea donde fue un líder en la región. En este periodo, Mao Zedong tuvo la oportunidad de llevar y consolidar el comunismo en China, y fomentar el culto hacia su propia persona. Fue en este entonces cuando se originaron consignas como «los dinteles de las puertas de incontables hogares campesinos proclamarían: "Le debes tu vida feliz al Partido Comunista; Le debes tu felicidad al Presidente Mao"» (Salisbury. 1993, p. 32).

Para el periodo de 1958 a 1970, se inició la campaña conocida como «el Gran Salto Adelante» que no fue más que la colectivización de la tierra en el territorio chino. «Mao destacaba su perspectiva de China en constante movimiento. Afirmaba que cada oleada de esfuerzo revolucionario era precursora a escala orgánica de una nueva agitación que había que acelerar si no se quería que los revolucionarios pasaran a una actitud indolente y se durmieran en los laureles» (Kissinger. 2012, p. 366). Su política dio un giro radical por su separación ideológica de la URSS y pasó a ser una de las dos potencias interlocutoras del momento. Así mismo, se reflejó un acercamiento hacia África, Asia y Europa.

Este periodo se caracterizó por las adquisiciones que el país hizo en el ámbito de infraestructura militar con el fin de fortalecer las fuerzas militares. En n la RPC, el ejército es llamado «Ejército Popular», y para su creación se hicieron sacrificios

económicos. En este periodo el país atravesó por una de las mayores hambrunas (1958 y 1959) que, unida a los muertos de toda la campaña de colectivización, más los ejecutados por resistirse y ser «contrarrevolucionarios» o «enemigos del Estado», las pérdidas humanas alcanzaron la cifra de los treinta millones (Salisbury. 1993). Por otra parte, para el año de 1964, China con el apoyo de la URSS detonó la primera bomba de fusión nuclear y de esta manera ingresó al grupo de potencias nucleares.

Ya para el periodo comprendido entre 1971 y 1981, China se consolidó políticamente. Ante la expansión de la URSS y la amenaza de Breshnev hacia sus fronteras (momento que los Estados Unidos se retiraba de Indochina) aplicó principios de seguridad fundamentados en la no generación de ataques ni confrontaciones militares.

Después de la Muerte de Mao Zedong, Deng Xiaoping junto con el apoyo del Partido Comunista Chino, acercó el país a los Estados Unidos. De esta manera se generó un sensible resurgimiento de su capacidad comercial (Ruta de la Seda)., Esta apertura de las relaciones internacionales del país se enfocó en alejar posibles riesgos de confrontación. De esta manera, China garantizó su ingreso en el área e indicó que no seria amenaza para sus vecinos.

Este poder lo ha estado utilizando para tener una expansión marítima «mediante la implementación de dos políticas paralelas: por una parte, se ha presentado como una potencia no intervencionista en las políticas internas de los países, por otro lado, se ha presentado como un estado que privilegia la estabilidad de las relaciones que va creando en su expansión» (Patiño, 2017. p. 114).

Para el periodo de 1982 a 1991, China entabló una postura en temas económicos. Así mismo, estableció políticas abiertas que fueron bien acogidas. Es entonces cuando se evidenció un acercamiento de Moscú hacia Beijing, y se observó internamente a una mejoría en el clima de seguridad del país. China dio entonces una mayor importancia a los bienes económicos y tecnológicos. Por esta razón empezó por aceptar normas internacionales para poder expandir su comercio exterior y atraer a los inversionistas, lo cual significó un paso importante en sus relaciones externas.

Estas políticas abiertas sirvieron para que China enviara al futuro presidente Jiang Zemin a un viaje para observar las experiencias en otros países con zonas francas o especiales, prácticas que posteriormente se adoptaron en el país. No en vano proclamaba Deng Xiaoping en 1988: «deberíamos crear muchos más Hong Kong». Esta apertura sirvió para que China formara parte activa en la ONU para la resolución de conflictos de seguridad global. Simultáneamente, China inicia una

interacción con sus vecinos de frontera donde trató temas de seguridad transnacionales (medio ambiente, delincuencia, inmigración, drogas, entre otras).

Por otro lado, en esta época también se recibieron sanciones de occidente por hechos ocurridos en Tiananmén. El resultado fue la formulación de normas al respecto y la imposición de medidas punitivas a Pekín por parte del Congreso de los Estados Unidos

> «Anuló los contactos gubernamentales de alto nivel; detuvo la colaboración militar y las ventas de equipo policíaco de doble utilidad, anunció la oposición a nuevos créditos a la República Popular por parte del Banco Mundial y de otras instituciones financieras internacionales. Las sanciones estadounidenses coincidieron con unos pasos similares emprendidos por la Comunidad Europea, Japón, Australia y Nueva Zelanda, así como con expresiones de pesar y condena de gobiernos de todo el mundo (Kissinger. 2012, p. 1.509).

Ahora bien, con la disolución de la URRS finalizando 1991, ocurrió lo que hoy se conoce como «Guerra Fría». Se inició un periodo de transición, donde se generaron reajustes en las políticas nacionales e internacionales de cada país. Este cambio fue significativo y llevó a una serie de alternativas en la seguridad internacional (Wu, 2001). Como resultado, en el contexto mundial y en China se generó una situación caracterizada por una «relajación de tensiones globales, estabilidad de las relaciones entre potencias, se redujeron las guerras locales, congelación de arsenales nucleares, en la región de Asia, ocurrió un desarrollo económico y social» (Gobierno de China, 1998, p. 41).

Sin embargo, para este periodo, la República Popular China trabajó en un cambio de la estrategia de seguridad (1993). Sus objetivos principales fueron preservar la integridad de la soberanía, el territorio nacional la política, la estabilidad social, la prosperidad económica y los recursos naturales. Así mismo, el país encaminó sus acciones para fortalecer su capacidad de resistir revueltas internas o externas con el fin de desenvolverse efectivamente en el ámbito internacional, tener una diplomacia flexible y una capacidad militar poderosa.

3. Bases de la Organización Política

Trasegar la conformación del país como como República Popular China (RPCh) ocurrió en su fundación, en 1949. Desde entonces su constitución ha atravesado por varias reformas (1954, 1975, 1978 y 1982). Esto ha contribuido a una evolución de la estrategia de China, que llevó al país a convertirse en un Estado Socialista unipartidista:

> El texto constitucional especifica que China tiene un sistema socialista (CCH,1982: art.1). 1. El sistema socialista es el sistema fundamental de la RPCH.
> 2. toda organización o individuo saboteador del sistema socialista es enemigo del Estado.
> En relación con el partido, se señala que el PCCh es el único partido gobernante de China. (Rodríguez, 2010, p. 82).

El Partido Comunista de China establece un sistema político y económico denominado por muchos de sus líderes con el término de «socialismo con características chinas». Este término ha sido empleado por varios mandatarios chinos, y recientemente por Xi Jinping (Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de China, presidente de la Comisión Militar Central y, desde el 14 de marzo de 2013, presidente de la República Popular China) en su intervención ante el XIX Congreso Nacional del PCCh realizado en octubre de 2017. La influencia que ha tenido Xi Jinping se ha fortalecido ante el apoyo de los anteriores gobernantes. Su poder ha trascendido de tal manera que desde la oficina general del Partido Comunista se envían invitaciones a toda China para estudiar sus posturas sobre el socialismo con características chinas para una nueva era.

Dentro de las características que tiene este sistema cabe resaltar que sus principios políticos están establecidos en su sistema constitucional. En él se establece que su Estado es una dictadura democrática popular dirigida por la clase obrera y basada en la alianza obrero-campesina (Constitución Política China, 1982). En este sistema, ejerce el poder por medio de la Asamblea Popular Nacional (APN) y las asambleas populares locales.

La RPCh posee una vasta extensión geográfica, y desde sus inicios, su territorio ha estado dividido en provincias y municipios que a su vez tienen subdivisiones (Embajada República Popular de China, 2018).

La actual estructura administrativa de China se basa en tres niveles: provincial, distrital y cantonal.

1) En el primer nivel se sitúan las provincias, las regiones autónomas y los municipios bajo jurisdicción central;

2) En el segundo nivel se ubican las prefecturas autónomas, distritos, distritos autónomos y municipios;

3) El tercer nivel comprende todos los cantones, cantones de minorías étnicas y poblaciones.

Los municipios bajo jurisdicción central y los municipios relativamente grandes se subdividen, a su vez, en distritos urbanos y suburbanos. Las prefecturas autónomas se subdividen en distritos, distritos autónomos y municipios.

Las regiones autónomas, las prefecturas autónomas y los distritos autónomos son lugares habitados por minorías étnicas que disfrutan de autonomía.

La Constitución contempla la posibilidad de que el Estado, en caso de haber necesidad, funde regiones administrativas especiales, subordinadas directamente al Gobierno Central. Actualmente, en el conjunto del país existen veintitrés provincias, cinco regiones autónomas, cuatro municipios bajo jurisdicción central y dos regiones administrativas especiales (China.org, 2017, p. 2).

4. Evolución Económica

En el periodo de los años 90 hasta los primeros años del siglo XXI (2005), China estuvo acompañada de reformas radicales desde los mandatos de Deng, Jiang Zemin y Zhu Rongji, quienes eran los más asiduos reformistas. Es así como se inició una etapa de privatización de empresas del Estado a inversionistas privados. En este periodo se redujeron las barreras comerciales y se llevó a cabo una reforma al sistema bancario. El sistema de asistencia social de Mao tendió a desaparecer, se redujo la inflación y como un avance significativo, China se integró a la Organización Mundial del Comercio.

Un ejemplo de lo que se estaba viviendo en materia económica en ese momento (2004), se encuentra en la información que registra la Administración General de Aduana de RPCh:

> El monto de importación y exportación desde enero hasta diciembre de 2004 es de $1.154.740 millones de dólares. Esto representa un aumento del 35,7 % en comparación con el mismo período del año pasado. De esta cantidad, 593.360 millones constituyen el monto de exportación con un incremento del 35,4 %, y 561.380 millones se refieren al de importación con un crecimiento de 36,0 %. El superávit es de 31.980 millones de dólares, mostrando un crecimiento de 25,6 %. (Ministerio de Comercio RPCh, 2005).

En la Tabla 1, se puede ver lo argumentado por el Ministerio de Comercio RPCh (2005), cuando manifiesta que:

> En el mes corriente de diciembre de 2004, el monto de importación y exportación es de 116.490 millones de dólares, aumentando 28,9 % en comparación con el mismo período del año pasado, de los cuales, 63.780 millones constituyen el monto de exportación con un incremento de 32,7 %, y 52.710 millones se refieren al de importación con un crecimiento de 24,6 %. El superávit es de 11.080 millones de dólares, mostrando un crecimiento de 92,7 %. (p. 11).

Tabla sobre importación y exportación del país

Unidad de valor: millón de dólares USA

Item	diciembre		enero- diciembre	
	Valor absoluto	Subida %	Valor absoluto	Subida %
Monto de im&export	116.490	28,9	1.154.740	35,7
Monto de exportación	63.780	32,7	593.360	35,4
Monto de importación	52.710	24,6	561.380	36,0
Saldo	11.080	92,7	31.980	25,6

Tabla 1. Tabla sobre importación y exportación del país
Fuente: Datos obtenidos del Ministerio de Comercio RPCh, 2005.

Dentro del periodo de Hu Jintao, su propósito principal consistió en llevar a China a ser una potencia mundial. En los primeros años de su gobierno se implementaron una serie de reformas importantes para ese gobierno. No obstante, estas provocaron obstáculos en el sistema. En una clausura de la Asamblea Popular Nacional, en un informe de Wen Jiabao, se sostenía que «se hace necesaria la reforma a la hora de eliminar los factores malsanos y estabilizadores en la regulación macroeconómica, resolver las contradicciones y problemas profundamente arraigados» (Chinabroadcast, 2014, p. 4).

Sin embargo, estas reformas facilitaron el tránsito del país de un Estado socialista en vías de desarrollo, con una gran cantidad de población, a un Estado con una mejor calidad de vida para su población. Es decir, el país tuvo una transformación estructural, acompañada de reformas económicas. Aun así, todavía se encuentran brechas al comparar las ciudades con el área rural, la riqueza con la pobreza. Existe una profunda desigualdad entre las regiones cercanas a las zonas costeras y las que están en la frontera con otros países. Esto puede representar un riesgo en el desarrollo del país.

El 14 de marzo de 2013, marcó un antes y un después en China ante el ascenso como presidente de la República Popular de China de Xi Jinping. Antes de su llegada, hacía treinta años, el Partido Comunista Chino se basaba en un sistema de «liderazgo colectivo». Sin embargo, al asumir Xi Jinping el mandato, todo indica que su estilo de centralización del poder le permitió lograr un gran liderazgo.

Su mensaje fue claro en el cierre del XIX Congreso del Partido Comunista Chino que finalizó el 18 de octubre de 2017, al indicar que para el año 2050 China

sería la primera potencia en el ámbito mundial. Para ello, su estrategia en estos cinco años será la de convertirse en líder en el área económica, política, militar y ambiental. Para ello mantendrá el control del partido político y dominará cualquier disidencia (aspecto criticado constantemente por occidente). Cabe destacar la importancia de los temas económicos: «Así, este tema tiene implicación en la seguridad cuando se afecta la seguridad de la sociedad, soberanía nacional y las capacidades militares o diplomáticas» (Wen, 1999, p. 45).

4.1 Procesos de evolución organizativa de desarrollo de China con visión de futuro

Para estos procesos de cambio que son evidentemente de carácter político, se destaca la capacidad crítica del Partido Comunista sobre los errores del pasado, el dogmatismo y los planteamientos de Mao Zedong, sobre la sociedad y sobre la economía. En su esfuerzo por resaltar la necesidad de la apertura al mundo de China, el Partido Comunista ha planteado nuevas alternativas en sus congresos y Planes Quinquenales. Desde el sexto Plan (1980-1985) se ha formulado una consolidación de los progresos económicos. Consecuentemente, en la celebración del XIII Plan Quinquenal (2016-2020) se formula la nueva construcción del sueño chino. Para alcanzar los retos y las reformas que están implícitas en los ejes estratégicos del Plan, la dinámica en la ejecución será el resultado de aplicar la característica mentalidad pragmática china y el Soft Power. Posteriormente, con la llegada de Hu Jintao (2004) este término se incorporaría al discurso del gobierno chino (Glaser, 2009).

Este nuevo sueño chino ha tenido la particularidad de proyectarse a escala mundial en la construcción de una sociedad medianamente próspera[3]. Este plan contempla objetivos que aplican al ámbito económico, financiero, social, medioambiental, y militar. El Plan pretende generar un importante impacto sobre la gobernanza mundial para garantizar el desarrollo de sus objetivos, y traza la directriz sobre la que China va a desplegar su estrategia de crecimiento. De esta manera, se propone para el año 2049 alcanzar una posición de supremacía, y dejar atrás el periodo de decadencia que se iniciara el siglo XIX (Parra, 2016).

3 Término que se reforzó durante el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista Chino (PCCh) realizado en el año 2012, donde se trazó la meta de «Construir una sociedad moderadamente próspera para 2020» y donde para alcanzar este objetivo, el Gobierno Central de China estableció como su eje principal la erradicación total de la pobreza extrema; así aspira para el año 2020 sacar a más de 43 millones de habitantes de su condición de pobreza.

Profundizando en las proyecciones y desarrollos de este Plan Quinquenal es necesario mencionar los resultados presentados en el informe por *Xi Jinping* ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, llevado a cabo del 18 al 24 de octubre de 2017. Este evento contó con la presencia de 2336 delegados representantes de los 89 millones de miembros del partido. Allí se tomaron las decisiones para encaminar los objetivos a cumplir por el país hasta el año 2022. Adicionalmente, se expusieron los logros de su gobierno bajo un liderazgo eficaz. Se resaltó el crecimiento económico estable, y se planteó la meta de reforzar sus fuerzas armadas para incrementar la presencia de China en el exterior y contrarrestar directamente la competencia militar de los Estados Unidos.

Uno de los puntos trascendentales de estos resultados fue la proyección de cinco elementos importantes: construcción económica, política, cultural, social y la civilización ecológica. Esta última, se basa sobre cuatro integralidades:

Integralidad de la culminación de la construcción de una sociedad medianamente acomodada.

- Integralidad de la profundización de la reforma.
- Integralidad de la gobernación del país.
- La integralidad de la disciplina rigurosa del partido (Jinping, 2018).

Esta proyección tiene las características propias de un socialismo con peculiaridades chinas, con una situación social en franca mejora y con el resguardo de la seguridad nacional en lo interno y con fortalecimiento del Ejército Popular. La elaboración de directrices estratégicas militares de cara a las circunstancias globales y la modernización de las Fuerzas Armadas, ya se están proyectando en el ámbito internacional con contribuciones a la paz y obras de desarrollo. Las nuevas ideas del Presidente Chino Xi Jinping han motivado los cambios en la posición de China en el sistema internacional, su fortaleza económica, política y militar y la expectativa de que el sistema internacional deba dar cabida a esta China transformada (Bader, 2016).

Así mismo, se pueden evidenciar las reglas de juego impuestas por parte del Partido Comunista Chino, que funcionan bajo una dirección centralizada y unificada y una severa reglamentación. La estrictez del cultivo de la moral, el ejercicio del poder y auto disciplina, solidez en el planeamiento, emprendimiento y comportamiento caracterizan sus doctrinas. Del mismo modo, el Comité Central ha descrito los cuatros hábitos malsanos de la administración y de la política China, a saber: el formalismo, el burocratismo, el hedonismo y la proclividad al derroche y la suntuosidad.

Todos estos elementos para luchar contra la corrupción tienen como resultado un desequilibrio e insuficiencia en el desarrollo nacional, afectan las capacidades de innovación, generan separatismos e influyen notablemente en las condiciones de vida del pueblo y, por ende, en la seguridad nacional.

Ahora bien, teniendo la certeza de una sólida evolución y de la promesa de una China enarbolada entre todas las naciones, no deja de evidenciarse la idea del socialismo con peculiaridades chinas. La importancia ideológica y de cohesión del PCCh no permite el faccionalismo y el clientelismo del partido. Aquí se resalta la figura de Xi Jinping a la altura de Mao Zedong y Deng Xiaoping, al establecer políticas que dan el equilibrio entre lo tradicional y lo moderno, entre la planificación y el mercado, entre el autoritarismo y la democracia (Ríos, 2017).

Para comprender y solidificar el socialismo chino en el siglo XXI se dieron 3 reformas importantes:

1. Se reformó el estatuto del PCCh para incluir entre los principios teóricos fundamentales del partido «el pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para la nueva era».
2. Se incluyó el pensamiento militar de Xi Jinping en el estatuto y se consolidó el liderazgo absoluto del partido sobre las Fuerzas Armadas.
3. Se impulsó por parte del PCCh el desarrollo del proyecto franja y la nueva ruta de la seda en los estatutos del partido, gracias a la resolución aprobada por el congreso.

China ha comenzado a tomar medidas destinadas a extender su alcance marítimo más allá de las inmediatas aguas territoriales en una estrategia de largo plazo. Esto es lo que Christopher J. Pehrson ha denominado la «estrategia del collar de perlas» (Pehrson, 2006, p. 21).

Estas reformas se han incluido en los Estatutos del Partido y consolidan al mandatario Xi Jinping con un liderazgo que ha roto los estándares chinos y que pueden llevar a reformas más importantes hacia el futuro. Por otro lado, estos planteamientos no cuentan con ninguna oposición en el sentido de que «cualquiera que se oponga a Xi se estará oponiendo también a la constitución y al Partido Comunista», (Ríos, 2017, p. 11). Al respecto, el profesor Charles Burton, citado en Mizrahi (2017) afirma que: «esta premisa le da la opción de poder apelar a ese poder dictatorial para realizar cambios estructurales al partido al gobierno y a las Fuerzas Armadas» (p. 33).

Esta manera de manejar el poder político compromete a China con los ambiciosos planes apoyados por el partido y fija hitos en el tiempo de esta manera:

1. Para el 2020: Convertir a China en una sociedad medianamente acomodada.
2. Para el 2035: Convertir a China en un país desarrollado.
3. Para el 2050: Convertir a China en un país con un poder nacional puntero y un ejército de clase mundial.

Estas acciones en el campo político interno tienen claras repercusiones en el papel de China en el mundo, y la proyectan como líder global. La política interna para dirigir a una población de más de 1300 millones de habitantes tiene el propósito de desarrollarse con crecientes capacidades y con la disposición del mandatario Xi Jinping de que China asuma un mayor protagonismo dentro de la comunidad internacional. En este sentido, se plantea que Pekín tenga una influencia fuerte en cualquier escenario del planeta, establezca una mayor disposición para contribuir al mantenimiento de los bienes globales y a colabore con actores de otros países para lograr asertividad en la defensa de sus intereses nacionales (Esteban, 2017). Todo esto bajo una dirección centralizada y organizada en cabeza del Partido Comunista Chino.

5. La estrategia de seguridad y defensa de la RPC

5.1 La seguridad en China

Dentro de los parámetros que marcan la historia sobre la visión del pueblo chino y su relación con el mundo, se evidencia que el concepto del manejo de sus conflictos y sus políticas en torno a la defensa, y específicamente sobre la guerra, están fundamentados en preceptos de Sun Tzu y su arte de la Guerra que vienen desde el año 500 a. C. Estos principios en torno a virtudes morales y actitudes intelectuales se enfocan en frustrar los planes del enemigo y destruir sus alianzas. Fisuran las relaciones del soberano, entre los ministros e inferiores y los comandantes y subordinados, de modo que, en caso de haber un conflicto, este deberá ganarse en el menor tiempo, con el menor costo posible de vidas y esfuerzo. De esta manera, se causa el menor número posible de bajas para el enemigo, concepto de guerra diferente al planteado por occidente desde su visión clásica de Jomini y Clawsewitz.

Ahora bien, cuando se habla del estudio de seguridad y defensa de China prevalece la premisa de que los sucesos y desafíos de carácter nacional e internacional actuales, son lecciones ya aprendidas por parte de las antiguas dinas-

tías. Deng Xiaoping lo denominaría, en una clara comparación con periodo de los estados combatientes, que para salir avante de estas amenazas se debe contar con dos elementos imprescindibles: poseer una legitimidad política tasada en la capacidad de proporcionar un nivel amplio de subsistencia a su población y una capacidad de respuesta política y militar del Estado para la defensa del territorio. Con estos elementos se puede generar un enfoque dinámico basado en la inteligencia para poder competir con otras potencias, con argumentos en las capacidades militares y diplomáticas para acumular fuerzas y preparar así el campo de batalla (Newmyer, 2010).

No es difícil entender que a partir de 1998 la expedición de políticas de defensa reflejen que las Fuerzas Armadas de China «asuman el sagrado deber de resistir la agresión extranjera, defiendan la patria y salvaguarden la estabilidad social y el trabajo pacifico de su pueblo, construyendo una defensa nacional fortificada» (Cdsndu, 2010, p. 44).

Pero de fondo se deben mirar los objetivos y proyecciones nacionales de desarrollo y la relación con los eventos desde esta visión: «por el logro del triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y por la conquista de la gran victoria del socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época» (XIX Congreso Nacional del PCCh, 2017). Esta perspectiva ofrece el establecimiento de una nueva forma de lidiar con los asuntos internacionales (Santillan, 2017), y esto se puede ubicar en el contexto de la cultura estratégica China. En esta proyección su objetivo ya mencionado es el de una potencia de primer orden mundial para el año 2049[4].

La capacidad económica y tecnológica desarrollada en China para modernizar por completo sus fuerzas militares y sus objetivos estratégicos, que se definen ante la nación y el mundo, se resumen en el texto íntegro de informe presentado por Xi Jinping ante el XIX Congreso Nacional del PCCh. En él, Xi Jinping supone que China no busca confrontación o conflicto y que su actitud es netamente defensiva. Lo que puede parecer agresivo para otros Estados solo es el resultado estratégico natural de su poder económico mundial y la capacidad de poner fin a los dos últimos siglos en los que el Estado y la seguridad china estaban limitados por el poder exterior y amenazas (Cordesman, 2016).

---

4 Expuesto por Xi Jinping en 2012, durante la presentación del «el camino del rejuvenecimiento» donde se plantea una sociedad China moderadamente prospera en todos los aspectos para el 2021. En el 2049 cuando se cumpla el centenario de la revolución socialista el sueño chino debe estar consolidado en una nación de primer orden, socialista, prospera, democrática y culturalmente avanzada.

5.2 Visión para emprender un sistema de defensa chino

Para entender la visión de defensa China, se debe empezar por verificar su entorno geográfico, el cual ha tenido focos de intervención por parte de occidente. Esto obliga a China y a su periferia a una unidad de «destino común» (Quigmin, 2014). Esta visión es concebida dentro del marco de la creación de la República Popular de China al final de la época de Mao Zedong, por parte de su primer ministro Zhou Enlai. Allí se plantea que las relaciones con las naciones vecinas sean prioritarias, se solucionen los problemas históricos con sus vecinos bajo las cinco premisas de: el respeto mutuo por la integridad soberana y territorial la no agresión mutual, la no injerencia mutua en asuntos internos la igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica.

El concepto Propuesto por Zou Enlai fue desarrollado con éxito con los países vecinos. el Secretario General del Partido Comunista Chino, Jiang Zemin, propone un nuevo término de cooperación, el cual da paso a la participación en organizaciones de orden diplomático como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). Esto asegura su entorno en lo diplomático y comercial. Por su parte, en el ámbito de defensa, China se tiene que abordar su Libro Blanco y sus objetivos.

6. Libro Blanco de Defensa

Para poder identificar la política y doctrina de defensa que ha asumido China al ser protagonista como una gran potencia global, es necesario revisar sus doctrinas de defensa y seguridad en sus libros blancos. Estos libros se estructuraron teniendo en cuenta su contexto geopolítico y económico. China es una potencia influyente en el ámbito regional y mundial que tiene siempre como premisa la integridad de su territorio y el dominio en sus rutas para poder proveer las necesidades de su pueblo.

Ahora bien, se entiende por el Libro Blanco, como el documento de promulgación trasparente de las políticas y desarrollo de las actividades para la defensa de un país, como elemento que genera la confianza de una sociedad hacia sus fuerzas armadas. En él se establecen su política, su estrategia de seguridad y defensa y cómo están deben alineadas con el desarrollo de objetivos nacionales.

En este sentido, China entiende la rapidez de la dinámica de los cambios de situación de seguridad y política en el ámbito mundial, comprende la mecánica de la globalización, mundialización y regionalismo. Actúa en consonancia con la tran-

sición del orden bipolar hacia un orden unipolar que marcan los ascensos y cambios de la pirámide del poder mundial (Bernal, 2016). El país busca el desarrollo propio en su orden interno. Estos fenómenos tanto endógenos como exógenos hacen que el Consejo de Estado de la República Popular de China sea el encargado de estructurar y modificar el Libro Blanco cada dos años.

Por otra parte, es importante resaltar que desde el año 2012 se incluyen lineamientos sobre la política energética, la política judicial y se habla sobre aspectos de integración de las islas Diaoyu Dao como territorio chino y su obligación de defensa (Fmprc, 2018). En el año 2013 actualiza los conceptos del progreso de derechos humanos dentro de China y en el 2016 persiste en resolver mediante negociaciones las disputas con Filipinas en el Mar Meridional de China.

Teniendo en cuenta que se han expedido tres libros blancos en un periodo de seis años, no se deroga ninguno. Estos se complementan en su ámbito de aplicación de acuerdo con la dinámica de la política internacional, lo que obliga a su estudio para comprender en un entorno holístico sus peculiaridades.

6.1 Política de Defensa Nacional T13

En cuanto a este tema, el Libro Blanco argumenta:

> «China aplica una política de defensa nacional de carácter defensivo, en que la defensa de la soberanía, la seguridad y la integridad territorial nacionales y la garantía de los intereses de desarrollo estatales y el amparo de los intereses del pueblo ocupan el escaño superior. También, se esfuerza por construir una defensa nacional sólida y un poderoso contingente militar que se correspondan con los intereses de la seguridad y el desarrollo nacionales, además de cumplir con la unificación entre el enriquecimiento nacional y el refuerzo de las fuerzas militares en el curso de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada (Cdsndu, 2010, p. 6).

6.2 Marco general de las políticas de China del Libro Blanco que prevalecen desde el año 2010

Como lineamientos principales de las generalidades de la política de defensa en su contenido primario se destacan:

a. Mantener la seguridad de cualquier tipo de amenaza y la unidad del país y garantizar los intereses de desarrollo nacionales. Generar la capacidad de prevenir y resistir cualquier agresión en los espacios terrestres, marítimos, aéreos dentro de sus fronteras incluyendo cualquier actitud secesionista de Taiwán. Esta estrategia pone a China en primer orden en el panorama mundial (Cdsndu, 2010).

b. Hacer realidad el desarrollo integral, coordinado y sostenible de la defensa nacional y sus fuerzas militares. Se destacan el desarrollo e independencia china de las tecnologías, en lo que se puede llamar la revolución en asuntos militares con peculiaridades chinas, con visión de construcción a largo plazo, basados en el desarrollo de su economía como principio de su mejora en la construcción de la defensa nacional. (Cdsndu, 2010).
c. Reforzar el fomento de la calidad de las fuerzas militares con la informatización. Elevar la capacidad autónoma de todas las fuerzas de tierra, mar y aire, permitiendo la sincronización del uso de la potencia de fuego, mediante la ciencia y la tecnología en todas las ramas de la ciencia militar (Cdsndu, 2010).
d. Aplicar los principios estratégicos de la defensa activa, desarrollar preceptos para salvaguardar la soberanía, la seguridad y los intereses de desarrollo del país. Esto está alineado con los preceptos del pensamiento estratégico de la guerra popular prolongada[5], la integración de todos sus sistemas de armas combinadas, y privilegia su capacidad de artillería que incluye su capacidad nuclear (Cdsndu, 2010).
e. Persistir en la estrategia nuclear de autodefensa y prevención. Su objetivo fundamental es impedir que otros países usen armas nucleares en contra de china o amenacen con su uso. Se adhiere a contraataques en defensa propia y al desarrollo limitado de estas armas, así mismo no contempla entrar en carrera armamentista nuclear con ninguna nación (Cdsndu, 2010).
f. Forjar un ambiente de seguridad favorable para el desarrollo pacífico del país, desarrollar los intercambios militares con el exterior según los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y desarrollar las relaciones de cooperación militar de no alianza, de no confrontación y no dirigidas contra terceras partes. Participar en la cooperación de seguridad internacional, fortalecer la colaboración y consulta estratégicas con los principales países grandes y los de entorno, desarrollar ejercicios militares conjuntos bilaterales o multilaterales, e impulsar el establecimiento de un mecanismo de seguridad colectiva justo y eficaz y un mecanismo de

5 Lucha Popular Prolongada: combinación entre la lucha militar y la lucha en los dominios de la política, la economía , las leyes entre otros campos y emplear de manera integral, toda clase de medios y tácticas, tomando la iniciativa para prevenir y neutralizar las crisis e impedir los conflictos y el estallido de una guerra. (Cdsndu, 2010)

confianza militar mutua, a fin de prevenir en común los conflictos y la guerra (Cdsndu, 2010).

g. Basándose en la demanda de la seguridad nacional y el nivel de desarrollo económico y social, conocido como la estrategia «a tres pasos» que hace referencia a fomentar la informatización de la defensa nacional y las fuerzas militares[6]. Se planifica la construcción de la economía y la defensa nacionales[7], se profundiza en la reforma de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas[8] (Cdsndu, 2010).

Estos son los planteamientos básicos de la Política de Defensa de China, donde el sistema internacional logra como base principal consolidar en primer orden el desarrollo de la economía que ha superado una recesión. Sin embargo, se evidencia un ambiente inestable y se amplía una creciente competencia militar que progresa hacia la globalización de la economía. En ella, un mundo multipolar es irreversible, como lo es el avance hacia la informatización de la sociedad. La tendencia actual hacia la paz, el desarrollo y la cooperación son irresistibles. Sin embargo, la competencia y contradicciones de la estratégica internacional se están intensificando, los desafíos globales son cada vez más prominentes, y las amenazas de seguridad están cada vez más integradas, complejas y volátiles (Young, 2013).

6.3 Complementos al Libro Blanco en el año 2013

En su política de defensa se menciona «la diversidad del empleo de las Fuerzas Armadas de China». Se incluyen cinco nuevos capítulos de la siguiente manera: 1. Nueva situación, nuevos retos y nuevas misiones, 2. Construcción y desarrollo de las Fuerzas Armadas de China, 3. Defensa de la soberanía Nacional, 4. Apoyo al Desarrollo Económico y Social Nacional, 5 Proyección a las Paz Mundial y Estabilidad Regional.

---

6 Esto se hace adhiriéndose a la situación nacional y militar, promoviendo activamente la reforma militar con peculiaridades chinas, elaborando programas estratégicos de desarrollo de las diferentes fuerzas antes del año 2021. Se culmina la mecanización e importantes avances en la informatización a mediados del siglo XXI (Cdsndu, 2010).

7 Tiene como base la prosperidad nacional y el fortalecimiento de las fuerzas militares, bajo la estrategia de desarrollo de la defensa nacional y las fuerzas armadas, para formar un mecanismo científico de desarrollo coordinado. Se preserva la compatibilidad y beneficio mutuo entre el sector civil y militar, y se elevan los efectos de la utilización social de los tiempos de paz (Cdsndu, 2010).

8 Se propone reajustar el régimen militar y el sistema de política modernizando el estado, y el sistema de tecnología, producción y calidad.

Con el objetivo claro de promover un mejor entendimiento del fortalecimiento del país y proyectar una mayor trasparencia internacional en lo que respecta a las capacidades de defensa, se traza una tarea estratégica de modernización del EPL[9]. Esto se hace con el propósito de construir una fuerte defensa y satisfacer las necesidades de sus intereses con una concepción científica de la construcción de un sistema de fuerzas militares modernas con características chinas que proporcionen una garantía de seguridad estratégica proyectadas a desarrollo nacional (Cdsndu, 2013).

Así mismo se asume la posición de «en nueva situación, nuevos retos y nuevas misiones» para sus sistemas de defensa y fuerzas armadas en situaciones y retos centrados en las amenazas tradicionales y no tradicionales que se entrelazan. Adicionalmente, en cuanto a la tarea de unificación nacional se requiere ampliar la presencia militar en la región donde está implícita la soberanía, derechos e intereses marítimos territoriales. Además de las amenazas planteadas por las tres fuerzas[10], y el aumento en la mecanización de la información acompañadas de nuevas, vigorosas y sofisticadas tecnologías militares, se pretende puedan mantener la superioridad estratégica, tanto en superficie como en el espacio exterior y en el cibernético (Cdsndu, 2013).

En complemento a las políticas trazadas en el Libro Blanco de 2010 y los nuevos retos impuestos dentro del concepto de «la diversidad del empleo de las Fuerzas Armadas de China», se adhiere a las políticas y principios fundamentales de defensa de la siguiente manera: Salvaguardar la soberanía nacional, la seguridad y la integridad territorial y apoyar el desarrollo pacífico del país. Con este objetivo, China encamina sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de su defensa nacional y se recuerda la sagrada misión de las Fuerzas Armadas como se estipula en la Constitución de la República Popular de China y otras leyes pertinentes.

Las Fuerzas Armadas de China implementan invariablemente la estrategia militar de defensa activa, son protectoras de la nación y se resisten a la agresión. Además, contienen a las fuerzas separatistas, salvaguardan fronteras, la seguridad del área costera y territorial, y protegen los intereses marítimos nacionales y los intereses de seguridad nacional en el espacio exterior y espacio cibernético. «No vamos a atacar a menos que nos ataquen, pero seguramente vamos a contraatacar en el caso de ataque» (Cdsndu, 2013, p. 22).

---

9 EPL: Ejército Popular de Liberación.

10 El terrorismo, separatismo y extremismo, situaciones presentes en el territorio de China Turkmenistán, Nepal y Taiwán.

Para la ejecución de este principio de auto defensa y de represalias está claramente definido lo que se encuentra consignado en el derecho internacional en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En él se legitima el derecho a la defensa y a tomar represalias. Lo importante para incluir en este este derecho es que las Fuerzas Armadas están en la capacidad de defender tanto su territorio e intereses, como de tomar represalias ante cualquier agresor en todos los espectros de la guerra.

Otro aspecto que se contempla en el Libro Blanco de Defensa de 2013 es que, dentro de las nuevas situaciones, nuevos retos y nuevas misiones, el concepto de seguridad integral que defiende la realización de operaciones militares distintas a la guerra (Mootw), y el empleo de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz. Se fortalecen las capacidades operativas en el extranjero en respuestas a emergencias y rescates, se aumenta su interacción con fuerzas armadas de otros países y se interactúa activamente en el mantenimiento de la paz mundial, la seguridad y la estabilidad (Cdsndu, 2013).

Dentro del capítulo 2 del Libro de Construcción y Desarrollo de las Fuerzas Armadas de China, se proyecta la cimentación de unas fuerzas armadas y policiales totalmente informatizadas, bajo la estructura de reorganización de la Comisión Militar Central (CMC). Además, se incluyen los departamentos de Planeación Estratégica, Informatización y Formación de su Estado Mayor. Estos se encargarán de orientar la construcción de nuevos tipos de fuerzas de combate, la optimización del tamaño y la estructura de la fuerza, las reformas a la organización de sus fuerzas operativas para que se articulen, sean multifuncionales y eficientes por tierra, mar y aire.

En el Capítulo 3 sobre la defensa de la soberanía nacional, y la seguridad integral y territorial, se afirma que su tarea fundamental es la de ofrecer resistencia a la agresión extrajera y defender la patria. Este capítulo propone un empleo diversificado para mantener la paz, contener crisis, ganar guerras y salvaguardar el área costera y territorial. Cualquier acto de provocación que debilite la soberanía, seguridad e integridad territorial se debilitará y se cuidarán firmemente los intereses de China en todos los escenarios posibles. Esto incluye el área terrestre, sus fronteras, el área marítima y las más de 6500 islas. Para los asuntos del mar se destina un plan en el marco del acuerdo consultivo marítimo militar (MMCA), además se propone un fortalecimiento de su flota en caso de enfrentar amenaza marítima (Cdsndu, 2013).

En el marco de la defensa aérea se establecen seis subsistemas de reconocimiento y vigilancia: alerta temprana, mando y control, defensa aérea de tierra, resistencia, contragolpe y protección y soporte integrado de defensa civil. En este

aspecto se contemplan los medios de resistencia como aviones cazas, bombarderos, misiles tierra y aire, tropas de artillería antiaérea, y unidades de reconocimientos y de alerta temprana. De esta manera se garantiza la defensa de la parte territorial de China y sus alrededores, y se controlan las amenazas de seguridad aérea.

Es importante resaltar que los acuerdos de cooperación fronteriza realizados con siete países[11] para la defensa de sus fronteras promueven la cooperación conjunta en tareas de vigilancia. Estos ejercicios conjuntos de gestión del control en el ámbito terrestre se complementan con la disposición de preparación constante para el combate, la realización de ejercicios y simulacros basados en escenarios.

En el Capítulo 4, se habla del apoyo al desarrollo económico social nacional. En este capítulo se ofrece una orientación sobre la participación en el desarrollo nacional, bajo tareas claves de las Fuerzas Armadas y fuerza de Policía Armada Popular. Se plantea la participación en la educación e investigación científica. Se ponen a disposición de la nación las capacidades dentro de los planes y acuerdos para el desarrollo económico nacional, el personal, equipo e infraestructura para desarrollar tareas claves como el apoyo a proyectos de infraestructura, la conservación el medio ambiente y el desarrollo de la zona rural socialista. Esto se hace con el fin de llegar a zonas de mayor pobreza y promoverla educación y servicios médicos.

Entre los resultados de estas estrategias cabe resaltar el establecimiento de 26.000 puntos de contacto para la reducción de la pobreza, el desarrollo de 20.000 proyectos de construcción de canales de riego, la construcción de caminos rurales y el desarrollo de 1000 industrias en zonas de pobreza que tuvieron el impacto de haber ayudado a 400.000 personas para salir de la pobreza. A esto se suma la creación de 108 hospitales y 1230 clínicas en las áreas rurales (Cdsndu, 2013).

China por su extensión tiene la particularidad de ser vulnerable a toda clase de desastres naturales que amenazan su desarrollo económico. Las Fuerzas Armadas son la fuerza de reacción y choque ante los eventos de rescate, emergencia, operaciones de socorro, salvamento marítimo, control de epidemias y evacuación de atrapados. Esto garantiza el orden y seguridad en las zonas de desastre. La misión de la reconstrucción de las zonas de desastre como la reparación de la infraestructura general se hace con serios mecanismos de respuesta conjunta entre civiles y militares. Con este propósito se creó una fuerza especializada de 50.000 miembros (Cdsndu, 2013).

11 Rusia, Kazajstán, Mongolia, Vietnam, Kirguistán, Tayikistán, Corea del Norte,

La protección y la lucha contra actividades terroristas se encuentran a cargo de la Policía Armada Popular. Esta organización desarrolla tareas específicas sobre vigilancia, controles de seguridad, seguridad de áreas e instalaciones y control de carreteras y vías. Esta policía es vista como una milicia que ayuda a mantener el orden social de acuerdo con las leyes y reglamentos del régimen unificado de los comités del Partido Comunista Chino. La coordinación y autonomía se integran con las dos regiones administrativas especiales que son Hong Kong y Macao, las cuales realizan ejercicios y operaciones conjuntas (Cdsndu, 2013).

Otro aspecto importante al apoyo y al desarrollo económico social nacional son la salvaguardia de los derechos e intereses marítimos como eje fundamental del desarrollo sostenible. Este tiene vital importancia como estrategia nacional para proteger y garantizar la explotación de los mares y océanos. Por esta razón se han establecido mecanismos policiales y militares coordinados con las capacidades militares marítimas y de acuerdo con las leyes establecidas para la explotación de la pesca, petróleo y gas. En este sentido, la investigación científica de mares y la construcción de plataformas de observación meteorológica y navegación por satélite garantizan el control de las zonas.

La protección de los intereses de ultramar se convierte en un elemento de primer orden, en la medida que China se integra en el sistema económico mundial. Esto hace que los problemas de seguridad de los activos económicos, los ciudadanos chinos, las personas jurídicas e industriales en el extranjero, las líneas marítimas de comunicación, la protección de buques en el mar y la evacuación de ciudadanos chinos en el extranjero sea un reto para el EPL (Cdsndu, 2013).

En el capítulo cinco sobre la protección de la paz mundial y la estabilidad regional, se proyectan las Fuerzas Armadas de China como defensoras de la paz mundial y de la estabilidad regional. En este capítulo se propone aumentar la confianza mutua con las fuerzas armadas de otros países, participar en asuntos regionales e internacionales de seguridad y desempeñar un papel activo en la política internacional. Para ello se requiere la participación en operaciones de paz, la ayuda para desastres y ayuda humanitarias (Cdsndu, 2013).

Los planteamientos y complementos hechos a la política de seguridad expresados en los libros blancos de 2010 y el complemento al Libro Blanco de 2013 llamado «la diversidad del empleo de las Fuerzas Armadas de China» son la apertura al mundo de una nueva gama de capacidades militares y avances en la modernización. Esto se iguala a los bloques y alianzas de poder multipolares que hacen frente a los desafíos globales que se plantean directamente al poder. Los crecimientos en todos los aspectos y el posicionamiento alcanzado por China son analizados por

Liu Yung en su trabajo: «La seguridad periférica y evolución de la situación internacional de China» donde analiza las alianzas comerciales y acuerdos de seguridad y protección mutua de los Estados Unidos, Japón, Corea del sur, Australia, Vietnam, Tailandia, Indonesia e India, para ganar el área circundante de China.

Así mismo, ante estas alianzas se ha inclinado una balanza multipolar, sumado a la competencia internacional de agentes estatales y no estatales. Una manera de balancearlas ha sido por medio del trabajo en el ámbito diplomático. Sin embargo, existen amenazas latentes con vecinos que tienen deudas históricas no saldadas como Japón y que son fuertemente apoyados por los Estados Unidos. Tras ejercicios conjuntos y bajo la regla de autodefensa colectiva dentro del programa de Defensa Nacional, estas alianzas han afectado no solamente a China sino también Rusia y Corea (Fernandez-Osorio, A. 2015, 2016).

Los anteriores conceptos y lineamientos de complemento del Libro Blanco de 2013 formulan una respuesta internacional a la futura situación mundial que las políticas de Estado chinas han propuesto para el logro del rejuvenecimiento del gran sueño chino. La construcción de una moderada diplomacia internacional de bajo perfil sigue principios de autosuficiencia en todos sus esquemas de defensa. China cuida los intereses nacionales y mantiene una imagen de país responsable gracias a la confianza y respeto que genera entre otros países. La estructura multipolar de las relaciones de competencia plural de cooperación facilita el campo de una seguridad sostenible (Young, 2013).

6.4 Complementos al Libro Blanco en el año 2015 T16

De acuerdo con la evolución de eventos en el mar de China, se puede catalogar la migración de una política de defensa netamente defensiva propuesta en sus libros blancos desde 1998. Estos preceptos se reafirmaron en la publicación del Libro Blanco de 2010 sobre las Políticas de Defensa Nacional y ampliaron el concepto de la diversidad del empleo de las Fuerzas Armadas de China ante cualquier amenaza de sus intereses. Para el año 2015 complementa su política de defensa en el Libro Blanco titulado Estrategia Militar de China, como nueva estrategia de defensa donde migra de la «defensa territorial» a la «defensa y ofensiva».

En el escenario de Asia Pacifico, los actores principales con más peso en la región son los Estados Unidos y China, quienes son directos competidores y generan una dinámica de mutua necesidad. En este escenario el colapso de un país perjudicaría directamente al otro y habría una destrucción mutua asegurada Chanelly (2010). Además, esto causaría una rivalidad estratégica por los recursos y por los aliados en defensa de sus propios intereses.

Estos conflictos están orientados de forma diferente a los enmarcados durante La Guerra Fría, donde primaba el armamentismo y la amenaza. Aquí existen conflictos periódicos pero la violencia no es medio primario. Esta es una dinámica similar a la de un partido de futbol que a una pelea de boxeo. China se está integrando progresivamente en las instituciones multilaterales, adoptando estándares y practicas vigentes forjadas en el contexto del dominio occidental del sistema internacional (Yan, 2013).

En vista de esta situación marcada por las capacidades en poder militar, el Consejo de Estado Chino estipula que las Fuerzas Armadas deben adaptarse a los nuevos cambios entorno a la seguridad nacional para el cumplimiento de los objetivos del PCCh y promover:

1. Situación de seguridad nacional.
2. Misiones y tareas estratégicas de las Fuerzas Armadas de China.
3. Orientación estratégica de la defensa activa.
4. Construcción y desarrollo de las Fuerzas Armadas de China.
5. Preparación para la lucha militar.
6. Cooperación militar y seguridad (Cdsndu, 2015).

En cuanto a la situación de seguridad nacional, se están produciendo cambios en la estructura de la gobernanza global, el paisaje de Asia-Pacifico y la competencia internacional en los campos económico, científico, tecnológico y militar. Las amenazas del hegemonismo, la política del poder, los derechos y los intereses internacionales tienden a intensificarse. Además, las disputas étnicas y religiosas, fronterizas y territoriales son complejas y volátiles. Las guerras a pequeña escala son recurrentes en algunas regiones. Por lo tanto, el mundo enfrenta amenazas y potenciales guerras locales (Cdsndu, 2015).

China tiene la tarea de salvaguardar su unidad nacional en un periodo importante de oportunidades estratégicas para su desarrollo. Para esto aprovecha su posición de influencia internacional, su competitividad y capacidad de resistencia al riesgo. A pesar de la notable mejora en el desarrollo, se enfrenta a múltiples y complejas amenazas de seguridad. China enfrenta impedimentos y desafíos externos donde las amenazas tradicionales y no tradicionales se entrelazan, a medida que el centro de gravedad económico mundial se desplaza a Asia-Pacifico (Cdsndu, 2015).

Así mismo, los Estados Unidos continua con su estrategia de reequilibrio y mejora su presencia militar. Japón no escatima en el eludir el mecanismo de postguerra y revisa sus políticas militares y de seguridad. Además, algunos vecinos

de ultramar toman medidas de provocación en la soberanía marítima de China y refuerzan su presencia en sus arrecifes e islas., La situación presentada en la península de Corea y el noreste de Asia produce inestabilidad e incertidumbre que, sumados al terrorismo regional, el separatismo de Taiwán, la independencia del Turquestán Oriental y la independencia del Tíbet, impactan negativamente la seguridad y la estabilidad a lo largo de la periferia de China (Cdsndu, 2015).

En consecuencia, se plantean como segunda parte del Libro Blanco de 2015 «las misiones y tareas estratégicas de las Fuerzas Armadas de China». Estos preceptos mantienen una visión holística de la seguridad nacional, equilibran la seguridad interna con la seguridad externa, combinan la seguridad tradicional con la no tradicional y plantean nuevos requisitos para el desarrollo de la estrategia militar china. Las Fuerzas Armadas conservan una postura estratégica favorable en el empleo de las fuerzas y los medios militares. De esta manera, garantizan la capacidad de luchar y ganar, en respuesta a las amenazas de seguridad y mantienen las siguientes ocho tareas estratégicas:

1. Hacer frente a la amplia gama de emergencias y amenazas militares, y salvaguardar efectivamente la soberanía y la seguridad de la tierra, el aire y el mar territorial de la China.
2. Resguardar con determinación la unificación de la patria.
3. Salvaguardar la seguridad de los nuevos dominios.
4. Salvaguardar la seguridad de los intereses extranjeros de China.
5. Mantener la disuasión estrategia y llevar a cabo contraataques nucleares.
6. Participar en la cooperación de seguridad regional e internacional y mantener la paz regional y mundial.
7. Reforzar los esfuerzos en las operaciones contra la infiltración, separatismo y el terrorismo a fin de mantener la seguridad política y estabilidad social de China.
8. Realizar tareas de rescate de emergencia y socorro en caso de desastre, protección de derechos e interés, tareas de vigilancia y apoyo para el desarrollo económico y social nacional (Cdsndu, 2015).

Para el desarrollo de estas misiones y tareas a las Fuerzas Armadas se especifica la orientación estratégica de la defensa activa. Para ello, los intereses nacionales fundamentales y el requisito objetivo de tomar el camino del desarrollo pacífico demandan que China se adhiera y enriquezca inquebrantablemente al concepto estratégico de defensa activa. Guiadas por la seguridad nacional y las estrategias de desarrollo, las Fuerzas Armadas de China continuará implementando la guía

estratégica militar de defensa activa y mejorarán la orientación estratégica militar cuando los tiempos lo requieran (Cdsndu, 2015).

El concepto estratégico de defensa activa es la esencia del pensamiento militar del PCCh. A partir de la práctica a largo plazo de las guerras revolucionarias, las Fuerzas Armadas Populares han desarrollado un conjunto completo de conceptos que se resumen en: adhesión a la unidad de defensa estratégica y ofensiva operacional y táctica; adhesión a los principios de defensa, autodefensa y ataque post-empático; y adhesión a la postura de que «no atacaremos a menos que seamos atacados, pero seguramente contraatacaremos si somos atacados» (Cdsndu, 2015, p. 11).

Ahora bien, el concepto de defensa activa es un concepto totalmente ofensivo y de reacción de las amenazas regionales que pueden afectar la seguridad o los intereses de China subordinados a esos principios:

1. Estar subordinado y al servicio del objetivo estratégico nacional, implementar la visión holística de la seguridad nacional, prevenir crisis, disuadir y ganar guerras.
2. Fomentar una postura estratégica favorable al desarrollo pacífico de China, adherirse a la política de defensa nacional de naturaleza defensiva, perseverar en la estrecha coordinación del trabajo político, militar, económico y diplomático, y enfrentar de manera positiva las amenazas de seguridad integrales que el país posiblemente encuentre.
3. Lograr un equilibrio entre la protección de los derechos y el mantenimiento de la estabilidad, y hacer una planificación general para ambos, salvaguardar la soberanía territorial nacional y los derechos e intereses marítimos, y mantener la seguridad y la estabilidad a lo largo de la periferia de China.
4. Intentar aprovechar la iniciativa estratégica en la lucha militar, planificar de forma proactiva la lucha militar en todas las direcciones y dominios, y aprovechar las oportunidades para acelerar la construcción militar, la reforma y el desarrollo.
5. Emplear estrategias y tácticas que ofrezcan flexibilidad y movilidad, dar rienda suelta a la eficacia general de las operaciones conjuntas, concentrar fuerzas superiores y hacer un uso integrado de todos los medios y métodos operativos.
6. Realizar preparativos serios para hacer frente a los escenarios más complejos y difíciles, mantener el pensamiento final y hacer un trabajo sólido en todos los aspectos para garantizar respuestas adecuadas a dichos

escenarios con facilidad en cualquier momento y en cualquier circunstancia.

7. Poner en juego las ventajas políticas únicas de las Fuerzas Armadas Populares, mantener el liderazgo absoluto del PCCh sobre los militares, acentuar el cultivo del espíritu de lucha, aplicar una estricta disciplina, mejorar el profesionalismo y la fuerza de las tropas, construir relaciones más cercanas el gobierno y los militares, así como entre la gente y los militares, y aumentar la moral de oficiales y hombres.
8. Dar rienda suelta al poder general del concepto de guerra popular, persistir en emplearlo como un arma acertada para triunfar sobre el enemigo, enriquecer los contenidos, formas y medios del concepto de guerra popular, y seguir adelante con el cambio del enfoque de la movilización de la guerra de los recursos humanos a la ciencia y la tecnología.
9. Ampliar activamente la cooperación militar y de seguridad, profundizar las relaciones militares con las principales potencias, los países vecinos y otros países en desarrollo, y promover el establecimiento de un marco regional para la seguridad y la cooperación (Cdsndu, 2015).

El desarrollo de la capacidad de misiones y tareas en desarrollo de la defensa activa de China requiere la Construcción y desarrollo de las Fuerzas Armadas de China. Este tema es ampliamente tratado en los dos Libros Blancos de 2010 y 2013. En el Libro Banco de 2015 se proyectan escenarios de tierra, mar y aire, trabajo propio de los ejércitos modernos.

En las fuerzas de tierra se contemplan la construcción de unidades pequeñas, multifuncionales y modulares, que se adapten a todo tipo de regiones. Esto permite el desarrollo de su capacidad de combate con una plataforma de operaciones conjuntas, precisas, multidimensionales y sostenibles (Cdsndu, 2015).

Para las fuerzas marítimas, la Armada China cambiará su enfoque de defensa de aguas costeras y protección de mares, a la combinación de «defensa de aguas costeras y mares abiertos». Se hace mención de la construcción de una estructura de combate marítima combinada multifuncional y eficiente, con capacidades de disuasión estratégica y contrataque, maniobras marítimas, operaciones conjuntas en el mar, defensa y apoyo integral.

En el espacio aéreo para el Ejército del Aire, se cambia el enfoque de defensa aérea territorial por defensiva y ofensiva. Se propone construir una fuerza de defensa del espacio aéreo, con capacidades de alerta temprana estratégica, ataque aéreo, defensa aérea y de misiles, contramedidas de información, operaciones de aire, proyección estratégica y soporte integral (Cdsndu, 2015).

Se incluye a su vez la segunda fuerza de artillería con su capacidad de misiles nucleares. Estos esfuerzos apuntan a mejorar la seguridad, la confiabilidad, y la efectividad de sus sistemas de armas, y de sus capacidades convencionales y nucleares. De esta manera, se alcanza la disuasión estratégica y de contraataque nuclear y de ataques de precisión de mediano y largo alcance (Cdsndu, 2015).

Por otra parte, el ciberespacio que se ha convertido en un pilar de desarrollo económico y social. Este representa una nueva área de dominio para la seguridad nacional por la ferocidad de los ataques que enfrenta. China mejorará sus capacidades de concientización ciberespacial y defensa cibernética para garantizar la red nacional de información y mantener la seguridad nacional y la estabilidad social (Cdsndu, 2015).

En cuanto a teorías militares innovadoras, el PCCh y las Fuerzas Armadas de China intensificarán sus estudios sobre las operaciones militares, investigarán los mecanismos para ganar guerras modernas, innovarán estrategias y tácticas de movilidad y flexibilidad, y desarrollarán teorías sobre construcción militar en la nueva situación. Esto implicará poner en marcha un sistema de teorías militares avanzadas acorde con el requisito de ganar guerras futuras (Cdsndu, 2015).

Para la preparación de la lucha militar se tiene en cuenta el complejo entorno geoestratégico de China, y los desafíos en todas las direcciones estratégicas y dominios de la seguridad. Es así como las Fuerzas Militares Chinas deben llevar a cabo una preparación bien planificada, priorizada, integrada y coordinada con el fin de mantener el equilibrio y la estabilidad estratégica de la región en general. Esto mejora su control de sistemas de información para integrar todas sus capacidades militares, sistemas de reconocimiento y de alerta temprana de comando y control y capacidades de mediano y largo alcance. Además, la preparación para el combate constante le permite mantener una postura de alerta, gracias a un entrenamiento militar realista, que observa los principios de paz y de guerra. Para que las Fuerzas Militares cumplan sus funciones en el nuevo periodo garantizan las líneas trazadas por el PCCh, los intereses y proyecciones nacionales.

En cuanto al poder militar del Ejército Popular Chino, el país responde a la dinámica de continua modernización al implementar cambios en varios aspectos. Un ejemplo claro se encuentra en el informe del gobierno en la primera sesión de la V Asamblea Popular Nacional. En él se propuso incorporar el plan de cuatro modernizaciones aplicable a la agricultura, la industria, la ciencia y tecnología, y el sector militar. Así mismo, con este lineamiento el actual mandatario Chino Xi Jinping, en la apertura del XIX congreso del Partido Comunista Chino realizado en octubre de 2017, en su discurso de apertura recabó sus planes para los próximos cinco años en convertirse en líder en los campos económico, político, ambiental y

militar. Se puede afirmar que siempre ha estado dentro de los planes de China el desarrollo del componente militar En la Figura 1 se puede observar el comportamiento de los cambios en el gasto militar de los últimos años en China en comparación con el gasto de Estados Unidos.

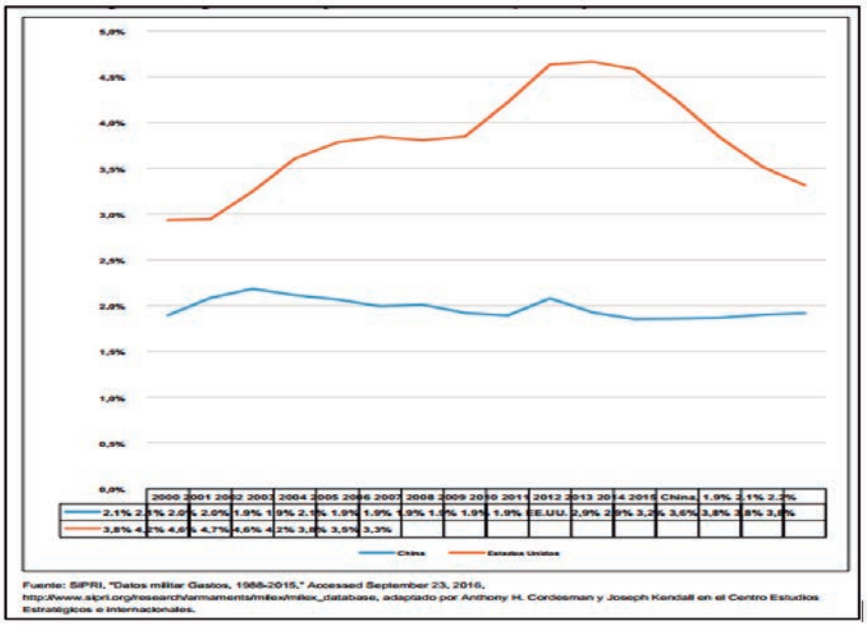


Figura 1. Cambios en el gasto militar.
Fuente: Datos obtenidos de Cordesman (2016, p. 35).

Las siguientes figuras muestran cómo están divididos los componentes militares del Ejército Popular Chino en cuanto a cantidad de personal en cada una de las fuerzas que lo integran:

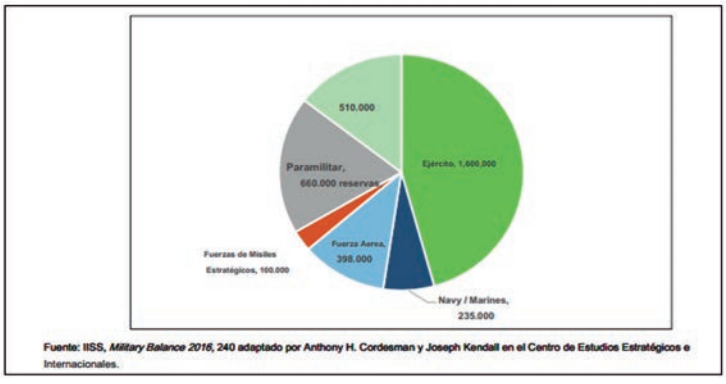


Figura 2. Componente militar del Ejército Popular Chino.
Fuente: Datos obtenidos de Cordesman (2016, p. 35).

El EPL se compone de dieciocho grupos de ejércitos, cada uno con aproximadamente 30.000 a 65.000 hombres. En la Figura 3 se observa el armamento con el que cuenta el EPL.

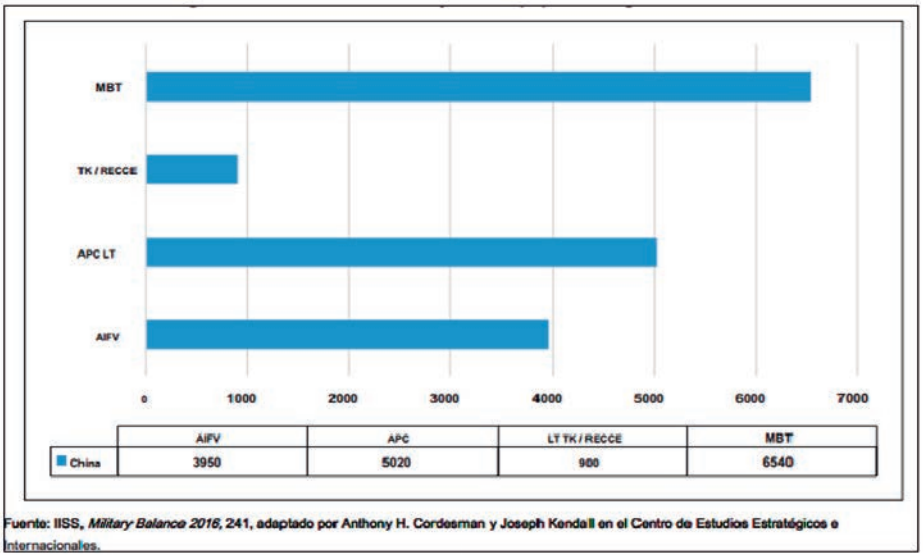
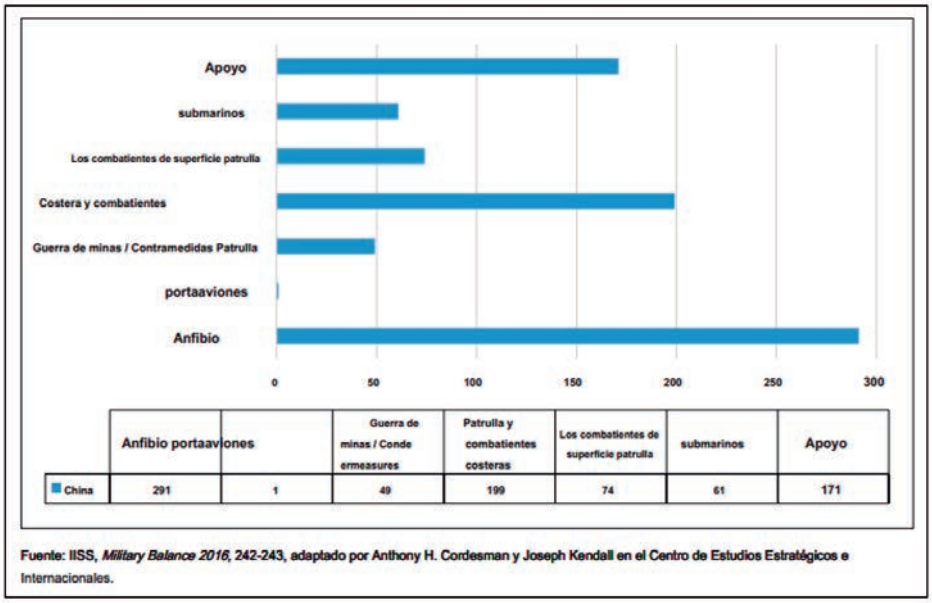


Figura 3. Composición de armamento del EPL.
Fuente: Datos obtenidos de Cordesman (2016, p. 35).

El EPL ha tenido un gran desarrollo en las dos últimas décadas y se ha convertido en un ejército con alta tecnología y con poder suficiente para desempeñarse fuera del territorio de China. Inicialmente su enemigo era Rusia, pero ahora se está viendo amenazada ante una posible declaración de Independencia de Taiwán que cuenta con el apoyo de los Estados Unidos. A esto se suma la confrontación con países vecinos con los cuales aún tiene problemas limítrofes.

La Armada del EPL gozó de una época dorada hace varios milenios, pero se considera que su nueva era se origina desde 1949, con la creación en Dailán de la Academia Naval. Entre sus características más importantes está el empleo de instructores soviéticos. Su organización está dada por tres flotas: La Flota del Mar del Norte (Mar Amarillo), la Flota del Mar del Este (Mar de la China Oriental) y la Flota del Mar del Sur (Mar de la China Meridional). En la Figura 4 se ilustra la composición de la Armada China.

China cuenta con el portaaviones Liaoning CV-16 (ucraniano/postsoviético) para realizar disuasión como parte de su política exterior. Así mismo, realizó la botadura del primer portaaviones, el Shandong CV-17, construido totalmente



	Anfibio portaaviones		Guerra de minas / Conde ermeasures	Patrulla y combatientes costeras	Los combatientes de superficie patrulla	submarinos	Apoyo
China	291	1	49	199	74	61	171

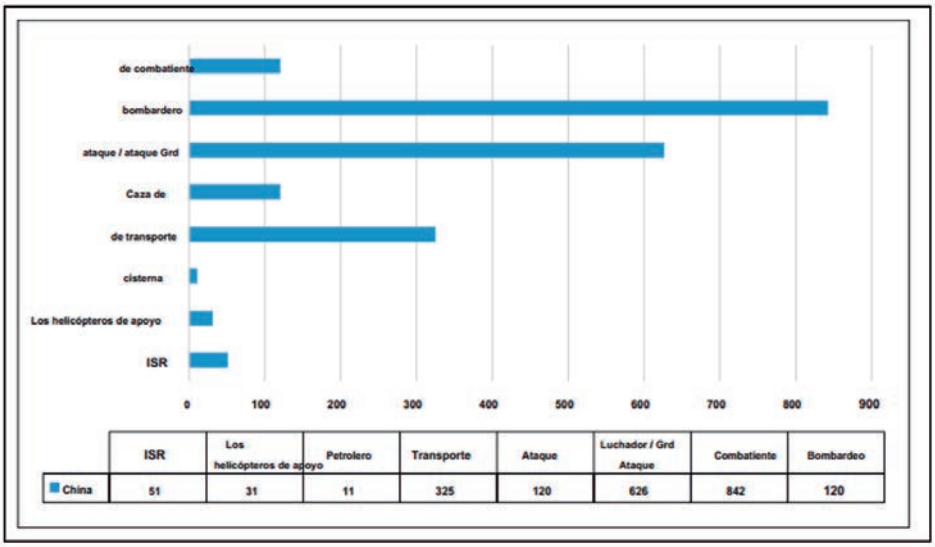
Fuente: IISS, *Military Balance 2016*, 242-243, adaptado por Anthony H. Cordesman y Joseph Kendall en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales.

Figura 4. Composición de la Armada China.
Fuente: Datos obtenidos de Cordesman (2016, p. 35).

por China. Su concepción y uso se generan del concepto de usar una Armada de Guerra para la proyección del poder naval sobre la Tierra. Los Estados Unidos ha utilizado este sistema de portaaviones como herramienta para expandir su política internacional y liderazgo global. China se destaca en este escenario con la implementación de su estrategia naval. Para ello aplica la teoría de Alfred T. Mahan titulada. «La influencia del Poder Marítimo sobre la Historia» (García, 2013, p. 23). La potencia marítima se impondría sobre la potencia terrestre y bajo la concepción que la supremacía marítima alcance una hegemonía mundial. No en vano, China utiliza para su intercambio de mercancías las vías marítimas y asegura sus rutas comerciales con el fin de proveer a su población de los recursos básicos.

La nueva fuerza aérea del Ejército Popular de China se inició una vez creada la República Popular de China y fue un actor importante en la guerra de Corea. Hoy en día está compuesta por siete distritos aéreos la forma que se ilustra en la Figura 5

China está modernizando continuamente su componente bélico. La creación de tres nuevas unidades militares responde a la estrategia adoptada en 2015 enfocadas en la modernización acelerada de su componente militar y su estructura de mando. Esto constituyó, desde la creación del EPL, una de las mayores reformas en las Fuerzas Armadas. En estas mismas reformas se evidencio que China y su Ejército Popular aplicarían la consigna de «defensa activa» y tendrían una mayor



	ISR	Los helicópteros de apoyo	Petrolero	Transporte	Ataque	Luchador / Grd Ataque	Combatiente	Bombardeo
China	51	31	11	325	120	626	842	120

Figura 5. Distritos aéreos.
Fuente: Datos obtenidos de Cordesman (2016, p. 35).

interlocución en todas las regiones. En el trabajo del EPL prevalece la premisa de «China no atacará a no ser que nos ataquen». Los escenarios críticos donde la seguridad se ve comprometida son el mar, el espacio, el ciberespacio y el tema nuclear. No en vano, se ha leído en los diferentes medios como el presidente Xi Jinping indica que tener un ejército fuerte es importante para «realizar el sueño chino» y también afirma que tener un sistema militar moderno con características chinas es un paso estratégico para la nación.

El EPL ha desarrollado varias reformas militares gradualmente. La última corresponde a la remodelación en cinco zonas estratégicas y no de siete cómo se había planeado inicialmente. Estas zonas están repartidas en el oeste, siendo la más grande, en el norte, donde se concentra Mongolia, el lejano oriente ruso y la Península de Corea. Estas acciones están encaminadas a que todas sus fuerzas militares tengan influencia en todo el país.

China quiere ser influyente en el ámbito regional y ve a su Ejército Popular de Liberación (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) como una herramienta para tener influencia a escala regional y global en favor de sus disputas fronterizas y para el fortalecimiento de. su papel geopolítico.

6. Conclusiones

Los Libros Blancos que ha emitido China desde el año 2010 hasta el 2015 muestran la evolución de unas políticas que se mantienen en el campo defensivo. Por otra parte, y a medida que se está dando la consolidación económica en el ámbito mundial, esa nación ha diseñado ambiciosas políticas diplomáticas que se han desarrollado de acuerdo con los planes trazados por el Gobierno Chino. Con el objetivo de la realización del sueño chino, el gobierno ha logrado que el país se convierta en una potencia regional en el sureste asiático. La modernización de sus fuerzas militares y la autonomía tecnológica le han permitido un crecimiento en pie de fuerza calificado y profesional, que hace que su actitud netamente defensiva en su territorio plantee las políticas de defensa en el año 2010 y complemente la idea de «diversidad y empleo de las Fuerzas Armadas de China» del año 2013. Dicha actitud ha dado como resultado la «Estrategia Militar China» que contempla el concepto de la Defensa Ofensiva ante cualquier amenaza de ataque, interferencia, infiltración, separatismo o terrorismo, en sus territorios terrestres, áreas marítimas de ultramar y nuevos dominios. De esta manera el país ha visto la unificación de sus intereses en el extranjero y una respuesta contundente a todo tipo de amenazas, incluyendo las amenazas cibernéticas.

Su visión del sueño chino está basada en una idea de un planeta en paz y armonioso para China. El interés geopolítico va de la mano del interés estratégico chino, porque se proponen asegurar al país contra las amenazas externas e internas. Especialmente, de potencias hegemónicas que amenacen su visión de socialismo con características chinas sostenido por el monolítico Partido Comunista Chino. Con la intención clara de ser una potencia con liderazgo global en el año 2049, China aloja el concepto de promover un desarrollo inclusivo junto con otros países, mantener relaciones equilibradas y estables entre las grandes potencias, y ofrecer un impulso a países en vías de desarrollo.

La visión de defensa China prevalece en el tiempo y no varía durante los siglos, aun cuando haya cambios de tácticas y las armas. Los principios estratégicos se basan en las ideas de crear desarrollo y bienestar unificado para su pueblo y mantener una la sociedad justa y armoniosa. Esto se concebía en la antigüedad bajo la divina figura del emperador, la cual fue remplazada por el Partido Comunista Chino y las ideas del marxismo-leninismo de características chinas.

El empleo de la fuerza no es una prioridad dentro de los principios disuasivos chinos. Sin embargo, el gran despliegue de equipos, personal y tecnología, hacen que los oponentes tomen distancias prudentes ante cualquier acto hostil, o en

contra de principios o lineamientos del gobierno. A su vez, ofrecen ayuda en temas de cooperación internacional, integración y desarrollo común dentro de marcos de confianza mutua, y con mecanismos de apertura y tolerancia. Con la construcción del destino común de la comunidad de Asia, en primer orden, y luego con el resto del mundo en un profundo uso de la promoción de la diplomacia estratégica, China se encamina hacia sus objetivos propuestos para el año 2050.

En el papel, China muestra una vocación estratégica defensiva. Sus intereses vitales consisten en que el país se mantenga cohesionado con las múltiples culturas que lo habitan a lo ancho de su territorio. Esto sumado al interés de Xi Jinping que para el año 2049 China crezca y se desarrolle económicamente apuntan a que el país se convierta en una potencia poderosa a escala mundial. Para llegar a estas metas, el país trabaja en desarrollar una amplia capacidad ofensiva y de despliegue como única forma de alcanzar sus propósitos en el ámbito global, aunque en teoría prime el discurso diplomático.

Referencias

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

Bader, H. (2016). *How Xi Jinping Sees the Word… and Why, Foreing Policy at Brooking.* Texas.

Bernal, R. (2016). *China y america latina: de la oportunidad al desafio.* Revista Tiempo Do Mundo, 5 (9), 63-76.

Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos.* Barcelona: Paidós editores.

Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008. (2008).

Cdsndu. (2010). *Politica de Defensa Nacional China.* Beijing. Recuperado el 01 de 02 de 2018, de http://www.cdsndu.org/html_es/to_xygk_orderNo=5701&superOrderNo=5700.html

Cdsndu. (2013). *El empleo diverisificado de las Fuerzas Armadas de China. Beijing*. Obtenido de http://www.nti.org/media/pdfs/China_Defense_White_Paper_2013.pdf

Cdsndu. (2015). *Estrategia Militar de China. Beijing*. Obtenido de http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805_3.htm

Cebrián, A. (1996). *Estructura regional, globalidad mundial: Regiones emergentes y .* Barcelona: Ediciones de la Universidad de Murcia .

Chanelly, B. (2010). *Obama´s administration strategy in Asia. Anuario Asia Pacifico*. Obtenido de www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2010/8_Brahma_chellaney_eng-pdf

China.org. (2017). *División administrativa y ciudades*. Obtenido de http://spanish.china.org.cn/china/archive/txt/2007-01/25/content_7711392.htm

Chinabroadcast. (20014). *Seis temas economicos importantes en China*. Obtenido de http://www.cri.cn/index1.htm

Cordesman, A. (2016). *Estrategia de China y la Modernizacion Militar en 2016.* Washington DC: CSIC Center for Strategic & international studies.

Embajada República Popular De China. (2018). *Información sobre actividades en Colombiua* . Obtenido de co.china-embassy.org/esp/

Esteban, M. (2017). *La política exterior de Xi Jinping tras el 19 congreso: China quiere un papel central en la escena global. Estudios Internacionales y Estratégicos.* China: Real Instituto Elcano.

Fernandez-Osorio, 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

Fmprc. (2018). *Información sobre China*. Obtenido de http://cl.china-embassy.org/esp/ztbd/bps/

García, P. (2013). *La sociedad internacional en el cambio de siglo (1885-1919.* Madrid: Editorial UNED.

Glaser, B. (2009). *Soft Power with Chinese Characteristics: The ongoing debate, Center for Strategic & International Studies.USA.* USA: Mc Graw Hill.

Gobierno de China. (1998). *Libro Blanco Control de Armas y Desarme, Defensa Nacional de China.*

Gosh, P. (2004). *The chinese concept of comprehensive national Power: An Overview.* Air Power Journal, 4(6), 12-23.

Griffith, S. (1999). *El Arte de la Guerra.* Bogota: Panamericana.

Grygiel, J. (2006). *Great Powers and Geopolitical Change.* Baltimore: JH University.

IEEE. (2012). *Instituto Español de Estudios Estrategicos. El informe anual al congreso norteamericano sobre el desarrollo militar de China*. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI36-2012_Desarrollo_militar_chino_IJGS.pdf

Jinping, X. (2018). *Shanghai international studies University*. Obtenido de www. es.shisu.edu.cn/resources/news/content6936

Kissinger, H. (2012). *China.* España: Penguin Random House Grupo Editorial España.

Latham, A. (2007). *The Confucian Continuities of Chinese Geopolitical Discourse.* Saint Paul: Macalester International.

Mackinder,H. (2012). *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction.* USA: Forgollen editores.

Meza, N. (2012). *Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración.* Buenos Aires: Trillas editores.

Ministerio de Comercio RPCH. (2005). *Datos Economicos* . China.

Mizrahi, D. . (2017). *Infobae*. Obtenido de https://www.infobae.com/america/mundo/2017/10/29/como-xi-jinping-se-convirtio-en-el-nuevo-mao-y-cuales-son-sus-planes-futuros/

Newmyer, J. (2010). *La revolucion en los asuntos militares con caracteriscas Chinas*. Obtenido de http://dx.doi.org/10.1080/01402390.210.489706

Parra,P. (2016). *China bajo la lupa.* Buenos Aires: Trillas editores.

Patiño, C. (2017). *Imperios contra estados* . Bogotá: Norma editores.

Pehrson, C. (2006). *String of Pearls: Meeting the challenge of China´s rising power across the Asian littoral. Carlisle Papers in Security Strategy*, 2(7), 1-36.

Quigmin, Z. (2014). *Nuevos conceptos de Diplomacia y nueva situacion de Diplomacia perisferica en China.* Beijing: China Intercontinental Press.

Rios, X. (2017). *XIX Congreso del PCCH: El tercer tiempo chino. Público*. Obtenido de www.publico.es /internacional/xix-congreso-pcch-tercer-chino.html

Salisbury, H. (1993). *The New Emperors. New York: HarperCollins.* New York: HarperCollins.

Santillan, G. (2017). *El Sueño chino del Rejuveneciemiento Nacional: Bases de formulacion, dimension interna y dialogo sinonorteamericano.* Revista de Relaciones Internacionales, 53 (11),191-205.

Schell, O. (2013). *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-first.* Londres: Century. Londres.

Shenkar, O. (2005). *El siglo de la China.* México: Grupo editorial norma.

Wen, J. (1999). *Seguridad económica nacional y su implicancia en China, Xin Hua Wen Zhai* . Texas.

Wu, B . (2001). *El concepto de seguridad de China y de su evolución histórica.* New York: Mc Graw Hill.

XIX Congreso Nacional del PCCh. (2017). *Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh*. Obtenido de http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm

Yan, X. (2013). *Football Game rather. Chinese.* China.

Young, L. (2013). *La Seguridad perisferica evolucion de la Situacion internacional de china*. Obtenido de www.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7236/.../2013-6-.pdf

ESPAÑA: POTENCIA REGIONAL EUROPEA POR OBLIGACIÓN Y NECESIDAD[1]

9

Gustavo Andrés Cañas Peña
Eduardo Alberto Benítez Gaitán
María Liliana Granada Corrales

1. Introducción

Según las definiciones de potencias, una potencia tradicional es aquella que, como los Estados Unidos, posee todos los atributos políticos, económicos, militares y culturales para establecer una hegemonía o atajar desafíos de Estados considerados 'canallas', como Corea del Norte o Irán.

Las potencias regionales son aquellas que se caracterizan por su rol estabilizador y mediador entre países, pues desarrollan alianzas políticas y económicas con la pretensión de ser líderes geopolíticos en sus esferas de influencia, a partir de acuerdos con los que busca representar a la región o tener acceso al uso y la explotación estratégica de recursos naturales (Ardila, 2012).

En el caso de España, no debemos olvidar que su surgimiento como Estado-nación fue de la mano con la construcción de un imperio de ultramar que perduró alrededor de tres siglos. Sin embargo, el declive del Imperio español conllevó a una serie de convulsiones políticas internas, desde finales del siglo xviii, que tuvieron su punto culminante en la Guerra Civil, de 1936 a 1939, y el establecimiento de la dictadura del general Francisco Franco.

Las experiencias derivadas de la inestabilidad política y de la Guerra Civil han hecho de España una sociedad "pos heroica", de acuerdo con el concepto de Münkler,

1 Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulado: "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.

> Raymond Aron sintetizó esta situación en la fórmula de que los guerrilleros ganan la guerra si no la pierden y los que luchan contra ellos pierden la guerra si no la ganan. Cada parte tiene un marco temporal diferente. En Vietnam, los estadounidenses aprendieron a sus expensas cuán eficaz puede ser este proceder. […] Las democracias occidentales son sencillamente incapaces de librar la "larga guerra de resistencia" de Mao Tse Tung. Como están preparadas para el diálogo, más que para el sacrificio, y esto es lo que distingue a las sociedades "pos heroicas" de las de la era "heroica", harán todo lo que esté a su alcance por evitar o reducir todo lo posible sus propias pérdidas en combate […]. (Münkler, 2004 p. 10)

Con la transición a la democracia, los campos de la seguridad y la defensa nacional, en concreto las Fuerzas Armadas de España, experimentan un proceso de transformación derivado de la experiencia franquista y del pasado de inestabilidad política donde los militares ocuparon un rol central en la disputa por el poder.

Las decisiones y la habilidad política de Adolfo Suárez, primer presidente de la España democrática, con el respaldo del rey Juan Carlos I, contribuyeron a un aterrizaje suave de las Fuerzas Armadas en la democracia, a pesar de la reacción de sectores franquistas que se manifestaron con acciones como el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 o el asedio terrorista de organizaciones de extrema izquierda, como el Grapo o nacionalistas como eta.

La transición a la democracia implicó para España el fin del aislamiento internacional y su integración a la Comunidad Económica Europea y, posteriormente, a la otan, como un medio para su modernización social y económica, así como para emprender la transformación de su defensa y seguridad nacionales. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de las 'nuevas amenazas', como el narcotráfico o el tráfico ilegal de armas y el terrorismo, se hace más complejo el escenario de seguridad y defensa nacionales de España.

Durante la Guerra Fría las prioridades en materia de seguridad se consolidaron en torno a la defensa de la soberanía y la integridad territorial del Estado. La seguridad, así como las principales amenazas a las que había que hacer frente, adoptaba un carácter principalmente político y militar, al entender que el mayor riesgo pasaba por un ataque del bloque enemigo o de su principal potencia, la Unión Soviética. La formación de alianzas y la doctrina de la disuasión nuclear se convirtieron en el ejemplo más claro del sistema de seguridad internacional durante la Guerra Fría.

> Desde el fin de la Guerra Fría, la doctrina de la Seguridad Nacional ha ido dejando paso a la Seguridad Humana, una nueva expresión que considera que el individuo debe ser objeto de protección ante amenazas cada vez más globales y complejas. Es en el marco de dicho concepto de Seguridad Humana que, en 2003, el Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las Amenazas,

> los Desafíos y los Cambios señaló, en un documento titulado "Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos", cuáles eran las "Nuevas Amenazas" a la seguridad colectiva en este nuevo contexto mundial. Más allá de las tradicionales guerras entre Estados, el Grupo de Alto Nivel hizo referencia a la violencia dentro del Estado, que incluye las guerras civiles, los abusos de derechos humanos y el genocidio; la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y la delincuencia transnacional organizada" (Morillas, 2006. p 120).

El entorno complejo y de nuevas amenazas sobre España, en la posguerra fría, está llevando a España a repensar sus conceptos, estrategias y estructuras de seguridad y defensa nacionales que parecían zanjadas con la reforma militar emprendida en el marco de la transición. Dichas amenazas se manifiestan a partir de fenómenos como la migración ilegal, el narcotráfico y, recientemente, el terrorismo yihadista, el cambio climático y temas como la seguridad económica, la ciberguerra y la seguridad energética, de ahí que España deba reevaluar su postura como sociedad "pos heroica" y reconfigurar su política de seguridad y defensa sin que ello implique el retorno o reciclaje de herencias autoritarias.

De la experiencia española se deben derivar lecciones para Colombia, ahora que el país, como consecuencia del Acuerdo con las FARC, parece ir en vía de convertirse en una 'sociedad pos heroica', sin considerar las amenazas y riesgos internos y externos sobre la seguridad y defensa nacionales (Fernandez-Osorio, 2018; Torrijos Rivera & Abella Osorio, 2018).

Así mismo, el caso español servirá como referente sobre las presiones que existen en el entorno internacional con respecto a la participación en el mantenimiento de la seguridad global. Así que España, por su historia, ubicación geográfica y peso en la Unión Europea, está llamada, por obligación y por necesidad, a ser una potencia regional.

El documento tendrá como marco teórico al realismo neoclásico, que atribuye a los dirigentes e instituciones la responsabilidad en el comportamiento de los Estados a nivel de seguridad y defensa nacionales. Según este enfoque, las solas condiciones materiales para ejercer el poder no explican por qué y cómo se decide y se implanta. Se centra en los dirigentes del Estado, sus opciones y sus estrategias para determinar el comportamiento del Estado (David, 2008).

2. Contexto histórico y geopolítico de España

El concepto de cultura estratégica lo expone Jack Snyder en un trabajo publicado por la Rand Corporation en 1977, en el marco de los debates sobre estrategias

nucleares, sobre la "cultura estratégica soviética" frente a la estadounidense. Es un concepto que permite comprender e interpretar la historia y los conceptos estratégicos de un país.

- La cultura estratégica expresa una serie de preferencias sobre:
- El uso de la fuerza.
- Las formas de aproximarse a la resolución de los conflictos.
- Las áreas geopolíticas prioritarias para los intereses nacionales.
- Las alianzas más adecuadas para defenderlos.
- El aislacionismo o el intervencionismo en la política internacional.
- La relación y la prioridad del factor humano y el tecnológico en la defensa.
- La relación entre militares y civiles.
- La profesionalización o la conscripción en los ejércitos.
- La visión de país terrestre o marítimo y el papel del poder aéreo, entre otros aspectos. (Muntala, 2016)

Lo anterior sirve como base para realizar un breve recuento de la historia de España, con el fin de comprender su cultura estratégica actual, especialmente lo que se refiere a su estrategia de seguridad y defensa nacionales y su contexto geopolítico.

2.1 Contexto histórico de España

En lo que se refiere a la historia española, con énfasis en su seguridad y defensa nacionales habría que destacar los siguientes hitos (Muntala, 2016):

1. Exceptuando algunos momentos (como durante la Guerra de Independencia), la percepción de una amenaza directa contra el territorio ha sido débil desde el fin de la Reconquista hasta la actualidad. Esta débil percepción ha movido la política de seguridad exterior entre el intervencionismo de la época imperial y posiciones más o menos declaradamente aislacionistas, como en el siglo xix.
   Esa débil percepción de un enemigo exterior, sobre todo a partir de la Guerra de Independencia con sus componentes de guerra ante el invasor, pero también de guerra civil ideológica, condujo a una percepción de la existencia del enemigo interior. De ahí que durante el siglo xix y buena parte del xx se presentaran confrontaciones interiores, especialmente guerras civiles.

2. Mientras España construía su imperio, otras naciones europeas consolidaban sus estructuras dinástico-estatales en Europa, y mientras estas construían sus imperios (a veces a costa del español) decaía y se diluía el de España. Así, en el siglo xix, cuando se construyeron los grandes imperios coloniales, el español prácticamente había ya desaparecido y, cuando tras la Segunda Guerra Mundial comenzaron las grandes descolonizaciones, España solo tenía bajo su égida una pequeña porción de territorio en África.
3. Desde el fin de la Reconquista hasta el franquismo siempre hubo el debate entre Atlántico, Europa continental o Mediterráneo como prioridades geopolíticas para España.
4. La Edad Media para España se caracteriza por el proceso de la Reconquista, una larga confrontación entre los reinos cristianos y los islámicos, así como por las guerras internas dentro de cada uno de estos. Se adquiere de este modo una experiencia por medio de la confrontación, la adquisición de nuevos territorios, la necesidad de repoblarlos, cultivarlos y defenderlos, lo que crea un espíritu de frontera. Al mismo tiempo, la caracterización religiosa del conflicto extenderá en el tiempo la visión de la Corona como defensora del cristianismo frente al infiel y, posteriormente, del catolicismo frente al protestantismo
5. En el reinado de Felipe II confluirán las distintas visiones geopolíticas de la península, así como la ya señalada visión del monarca como defensor de la fe. De modo que la tendencia hacia el Mediterráneo confluirá con la defensa ante la expansión del Imperio turco otomano; la tendencia hacia Europa confluirá con la defensa del catolicismo frente al protestantismo y el calvinismo; y la confrontación con Inglaterra se irá centrando cada vez más en el control del mar, con la presencia holandesa incorporada en la competición comercial y económica, especialmente en el Pacífico y el Índico. Todas ellas, confrontaciones que no dejarán de tener también un componente religioso.

   En la península y una vez incorporada la Corona de Portugal, entrarán en competición la visión de un imperio que debe tener como prioridad el marco europeo frente a una visión que prioriza el espacio americano. La prioridad mediterránea ocupará un lugar secundario en estas tensiones, que con distinta intensidad marcarán las culturas estratégicas españolas hasta finales del siglo xix.

6. Con la conquista de América, la expansión territorial al otro lado del Atlántico tiene características distintas a las de las confrontaciones en Europa. Son enfrentamientos con culturas muy distintas y en estadios tecnológicos diferentes. Esto se traducirá en distintas formas organizativas de las fuerzas en el propio territorio peninsular (las milicias), en el marco europeo (los tercios con presencia mayoritaria de hombres no procedentes de los reinos peninsulares y con un alto grado de profesionalidad) y en el marco americano (con tropas más vinculadas a su jefe que a la monarquía, aunque paulatinamente se irán formando destacamentos dependientes del monarca, lo que creará más de un conflicto).
7. Durante el siglo xvii se da el declive de los Habsburgo en Europa, en detrimento de la expansión de los borbones franceses en tierra y de la expansión inglesa en el mar.
8. España da un giro estratégico: de formar parte de las monarquías de los Habsburgo pasa a formar parte de los intereses de los Borbones. Las alianzas y las prioridades van a cambiar. Además, se ha perdido la parte europea del imperio; renace un cierto interés por el Mediterráneo en relación con el reino de Nápoles; el comercio con América se abre para todos los reinos de España y, de nuevo, se reanima el crecimiento económico.
9. De una visión imperial expansiva, predominante bajo los Habsburgo, se va a pasar a una visión imperial defensiva. La prioridad es la conservación del imperio en América. Aparece una nueva cultura militar, de carácter aristocrático, con una concepción casi ritual de los combates.
10. La Guerra de Independencia española, tras la ocupación napoleónica (1808- 1814), enfrentará un tipo de guerra regular con ejércitos formales, que sigue un modelo de guerra irregular de guerrillas. Coexisten ideales de liberación nacional junto al interés por restaurar un orden tradicional y bandas armadas de asaltadores y delincuentes. Aunque se desarrolla una guerra contra el invasor, esta tiene muchos elementos de guerra civil: una lucha entre quienes seguían vinculados a los ideales absolutistas y quienes se sentían comprometidos con ideales revolucionarios democratizadores, y que se debatían entre estos ideales y los sentimientos de independencia nacional.

    La guerra creó una mentalidad individualista y recelosa de la autoridad, que, lógicamente, procedía de una guerra de guerrillas. Mentalidad que perdurará durante largo tiempo, tanto en la sociedad española como en

parte de los militares que participaron en la confrontación y adquirieron una mentalidad liberal, al menos hasta la etapa de la Restauración.
La Guerra de Independencia y sus consecuencias marcarán el futuro de la cultura de defensa y de su cultura estratégica:

- Será la última guerra frente a un enemigo exterior para defender el territorio.
- Se sentarán las bases ideológicas para decenios de confrontaciones interiores entre enemigos mutuamente demonizados.
- Se produce la ruptura de los ejércitos tradicionales y de una concepción aristocrática de los mandos militares, paralelamente se da el nacimiento de unos mandos militares con posiciones ideológicas claramente definidas que los convierten en actores principales de la vida política.
- La pérdida definitiva de la mayor parte del imperio de ultramar llevará, por un lado, a un progresivo ensimismamiento y, por otro, dirigirá la atención a opciones geopolíticas en el norte de África.
- Esta situación hará que España deje de ser un actor global y que progresivamente vaya aislándose del concierto internacional.
- Se creará un escenario de inestabilidad constitucional, política e institucional durante el siglo xix hasta la época de la Restauración, con Alfonso XII.
- En esta etapa se irá destilando un incipiente antiamericanismo en sectores de la derecha que culminará tras la pérdida de Cuba y Filipinas.

11. De la Guerra de Independencia a la Restauración: esta etapa viene marcada por las consecuencias directas de la Guerra de Independencia. La intervención de los militares en la política del país será constante, unas veces a favor de los progresistas, otras a favor de los conservadores. El militar abandonará el cuartel para integrarse en el sistema de partidos de una forma individual, aunque arrastrará a las unidades bajo su mando o su influencia, de este modo se convertirá en líder de una de las facciones políticas en su lucha por el poder. Así, el Ejército se ejercitará en el conflicto civil ante la ausencia de amenazas al territorio, mientras los ejércitos europeos sí seguirán combatiendo a enemigos exteriores.
La pérdida del imperio conduce a España a dejar de ser una potencia de primer orden y el enemigo interno sustituye al enemigo externo.

12. De la Restauración a la Guerra Civil de 1936: con los fracasos de la Primera República, al ser una continuación de los enfrentamientos ideológicos y políticos del siglo, se produce un nuevo pronunciamiento que llevará al trono a Alfonso XII y se dará la Restauración borbónica.
13. Se proponen dos objetivos: devolver los militares a los cuarteles y resolver los problemas propios sin dejarse arrastrar por las dinámicas internacionales. Para lo primero, se concibe al Ejército como institución, por encima de las posiciones políticas partidistas, liderada bajo el mando del rey; surge así la imagen del "rey soldado", que representa y defiende los intereses de la institución militar. Esta concepción y práctica acabará generando la idea del Ejército como "el partido del rey".

    Para lo segundo, se expresará que, tras las contiendas anteriores, es necesario concentrarse en la solución de los problemas, con prioridades económicas expresadas en lo que se llamará "presupuestos de la paz". El crecimiento económico es la prioridad, lo que obliga a no mezclarse en las confrontaciones europeas y hace pasar a un segundo plano la política exterior frente a la interior, lo que se conoce como 'política del recogimiento'.
14. Si bien la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial produce significativos beneficios económicos, su finalización, la aparición de crisis económicas y sus consecuencias sociales conducirán al pronunciamiento de Primo de Rivera y la instauración de una dictadura militar; pero también, a un nuevo intervencionismo militar en la política, aunque ahora no de forma individual sino del propio Ejército como institución neutral que puede solucionar los problemas y desórdenes existentes, con la aquiescencia del monarca.

    Esta intervención conduce al desprestigio de la monarquía y del propio Ejército ante la sociedad, lo que, tras unas elecciones municipales en 1931, conducirá a la proclamación de la Segunda República, que intentará reorganizar profundamente las Fuerzas Armadas y dotarse de una política pacifista que se reflejará en la propia Constitución republicana de 1931.
15. En el marco de crecientes tensiones sociales y políticas en el interior y de un crecimiento del modelo fascista en varios países, sectores del Ejército se sublevarán con ideas de "salvación de la patria", lo que llevará a una guerra civil (con fuertes implicaciones internacionales) que dejará profundas heridas en la sociedad española.

16. El ensimismamiento, el aislamiento y el aislacionismo condicionarán la visión del mundo, la política exterior y la de defensa del nuevo régimen. Al mismo tiempo, se instalará la idea de la existencia de un poder militar autónomo del poder civil. No será hasta la recuperación de la democracia cuando España volverá a incorporarse como actor significativo al sistema de defensa y seguridad internacional.
17. Durante el régimen del general Francisco Franco se implementó una política de seguridad sobredimensionada que puso en primera línea de la atención las amenazas y los riesgos internos que pudieran provenir de los vencidos en la Guerra Civil o de sectores cuya actuación pudiera resultar desestabilizadora.

La orientación esencial de la política de seguridad y defensa durante el franquismo se observa no solo en el plano doctrinal sino, especialmente, en el despliegue de los efectivos. Estos se verificaron, fundamentalmente, con propósitos y fines internos para intimidar o liquidar al 'enemigo interior'. No obstante, también se dirigieron contra una eventual invasión y, en los albores de la Guerra Fría, contra el enemigo de siempre, el bolchevique.

En el plano técnico, se hizo un tímido acercamiento, en 1953, a otro mundo militar, el de Estados Unidos, que fue utilizado por el régimen para favorecer los despliegues y equipamientos destinados a la disuasión y represión internas.

En la primera ocasión que tuvo el régimen franquista de hacer frente a una amenaza estrictamente externa, en el Ifni-Sahara en 1957, el fracaso logístico y operativo inicial fue estrepitoso. Solo años después se inició una tímida renovación, fallida, de algunos planteamientos conceptuales y orgánicos. Aunque fueron impulsados desde la cúspide, en aras de una necesaria modernización nada revolucionaria, se vieron malogrados.

El anterior recuento histórico explica, de cierta manera, el comportamiento cultural español de ensimismamiento, aislamiento y aislacionismo que ha condicionado su visión del mundo, la política exterior y la de defensa. Tal visión se ha superado, en parte, desde la transición a la democracia y gracias a la resistencia de la población española y de los decisores políticos a invertir mayores recursos en seguridad y defensa, con el recuerdo de un poder militar sobredimensionado, politizado y sin ningún control por parte del poder civil.

De ese modo, se pueden apreciar los primeros elementos necesarios para entender la cultura estratégica de seguridad y defensa española, que parten de la comprensión de su contexto geopolítico, el cual, como se observó en el recuento histórico, se circunscriben a Europa, el Atlántico, el Mediterráneo, Iberoamérica y África.

2.2 Contexto geopolítico de España

Para empezar a conocer el contexto geopolítico de España se debe partir por comprender qué es la geopolítica.

Al rastrear sus orígenes, la geopolítica tiene sus raíces en la obra *Staten som Lifsform* (*El Estado como forma de vida*), del sueco Rudolf Kjellén, quien se sustenta en los planteamientos de Frederick Ratzel en su obra *Politische Geographie*, escrita en 1896. Según Kjellén, la *geopolitik* es una de las cinco ramas que componen al Estado (las otras ramas son: *kratopolitik*, *demopolitik*, *sociopolitik* y *oekopolitik*), y la define así: "Es la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados". El término 'política' es la variable dependiente, y se define en función de los factores geográficos del Estado (Laureano, 2012).

Ahora bien, el desarrollo más aceptado del término fue acuñado por Karl Haushofer, Ernst Obst, Herman Lautensach y Otto Maull en 1928:

> Geopolítica es la doctrina de las relaciones de la tierra con los desarrollos políticos […]. Tiene como base los sólidos fundamentos de la Geografía, en especial de la Geografía política, como doctrina y estructura de los organismos políticos del espacio […]. Los descubrimientos de la Geografía, en cuanto al carácter de los espacios de la tierra, representan el armazón de la Geopolítica. Los acontecimientos políticos han de ocurrir dentro de este armazón para tener consecuencias favorables permanentes. Aquellos que moldean la vida política ocasionalmente, podrán apartarse de este armazón, pero, antes o después, ha de prevalecer la característica limitación terrestre de los acontecimientos políticos […]. De este modo la Geopolítica se convierte en la doctrina de un arte. La cuestión de guiar la política práctica hasta este punto, es la que obliga a dar un paso hacia lo desconocido. Este paso solo alcanzará el éxito si se está inspirado por conocimientos geopolíticos […]. La Geopolítica debe ser y será la conciencia geográfica del Estado. (Laureano, 2012. p 22)

Al tener claro el concepto de geopolítica, se puede avanzar a la identificación del contexto geopolítico de España.

En ese orden de ideas, España se halla geográficamente en un cruce de caminos entre Europa y África, y entre el Mediterráneo y el Atlántico, de dicha ubicación se derivan una serie de amenazas, riesgos, intereses y oportunidades para España, en materia de seguridad y defensa nacionales, que a continuación se van a reseñar por áreas geográficas de interés histórico:

A. Europa. Su relación con la Unión Europea (UE), la cual se remonta al periodo final del régimen de Franco, se afianzó como un medio para

romper con el aislacionismo en política exterior, esto se consolida con la firma del acta de adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea (cee), en 1985, y su entrada en vigencia desde 1986.

Este proceso de 'convergencia' de la política exterior española con la europea, parte de la interpretación de que su pertenencia a la UE ofrece una oportunidad excelente, bien para diluir determinados contenciosos bilaterales, bien para reforzar o amplificar una determinada línea de política exterior o, más en general, para superar, mediante la multiplicación de sus (insuficientes) recursos económicos, las limitaciones propias de la acción exterior española y obtener un papel de interlocutor que realce su prestigio internacional. Se busca así, que la UE, con sus inmensos recursos diplomáticos, financieros y comerciales, amplifique o multiplique el peso y los medios de la política exterior española, con esto, España ha logrado su inclusión en la agenda de la UE y liderar la relación con América Latina y el Mediterráneo, jalonar su modernización económica y social con su ingreso al mercado común europeo y ganar prestigio y liderazgo internacional, al ser uno de los países que con mayor fervor defienden la consolidación del proceso de integración europea, en temas como la seguridad y la defensa o la fallida Constitución para Europa.

B. Área Euroatlántica. Entendida como la relación entre España con sus vecinos y con los Estados Unidos en el marco de la otan, requisito imprescindible en el proceso de integración en el bloque occidental, lo que además ofrecía innumerables ventajas, entre ellas el refuerzo de la seguridad nacional, la defensa de los intereses nacionales y la mejora de la defensa nacional, en general, y de las Fuerzas Armadas, en particular. Otras ventajas de la relación euroatlántica fueron la normalización de las relaciones con los Estados Unidos y el allanamiento de un camino para evitar futuras conspiraciones golpistas por parte de sectores militares extremistas.

Sin embargo, el proceso de integración a la otan no fue sencillo y encontró una fuerte oposición del Partido Socialista Obrero Español (psoe) y del Partido Comunista, que abogaban por una política de neutralidad y cooperación con Iberoamérica y el Tercer Mundo. Ambos partidos denunciaron que el ingreso a la otan generaría un desequilibrio estratégico para Europa, en el marco de los bloques de la Guerra Fría, también llevaría a nuclearización de España y al aumento del gasto

militar; por ello el bloque anti-otan condiciona el ingreso de España a la realización de un referéndum.

El gobierno de la Unión de Centro Democrático, consciente de la llegada al poder de los socialistas, acelera el ingreso de España a la otan en mayo de 1982, situación que pone en aprietos a los socialistas que llegan al poder ese mismo año. En cualquier caso, se ve en la entrada a la otan una oportunidad para modernizar y profesionalizar a las Fuerzas Armadas y un impulso para la integración de España a la cee luego del veto francés. Los socialistas realizan el referéndum sobre la otan en 1986, pero hacen campaña a favor de la permanencia en la Alianza Atlántica con una serie de restricciones en relación con la presencia de bases militares de Estados Unidos en España, su no incorporación a la estructura militar de la Alianza y la no permanencia ni tránsito de material nuclear en territorio español.

La participación de las Fuerzas Armadas de España en misiones internacionales y de profesionalización han retroalimentado la adaptación del sistema a las estructuras y procedimientos de sus aliados hasta homologarse con ellos, además ha redundado en la modernización de sus Fuerzas Armadas y cubierto sus necesidades principales de defensa colectiva (Lagoa, 2007).

C. Región mediterránea. Es un espacio geográfico complejo que se extiende por 4000 km^2 desde el Estrecho de Gibraltar hasta las costas del Medio Oriente. Por otra parte, desde los años setenta el Mediterráneo se convierte en un área de enormes tensiones, derivadas fundamentalmente de la crisis del petróleo (Montserrat, 2005).

El entorno mediterráneo inmediato, que afecta fundamentalmente a los países del Magreb, (Marruecos, Argelia, Mauritania, Túnez y Libia, más Egipto), es donde se sitúa el epicentro de los intereses de seguridad de España. La proximidad geográfica a Europa, la viabilidad logística que proporciona esta cercanía, además de la fortaleza de unas relaciones de interdependencia, que basculan entre la cooperación y el conflicto, constituyen tanto las principales motivaciones de interés como las mayores amenazas y riesgos para España y Europa.

Las dos orillas del Mediterráneo son interdependientes. Mientras que el mercado europeo representa el principal destino de las exportaciones

de los países del norte de África, la UE depende de las importaciones de energía procedentes de esta región (Monterrubio, 2011).

Aquí entra a jugar también el factor de la seguridad marítima, donde el 90% del comercio mundial se transporta por mar. Más del 60% corresponde a combustibles, crudo, productos derivados y gas natural. El 90% de los intercambios comerciales de la UE con otros países y el 44% de los transportes transfronterizos entre Estados miembros se realizan por mar. Más de 350 millones de pasajeros y más de 3 mil millones de toneladas de carga al año transitan por aguas y puertos europeos. En el caso de España, el transporte marítimo cubre el 80% de sus importaciones y cerca del 60% de sus exportaciones.

Toda marina mercante que se desplaza desde el Océano Índico hacia el Mediterráneo debe superar el Estrecho de Ormuz y el Mar Rojo, de camino al paso estratégico del Canal de Suez, al igual que —en el sentido contrario— deben hacer los barcos procedentes del Mediterráneo, que pretenden alcanzar las costas del Sudeste asiático e, incluso, del Pacífico. Otros pasos estratégicos incluyen el Canal de Mozambique, entre Madagascar y Mozambique, que permite la conexión entre el Océano Índico y el Atlántico Sur rodeando las costas de Sudáfrica por el Cabo de Buena Esperanza y, por supuesto, el Golfo de Guinea, frente a las costas de África occidental, zona especialmente sensible por la riqueza de los recursos naturales explotables en un entorno dominado por la pobreza y el conflicto, considerada, por tanto, de alto riesgo para el tráfico marítimo internacional. Precisamente, en esta área se debe destacar la ruta de navegación intercontinental, de especial interés para España, que conecta el extremo meridional de África con las costas europeas que baña el Mediterráneo, a través del Estrecho de Gibraltar.

Además de las razones económicas y energéticas, el Mediterráneo es clave para España y, por ende, para toda Europa por otro tipo de razones: el conflicto de Libia capaz de desestabilizar el Magreb y el Sahel occidental; el terrorismo de Estado Islámico que comienza a instalarse en Libia y Níger de la mano de grupos yihadistas locales; la inmigración irregular masiva que llevó a casi 170.000 inmigrantes a atravesar el Mediterráneo para alcanzar las costas italianas en 2015 y las acciones de Al Qaeda en el Magreb, reflejándose en acciones criminales en España por parte de integrantes de grupos terroristas

Frente al Mediterráneo, España, en el marco de la UE y de la otan, ha participado activamente en una serie de iniciativas de cooperación para el desarrollo, así como de seguridad y defensa multilaterales para estabilizar la región, a saber:

eunavfor med para el rescate de los inmigrantes irregulares y para luchar contra las mafias que se dedican al tráfico ilícito de inmigrantes en el Mediterráneo (Olier, 2015).

El Diálogo 5+5 y la Iniciativa 5+5 de Defensa son foros activos de diálogo y cooperación entre los países europeos del Mediterráneo Occidental y los países del Magreb para crear un área de paz, de cooperación y de estabilidad. En estos foros participan España, Francia, Italia, Malta y Portugal, en la ribera norte, y los cinco países de la Unión del Magreb Árabe, en la ribera sur, es decir, Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.

El Diálogo 5+5, que tiene sus orígenes en el Proceso de Barcelona de 1995 en el marco de la Cumbre Euro-Mediterránea, se caracteriza por tener una estructura flexible, al igual que la Iniciativa 5+5 de Defensa, que data del 2004, y es un foro de cooperación regional sobre temas de defensa, que intentará llevar adelante lo que no era posible entonces con los 35 participantes del Proceso de Barcelona.

La Iniciativa 5+5 de Defensa parte de esta flexibilidad, del pragmatismo y de lo técnico, antes que de estructuras rígidas y burocráticas, en torno a cuatro áreas: seguridad marítima, seguridad aérea, participación de las Fuerzas Armadas en la protección civil y la formación e investigación (García, 2015).

España ha participado en la Iniciativa con la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (finul), unidades navales de la operación Active Endeavour, liderada por la otan en el Mediterráneo, y en el área del Mediterráneo Occidental mediante patrocinio español de buena parte de las actividades que se desarrollan en el ámbito de cooperación al desarrollo, así como en educación y doctrina militar para la región (Guerrero, 2005).

D. Iberoamérica. Como es ampliamente conocido, la influencia de España sobre América, en especial en el centro y el sur del continente, data del siglo xv con el descubrimiento de América en 1492 y pasa por los procesos de conquista, colonización e independencia, es una relación especial con profundos lazos históricos y culturales.

Ahora bien, con el ingreso de España a la UE, la relación con América Latina toma otra dinámica, por ser España la intérprete y portavoz de los intereses europeos en la región. Entre los hechos más destacados de esa influencia y vocería de España como representante de la UE ante América Latina están:

En el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (1985), el equipo negociador español conseguía incluir una declaración sobre la compatibilidad de sus intereses en América Latina con su ingreso en la Comunidad Europea. España y la Comunidad manifestaban su intención de aprovechar la adhesión de España para aumentar su acercamiento a Latinoamérica.

En el primer Consejo Europeo al que España asiste como miembro de pleno derecho en La Haya, en junio de 1986, los miembros de la cee pedían a la Comisión Europea que presentara a los miembros una estrategia de relanzamiento de las relaciones con América Latina.

En junio de 1987, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce adoptaría un documento de estrategia en el que, tras enumerar la historia, valores e intereses comunes entre América Latina y Europa (no solo entre América Latina y España), se proponía incrementar los recursos de las políticas comunitarias, ampliar el número de oficinas de representación de la Comunidad en la región, coordinar mejor las políticas de los Estados miembros y apoyar las reformas económicas y los procesos de democratización. Además, se ofrecía a América Latina apoyo en los foros internacionales (especialmente ante el fmi) a la vez que se estimulaban los procesos de integración económica regional.

Surge entonces una política exterior comunitaria hacia Latinoamérica basada en el apoyo a la democracia, la búsqueda del desarrollo sostenible y el fomento del multilateralismo como método y como fin, pero, sobre todo, como alternativa a la política norteamericana en la región, basada casi exclusivamente en consideraciones geopolíticas bajo el auspicio y liderazgo de España.

Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht (1992), España aboga para que América Latina quede incluida en el Tratado como área prioritaria de actuación de la futura Política Exterior y de Seguridad Común (pesc) (Torreblanca, 2001).

E. África. Su proximidad geográfica con África convierte a España, a diferencia de otros países europeos, en el principal puente de acceso a Europa para el continente africano (Núñez, 2012).

Un continente africano inestable, en especial el norte, es un riesgo para la seguridad de España debido a fenómenos como la migración ilegal, el tráfico de drogas, la inseguridad en el suministro energético de gas y petróleo de origen africano, la inseguridad en el comercio y la navegación marítima, por la piratería, y, recientemente, por haberse convertido en la retaguardia estratégica del yihadismo.

España, a pesar de la crisis económica, está en todas las operaciones de la UE en África: eutm Mali y eutm Somalia, ambas de adiestramiento y asesoramiento a las tropas de los dos países; eucap Nestor, de apoyo a las capacidades marítimas de los países próximos a la cuenca somalí; eunavfor Atalanta, para la lucha contra la piratería en el Indico, eumam rca, en apoyo a las autoridades de la República Centroafricana (Olier, 2015). Adicionalmente, España despliega acciones de corresponsabilidad y vigilancia en el África subsahariana o responde a casos de piratería marítima del Golfo de Guinea. También participa, en materia de cooperación al desarrollo contra la pobreza extrema e impulso a la estabilidad política, en especial en el Magreb, con la promoción del Estado de Derecho, el desarrollo económico, la mitigación de la degradación ambiental que genera movimientos de población y la cohesión social. El objetivo de intervenir en África es buscar la estabilización de los suministros energéticos y regular los flujos migratorios hacia Europa (Alberca, 2014).

Tanto en la coyuntura histórica como en el contexto geopolítico descrito se observa la coexistencia y disputa de diferentes percepciones y visiones de la realidad política y de la seguridad que se han articulado alrededor de diversos ejes (Muntala, 2016):

- La percepción del poder: nación e imperio.
- La percepción de la amenaza: aislacionismo e intervencionismo.
- La percepción de lo militar: enemigo exterior y enemigo interior.
- La percepción de la identidad: la construcción de la nación y su seguridad.

3. Origen y desarrollo de las estrategias de seguridad y defensa de España: desde la transición a la democracia hasta la amenaza terrorista

Las naciones son el resultado de su historia, sus estrategias de seguridad nacionales están altamente influenciadas por su cultura estratégica y tienen profunda repercusión en la forma como los gobiernos toman decisiones ante un determinado problema (Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018; Serrano Álvarez, 2018).

Si se toma en consideración lo anterior, así como la comprensión de la cultura estratégica a partir de la historia y el contexto geopolítico de España, es pertinente hacer un recorrido por el marco constitucional y legal de la seguridad y la defensa nacionales del país para comprender la evolución de sus estrategias, lo anterior desde el proceso conocido como 'Transición a la democracia' (1975) y llegar hasta el día de hoy con la amenaza terrorista (2004 a la fecha).

3.1 Marco jurídico de la seguridad y la defensa nacionales de España

La Constitución Española de 1978, fruto del más amplio consenso posible, tuvo que hacer frente al espinoso debate sobre los conceptos de seguridad y defensa y el rol de las Fuerzas Armadas en democracia, al respecto conviene reseñar los aspectos más destacados del proceso de constitucionalización e institucionalización:

> De acuerdo con el preámbulo de la Carta del 78: "La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra". (Sánchez, 2017.p 86)

La Constitución establece los valores de justicia, libertad y seguridad como pilares básicos de la convivencia pacífica entre sus ciudadanos y en las relaciones internacionales. Para llevar esto a cabo, cuenta, de acuerdo con su artículo 8, con las Fuerzas Armadas, compuestas por el Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, que deben garantizar el ordenamiento constitucional, además, se exige que por ley orgánica se regule su organización de acuerdo con los principios de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución en el artículo 97 deposita en el Gobierno la dirección de la política exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Adicionalmente, el artículo 149 le da al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas.

Con base en lo anterior, es claro que la Constitución no fue explícita en la política de defensa y se infiere que los constituyentes del 78 fueron hábiles al posponer el debate al respecto para una ley orgánica que regulara materias como la reorganización de la seguridad y la defensa en España.

Dicha reorganización no es otra cosa que el planeamiento estratégico, que es el resultado de elementos legislativos, políticos y organizacionales a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y de la posterior participación en las organizaciones internacionales de defensa y seguridad, particularmente la otan.

El planeamiento estratégico tuvo que esperar a la Ley Orgánica 6/1980 para conocer su marco conceptual y organizacional, en ella se desarrolló el concepto de defensa nacional con parámetros conceptuales vigentes en el entorno occidental de la época y con el mandato constitucional para la defensa del Estado.

En el contexto Este-Oeste, la amenaza más grave a la que se enfrentaban los Estados era de naturaleza militar y su supervivencia dependía de que pudieran movilizar todos los recursos disponibles para disuadir o contrarrestar una agresión militar.

La definición de defensa nacional recogida en la ley se identificó con la supervivencia del Estado para garantizar la unidad, la soberanía y la independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, la protección de la población y los intereses de la patria como prioridad del Gobierno y dotó a este de un órgano consultivo: la Junta de Defensa Nacional, mientras que su coordinación se delegaba al Ministerio de Defensa, creado en 1977, que reemplazó a los tres ministerios por cada una de las Fuerzas Armadas.

Si bien la ley orgánica reforzó la subordinación de la política militar a las políticas gubernamentales, el planeamiento estratégico siguió en manos militares. La gestión de las políticas de seguridad continuó delegada en el sistema militar porque el Gobierno carecía de un sistema capaz de gestionar una política interministerial y, por el contrario, el sistema de defensa controlaba las funciones de inteligencia y de algunas residuales de seguridad interior.

A falta de un sistema de planeamiento superior que le orientara y supervisara, y con muy escasa presencia civil, la lógica militar del sistema de defensa ha prevalecido en todos los niveles y fases del planeamiento (Lagoa, 2007).

Con el fin de la Guerra Fría, se hacía indispensable, en el marco de las "nuevas amenazas", expedir una nueva ley de defensa nacional que respondiera a lo expuesto por el Gobierno en el Libro Blanco del 2000, la ddn 1/2000, la Revisión Estratégica de la Defensa del 2003 y la ddn 1/2004 (García, 2014).

El Libro Blanco de la Defensa del 2000 parte de la premisa de la globalización del escenario estratégico y alude a la escasa probabilidad de que en un futuro se produzcan guerras totales, traza las líneas maestras de la concepción estratégica española, cuyos principios son: vocación universalista, protección de los intereses españoles y la decidida opción por la seguridad compartida y la defensa colectiva. Define los intereses nacionales de seguridad considerados vitales, dentro de estos: territorio peninsular y extrapeninsular; población; ordenamiento constitucional; soberanía e independencia. También los llamados intereses estratégicos, aquellos que aportan seguridad al entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales. Además, añade como otros intereses nacionales, los derivados de la posición ocupada por España en la comunidad internacional, el sentido de la solidaridad, la contribución a la causa de la paz y de la libertad y la relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural.

La DDN 1/2000 plantea un escenario estratégico con ausencia de una amenaza clara y definida al territorio y por la aparición de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar la seguridad y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de España.

La Revisión Estratégica de la Defensa del 2003 toma en cuenta conflictos como el de la antigua Yugoslavia, proclive a las intervenciones internacionales, así como una nueva sensación de vulnerabilidad consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York. Desde entonces, la amenaza terrorista es considerada como un elemento clave en la estrategia de las organizaciones de seguridad y defensa.

En la Revisión Estratégica quedaron plasmados la denominada revolución de los asuntos militares —la explotación de nuevas tecnologías para el mando y control—, las armas de precisión y los vectores de lanzamiento fuera del alcance de las armas enemigas, así como el término 'seguridad compartida', por considerar que España participa de las mismas condiciones de seguridad y está expuesta a los mismos cambios en su entorno estratégico que el resto de los aliados.

La DDN 1/2004 describe un escenario estratégico marcado por el florecimiento de nuevos riesgos y amenazas para la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, como el terrorismo transnacional y de alcance global, que se suman a los ya tradicionales.

La superioridad militar tradicional no constituye un factor de disuasión eficaz, ni garantiza más seguridad y prevención contra ataques terroristas ni el riesgo de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La respuesta española, expresión de la defensa colectiva y la seguridad compartida, se basa en el denominado 'multilateralismo eficaz' y en el cumplimiento de los compromisos contraídos con las organizaciones internacionales a las que España pertenece.

En esa línea, se expide la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005, que regula la intervención de las Fuerzas Armadas en las operaciones en el exterior y establece la obligación del Gobierno de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para poner en marcha aquellas no expresamente relacionadas con la defensa de España. La ley busca hacer frente a los cambios internacionales, toda vez que su antecesora se expidió en el marco de la Guerra Fría y la reforma militar española estableció cambios como la profesionalización de las Fuerzas Armadas y el fin del servicio militar obligatorio.

A diferencia de la Ley 6/1980, la nueva norma define a la política de defensa como la

> finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España. (Gobierno de España. Ministerio de Defensa, 2005, título preliminar, art. 2)

Finalmente, en un contexto internacional cada vez más complejo e incierto, se expide en 2015 la Ley Orgánica 36/2015, referente a la seguridad nacional, en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 (Navarro, 2016). Esta ley define los órganos responsables de la política, los medios y la coordinación del Estado de acuerdo con sus niveles, e incluye al sector privado para hacer frente a posibles amenazas que enfrente España como nación independiente y dentro del marco de sus alianzas internacionales.

Lo novedoso de esta ley es que define qué se entiende en España por 'seguridad nacional', esto es:

> La acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valore constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015, preámbulo, I)

La norma establece tres bases de la Seguridad Nacional: la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior del Estado, las cuales se regulan por su

normativa específica, y en su apoyo, los servicios de inteligencia e información del Estado, principalmente el Centro Nacional de Inteligencia (cni), que también cuenta con su propia normativa reguladora.

Por política de defensa nacional se entiende aquella que tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado Social y Democrático de Derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

La seguridad pública se define como la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la garantía de la seguridad ciudadana, su mantenimiento corresponde al Estado con carácter exclusivo y se encomienda a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La acción exterior del Estado se define como el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en virtud de sus funciones de dirección de la Política Exterior.

Por otro lado, define a la política de seguridad nacional como la "política pública en la que, bajo la dirección del presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias".

La Ley tiene como aspecto a destacar la regulación y promoción de la cultura de seguridad nacional, su objetivo es implicar a la sociedad civil en la labor de preservación y garantía de la seguridad nacional y sensibilizarla ante los riesgos y amenazas que la puedan poner en peligro.

De la difusión de la cultura de defensa depende, en gran medida, la implicación de la sociedad civil en la seguridad nacional, tanto a nivel de empresas relacionadas directamente con la materia —por ejemplo, las operadoras de servicios esenciales e infraestructuras críticas— como a nivel de los propios ciudadanos.

Otro concepto destacado es el de 'ámbitos de especial interés de la seguridad nacional', entendidos como aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales.

Los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional vendrían a ser: ciberseguridad, seguridad económica y financiera, seguridad marítima, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad energética, seguridad sanitaria y preservación del medio ambiente.

4. El planeamiento estratégico de la seguridad y defensa nacionales de España: las Directivas de Defensa Nacional (ddn) y las Estrategias Españolas de Seguridad (ees)

4.1 Las Directivas de Defensa Nacional (ddn)

En cuanto al planeamiento estratégico español, hay que destacar, en primer lugar, las Directivas de Defensa Nacional (ddn), las cuales comenzaron a dictarse en 1980, pero se mantuvieron reservadas hasta 1992, cuando fue posible conocer los objetivos del Gobierno en materia de defensa.

De acuerdo con la Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo de ese mismo año, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, la ddn es la expresión de las líneas generales de actuación y las directrices para el desarrollo de la política de defensa del Gobierno. Constituye la base que orienta el planeamiento de la defensa, que tiene lugar cada cuatro años —una ejecución de dos años y una revisión en los otros dos—.

El contenido material mínimo de las ddn ha de recoger, entre otros: sus objetivos, el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas; los factores que condicionan el proceso de planeamiento —en particular la relación deseada entre las capacidades militares nacionales y los compromisos internacionales correspondientes—; así como la valoración de la situación estratégica y de la coyuntura económica.

La ddn es elaborada por el presidente a través del Consejo de Defensa Nacional. Por otra parte, las ddn no tienen rango de ley, no se publican en el Boletín Oficial del Estado (boe) ni expresan un mandato normativo de los órganos que tiene constitucionalmente atribuido el Parlamento. Las ddn son directrices, líneas generales de actuación o planteamientos estratégicos, que carecen de elementos organizativos o normativos, son documentos de intenciones y su contenido condiciona —aunque no determina— el desarrollo final de las políticas por venir, que pueden mejorar o empeorar el contenido programático inicial. (García, 2014).

No obstante, las ddn son un elemento esencial en el planeamiento estratégico, porque han venido estableciendo los objetivos políticos del Gobierno y orientando

la actualización orgánica y funcional del sistema de defensa, además, como se ha reseñado previamente, orientan el marco jurídico del Estado (Lagoa, 2007).

4.2 Estrategia española de seguridad del 2011

El Gobierno de España, consciente de la forma como vienen evolucionando las sociedades modernas a nivel global en un mundo considerado multipolar —donde las amenazas y los riesgos trascienden las fronteras y son cada vez más complejos y sofisticados, lo que hace más difícil contrarrestarlos con los mecanismos tradicionales que vienen utilizando los Estados—, diseñó y presentó en junio del 2011 la primera "Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos". Luego, en mayo del 2013, presentó una versión actualizada a la que denominó "Estrategia Española de Seguridad: Un proyecto compartido". Posteriormente, en diciembre del 2017, publicó la última versión: "Estrategia Española de Seguridad: Un proyecto compartido de todos y para todos".

Para la formulación de esta primera estrategia de seguridad, el Gobierno de España parte de un enfoque integral, que concibe la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, con un alcance no solo a nivel nacional, sino europeo e internacional. Se considera como objetivo central de la estrategia analizar las amenazas y riesgos a la seguridad de la nación, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación (Gobierno de España, 2011).

La definición de la Estrategia Española de Seguridad (ees) toma como base un hecho que afecta la eficacia y efectividad en la capacidad de respuesta: la ausencia en el país de un análisis integrado de las amenazas y riesgos que permita defender los intereses de España a nivel a nacional, europeo, regional y global. Es por esto que la política de seguridad de España que soporta la estrategia propuesta tiene como principio fundamental la defensa de los intereses vitales y estratégicos de la nación, así como sus valores.

La política de seguridad española describe de manera concreta cuáles son sus intereses vitales y los define como los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar, el desarrollo de los españoles y los concernientes a los elementos constitutivos del Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica.

También define los intereses estratégicos como aquellos que ayudan a la consecución de un entorno pacífico y seguro, como la consolidación y el buen funcionamiento de la Unión Europea, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación

de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con sus vecinos.

Se indica que la defensa de estos intereses vitales y estratégicos habrá de realizarse dentro del marco de los valores democráticos y de Estado de Derecho, junto a la salvaguarda de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad, el progreso global y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado de bienestar. Estos valores se encuentran consignados en la Constitución Española y en la Carta de Naciones Unidas (Gobierno de España, 2011).

El gobierno de España define para su estrategia de seguridad seis conceptos básicos que pretende impulsar:

- Enfoque integral: se refiere a la integración de todas las dimensiones de la seguridad haciéndolas converger en objetivos comunes.
- Coordinación: es necesaria la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas, así como entre el Estado y las empresas privadas para optimizar al máximo el uso de los recursos disponibles, lo que incluye también la colaboración de las organizaciones sociales y la ciudadanía.
- Eficiencia en el uso de los recursos: dado que los presupuestos para el gasto público se han reducido, el Estado debe asegurar el buen uso de los recursos y optimizar el empleo de los instrumentos existentes por medio de la racionalización del gasto.
- Anticipación y prevención: debido a que no todas las amenazas pueden preverse, el Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir todo aquello que pueda poner en peligro la seguridad de España y sus ciudadanos.
- Capacidad de resistencia y recuperación: es necesario disponer de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles que permitan adaptarse a las nuevas amenazas y desafíos que en la actualidad son imprevisibles.
- Interdependencia razonable: con la colaboración de sus socios europeos e internacionales, se hace necesario establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad.

Para la defensa de sus intereses nacionales y los compartidos con sus socios y aliados, España cuenta con varios instrumentos: la diplomacia, las Fuerzas Armadas, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación para el desarrollo y sus relaciones económicas y comerciales.

Otro aspecto importante dentro de la Estrategia Española de Seguridad es la identificación de la necesidad de promover una mayor cultura de seguridad entre los ciudadanos españoles, esto, debido a la forma drástica como vienen cambiando las amenazas y los riesgos en las últimas décadas, los cuales tienen múltiples y heterogéneos orígenes que incluyen, el terrorismo yihadista, crimen organizado y ataques cibernéticos. (Gobierno de España, 2011).

En el año de 1980, con la Ley Orgánica 6/1980, del 1 de julio del mismo año, se establecen los conceptos básicos de defensa nacional y organización militar. Allí se define la defensa nacional como

> la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional". (Gobierno de España, 1980. p 32)

Se observa cómo la seguridad nacional deja de hacer parte del ámbito exclusivamente militar y se configura como una política de defensa nacional, donde el Gobierno define los objetivos de esta, asigna los recursos y establece el plan de acción a seguir para lograr estos objetivos. Pero a pesar de esto, a principios del siglo xxi aún se observa en la sociedad española un bajo nivel de cultura y de conciencia acerca de la defensa, esto, quizás, por el —en un principio— carácter reservado de los temas de defensa, la ocasional falta de consenso político, una acción informativa inadecuada para cada situación y una tardía e insuficiente acción sobre el sistema educativo.

Con esta base, la iniciativa de desarrollar una política de cultura de defensa en la sociedad Española se formalizó en el año 2002, motivada por el interés del Gobierno nacional e impulsada por el artículo 30 de su Constitución que reza: "Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España". Para ejercer ese derecho y cumplir ese deber como ciudadanos conscientes y responsables, se hizo necesario que los españoles adquirieran conocimientos sobre los conceptos de seguridad y defensa, aprendieran a identificar y entender qué amenazas debían considerar, con qué instrumentos cuenta el Estado para garantizar esa seguridad y cuál es el papel de cada ciudadano en esa labor, entre otras lecciones (Blázquez, 2011).

En el 2003 se hace la revisión estratégica del concepto de seguridad y defensa, el cual se amplía a través de los conceptos de integridad territorial y protección de fronteras, a los que se suman la consecución y el mantenimiento de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para el desarrollo y progreso de la nación (Ministerio de Defensa de España, 2003).

El Gobierno de España busca concientizar a la ciudadanía frente a las amenazas y los riesgos a la seguridad a los que se deben enfrentar, por ello pretende generar una cultura de seguridad y defensa mediante la enseñanza, a través de las diferentes instituciones educativas, a profesionales de diversos sectores y, en general, a todos los ciudadanos, acerca de que la seguridad es tarea de todos. Por tanto, se hace necesario que todos los que hacen parte de la sociedad española tomen conciencia, participen y ayuden a garantizar su propia seguridad, con el respaldo y compromiso de las Fuerzas Armadas y del Gobierno de España, con el fin último de la defensa de la seguridad y la paz a nivel nacional y global.

España se considera una potencia media, por ello, y por hacer parte de la UE, tiene influencia en el orden internacional, donde impulsa y defiende intereses nacionales, regionales y globales. Su ubicación geográfica, entre Europa y Norte de África, rodeada por el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico, le dan un gran valor geoestratégico, lo que le permite comprometerse, actuar e influir globalmente en la cooperación y el desarrollo de la paz y la seguridad mundiales. Desarrolla labores con la Unión Europea, la onu, la otan, la osce, el G20 y otras organizaciones para diseñar y alcanzar un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global (Gobierno de España, 2011).

Los cimientos sobre los cuales se formulan las directrices y las líneas estratégicas para el cumplimiento y el fortalecimiento de la estrategia española de seguridad son:

- Identificación de la amenaza, definida como circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad y estabilidad de España.
- Identificación del riesgo: contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice al producir un daño.
- Conocimiento de los intereses vitales y estratégicos de España, análisis de las amenazas y los riesgos que los afectan y las capacidades de respuesta existentes (Gobierno de España, 2011).

Los ámbitos definidos por España donde las amenazas y los riesgos se desarrollan son: tierra, mar, aire —los tradicionales—, a los cuales se le suman el espacial, el informativo y el ciberespacio, que cada vez cobra mayor importancia para el Gobierno nacional.

Para la protección de estos entornos, la Estrategia Española de Seguridad determina cuáles son las mayores amenazas a las que se encuentra expuesta la nación y sus ciudadanos, luego define para cada amenaza las líneas estratégicas de acción que pueden ser:

- Conflictos armados.
- Terrorismo.
- Crimen organizado.
- Inseguridad económica y financiera.
- Vulnerabilidad energética.
- Proliferación de armas de destrucción masiva.
- Ciberamenazas.
- Flujos migratorios no controlados.
- Emergencias y catástrofes.

Para implementar y poner en práctica esta estrategia de seguridad, el Gobierno de España realiza cambios en su estructura (figura 1) y plantea un modelo institucional integrado que permita garantizar la articulación de esta nueva concepción de seguridad integral, su adecuada gestión y seguimiento.

La nueva estructura propuesta es la siguiente:

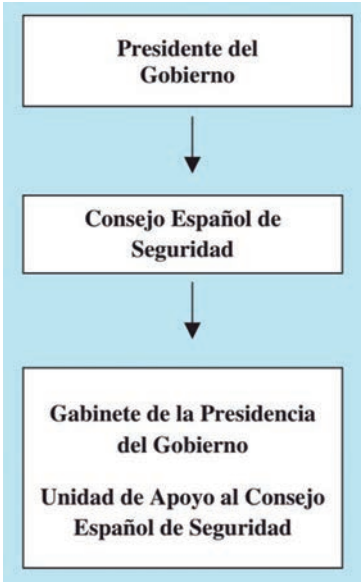


Figura 1. Modelo institucional
Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista sociológico, el Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa percibe la necesidad de contar con un indicador que midiese lo que entonces se llamó 'conciencia de defensa' y hoy se denomina 'cultura de seguridad y defensa'. Es así como el 21 de octubre del 2003 se crea el Sistema de

Indicadores de Conciencia de Defensa (sicdef), dirigido por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee), con el fin de dar respuesta a la directriz planteada por la política de defensa incluida en la Directiva de Defensa Nacional (ddn): "Elevar el nivel de cultura sobre seguridad y defensa en la sociedad española".

Para ello el Gobierno, por propuesta del Ministerio de Defensa y en coordinación con otros organismos del Estado, impulsará la difusión de la necesidad de la defensa, con el fin de favorecer una mayor participación de la sociedad y de posibilitar el ejercicio del derecho y el deber de defender a España, que la Constitución otorga a los españoles (Munaiz, 2011). Luego, a partir de la experiencia acumulada del funcionamiento del sicdef, surge, en el 2010, la necesidad de revisar dicho modelo y se presenta un nuevo sistema de cultura de seguridad y defensa que respeta y mantiene la sigla sicdef, el cual continua vigente a la fecha y tiene como objetivos:

- Integrar la información relativa al tema de la cultura de seguridad y defensa en España que ofrezca una visión completa y coherente de este.
- Establecer indicadores medibles que permitan evaluar el grado de cultura de seguridad y defensa de la sociedad española, así como su evolución en el tiempo y la comparación con otras sociedades.
- Permitir la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en las distintas directivas de la defensa nacional (Munaiz, 2011).

La estructura del sicdef (figura 2) está desglosada en tres áreas diferentes (Ministerio de Defensa de España, 2011):

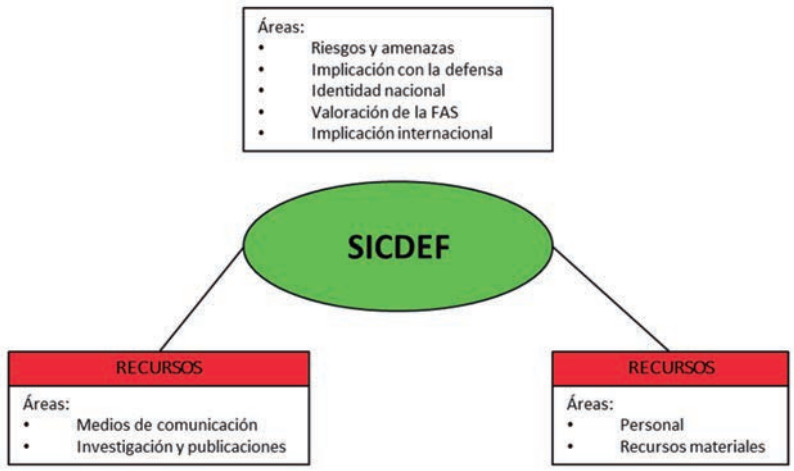


Figura 2. La estructura del sicdef.
Fuente: Elaboración propia.

Bajo esta estructura se definen tres frentes de análisis que, a su vez, contienen las perspectivas a estudiar:

- Compromiso social con la defensa: ¿cómo percibe el ciudadano su responsabilidad con la defensa de los valores e identidades que le son propios?
- Interacción fas-sociedad: ¿le interesan al ciudadano los asuntos relacionados con sus Fuerzas Armadas?
- Recursos personales y económicos: ¿la sociedad española considera suficientes los recursos que el Estado pone a disposición para sostener las Fuerzas Armadas? (Munaiz, 2011).

Cada una de estas perspectivas constituye un índice de medición del sistema de indicadores de defensa. Así mismo, cada "indicador-perspectiva" se descompone a su vez en otros "indicadores-enfoque" más concretos, a los cuales se les asignan diferentes pesos de acuerdo con su importancia, tal y como se puede apreciar en las tablas 1, 2 y 3 (Munaiz, 2011).

Tabla 1. Compromiso social con la defensa

Enfoques	Peso asignado
Riesgos y amenazas: valora la percepción de la sociedad española a entrar en un conflicto militar por la situación internacional.	30%
Implicación con la defensa: valora el compromiso social con la defensa de su país.	25%
Identidad nacional: valora el sentimiento de sentirse español.	17,5%
Valoración de las FAS: valora la opinión personal sobre las FAS.	17,5%
Implicación internacional: valora la opinión de la proyección exterior de las FAS.	10%

Tabla 2. Interacción FAS-sociedad

Enfoques	Peso asignado
Medios de comunicación: evalúa la difusión de noticias y eventos relacionados con las FAS.	40%
Investigación y publicaciones: valora las inquietudes de los españoles por temas militares en el ámbito universitario.	30%
Actividades: valora las inquietudes de los españoles por temas militares en el ámbito cultural.	30%

Tabla 3. Recursos

Enfoques	Peso asignado
Personal: evalúa la demanda social a ingresar en las FAS.	60%
Materiales: valora los recursos económicos para defensa.	40%

El nuevo índice de conciencia de defensa mide cómo se identifica la sociedad con sus Fuerzas Armadas a través de sus opiniones en una encuesta. Para ello, se analiza el marco conceptual objetivo, es decir, se delimita qué áreas debe abarcar el índice de medición. Se mantienen del modelo anterior las tres perspectivas definidas, cada una con su respectivo indicador y renombrada de la forma que muestra la tabla 4 (Munaiz, 2011).

Tabla 4. Rol Fuerzas Armadas y sociedad civil

Indicador	Peso
Del papel constitucional: ¿cómo percibe el ciudadano su responsabilidad con la defensa de los valores e identidades que le son propios y que están recogidos en la Constitución española?	0,55
Interacción FAS-sociedad: ¿le interesan al ciudadano los asuntos relacionados con sus Fuerzas Armadas?	0,27
Del apoyo ciudadano: ¿considera la sociedad española suficientes los recursos que el Estado pone a disposición para sostener las Fuerzas Armadas?	0,18

4.3. La estrategia española de seguridad del 2013

Aunque la aspiración del Gobierno de España era que la estrategia formulada tuviera una vigencia de diez años, con revisiones cada cinco, en mayo del 2013 la Presidencia del Gobierno y el Consejo de Ministros aprueban y publican la segunda versión de la "Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido" (Gobierno de España, 2013).

En esta nueva estrategia se ofrece una visión más integral de la seguridad nacional, con una sociedad concienciada y responsable de su seguridad, más preparada y con mejores condiciones para hacer frente tanto a los desafíos actuales como a los nuevos, y que ha ganado en términos de desarrollo y prosperidad (Gobierno de España, 2013).

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 es mucho más enfática en promover la participación y colaboración, tanto de los ciudadanos españoles como de las empresas públicas, privadas y toda la administración, para enfrentar las amenazas y los riesgos de manera coordinada. Por otra parte, prevé una estructura institucional capacitada para abordar las cuestiones estratégicas de seguridad y la gestión de las crisis que requieren respuesta rápida, coordinada e integral. Además, adapta y actualiza su contenido a los cambios del escenario estratégico, configura un nuevo sistema de seguridad nacional e integra a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la seguridad nacional, pues "garantizar la seguridad es una responsabilidad del Gobierno, pero también es una tarea de todos" (Gobierno de España, 2013).

En esta nueva estrategia, la seguridad nacional se plantea como un servicio público que debe ser objeto de una política de Estado con continuidad en el tiempo, capaz de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada Gobierno, pues involucra a todas las administraciones públicas y requiere de la colaboración de toda la sociedad (Gobierno de España, 2013).

Por ser la seguridad nacional una política de Estado, se define en la estrategia cuáles serán las directrices para reasignar de manera eficiente todos los recursos posibles, de acuerdo a los que tiene a su disposición el Estado para la preservación de la seguridad nacional. Con base en lo anterior, la seguridad nacional se define como

> la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. (Gobierno de España, 2013 p. 75)

España como Estado Social y Democrático de Derecho, es consciente de la importancia de la colaboración y el apoyo ciudadano en el fortalecimiento de su seguridad integral, es por esto que en la estrategia del 2013 continúa fomentando el desarrollo de una cultura de seguridad sólida, basada en el conocimiento, concientización y sensibilización acerca de la importancia de la seguridad para garantizar la libertad y la prosperidad.

Así las cosas, los principios formadores de la estrategia son:

1. Unidad de acción: todos los actores y recursos del Estado, la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general, estarán bajo la dirección del presidente de Gobierno, quien impulsará y liderará un sistema de seguridad nacional para poder realizar una gestión completa.
2. Anticipación y prevención: consiste en orientar la acción del Gobierno en la detección y reconducción de situaciones que pueden representar un riesgo o una amenaza potencial para la seguridad nacional.
3. Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos: priorización de los recursos y optimización de su empleo, control de los resultados y orientación de la organización administrativa.
4. Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación: capacidad de las personas y los recursos materiales para afrontar, con flexibilidad y fortaleza, las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas al superar y minimizar sus consecuencias negativas (Gobierno de España, 2013).

El fortalecimiento de mecanismos eficaces de gobernanza económica y financiera, así como el avance hacia la integración política, son objetivos que España comparte e impulsa y se constituyen en un aval para alcanzar mayor seguridad y prosperidad para la nación.

En el capítulo que aborda la seguridad de España frente al mundo globalizado, altamente competitivo y en continuo cambio, se identifican los entornos estratégicos con los cuales España interactúa. La defensa de los intereses vitales y estratégicos de España en el mundo se convierten en un objetivo nacional. La seguridad y bienestar de sus ciudadanos se defienden dentro y fuera de sus fronteras, por lo tanto, ya no hay distinción entre seguridad interior y exterior.

En la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, España se proyecta hacia el exterior como Estado de primer orden, tan antiguo como la sociedad internacional, con una posición geoestratégica privilegiada, que le permite tener una proyección, regional y global, orientada a la búsqueda de la estabilidad, la

paz y la seguridad internacionales, con una imagen muy positiva en el exterior, una economía internacionalizada, inmersa en el multilateralismo, con presencia en foros internacionales, poseedora de un enorme patrimonio cultural y gran potencial turístico.

Para fortalecer la proyección de España en el exterior, la estrategia plantea actuar en diferentes frentes: impulsar las reformas necesarias de las organizaciones internacionales, para hacerlas más eficaces y adaptadas a los cambios, reforzar su influencia en los foros e iniciativas multilaterales y fortalecer de las relaciones bilaterales, para que España sea un actor internacional más influyente.

Frente a los riesgos y amenazas para la seguridad nacional, la estrategia del 2013 mantiene los mismos que fueron definidos en la estrategia del 2011 a los que añade: el espionaje (en la estrategia inicial solo se consideró el espionaje a través del ciberespacio), la vulnerabilidad del espacio marítimo (la versión 2011 incluía la necesidad de controlar el espacio marítimo entre los riesgos derivados de la vulnerabilidad energética: líneas y redes de abastecimiento) y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales. También se incluyen factores potenciadores como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías, que, sin ser en sí mismos una amenaza o un riesgo, pueden desencadenarlos o agravarlos (Gobierno de España, 2013).

Las líneas de acción estratégicas establecen doce ámbitos de actuación y para cada uno de estos se define el objetivo principal a alcanzar y las líneas de acción a seguir (tabla 5), las cuales determinan las respuestas y actuaciones concretas que se requieren para la preservación de la seguridad.

Finalmente, se propone un nuevo sistema de seguridad nacional que define su estructura sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados (Gobierno de España, 2013).

4.3.1 El Consejo de Seguridad Nacional

Tiene como funciones principales:

- Asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la política de seguridad nacional.
- Promover e impulsar la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional.
- Promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, si lo amerita el caso, a su aprobación.
- Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional.

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	OBJETIVO
DEFENSA NACIONAL	Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE- en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.
LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	Neutralizar la amenaza que representa el terrorismo y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar.
CIBERSEGURIDAD	Garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información a través del fortalecimiento de nuestras capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques.
LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	Impedir el asentamiento de los grupos criminales organizados, poner a disposición de la justicia a los que ya operan dentro de nuestras fronteras e impedir la consolidación de sus formas de actuación delincuencial.
SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA	Potenciar un modelo de crecimiento económico sostenible, mitigar los desequilibrios de los mercados, luchar contra las actividades delictivas, potenciar la presencia económica internacional de España y garantizar la resiliencia de los servicios esenciales económicos y financieros.
SEGURIDAD ENERGÉTICA	Diversificar las fuentes de energía, garantizar la seguridad del transporte y abastecimiento e impulsar la sostenibilidad energética.
NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA	Impedir la proliferación, evitar el acceso a sustancias peligrosas por parte de terroristas o criminales y proteger a la población.
ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS	Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la UE.
CONTRAINTELIGENCIA	Adoptar medidas de contrainteligencia en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia y de grupos o personas, que estén dirigidas a la obtención ilegal de información.
PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES	Establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.
SEGURIDAD MARÍTIMA	Impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo con la finalidad de mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medio ambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino.
PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS	Robustecer las infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad.

Tabla 5. Líneas de acción estratégicas
Fuente: Gobierno de España (2013).

- Aprobar el Informe Anual de Seguridad antes de su presentación a las cortes generales.
- Dirigir y coordinar la gestión de crisis.
- Dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional.

4.3.2 Los Comités Especializados

Creados por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, son órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional. Su creación, composición y funciones específicas se definen en las disposiciones que regulen a cada uno. Se estipula que se constituirán en los ámbitos que por su singularidad y transversalidad requieran la coordinación de varios organismos de la Administración Pública y cuando situaciones relativas a la gestión de crisis así lo requieran.

4.4 La estrategia española seguridad del 2017

El seguimiento y control de la Estrategia de Seguridad Nacional está a cargo del Consejo de Seguridad Nacional. El 16 de febrero del 2017, sin haberse cumplido los cinco años de plazo para la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013, el Boletín Oficial del Estado publicó el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprobó el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (esn-2017), en sustitución de la estrategia del 2013 (esn-2013) (Boletín Oficial del Estado, 2017).

Aunque, como ya se anotó, no se habían cumplido los cinco años previstos por la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 4.3, si estaba planteada la posibilidad de hacer revisiones "cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico" (Boletín Oficial del Estado, 2015). Esto fue lo que consideró el Consejo Nacional de Seguridad en su reunión del 20 de enero del 2017, luego de aprobar el Informe Anual de Seguridad Nacional del 2016 (Departamento de Seguridad Nacional, 2017).

La estrategia del 2013 contribuyó a la articulación de la seguridad nacional como política de Estado. Una política con continuidad en el tiempo y capaz de superar las agendas particulares de cada Gobierno e implicar al conjunto del sector público, lo que ayudó a convertir a España en uno de los países europeos más avanzados en materia de seguridad.

Esta nueva Estrategia de Seguridad Nacional incorpora aportes de expertos del mundo académico, del sector privado y de la sociedad civil en general, lo que reafirma la premisa acerca de que "la Seguridad Nacional es una responsabilidad del Gobierno, que implica a las Administraciones Públicas y nos compromete a todos" (Gobierno de España, 2017). La estrategia continúa reforzando el fomento a la cultura de seguridad nacional en la sociedad española, pero en esta nueva estrategia la preservación y garantía de esta cultura entran a hacer parte de la política de Estado.

El mundo ha tenido grandes cambios a nivel de seguridad desde el 2013, algunas amenazas como el terrorismo o las ciberamenazas se han incrementado notablemente en Europa y en especial en España. Esto se puede evidenciar en los ataques terroristas ocurridos en agosto del 2017 en territorio español y el caso del ciberataque 'Wannacry', en mayo del mismo año, que tuvo un impacto global pues logró afectar directamente a muchas empresas, servicios e infraestructuras críticas.

La renovada estrategia analiza el nuevo entorno de seguridad, así como los desafíos y amenazas que presenta, además, profundiza en algunos de los conceptos y líneas de acción, ya definidas en el 2013. Por otra parte, actualiza los fines a alcanzar y reordena, en consecuencia, la acción y los recursos del Estado.

La estrategia cuenta con aportes de representantes de la Administración y expertos de la de la sociedad civil —de hecho, en su elaboración se ha buscado una mayor participación de la sociedad—, todo ello coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno. De este modo, España busca con esta Estrategia 2017 estar mejor preparada, como país abierto y responsable, para afrontar las grandes tendencias y cambios de la era actual que están transformando el escenario de seguridad (Gobierno de España, 2017).

En su Estrategia de Seguridad Nacional 2017, España pone de relieve algunas de sus fortalezas, como el sistema democrático, la sociedad plural y abierta, la diversidad territorial, su legado histórico diferencial y una lengua y cultura globales. La estrategia define las líneas políticas que los gobiernos y administraciones de diferentes niveles deben desarrollar en sus políticas para favorecer la convivencia y la cohesión de ciudadanos y territorios.

La seguridad es uno de los factores que más contribuyen al desarrollo económico de España, en especial, luego de varios años de una crisis económica que ha influido en todos los ámbitos de la nación. España ha venido mostrando signos de recuperación y es, en la actualidad, uno de los países con mayor índice de crecimiento en la Eurozona. Actualmente cuenta con una economía más diversificada y abierta, con empresas cada vez más internacionalizadas y multinacionales, líderes de mercado en diferentes sectores.

Desde la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 se han producido notables avances en la lucha contra el fraude fiscal, en el marco del intercambio internacional de información tributaria.

En cuanto al Sistema de Seguridad Nacional, la nueva estrategia establece iniciativas para reforzarlo, mejorar la coordinación y eficacia de acción del Estado y la participación de la sociedad.

Las nuevas iniciativas están planteadas según los objetivos generales para la Seguridad Nacional y buscan potenciar los componentes fundamentales y ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional. Según lo establecido en la estrategia:

- Se completará el modelo de gestión de crisis con alcance nacional en el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, basado en un enfoque integral, preventivo, anticipatorio y resiliente, para garantizar una respuesta eficaz, coordinada y óptima.
- Se aprobará un 'Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional' que sirva de catalizador para la implementación progresiva de una cultura de seguridad nacional inclusiva, participativa y colaborativa.
- Se abordará el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales. Con este fin, por una parte, se completará la arquitectura de los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial. Por otra parte, se adaptará el marco estratégico sectorial de estos espacios comunes a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, lo que implicará la revisión de las Estrategias de Seguridad Marítima Nacional y de Ciberseguridad Nacional, así como el impulso de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional. Ligado a este desarrollo estratégico, se revisará la Estrategia de Seguridad Energética Nacional.
- Como parte del objetivo de impulsar un desarrollo tecnológico que incorpore la dimensión de seguridad, el Consejo de Seguridad Nacional será el punto de contacto único en el ámbito de la seguridad de las redes y sistemas de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la UE (Gobierno de España, 2017).

Análisis: la obligación y necesidad de España de ser potencia regional para preservar su seguridad y defensa nacionales

El contexto de las "nuevas amenazas" en el marco del fin de la Guerra Fría, la globalización, el terrorismo yihadista, la inestabilidad en países vecinos, la crisis económica, la ciberguerra y la propia dinámica de la reforma militar desde la transición están llevando a España a repensar permanentemente su estructura jurídica y la planeación estratégica de su seguridad y defensa nacionales, ya no solo como

protagonista internacional destacado en el marco de la UE, sino que se está viendo obligada a ir más allá y asumir el rol de una potencia regional para preservar su seguridad y defensa nacionales.

Lo anterior se manifiesta claramente en la Ley Orgánica 36/2015 de Seguridad Nacional y en la Estrategia Española de Seguridad del 2017.

En el caso de la Ley Orgánica 36/2015, llaman la atención tres aspectos:

1. La necesidad de coordinar los niveles estatal, autonómico y local, así como vincular al sector privado y a la sociedad civil.
2. La promoción de la cultura de la seguridad y la defensa entre la población.
3. La definición de la ciberseguridad, seguridad económica y financiera, seguridad marítima, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad energética, seguridad sanitaria y preservación del medio ambiente como ámbitos de especial interés de la seguridad nacional.

Dentro de las principales novedades de la Estrategia del 2017 sobresale el reconocimiento de un contexto internacional donde el poder político y económico se está desplazando de Estados Unidos y Europa a Asia. Por otro lado, es llamativa la apelación a los "elementos vertebradores de España", que promueven la convivencia y cohesión de los ciudadanos y territorios frente a la injerencia de potencias extranjeras, o de actores no estatales, en los temas de interés nacional a través de redes sociales y medios de comunicación.

Igualmente, es relevante que España admite que por su posición geoestratégica se ve obligada a ser europea, atlántica y mediterránea, por ende, a ser un miembro fiable tanto de la otan como de la UE. Se destaca también el fuerte enfoque en la cultura de defensa y de la seguridad dentro del sistema educativo, así como la necesidad de hacer un esfuerzo para la ampliación de la seguridad en espacios comunes globales, como el ciberespacio, el espacio marítimo, el espacio aéreo y ultraterrestre, que cuentan con fácil acceso pero una débil regulación.

Este complejo entorno estratégico que reconoce España la lleva asumir, por necesidad y por obligación, el rol de potencia regional so pena de poner en riesgo su viabilidad como Estado, no obstante, enfrenta tres serios desafíos a los que pretende hacer frente con la Ley de Seguridad Nacional y la nueva Estrategia. Tales retos se exponen a continuación.

5.1 Primero: una sociedad dividida y que se resiste a los temas de seguridad y defensa nacionales

Como se reseñó previamente, España tiene una cultura estratégica reticente a constituirse como una potencia regional, esto, quizás, debido a un pasado traumático marcado por la pérdida de su imperio, así como de la injerencia política y el poder que ostentaron los militares en España desde el siglo xix hasta mediados del siglo xx.

A lo anterior debe sumarse la preocupación del Estado español por la cultura de defensa y seguridad, que hunde sus raíces en las dificultades para avanzar en los objetivos de profesionalización de las Fuerzas Armadas, ya que con el fin del servicio militar obligatorio los jóvenes españoles no ven atractiva la carrera militar, lo que en un momento dado llevó al Gobierno español a abrir la puerta a extranjeros (Lara, 2004).

Otro factor adicional que genera preocupación al Estado es la inversión de la composición sociodemográfica de los yihadistas, que son un amenaza para España, pues, mientras entre 2001 y 2005 la mayoría de los detenidos —alrededor de 188—eran hombres originarios de la región del Magreb —con edades entre 26 y 40 años (Reinares, 2006)—, entre 2013 y 2015, de 120 presuntos yihadistas la mitad tenía nacionalidad española, con edades entre los 20 y los 30 años, lo que representa la existencia de un yihadismo autóctono (García-Calvo, 2015).

A todo lo expuesto hasta ahora se debe agregar las campañas en redes sociales y medios de comunicación que realizan algunas organizaciones legales o ilegales, como es el apoyo irregular por parte de países como Venezuela a movimientos políticos antisistema, como 'Podemos', o la injerencia rusa que promociona al movimiento secesionista de Cataluña.

5.2 Segundo: seguridad económica e inteligencia estratégica

El surgimiento y auge de 'Podemos' en el sistema político español, así como parte de las motivaciones del reciente movimiento secesionista en Cataluña, se sustenta en los efectos lesivos de la crisis económica y el programa de ajuste emprendido por el Gobierno de España. De ahí que la seguridad económica se incorpore tanto en la Ley de Seguridad Nacional como en la Estrategia del 2017.

El nuevo campo de batalla donde España se juega su soberanía está ubicado en el sector de los mercados financieros globales, donde aparece con fuerza la importancia del factor no estatal de sus actores. Las motivaciones de estos pueden ser simplemente económicas, pero también podrían perseguir influencia y desestabilización. La economía, por tanto, ha pasado a ser una continuación de la guerra.

Las ambiciones geoeconómicas de las naciones en el entorno de España y la existencia de una guerra económica encubierta, incluso entre países considerados entre sí como aliados, ha sido un factor determinante para que los países occidentales hayan potenciado de forma inequívoca la misión económica ofensiva de sus servicios de inteligencia.

5.3 Tercero: infraestructura crítica y seguridad energética

Como se expuso en el aparte del contexto geopolítico de España, el espacio marítimo es vital para el comercio, las comunicaciones y el abastecimiento energético no solo de la Península sino del mundo, dado el paso obligado por el Mediterráneo y la necesidad y obligación de España de garantizar ese espacio.

La situación geográfica de España en el eje de conexión de importantes rutas marítimas, los casi 8000 kilómetros de longitud de costa, los 44 puertos de titularidad estatal, junto a las 6 plantas de regasificación de Gas Natural Licuado (gnl) en operación, sitúan a España como eje estratégico del tráfico marítimo internacional y, especialmente, como plataforma logística privilegiada para el Sur de Europa (Monterrubio, 2011).

De ahí que, a pesar de la crisis, España participe en misiones de la otan y de la UE con el fin de estabilizar a la región.

Otro aspecto adicional es el de la seguridad energética ya que España y Europa se surten de gas y petróleo con origen en el norte de África, especialmente de Argelia que es el principal proveedor de gas natural de España con el 46,4% de las importaciones españolas de gas. Tras Argelia, España tiene como proveedores a Nigeria con un 14%, Noruega con un 10,5% y Qatar con un 10,3%.

A nivel europeo la relación es similar, siendo la UE el principal socio con el 49,21% de importaciones y destino del 68,28% de las exportaciones totales argelinas. Una relación conveniente dado que los países con salida al Mediterráneo sufrieron menos los efectos en el suministro de gas por la crisis de Ucrania, producto del suministro argelino para evadir la dependencia energética con Rusia (León, 2017).

6. Conclusiones y lecciones para Colombia

Primera. Han pasado cuarenta años desde el inicio de la Transición Española, durante ese tiempo España ha emprendido la tarea de modificar su cultura estratégica, signada por el aislamiento y unas Fuerzas Armadas sobredimensionadas y

politizadas, para modernizarse en varios ámbitos, económico, social, tecnológico, industrial y militar, con su ingreso a la UE y a la OTAN.

Segunda. No obstante haberse insertado con éxito en el mundo occidental y garantizar su defensa colectiva y la consolidación de su democracia, el fin de la Guerra Fría lleva a España a repensar su estrategia de seguridad y defensa en un mundo donde los principales riesgos y amenazas no surgen de una eventual guerra entre superpotencias, sino de amenazas de Estados débiles ubicados en su entorno y a partir de fenómenos como la migración ilegal, la inseguridad en el suministro energético, la navegabilidad marítima o el terrorismo.

Tercera. Esa situación lleva a España a vincularse activamente a las misiones de paz y de estabilización de la UE y la otan, con énfasis en el Mediterráneo y África, pues, a pesar de las dificultades económicas, es más costoso para España y para Europa dejar a la deriva dichas regiones, debido a su importante rol geoestratégico y geoeconómico.

Cuarta. El contexto cambiante de las "nuevas amenazas", entre las que se destacan el yihadismo autóctono, la ciberguerra y la manipulación de la sociedad por guerras híbridas, ha llevado a España a reevaluar la tradicional división entre seguridad y defensa nacionales y emprender un esfuerzo sostenido para involucrar a toda la sociedad en la seguridad y defensa del Estado, lo que implica un cambio de la cultura estratégica predominante.

Quinta. Lo que inicialmente fue una estrategia calculada con miras a la modernización, a partir de la vinculación y el aprovechamiento de instancias como la UE y la otan, ha llevado a España a que también deba asumir mayores responsabilidades en el entorno estratégico internacional, so pena de poner en riesgo si viabilidad como Estado. El aislacionismo, entonces, ya no es una opción.

Sexta. La incorporación de la seguridad y la inteligencia económica con nivel estratégico obedece a una reflexión sobre el potencial desestabilizador y potenciador de la economía, producto de la experiencia de la crisis económica y de la necesidad, a mediano y largo plazo, de sostener y aumentar su esfuerzo presupuestal para garantizar la seguridad y defensa nacionales en un entorno estratégico complejo.

7. Lecciones para Colombia

La coyuntura de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC ha sido utilizada por sectores políticos, académicos y de opinión para plantear el tránsito de Colombia hacia una "sociedad pos heroica", es decir, una que tiene aversión a los temas militares y de seguridad y defensa para privilegiar el discurso de la paz.

En el caso español, esa aversión fue producto de la intervención de los militares en la política y la Guerra Civil, de ahí que Colombia debe cuidarse de hacer el tránsito hacia ese tipo de sociedad sin sopesar las amenazas que se ciernen sobre el Estado a nivel interno y externo, y sin considerar que, mientras el mundo avanza hacia una redefinición y cruce entre la seguridad y la defensa, en Colombia hay sectores que propugnan por ir en la vía contraria.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de pensar, al más alto nivel, la seguridad y la defensa nacionales, así como la necesidad de avanzar en una reforma militar que permita afrontar las amenazas derivadas del posacuerdo, sin perder de vista el entorno estratégico internacional caracterizado por guerras híbridas y la inestabilidad de países vecinos como Venezuela (Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz & Tovar-Cabrera, 2018).

Referencias

Alberca, M. J. (2014). África como Espacio Preferente para la Política de Defensa Española. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.

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

Ardila, M. (2012). Potencia Regional Secundaria en Definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. Revista Papel Político, 293-319.

Blázquez, M. L. (Noviembre de 2011). Instituto de Estudios Estratégicos de España. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_155_CulturaSeguridadDefen sa.pdf

Boletín Oficial del Estado. (28 de Septiembre de 2015). , Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.

Boletín Oficial del Estado. (9 de Febrero de 2017). www.boe.es. , Obtenido de https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-1460-consolidado.pdf

David, C. (2008). La guerra y la Paz: Enfoques Contemporáneos sobre Seguridad y Estrategia. Barcelona: Icaria.

Departamento de Seguridad Nacional. (20 de Enero de 2017). , Obtenido de http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016

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

García, J. I. (2015). El Diálogo 5+5 y la Iniciativa de Defensa. Revista UNISCI, 273- 286.

García, M. Á. (2014). De las Directivas de Defensa Nacional a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional: Tendencia a la Integración de Capacidades Cívico- militares en el Ámbito Marítimo. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1-38.

García-Calvo, F. R. (2015). Terroristas, Redes y Organizaciones: Facetas de la Actual Movilización Yihadista en España. Madrid: Real Instituto Elcano.

Gobierno de España. (1980). Portal de los Profesionales de la Seguridad., Obtenido de http://www.belt.es/legislacion/vigente/segu_col/text_bas/ley_6_1980.pdf

Gobierno de España. (2011). Real Instituto el Cano. Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb 6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423

Gobierno de España. (2013). www.lamoncloa.gob.es. Obtenido de www.lamoncloa.gob.es/.../seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf

Gobierno de España. (2017). www.dsn.gob.es. Obtenido de http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf

Guerrero, F. G. (2005). La formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha. Arbor, 183-205.

Lagoa, F. A. (2007). El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".

Lara, B. F. (2004). Latinoamérica, Fuente de Recursos Humanos para las Fuerzas Armadas Españolas. Convergencia, 139-169.

Laureano, R. C. (2012). Geopolítica. Origen del Concepto y su Evolución . Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, 59-80.

León, S. V. (2017). El Terrorismo Argelino: ¿Una Amenaza para la Seguridad Energética Española?, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.

Martín, M. Á. (2017). Las Novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.

Ministerio de Defensa de España. (2003). Revisión Estratégica de la Defensa, Obtenido de http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf

Ministerio de Defensa de España. (2011). Portal de Cuiltura de Defensa., Obtenido de http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/noticias/docencia/fichero/SICDEF.pdf

Monterrubio, S. S. (2011). España ante el Reto de la Seguridad Energética., Madrid: Fundación Alternativas.

Montserrat, H. (2005). España y el Mediterráneo en los años Setenta. Historia del presente, Págs. 109-136.

Morillas, P. (2006). La Seguridad Internacional después de la Guerra Fría ¿Avanzando hacia una Doctrina de Seguridad Humana? Barcelona: CIDOB.

Munaiz, F. M. (2011). Instituto de Estudios Estratégicos de España. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_155_CulturaSeguridadDefen sa.pdf

Münkler, H. (2004). Las gu115erras del siglo XXI. Revista Internacional de la Cruz Roja, 1-15.

Muntala, J. M. (2016). Evolución Histórica de la Cultura de Defensa en España., Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEES.

Navarro, J. F. (2016). La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE.

Serrano Álvarez, J. M. (2018). El paradigma de la guerra en el siglo XX. Revista Científica General José María Córdova, 16(23), 23-42. https://doi.org/10.21830/19006586.305

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

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA[1]

10

Yesid Eduardo Ramírez Pedraza
Stefany García Sintura

Introducción

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos es un documento del más alto nivel, en el que la administración presidencial norteamericana plasma su visión del mundo, valora las oportunidades y amenazas que se derivan de ese contexto externo, y enuncia de un modo muy general cómo se planea afrontarlos, siempre con el objetivo final de preservar los intereses nacionales, entre los que se incluye el continuar siendo la nación líder del mundo globalizado (Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE, 2010).

Dicho documento es formulado por la rama ejecutiva del gobierno de los Estados Unidos y se convierte en la declaración integral que articula los intereses, metas y objetivos de la nación, indispensables para su seguridad, así mismo, también se convierte en la doctrina que aplicará el Presidente en su política exterior (National Security Strategy Archive, 2018).

A través de la historia, Estados Unidos ha formado una estrategia de corte neoconservador, que lo ha posicionado como un estado hegemónico en el sistema internacional, teniendo en cuenta que el poder no se mide en valores absolutos, sino en la capacidad de un estado de transformar ese poder puramente material

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.

en influencia o en liderazgo (Borda, 2013), por lo que el cambio sustancial en la distribución del poder económico o militar a escala internacional no ha afectado la habilidad de Estados Unidos para lograr lo que quiere a un costo bajo, preferiblemente, a través de la disuasión y no del uso real del poder material.

Desde la intervención de Estados Unidos en la Primera (aliado – 1914 a 1918) y Segunda Guerra Mundial (aliado – 1939 a 1945), se configuraron los elementos básicos de su estrategia de seguridad nacional como la contención de amenazas externas, específicamente de otros Estados-nación, sin embargo, con la aparición de armas nucleares, se evidenció que existen problemas globales que trascienden las clásicas fronteras nacionales y deben ser prevenidas, extendiendo así el concepto de la defensa contra la agresión como era la concepción tradicional.

Lo anterior, sumado a la confrontación con el enemigo socialista en la Guerra Fría, hizo que Estados Unidos asumiera una postura intervencionista en aspectos económicos y militares, a través de acuerdos internacionales para tener acceso a bases militares en el exterior, como medio más seguro de controlar posibles conflictos en las zonas más alejadas del territorio estadounidense, especialmente, si coinciden con recursos estratégicos (Campins Rahan, 2004).

Durante estos años, Estados Unidos concebía su seguridad nacional como la defensa militar ante amenazas militares, privilegiando su dimensión internacional, pero de igual forma contemplaba aspectos políticos, económicos y domésticos que daban paso a una agenda de seguridad que resaltaban los intereses y valores de la cultura estadounidense (supervivencia, justicia, libertad, democracia, prosperidad, prestigio y promoción de la ideología nacional) (Montero Moncada, 2006, p. 111).

Pero es el 11 de septiembre de 2001, la coyuntura que logra modificar los intereses vitales y secundarios estadounidenses, creando un discurso antiterrorista mundial, que le permitió a Estados Unidos identificar una serie de aliados para enfrentar Estados hostiles, que alojaban agrupaciones terroristas (Montero Moncada, 2006, p. 107).

Así, Estados Unidos ha liderado los procesos de construcción conceptual de la seguridad, plasmando en sus documentos oficiales y en la postura de organismos internacionales donde ejerce influencia, las propuestas para ampliar la idea netamente militar hacia una visión multidimensional de la seguridad, proponiendo un cambio de paradigma que articule las estrategias de seguridad ubicando al ser humano en el centro de las políticas públicas internacionales (Font & Ortega, 2012). Así como lo expresa Abraham Stein (2003), el concepto de seguridad multidimensional quedó definitivamente establecido en la Conferencia Especial sobre Seguridad con la Declaración sobre Seguridad en las Américas:

> "El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana… Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre…el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales…" (Organización de los Estados Americanos, 2003).

A partir de este nuevo concepto de la seguridad fueron identificadas amenazas como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza y la exclusión social, los desastres naturales y de origen humano, los riesgos a la salud humana, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, los ataques cibernéticos, accidentes marítimos con materiales potencialmente peligrosos y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios por parte de terroristas (Stein, 2009) (Páez Murillo, Peón Escalante & Ramírez Pedraza, 2018).

Todo lo anterior ha sido potencializado por el fenómeno de la globalización, gracias a redes ágiles, multinacionales y con recursos necesarios que le impiden a los gobiernos crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos desafíos (Naím, 2003), pese a los esfuerzos de la comunidad internacional por formular políticas mundiales a problemas mundiales (Naciones Unidas, 2004) y la cooperación, apoyo y ayuda técnica de países como Estados Unidos, los grupos delictivos han avanzado gracias a las condiciones sociales y económicas de países débiles.

Finalmente, es necesario reconocer el trabajo de Estados Unidos en la construcción de unos objetivos geoestratégicos y en el mantenimiento de un sistema internacional que favorezca los intereses de la nación; pese a su gran tradición, la actual Estrategia Nacional de Seguridad (National Security Strategy of the United States of America) publicada en diciembre de 2017 por el presidente Donald Trump, dio un viraje al resaltar el evidente escenario de competencia desde el punto de vista geopolítico, lo que ha implicado el incremento de las luchas por el poder, con multitud de amenazas y riesgos transnacionales provenientes tanto de otros Estados como de actores no estatales, sin embargo, Trump y su estrategia "Primero América", ha reducido y limitado el perfil global de los Estados Unidos como modo de aminorar el coste y los riesgos, aunque sea a través de una disminución del nivel de ambición del país (Laborie, 2018), pero lo anterior no es compatible con los discursos que el presidente ha dado públicamente, donde se observan los impulsos proteccionistas - aislacionistas y a su vez, el deseo de competencia tripolar entre Estados Unidos, China y Rusia (Benedicto, 2018).

Dicha postura estadounidense proviene de su declive económico y de poder, provocado por relaciones comerciales deficitarias, sobrecostos derivados de garantizar la seguridad a sus aliados de la OTAN y el Pacífico e intervenir militarmente en Oriente Medio (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017). Ahora el elemento vertebral de la política exterior estadounidense, lo constituyen una serie de grandes pactos bilaterales con China y Rusia y el resto de potencias, asentados en un liderazgo personalista eventualmente recurriendo a coaliciones ad hoc para intervenciones militares puntuales, estrictamente aquellas que se consideran imprescindibles para defender los intereses vitales de Estados Unidos.

2. Desarrollo

2.1 El contenido (análisis descriptivo)

La actual Estrategia de Seguridad Nacional, expedida por el presidente Donald Trump en diciembre de 2017, se desarrolla a través de cuatro pilares estratégicos y su aplicación regional, a saber (The White House, 2017):

- Pilar I: proteger al pueblo estadounidense, a la patria y el estilo de vida estadounidense.
  Para ello, el Gobierno se propone asegurar las fronteras a través de la defensa contra las armas de destrucción masiva (ADM), el combate en *Biothreats* (bacterial control technology) y contra pandemias y fortalecer la política de inmigración y control fronterizo. Así mismo, persigue a la amenaza, principalmente la derrota de los terroristas yihadistas y el desmantelamiento de organizaciones criminales trasnacionales. Finalmente, en este pilar se busca mantener a los Estados Unidos a salvo en la era cibernética y promover su resiliencia.

- Pilar II: promover la prosperidad Americana.
  En este aspecto, lo que se requiere es rejuvenecer la economía doméstica, promover las relaciones económicas libres, justas y recíprocas, liderar procesos de tecnología, invención e innovación, promover y proteger la Base de Innovación de Seguridad Nacional y recuperar el dominio de la energía.

- Pilar III: preservar la paz a través de la fuerza.
  Estados Unidos con su actual gobierno, busca renovar sus ventajas competitivas, así como sus capacidades (militar, Base Industrial de Defensa, fuerzas

nucleares, espacio, ciberespacio, inteligencia); adicionalmente busca fortalecer su diplomacia y política a través de la diplomacia competitiva, las herramientas de la diplomacia económica y la información política.

- Pilar IV: Influencia Americana.
  Para ello buscará fortalecer la estrategia para convertir en socios algunos países aspirantes, así mismo, mejorará los resultados en los foros multilaterales y resaltará los valores americanos a nivel mundial.
- La estrategia en un contexto regional

Finalmente, Trump ha priorizado su estrategia de manera focalizada determinando sus intereses en las regiones indo-pacífico, Europa, Medio Este, Asia Meridional y Central, hemisferio oeste y África.

En virtud de lo anterior, es fundamental que la declaración de intereses del Presidente Trump, supone un instrumento de política pública que brinda al sector defensa (Departamento de Defensa y Fuerzas Militares) las expectativas del gobierno acerca de sus funciones, ofreciendo igualmente el fundamento necesario para la asignación de recursos o financiamiento previsible que constituyen un auxiliar importante a los efectos de los procesos continuos de planificación de la defensa.

2.2 Política y doctrina de defensa

Los documentos políticos y estratégicos que orientan la seguridad y defensa de los Estados Unidos, se han estructurado desde el año de 1988, bajo el gobierno de Ronald Reagan y la expedición de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (National Security Strategy of the United States - NSS).

Jerárquicamente, la Estrategia de Seguridad Nacional es el documento más importante, al ser la declaración integral que articule los intereses, metas y objetivos para la seguridad de los Estados Unidos. Anualmente, el Presidente presenta al Congreso un informe sobre el cumplimiento de dicha estrategia al igual que una propuesta de presupuesto, garantizando así la formulación de una estrategia coherente e integrada a medio o largo plazo de los intereses vitales para la seguridad nacional. Los objetivos de la NSS son:

- Comunicar la visión estratégica del Ejecutivo al Congreso y, por lo tanto, lograr su respaldo ante solicitudes de financiamiento.
- Comunicar la visión estratégica del Ejecutivo a las unidades constitutivas extranjeras, especialmente a los gobiernos que no están en la agenda de la cumbre de los EE. UU.

- Comunicar con públicos internos selectos, como los partidarios políticos que buscan el reconocimiento presidencial de sus problemas, y aquellos que esperan ver una estrategia coherente y previsora que puedan apoyar.
- Crear un consenso interno sobre política exterior y de defensa dentro del poder ejecutivo.
- Contribuir a la agenda general del Presidente, tanto en términos de contenido como de mensajería.

Además, la NSS determina la doctrina general que el Presidente aplicará en su política exterior. A continuación, se determinan las principales estrategias de seguridad nacional a través de las diferentes administraciones:

Tabla No 1. Estrategias de Seguridad Nacional de Estados Unidos

AÑO	ADMINISTRACIÓN	NATIONAL SECURITY STRATEGY
2017	Donald Trump	National Security Strategy of the United States
2015	Barack Obama	National Security Strategy
2010	Barack Obama	National Security Strategy
2006	George W. Bush	The National Security Strategy of the United States of America
2002	George W. Bush	The National Security Strategy of the United States of America
2001	Bill Clinton	A National Security Strategy For A Global Age
2000	Bill Clinton	A National Security Strategy For A New Century
1996	Bill Clinton	A National Security Strategy of Engagement and Enlargement
1993	George H.W. Bush	National Security Strategy of the United States
1991	George H.W. Bush	National Security Strategy of the United States
1988	Ronald Reagan	National Security Strategy of the United States

Fuente: The National Security Strategy Report

De la NSS se desprenden otros documentos estratégicos a nivel nacional y otros a nivel sectorial, la Estrategia de Defensa Nacional (The National Defense Strategy – NDS) establece los objetivos y planes para la estructura de la fuerza militar, su modernización, los procesos comerciales, la infraestructura de apoyo

y los recursos necesarios (humanos y financieros) y todo lo que se requiere para apoyar la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS). La NDS es formulada por el Departamento de Defensa, proporcionando las orientaciones estratégicas para las campañas y planes de contingencia y el desarrollo de la fuerza y sistema de inteligencia. Los resultados de dicha estrategia se rinden en el Examen Cuadrienal de Defensa (Quadrennial Defense Review – QDR).

En los últimos años, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD) ha incluido en la NDS, la necesidad de fortalecer las alianzas y construir unas nuevas para vencer el terrorismo global y prevenir ataques contra Estados Unidos, sus aliados y amigos, así como las amenazas con armas de destrucción masiva (ADM) y la desactivación de conflictos regionales incluyendo las intervenciones en diferentes regiones del mundo. Finalmente cabe resaltar que es el documento de NDS, el que evalúa el entorno estratégico, los desafíos y los riesgos y traza el camino a seguir para el cumplimiento de los objetivos de la NSS.

Otro documento de relevancia es la Estrategia Militar Nacional (National Military Strategy – NMS), la cual apoya los objetivos de la NSS y aplica la NDS, describiendo el plan de las Fuerzas Armadas para lograr objetivos militares a corto plazo, además de garantizar a largo plazo que sigan siendo decisivos. Además, la NMS brinda una orientación estratégica sobre cómo las Fuerzas deben alinear los fines militares, las formas, los medios y los riesgos. La particularidad de dicho documento es que no tiene el carácter obligatorio de la NSS y la NDS.

2.3 Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno

El entorno estratégico en el cual se formuló la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de la era Trump es bastante complejo y se ha caracterizado por el surgimiento de la competencia estratégica a largo plazo entre algunos Estados, lo anterior ha significado una evaluación de las amenazas de la agenda internacional, por ejemplo, quitando preponderancia al terrorismo y dándosela al control de poderes revisionistas como Rusia, China, Corea del Norte e Irán, todas estas naciones, según la Estrategia de Estados Unidos, buscan formar un mundo consistente con su modelo autoritario, ganando autoridad y veto sobre decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad en otras naciones (Department of Defense, 2018, p. 2).

Por su parte, China ha aprovechado su modernización militar, las operaciones de influencia que realiza y la economía predatoria que maneja, para forzar a sus vecinos y reordenar la región indo-pacífica en su beneficio (Ardila Castro & Rodríguez, 2018). Al mismo tiempo, Rusia busca autoridad en su periferia para acabar con la OTAN, cambiar el régimen de seguridad en Europa y Medio Oriente

y disponer de estructuras económicas a su favor (un ejemplo de lo anterior fue el uso de sus medios para desacreditar y subvertir los procesos democráticos en Georgia, Crimea y el este de Ucrania) que combinados con el arsenal nuclear denotan un desafío en expansión (Fernandez-Osorio, 2015).

Otro cambio en el entorno estratégico es un orden internacional resistente pero debilitado después de la Segunda Guerra Mundial; Estados Unidos aún considera su red de aliados y socios, su columna vertebral en el mantenimiento de la seguridad global, sin embargo, regímenes como el de Corea del Norte e Irán han desestabilizado el orden internacional, socavando los principios y reglas de juego, en algunos casos patrocinando el terrorismo y en otros fortaleciendo su programa o proyecto de misiles de largo alcance que logren una influencia coercitiva en sus regiones (Department of Defense, 2018, p. 5).

Los desafíos a la ventaja militar de Estados Unidos representan otro cambio en el entorno de seguridad. Se podían desplegar fuerzas cuando se quisiera, donde se quisiera y operar como se quisiera, hoy en día, todos los dominios (aire, tierra, mar, espacio y ciberespacio) son más letales y perturbadores, logrando una combinación en un teatro de operaciones total, cualquier lugar del mundo. A lo anterior se suman, los rápidos avances tecnológicos (análisis de big data, inteligencia artificial, robótica, inteligencia artificial, biotecnología, entre otros) y el carácter cambiante de la guerra que ponen de manifiesto el interés de Estados Unidos en mantener una ventaja tecnológica que requerirá cambios en la industria, diversificación de las fuentes de inversión y la protección de la seguridad nacional a través de una base de innovación (Department of Defense, 2018, p. 6).

Finalmente, se mantiene la preocupación por la proliferación de actores no estatales (grupos terroristas, delincuencia trasnacional, hackers cibernéticos) que amenazan el entorno de seguridad con capacidades de injerencia masiva en asuntos mundiales; el terrorismo que sigue siendo una condición persistente impulsada por la ideología y la inestabilidad política; el riesgo de afectación de la infraestructura crítica de la nación y las armas de destrucción masiva (ADM) (Department of Defense, 2018, p. 7).

3. Estrategia de reacción frente a peligros percibidos y de cumplimiento de compromisos internacionales (alianzas y coaliciones)

A través de la historia, Estados Unidos ha logrado soportar sus intereses con una estrategia atractiva a otros Estados y organizaciones que defienden y promueven

la libertad y la democracia, pero que a su vez buscan su seguridad. El presidente Donald Trump, asegura que no impondrá los valores estadounidenses, sino que, a través de sus alianzas, asociaciones y coaliciones, basados en el libre albedrío y los intereses compartidos, desarrollará políticas que permitan alcanzar las metas propias mientras sus socios alcanzan las suyas. La red de aliados y socios ha sido una gran fortaleza para incrementar las capacidades políticas, económicas, militares, de inteligencia y de otro tipo de los Estados Unidos (The White House, 2017, p. 37).

Adicionalmente, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional alienta a nuevos países para que se conviertan en socios de Estados Unidos. Estos socios aspirantes incluyen estados que son frágiles (The White House, 2017, p. 38), que se están recuperando de un conflicto y buscan un camino hacia la seguridad sostenible y el crecimiento económico, aumentando las oportunidades económicas para Estados Unidos a través de mercados rentables para las empresas estadounidenses, así mismo, ayudando a conseguir balances de poder regional favorables y socios de coaliciones para compartir cargas y abordar una variedad de problemas en todo el mundo.

El apoyo estadounidense a los socios aspirantes permitió la recuperación de países de Europa Occidental bajo el Plan Marshall, así como la integración continua de Europa Central y Oriental en las instituciones occidentales después de la Guerra Fría. En Asia, Estados Unidos trabajó con Corea del Sur y Japón, países devastados por la guerra, para ayudarlos a convertirse en democracias exitosas y entre las economías más prósperas del mundo (The White House, 2017, p. 39).

Sin embargo, hoy Estados Unidos debe competir por relaciones positivas en todo el mundo; por un lado, China está invirtiendo miles de millones de dólares en infraestructura en todo el mundo y por el otro, Rusia también proyecta su influencia de manera económica, a través del control de energía clave y otras infraestructuras en partes de Europa y Asia Central. Estados Unidos, por su parte ofrece una alternativa a las inversiones estatales que a menudo dejan en peor situación a los países en desarrollo, además se propone pasar de depender de la asistencia basada en subvenciones a enfoques que comprometan el capital privado y catalicen la actividad del sector privado. No se debe olvidar que la asistencia para el desarrollo que ha brindado Estados Unidos, respalda sus intereses nacionales, buscando una alineación internacional que genere mayor impacto.

El gobierno Trump ha establecido en la NSS tres acciones prioritarias para incrementar su influencia en países en desarrollo: 1) movilizar recursos, modernizando sus herramientas financieras e incentivando sus empresas para capitalizar en dichos países; 2) capitalizar en nuevas tecnologías, sobre todo en programas diplomáticos y de desarrollo, garantizado que la ayuda llegue al destinatario previsto;

3) incentivar las reformas utilizando la diplomacia y la asistencia para alentar a los gobiernos a tomar mejores decisiones en temas de gobernanza, estado de derecho y desarrollo sostenible; actualmente Estados Unidos lo viene realizando a través de *Millennium Challenge Corporation*, que selecciona los países que están comprometidos con la reforma y luego supervisa y evalúa sus proyectos (The White House, 2017, p. 39).

Así mismo, ha establecido estrategias de acción en estados frágiles: 1) comprometerse selectivamente, dando prioridad al fortalecimiento de estados donde sus debilidad o fallas aumentan las amenazas a Estados Unidos (ej. prevenir el resurgimiento de refugios para terroristas en Afganistán); 2) trabajar con los reformadores, dando suma relevancia a los programas que empoderan a los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil; 3) empleo de herramientas diplomáticas, económicas y militares al mismo tiempo cuando se asiste a socios aspirantes (The White House, 2017, p. 40).

Por otra parte, Estados Unidos pretende mejorar su participación en foros y espacios multilaterales, liderando acuerdos que dan forma a las reglas que afectan sus intereses y valores. En esta esfera, Estados Unidos también encuentra una competencia considerable y deben mantener un statu quo que propenda por la libertad en el espacio exterior y el mundo digital, siendo vital para su prosperidad y seguridad el acceso libre a los mares y el espacio, el flujo de datos e internet abierta e interoperable que aporten al éxito de la economía estadounidense. Así como sucede con los aspirantes a socios, Estados Unidos ha priorizado su participación y esfuerzo en los escenarios que favorecen sus intereses, los de sus aliados y socios (The White House, 2017, p. 40).

En cumplimiento de lo anterior estipula las siguientes acciones prioritarias: 1) ejercitar liderazgo en órganos políticos y de seguridad. En este punto, se hace imperiosa la reforma a las Naciones Unidas, buscando enfatizar en el principio de responsabilidad compartida entre los miembros; 2) reformas a instituciones financieras y comerciales internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluyendo alentar a los bancos de desarrollo multilaterales a invertir en proyectos de infraestructura de alta calidad que promuevan el crecimiento económico; y presionando para que dichos espacios sean espacios eficaces y vinculantes para enjuiciar prácticas comerciales desleales; 3) Estados Unidos debe asegurarse de que los dominios comunes (espacio, ciberespacio, aire y marítimo) permanezcan libres, proporcionando su liderazgo y tecnologías para configurarlos. Es importante destacar que, pese a que Estados Unidos respeta la resolución pacífica de controversias según el

derecho internacional, utilizará todos sus instrumentos de poder para defender sus intereses en dichos dominios; 4) finalmente, protegerá una red de internet gratuita y abierta, con barreras mínimas para el intercambio global de información y servicios (The White House, 2017, p. 41).

Es preciso recalcar que todo tipo de alianza, coalición o postura internacional de Estados Unidos es crucial para el cumplimiento de NSS, proporcionando una ventaja estratégica duradera y asimétrica que hasta la fecha ningún competidor o rival puede igualar. Esta ventaja ha servido en tiempo de paz y guerra, por ejemplo, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la OTAN invocó la cláusula de defensa mutua (artículo 5) contribuyendo a la legitimidad de los combates militares dirigidos por Estados Unidos desde entonces. De igual forma los socios y aliados han proporcionado equilibrios de poder favorables que disuaden la agresión y respaldan la estabilidad, han proporcionado capacidades y fuerzas complementarias, han brindado un respaldo con sistemas de base y logística, y han compartido su responsabilidad en la defensa común.

Finalmente, esta red de socios y aliados debe ser motivada, por ello, Estados Unidos cuenta con una estrategia de modernización de socios extranjeros a través de las priorizaciones de venta de equipos militares y el intercambio de conocimientos que permitan integrar las fuerzas de dichos países con sus conceptos, doctrinas y referentes que garanticen la interoperabilidad y construyan a su vez una fuerza más letal a nivel internacional.

4. Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos cumplen funciones cruciales al defender el país contra todos los adversarios, mientras sirven a la Nación como baluarte y garante de la independencia y la seguridad. Funcionan dentro del sistema de relaciones cívico-militares y sirven bajo el control civil del Presidente (comandante en Jefe). Estas instituciones representan los más altos valores y estándares de la sociedad estadounidense (Joint Chiefs of Staff, 2017).

Sin embargo, es la misión permanente del Departamento de Defensa, proporcionar fuerzas militares creíbles en combate necesarias para disuadir la guerra y proteger la seguridad de la nación. Si la disuasión falla, la Fuerza Conjunta está preparada para ganar, reforzando las herramientas tradicionales de la diplomacia de los Estados Unidos. El DoD (Departamento de Defensa) ofrece opciones militares para garantizar que el Presidente y los diplomáticos estadounidenses negocien desde una posición fuerte. Sumado a lo anterior, la naturaleza de los desafíos a los

que se enfrentan las Fuerzas Armadas requiere de un trabajo integrado con las agencias institucionales y multinacionales, así como de ganar socios en toda la gama de operaciones militares, fundamentales para consolidar su poder militar.

Empezando por su Ejército (U.S. Army), Estados Unidos se propone luchar y ganar las guerras que la nación emprende, proporcionando un dominio de la tierra rápido y sostenido a través de operaciones militares y en apoyo a los comandos combatientes (U.S. Army, 2018).

Del mismo modo, cuenta con una Armada que lleva a cabo operaciones navales, manteniendo, entrenando y equipando para el combate a las fuerzas navales; capaces de conseguir la victoria de la guerra, disuadir agresiones y mantener la libertad de los mares, garantizando a través de su presencia progresiva, la seguridad y disuasión en el dominio marítimo (The Secretary of the Navy, 2018). La Armada, el Cuerpo de Marines y Guardacostas se encuentran bajo el liderazgo del Departamento de Armada.

Finalmente, Estados Unidos crea la Fuerza Aérea para organizar, entrenar y equipar principalmente para operaciones aéreas ofensivas y defensivas prontas y sustantivas. La Fuerza Aérea será responsable de la preparación para la prosecución efectiva de la guerra, excepto cuando haya otras asignaciones y, de acuerdo con los planes integrados de movilización, con la expansión de los componentes en tiempo de paz para alcanzar las necesidades de la guerra (Department of State, 1947).

Es de suma importancia destacar que las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, tradicionalmente han consistido en la protección del Estado, su territorio y habitantes frente a agresiones externas, sin embargo, su evolución, le han permito asumir igualmente responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la asistencia humanitaria en situaciones de posguerra o de desastres naturales o el brindar asesoramiento y experiencia técnica militar no solo a países aliados sino a organismos internacionales.

4.1 Capacidades

Reconociendo la naturaleza persistente de las amenazas terroristas, la Fuerza Conjunta debe ser capaz de operar de manera rentable contra amenazas menos sofisticadas. Para lograr estos objetivos, el Departamento de Defensa debe invertir en las siguientes capacidades prioritarias en un esfuerzo sostenido para consolidar la ventaja competitiva de Estados Unidos (Chief Financial Officer, 2018, ps. 2-5):

- **Fuerzas nucleares:** Estados Unidos modernizará la tríada nuclear, incluido el comando, el control y las comunicaciones nucleares y la infraestructura

de apoyo. Incluye el desarrollo de opciones para contrarrestar las estrategias coercitivas de los competidores, basadas en el uso o amenaza de ataques nucleares o estratégicos no nucleares.

- **Espacio y ciberespacio como dominios de guerra:** priorizar las inversiones en resiliencia, reconstitución y operaciones para garantizar la capacidad de la Fuerza Conjunta en el espacio y el ciberespacio, incluso bajo sofisticados ataques multidominio. Así mismo, Estados Unidos invertirá en un conjunto completo de capacidades cibernéticas e integrará estas en la planificación militar y el desarrollo de conceptos del Departamento de Defensa. Dichas inversiones contribuirán a la disuasión al negar a los adversarios potenciales una ventaja de atacar los activos espaciales y ciberespaciales de los Estados Unidos.
- **Comando, control, comunicaciones, computadoras e inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4ISR):** prioridad a las redes y los ecosistemas de información resilientes, duraderos y federados desde el nivel táctico hasta el estratégico. Las inversiones también priorizarán las capacidades para obtener y explotar información, negar a los competidores las mismas ventajas y permitir que el DoD atribuya ataques no cinéticos y responsabilizar a los adversarios que intentan explotar la negación.
- **Defensa de misiles:** centrándose en las defensas de misiles estratificados y las capacidades disruptivas tanto para las amenazas de misiles de teatro como para las de misiles balísticos de Corea del Norte. En particular, se buscarán soluciones holísticas y rentables para contrarrestar la amenaza que representan los sistemas de misiles de los competidores.
- **Letalidad conjunta en entornos controvertidos:** la Fuerza Conjunta podrá atacar diversos objetivos dentro de entornos altamente controvertidos para destruir las plataformas de proyección de poder móvil desde el comienzo de un conflicto. Esto incluye capacidades para mejorar la letalidad de combate cuerpo a cuerpo en terrenos complejos. Igualmente, se prestará especial atención a las municiones, sus reservas y la modificación de las armas actuales para futuros conflictos.
- **Maniobra de fuerza y resistencia a la postura:** prioridad a las fuerzas terrestres, aéreas, marítimas y espaciales que puedan desplegar, operar y mantener operaciones en todos los dominios mientras se encuentren bajo ataque. Esto requerirá la transición de una postura pacífica de infraestructura grande, centralizada y no endurecida a una base flexible, dispersa, más pequeña, protegida por defensas activas y pasivas.

- **Sistemas autónomos avanzados:** Estados Unidos invertirá ampliamente en la aplicación militar de la autonomía y la inteligencia artificial, incluida la aplicación rápida de avances comerciales, para obtener ventajas militares competitivas.
- **Logística ágil y resistente:** prioridad a las municiones existentes avanzadas preposicionadas, los activos de movilidad estratégica, el apoyo de socios y aliados, así como la logística y el mantenimiento distribuido para garantizar su efectividad mientras se esté bajo un ataque persistente de múltiples dominios.

Pero más allá de estas capacidades específicas, las Fuerzas Militares de Estados Unidos, requieren un cambio en su preparación, empleo y desarrollo que convierta realmente a la Fuerza Conjunta en una fuerza letal y que mantenga la proyección de poder militar en: municiones, modernización y disuasión nuclear, misiles de defensa, sistemas de defensa, operaciones en el ciberespacio, ciencia y tecnología, reconstrucción y capacidades conjuntas (Chief Financial Officer, 2018, ps. 3-4).

4.2 Problemas presupuestario y de recursos (economía de defensa)

Dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional de Trump se estipularon unos pilares descritos anteriormente, en cumplimiento de ellos, se ha presentado el presupuesto para el año fiscal 2019 por parte del Departamento de Defensa, con esa propuesta pueden ser llevadas a cabo operaciones, mantener la preparación actual y avanzar hacia unas Fuerzas Militares más modernas, capaces y letales, que requieren de un financiamiento consistente, predecible y suficiente. Estados Unidos no puede permitir la incertidumbre e inestabilidad en la asignación de recursos financieros, y aquí radica el primer problema de presupuesto, impuesto por la Ley de Control Presupuestal de 2011 y que permite la asignación de recursos a través de resoluciones continuas (Chief Financial Officer, 2018, p. 8), que incluye posponer, retrasar e inhibir el desarrollo, adquisición y mantenimiento de sistemas de armas; ralentizando la acumulación de arsenales de municiones críticas e introduciendo la posibilidad de cierres del gobierno. La inestabilidad presupuestaria repercute negativamente en la capacidad del Departamento de trabajar de manera eficiente, rompiendo con los procesos de planificación a largo plazo y la asignación de recursos a programas o iniciativas que requieren de más de un año fiscal.

La Estrategia de Defensa Nacional (NDS) ha dado prioridad a la ventaja militar de Estados Unidos en relación con China y Rusia, y por tal razón, su solicitud de presupuesto busca aumentar la letalidad, resistencia, agilidad de las Fuerzas Militares, a la vez que construye un poder militar más flexible y dinámico que

permita trabajar a través de aliados y socios y proyecten su capacidad global (Chief Financial Officer, 2018, ps. 2-3) para todo tipo de operaciones contra la gran variedad de amenazas del sistema internacional. Esta estrategia abarca las siguientes iniciativas:

- Aumento de la resistencia final para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
- Continuación de la iniciativa *Department´s Missile Defeat and Defense Enhancement (MDDE).*
- Aumento de la adquisición de municiones preferidas y avanzadas.
- Modernización de equipos para el segundo equipo de combate de Brigada Blindada del Ejército (ABCT).
- Compra de diez barcos de combate en el año fiscal 2019.
- Aumento de la producción del avión F-35 y el avión F/A-18.
- Mejoramiento de estrategia de disuasión mediante la modernización de la tríada nuclear1.
- Aumento de los fondos para mejorar las comunicaciones y la resiliencia en el espacio.
- Apoyo a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos con un aumento salarial de 2.6%.
- Incremento en la innovación tecnológica para aumentar la letalidad.

La solicitud de presupuesto del Presidente para el año fiscal 2019 es de $686.1 billones (Chief Financial Officer, 2018, pgs. 1-2). Este representa un crecimiento real del 5 por ciento sobre el presupuesto inicial del año fiscal 2018 y un crecimiento real del 10 por ciento con respecto a la Resolución Continua actual (RC). Si bien se evidencia una disminución de 7 años, el gasto en defensa se mantiene cerca de mínimos históricos como parte de la economía de los Estados Unidos como se observa a continuación: (ver figura 1)

Adicional a las iniciativas de la NSD, el Departamento de Defensa busca ser estratégicamente predecible, pero operativamente impredecible, disuadir o derrotar a los competidores estratégicos a largo plazo será su desafío, diferente a los adversarios regionales que fueron el centro de sus anteriores estrategias. Para conseguir esto el DoD expandirá el espacio competitivo mientras persigue tres líneas de esfuerzo: 1) fortalecer los programas de preparación militar a medida que se construye una Fuerza Conjunta más letal, 2) fortalecer las alianzas y atraer nuevos socios, 3) reformar las prácticas comerciales del Departamento para lograr un mayor rendimiento y asequibilidad.

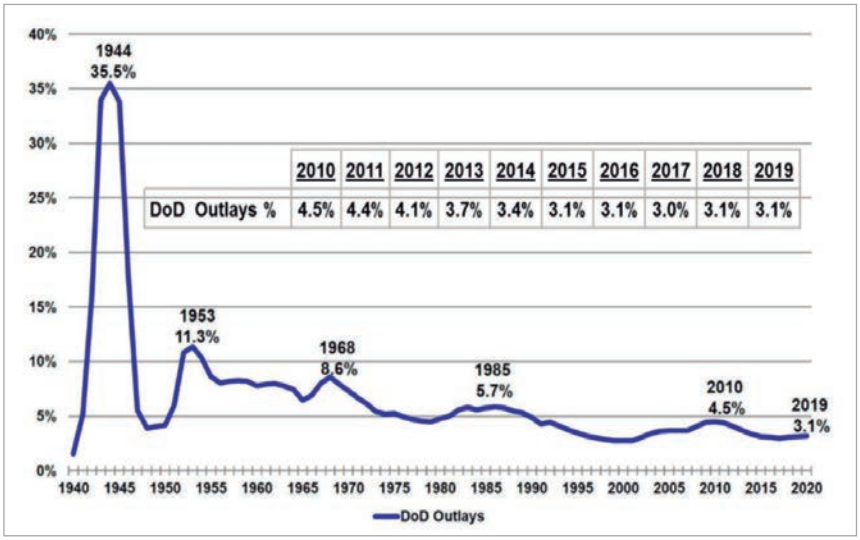


Figura 1. Desembolsos de Defensa vs. Producto Interno Bruto 1940 - 2023
Fuente: Defense Budget Overview – United States, Department of Defense/Fiscal Year 2019 budget request. P. 1

El presupuesto presentado por el Presidente Donald Trump en el año fiscal 2018 incluyó realmente $603 mil millones en fondos discrecionales básicos para la defensa nacional, $64.6 mil millones para operaciones de contingencia en el extranjero y $9.7 mil millones en gastos obligatorios para una total de $677.1 mil millones en fondos para la defensa nacional (incremento del 9.4% a la solicitud del último año de Barack Obama), conocidos como función de presupuesto 050 (Blakeley, 2017), estos dineros están destinados a alcanzar el equilibro del sector defensa, sin embargo, renunciar a una solicitud de gasto de defensa adicional en esta primera propuesta de presupuesto, cuando una nueva administración tiene la mayor posibilidad de hacer grandes correcciones fue un error estratégico. Al retrasar la solicitud de un aumento sustancial se ha dejado al Congreso como responsable para establecer los términos del debate sobre el presupuesto.

No obstante, es considerable la posición del Presidente Trump al incrementar el presupuesto de defensa que por tendencia venía en unos bajos históricos. Del presupuesto solicitado en fondos discrecionales ($639.1 mil millones en 2018), $182.6 mil millones (28.6%) fueron asignados a la Fuerza Aérea, $179.6 mil millones (28.1%) a la Marina y la Infantería de Marina, $164.7 mil millones (25.8%) al Ejército y $112.3 mil millones (17.4%) al Departamento de Defensa (DoD) (Blakeley, 2017).

Así mismo, es necesario revisar la asignación de recursos por categorías de apropiación de los fondos de defensa. Para el 2018 fueron asignados $271 mil millones en fondos O&M (operaciones y mantenimiento), $146 mil millones para personal militar (MILPERS), $124 mil millones para adquisiciones y $83 mil millones para investigación, desarrollo, pruebas e ingeniería (RDT&E).

Otra categoría para revisar dentro del presupuesto de defensa de los Estados Unidos son las Operaciones de Contingencia en el Extranjero (*Overseas Contingency Operations – OCO)*, estas tuvieron una asignación en el 2018 de $65.8 mil millones y se prevé un incremento del 23.2% para el 2019 ($89 mil millones). Estas misiones se resumen en: Operation Fredoom´s Sentinel (OFS), Operation Inherent Resolve (OIR), European Deterrence Initiative (EDI) y Cooperación en Seguridad con diferentes socios y aliados.

4.3 Orientación futura, modernización de las fuerzas de defensa, adquisición de armas a gran escala, etc.

El resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo y la rápida dispersión de las tecnologías y conceptos de guerra, han requerido una respuesta estructurada por parte de Estados Unidos; China y Rusia han reducido las ventajas militares y tecnológicas del DoD, exigiendo innovadoras formas de lucha, por esta razón se estipulan los siguientes objetivos de defensa (Department of Defense, 2018, p. 8):

- Defender a la patria de ataques.
- Mantener las ventajas militares de la Fuerza Conjunta (a nivel mundial y en regiones claves).
- Disuadir adversarios de la agresión contra los intereses vitales.
- Permitir que las contrapartes interagenciales de los Estados Unidos avancen en la influencia del país.
- Mantener el balance de poderes regionales favorables en la región indopacífico, Europa, Medio Oriente y hemisferio occidental.
- Defender a los aliados de la agresión militar y reforzar el apoyo de los socios contra la coacción, compartiendo de manera justa las responsabilidades en la defensa común.
- Persuadir, prevenir a los adversarios del Estado y a los actores no estatales de adquirir, proliferar o usar armas de destrucción masiva.
- Prevenir el accionar terrorista en operaciones externas contra Estados Unidos, sus ciudadanos, aliados y socios en el exterior.
- Asegurar que los dominios comunes permanezcan abiertos y libres.

- Establecer una base de innovación de Seguridad Nacional incomparable, que apoye eficazmente las operaciones del Departamento de Defensa.

El Departamento de Defensa (DoD) es responsable de garantizar que la Fuerza Conjunta siga protegiendo simultáneamente a la patria estadounidense, responda y derrote a la agresión adversaria en el extranjero y lleve a cabo una campaña antiterrorista global en cooperación con aliados y socios de los Estados Unidos, con capacidad para responder a las amenazas emergentes. Por lo tanto, el programa de defensa debe ser capaz de abordar, tanto los requisitos a corto plazo de estos imperativos estratégicos, al tiempo que garantiza que las Fuerzas Armadas puedan prevalecer contra los desafíos futuros en estas áreas de misión. Para ello, cuenta con varios programas, como el de adquisición de armas que en total requiere para el año 2018 y 2019, más de 42 billones para su ejecución (Chief Financial Officer, 2018, p. 3).

Tabla No. 2. Principales programas de armas (presupuesto 2018 - 2019)

SISTEMAS DE ARMAS		**Año fiscal 2018**		**Año fiscal 2019**	
Cantidad		**$ en billones**	**Cantidad**	**$ en billones**	
Aeronaves					
F-35	Joint Strike Fighter	70	10.8	77	10.7
KC-46A	Tanker	15	3.1	15	3.0
P–8A	Poseidon	7	1.6	10	2.2
F/A-18E/F	Super Hornet	14	1.3	24	2.0
CH-53K	King Stallion Helicopter	4	1.1	8	1.6
E–2D AHE	Advanced Hawkeye	5	1.1	4	1.2
AH–64E	Apache Helicopter	63	1.4	60	1.3
UH–60	Black Hawk Helicopter	48	1.1	68	1.4
V–22	Osprey	6	0.9	7	1.3
MQ-4	Triton Unmanned Aerial Vehicle	3	0.9	3	0.9
Misiles de Defensa/Nucleares disuasivos					
BMDS	Ballistic Missile Defense System	-	9.9	-	9.9
B-21	Raider	-	2.0	-	2.3
SSBN	COLUMBIA Class Submarine	-	1.9	-	3.7

Continúa tabla...

SISTEMAS DE ARMAS		Año fiscal 2018		Año fiscal 2019	
Cantidad		$ en billones	Cantidad	$ en billones	
Trident II	Trident II Missile Mods	-	1.3	-	1.2
LRSO	Long Range Standoff Weapon	-	0.5	-	0.6
GBSD	Ground Based Strategic Deterrent	-	0.2	-	0.3
B61 Tailkit	B61 Mod 12 Life Extension Program	30	0.2	250	0.3
Barcos					
SSN 774	VIRGINIA Class Submarine	2	5.5	2	7.4
DDG 51	ARLEIGH BURKE Destroyer	2	4.0	3	6.0
CVN 78	FORD Aircraft Carrier	1	4.6	-	1.8
LCS	Littoral Combat Ship	2	1.7	1	1.3
T-AO	Fleet Replenishment Oiler	1	0.5	2	1.1
ESB	Expeditionary Sea Base	-	-	1	0.7
T-ATS	Towing, Salvage, and Rescue Ship	1	0.1	1	0.1
Espacio					
EELV	Evolved Expendable Launch Vehicle	3	1.9	5	2.0
GPS	Global Positioning System	-	1.1	-	1.5
SBIRS	Space Based Infrared System	-	1.5	-	0.8
Sistemas de tierra					
JLTV	Joint Light Tactical Vehicle	2.777	1.1	5.113	2.0

Fuente: Defense Budget Overview – United States, Department of Defense/Fiscal Year 2019 budget request. p. 3

Igualmente, existen otras iniciativas que buscan incrementar la capacidad militar de Estados Unidos, especialmente garantizar su liderazgo a nivel mundial, para ello continuará con la inversión en el poder aéreo, como se evidencia en la tabla anterior, pues es una prioridad la adquisición y mantenimiento de aviones de combate y bombarderos de la Armada y la Fuerza Aérea con una proyección al 2020, igualmente los programas de avance tecnológico y reducción del riesgo se

incluyen en las capacidades de dominación aérea (Chief Financial Officer, 2018, ps. 3-4).

Por su parte, el poder marítimo se focaliza en los portaaviones nucleares y buques de guerra anfibios que apoyarán las misiones de control del mar y proyección de potencia, proporcionando una mayor detección a largo alcance y la capacidad aire – superficie – misil balístico. Igualmente, el presupuesto solicitado respalda la adquisición de capacidades logísticas (nave de combate litoral y AO205), que proporcionan combustible y apoyo logístico a los buques desplegados asegurando presencia continua. Por su parte, los submarinos armados de misiles tácticos se empezarán a desmantelar en el año 2020 para asegurar la implementación de los *Virginia Payload Module* y *Block V Virginia Class Submarines* que reemplazarán en gran parte esta capacidad. Por último, el poder marítimo también incluye inversión en programas de guerra electrónica superficial como una capacidad defensiva marítima. El presupuesto al año 2019 seguirá financiando el programa de 125 misiles estándar (SM-6) por año, proporcionando largo alcance a la flota desplegada, también financiará la adquisición de misiles antibuque de largo alcance (LRASM) para la Armada y la Fuerza Aérea (Chief Financial Officer, 2018, ps. 3-5).

En cuanto a las municiones, Estados Unidos tiene aún operaciones militares en varios lugares del mundo, definir el tipo y cantidad de las mismas es el mayor desafío en esta materia, con el fin de reabastecer la lucha desde tierra, mar o aire. Las más usadas son municiones guiadas de bajo daño colateral que se utilizan por más de un servicio militar y por los aliados estadounidenses. Su mayor gasto ha sido en la lucha contra el terrorismo, actualmente Irak y Siria (ISIS). Se debe recordar que el sistema de producción y/o adquisición de municiones (base industrial orgánica y comercial) ayuda en la capacidad de contar con una fuerza más letal (Chief Financial Officer, 2018, ps. 3-7).

En lo referente a la modernización y disuasión nuclear, esta se ha convertido en la prioridad del Departamento de Defensa, recapitalizar los sistemas de entrega nuclear y los sistemas de apoyo asociados requerirán un aumento en el gasto en los próximos 20 años. La mayoría de sistemas de disuasión nuclear cumplirá su vida útil durante 2025 – 2035, por lo tanto, los programas de reemplazo garantizarán la capacidad de Estados Unidos. Por ejemplo, el sistema de misiles de disuasión estratégica basados en tierra (GBSD) reemplazará a los Minuteman III en el 2028. El misil de largo alcance (LRSO) reemplazará el misil de crucero AGM-868 Air que ha estado en funcionamiento desde 1986. El submarino de misiles balísticos Class Columbia (SSBN) reemplazaría el OHIO-Class a principios del 2030. Por su parte, el proyecto de Trident II (D5) pretende alargar la vida útil del misil D5LE.

El bombardero estratégico B-21 que representa la conjunción entre el poder aéreo convencional y el poder nuclear, desarrollará nuevas tecnologías para lograr un mayor alcance. Los nuevos aviones F35A reemplazarían en el 2025 el actual F15 de la Fuerza Aérea y el F16DCA para soportar una disuasión extendida. Finalmente, la bomba de gravedad nuclear B61 Mod 12, entrará en un proyecto de modernización que permita incrementar su vida útil mientras se hace más segura y confiable. Esta última iniciativa se realiza en conjunto con el Departamento de Energía de Estados Unidos.

En la iniciativa de Defensa Antimisiles se incluye la solicitud de un presupuesto por 12.9 mil millones, incluyendo 9.9 mil millones para la Agencia de Defensa Antimisiles (MDA), la cual pretende desarrollar un campo adicional de misiles en Alaska, implementar interceptores terrestres (GBI) acerca de 64 misiles a partir del año 2023 y dotar la infraestructura para mantener una flota operativa en el futuro. Así mismo, incluye un sistema de radares, uno de largo alcance en Alaska, uno de defensa en Hawái y uno de discriminación de mediano alcance en el Pacífico. Es fundamental señalar que Estados Unidos busca construir sistemas de defensa regional de manera interoperables con sus socios y aliados para misiles balísticos de corto alcance (SRBM), de mediano alcance (MRBM) y de alcance intermedio (IRBM). Igualmente, con el presupuesto solicitado busca apoyar a las fuerzas militares de Corea del Sur (USFK) para mejorar su capacidad en la península, financiar la Terminal de Defensa Aérea de Altitud Alta (THAAD) y continuar con los programas de cooperación con Israel (Iron Dome system to defeat short-range missile ando rockets, David´s Sling Weapon System y Arrow-3 system) (Chief Financial Officer, 2018, ps. 3-10).

Todo lo anterior se suma a los proyectos de investigación, innovación, ciencia y tecnología que Estados Unidos promueve a través del fortalecimiento de su base industrial militar y las orientaciones del gobierno nacional, por ejemplo, se ha solicitado también presupuesto que fortalezca la preparación y ejecución de operaciones en el ciberespacio a través de 133 equipos2 de Fuerza Cibernética (CMF). Por su parte cada Fuerza Armada, ha presentado sus necesidades específicas, es el caso del Ejército, que requiere ser una fuerza más amplia, moderna y letal para derrotar amenazas regionales y globales. La Armada buscará reducir el atraso en los procesos de mantenimiento a largo plazo para garantizar el empleo de su flota. El Cuerpo de Marines priorizará la modernización al mismo tiempo que hace inversiones clave para estructurar sus líneas de fuerza en la Infantería de Marina al 2025. Y finalmente, la Fuerza Aérea se focalizará en la preparación y capacitación operacional, su infraestructura, dotación y mejoramiento y modernización de armas.

4.4 Estructura militar de la defensa

En procura de la defensa de sus intereses, Estados Unidos ha organizado su estructura militar bajo el liderazgo del Departamento de Defensa (DoD), el Secretario de Defensa, actualmente James N. Mattis, es el principal asesor de la política de defensa del Presidente y bajo su dirección están los Departamentos Militares y los Comandos Unificados, así como el Estado Mayor Conjunto (Joint Chiefs of Staff - JCS), la oficina del Secretario (Office of the Secretary of Defense) conformada por asesores de alto nivel que planean, formulan y ejecutan las políticas de seguridad de la nación en las siguientes áreas: política, finanzas, preparación para la fuerza y compras, básicamente, administran ideas, dinero, personas y material; las Agencias de Defensa y el Departamento de Actividades de Campo de Defensa y demás oficinas, agencias, actividades, organizaciones y comandos establecidos por ley o designados por el Presidente.

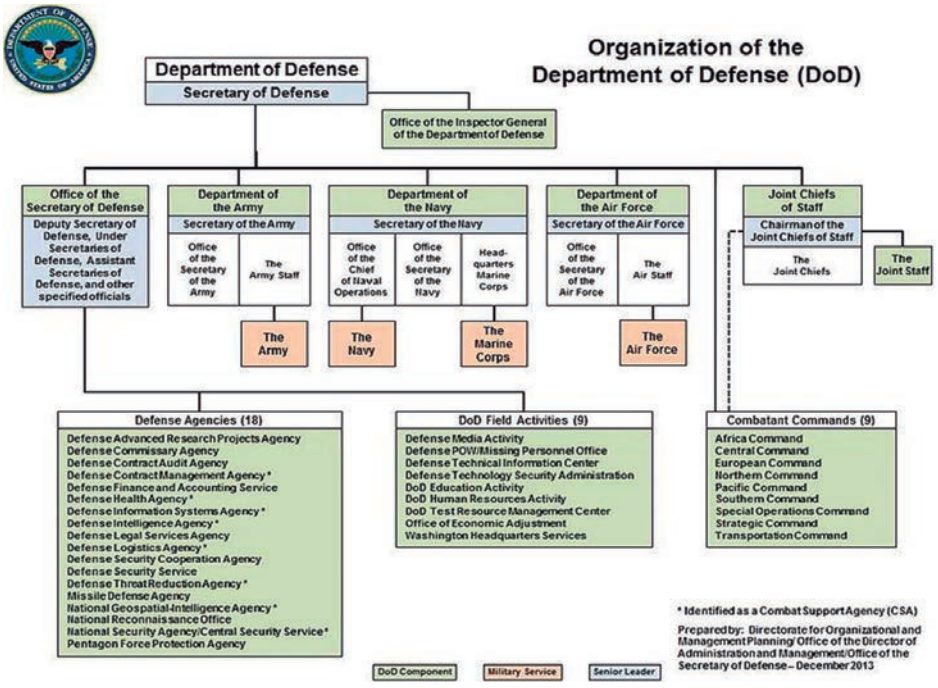


Figura 2: Estructura del Departamento de Defensa (DoD)
Fuente: Department of Defense – Chief Management Officer

Actualmente, el personal que integra las Fuerzas Armadas estadounidenses son 1.33 millones, distribuidos en 467.569 de Ejército, 322.899 de la Armada

(Navy), 317.928 de la Fuerza Aérea, 184.123 del Cuerpo de Marines y 40.721 de la Guardia Costera (BBC Mundo, 2017). Para el 2019, se espera un incremento en las Fuerzas de un 24%, completando 1.38 millones de integrantes.

Los Departamentos Militares tienen como propósito, capacitar y equipar a su personal para realizar tareas de combate de guerra, mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria y asistencia por desastre. Los Departamentos Militares son:

Ejército (United States Army):

Defiende el territorio de los Estados Unidos, sus mancomunidades y posesiones. Opera en más de 50 países. Lo componen un elemento activo y un elemento de reserva y lleva a cabo misiones operativas e institucionales.

El Ejército de los Estados Unidos tiene dos componentes: activo y de reserva (reserva del Ejército y la Guardia Nacional del Ejército). Independientemente del componente, el Ejército lleva a cabo misiones tanto operativas como institucionales. El Ejército operativo es el despliegue de cuerpos, divisiones, brigadas y batallones que realizan misiones militares en todo el mundo, por su parte, el Ejército institucional proporciona apoyo al Ejército operativo y hace referencia a las instituciones que ofrecen infraestructura, entrenamiento, equipo, base industrial, despliegue, preparación y logística necesaria para apoyar a todos los miembros de la fuerza. Su actual estructura comprende (U.S. Army, 2018):

1. Estructura del Comando del Ejército (Army Commands - ACOM)
    a. Comando de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (U.S. Army Forces Command – FORSCOM): entrena, moviliza, despliega, sostiene, transforma y reconstruye las fuerzas convencionales asignadas, proporcionando el poder terrestre y el apoyo a los comandos combatientes.
    b. Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército (U.S. Army Training and Doctrine Command - TRADOC): recluta, entrena y educa a los soldados del Ejército, apoya el entrenamiento en las unidades, actualiza y emite la doctrina, establece estándares y construye el futuro del Ejército.
    c. Comando de Material del Ejército (U.S. Army Materiel Command – AMC): proporciona tecnología superior, soporte a la adquisición y logística, garantizando la capacidad de la fuerza de tierra dominante en Estados Unidos y países aliados.

2. Comandos del componente del servicio del Ejército (Army Services Component Commands – ASCC)
    a. US Army Africa (ASARAF)
    b. US Army Central (USARCENT)
    c. US Army North (USARNORTH)
    d. US Army South (USARSO)
    e. US Army Europe (USAREUR)
    f. US Army Pacific (USARPAC)
    g. US Army Special Operations Command (USASOC)
    h. Military Surface Deployment and Distribution Command (SDDC)
    i. US Army Space and Missile Defense Command/Army Forces Strategic Command (USASMDC/ARSTRAT)
    j. US Army Cyber Command (USARCYBER)

3. Unidades de Reporte Directo (Direct Reporting Units - DRU)
    a. US Army Medical Command (MEDCOM)
    b. US Army Intelligence and Security Command (INSCOM)
    c. US Army Criminal Investigation Command (USACIDC)
    d. US Army Human Resources Command (HRC)
    e. US Army Corps of Engineers (USACE)
    f. US Army Military District of Washington (MDW)
    g. US Army Test and Evaluation Command (ATEC)
    h. US Military Academy (USMA)
    i. US Army Acquisition Support Center (USAASC)
    j. US Army Installation Management Command (IMCOM)
    k. US Army War College
    l. Arlington National Cemetery
    m. US Army Accessions Support Brigade

Armada (United States Navy):

Mantiene, entrena y equipa las fuerzas marítimas listas para el combate, capaces de ganar guerras, disuadir la agresión y mantener la libertad de los mares. Brinda una respuesta rápida a las crisis en todo el mundo e impide las mayores agresiones debido a la ubicación de portaaviones en puntos de acceso como el Lejano Oriente, Golfo Pérsico y Mar Mediterráneo.

La estructura de la Armada de los Estados Unidos consta de cuatro órganos principales: la Oficina del Secretario de la Marina, la Oficina del Jefe

de Operaciones Navales, las fuerzas operativas y el Cuerpo de Guardacostas (Department of the Navy).

Las fuerzas operativas son:

1. United States Fleet Forces Command
   a. Submarine Force US Atlantic Fleet
   b. Surface Forces Atlantic
   c. Naval Air Forces Atlantic
   d. Task Force 20 (TF20): opera en el océano Atlántico desde el Polo Norte hasta el Polo Sur. Proporciona entrenamiento de fuerza y ejercicios marítimos a la vez que apoya las misiones de servicio en operaciones combinadas en el mar.
   e. Military Sealift Command (MSC): portador de material marítimo.
   f. Navy Expeditionary Combat Command (NECC)

2. United States Pacific Fleet
   a. Submarine Forces Pacific
   b. Surface Force Pacific
   c. Naval Air Forces Pacific
   d. Third Fleet (desplegada en el Océano Pacífico Norte, Sur y Este junto con la Costa Oeste de los Estados Unidos).
   e. Seventh Fleet (desplegada en el Pacífico Occidental y el Océano Índico, extendiéndose hasta el Golfo Pérsico y abarcando gran parte de la costa este de África).
   f. Naval shore commands: Commander Naval Force Korea (CNFK), Commander Naval Forces Marianas (CNFM) and Commander Naval Forces Japan (CNFJ).

3. United States Naval Forces Central Command
   a. Fifth Fleet (su área de responsabilidad es Medio Oriente, incluyendo el Golfo Pérsico, el Mar Rojo, el Golfo de Omán y partes del Océano Índico).
   b. Combined Task Force 150

4. United States Naval Forces Southern Command
   a. Fourth Fleet (realiza actividades de interdicción marítima militar para contrarrestar el narcoterrorismo y actividades de cooperación en seguridad, así como asistencia humanitaria. Lo anterior en la misma jurisdicción del Comando Sur de los Estados Unidos).
   b. US Naval Forces Southern Command´s (USNAVSO)

5. United States Naval Forces Europe
    a. Sixth Fleet (desplegada en el Mar Mediterráneo y el Mar Negro, con sede en Nápoles, Italia). Esta Flota apoya las operaciones de la OTAN.

6. United States Fleet Cyber Command
    a. Tenth Fleet (operaciones en los dominios marítimos, ciberespacio y de la información. Tiene el control operacional de las fuerzas cibernéticas de la Marina, como un subcomponente del Comando Cibernético de los Estados Unidos).

7. United States Navy Reserve

8. United States Naval Special Warfare Command
    a. Actúa como el componente naval del Comando de Operaciones Especiales y proporciona visión, liderazgo, orientación doctrinal, recursos para operaciones especiales. Incluye 2.450 componentes de SEAL y 600 tripulantes de combate para Guerra Especial.

9. Operational Test and Evaluation Force

Como se menciona existen seis flotas numeradas activas y otras varias que actualmente no lo están. La primera flota (1F) está inactiva y pertenece a la flota del Pacífico, la segunda flota (2F) está inactiva y pertenece a la flota del Atlántico, la tercera flota (3F) está activa y pertenece a la Flota del Pacífico, la cuarta flota (4F) está activa y pertenece al Comando Sur de las Fuerzas Navales, la quinta flota (5F) está activa y pertenece al Comando Central de las Fuerzas Navales, la sexta flota (6F) está activa y pertenece a las Fuerzas Navales en Europa, la séptima flota (7F) está activa y pertenece a la Flota del Pacífico, la octava flota (8F) está inactiva y pertenece a la Flota del Atlántico, la novena flota (9F) está inactiva y pertenece a las Flotas Atlántico y Pacífico, la décima flota (10F) está activa y pertenece al Comando Cibernético, la décimo primera flota (11F) está inactiva y pertenece a las Flotas Atlántico y Pacífico, y por último, la flota décimo segunda (12F) está inactiva y pertenece a las Fuerzas Navales en Europa. (Ver figura 3).

Finalmente, existen los siguientes comandos que pertenecen directamente a la Oficina del Jefe de Operaciones Navales y proporciona apoyo a las fuerzas operativas en forma de: instalaciones para la reparación de maquinaria y electrónica, centros de comunicaciones, áreas de entrenamiento y simuladores, reparación de

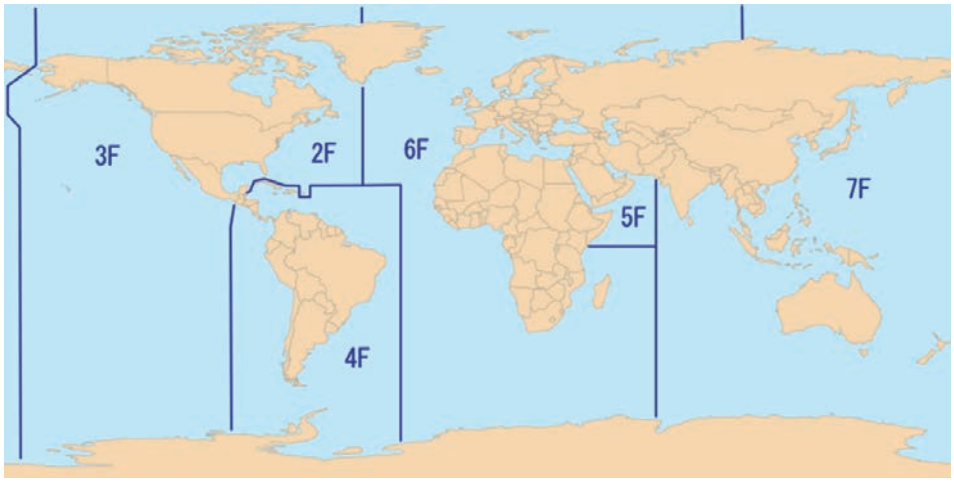


Figura 3: Áreas de responsabilidad de las Flotas activas de Estados Unidos
Fuente: Department of Navy

barcos y aeronaves, inteligencia y apoyo meteorológico, áreas de almacenamiento para piezas en reparación, combustibles y municiones; instalaciones médicas y dentales y bases aéreas. Estos son:

1. Naval Sea Systems Command
2. Naval Air Systems Command
3. Naval Facilities Engineering Command
4. Naval Supply Systems Command
5. Space and Naval Warfare Systems Command
6. Strategic Systems Programs
7. United States Naval Academy
8. Naval Education and Training Command
9. Naval Meteorology and Oceanography Command
10. Office of Naval Intelligence
11. Naval Strike and Air Warfare Center
12. Naval Security Group
13. Naval Legal Service Command
14. United States Naval Observatory
15. Naval Safety Center

Cuerpo de Marines (United States Marine Corps):

Es un componente del Departamento de Armada. El cuerpo de Marines de los ESTADOS UNIDOS mantiene fuerzas expedicionarias listas, unidades de aire-

tierra integradas y basadas en el mar para operaciones de contingencia y combate, y los medios para estabilizar o contener disturbios internacionales.

El Cuerpo de Marines cuenta con dos mandos principales: Marine Forces Pacific (cuartel general en Pearl Harbor, Hawái) y el Marine Forces Atlantic (base en Norfolk, Virginia). Para su despliegue cuenta con Marine Air-Ground Task Force (MAGFT) conformada por 3 Marine Expeditionary Force (MEF – división, ala aérea o cuerpo logístico) y 7 Marine Expeditionary Unit (MEU – batallones de infantería de marina reforzados y escuadrones compuestos).

Guardacostas (United States National Guard):

Brinda los servicios de seguridad marítima y legal, protección marina y ambiental y apoyo naval militar. Ofrece apoyo marítimo único y crítico, patrullando nuestras costas, realizando operaciones de rescate de emergencia, conteniendo y limpiando derrames de petróleo y evitando que millones de dólares en drogas ilegales inunden a las comunidades estadounidenses. El Cuerpo de Guardacostas está organizado de la siguiente manera (United States Coast Guard):

1. Área Atlántica
    a. Distrito 1 (norte de Nueva Jersey, Nueva York, Connecticut, Rhode Island, Massachusetts, New Hampshire, Vermont y Maine).
    b. Distrito 5 (desde Carolina del Sur hasta Nueva Jersey).
    c. Distrito 7 (área de 1.7 millones de millas cuadradas incluyendo Puerto Rico, Florida, Georgia, Carolina del Sur).
    d. Distrito 8 (26 estados incluidos Texas, Louisiana, Mississippi, Alabama y la península de Florida).
    e. Distrito 9 (responsable de las actividades de la Guardia Costera a lo largo de los cinco Grandes Lagos, la vía marítima de San Lorenzo y partes de los estados circundantes, incluyendo 6.700 millas de costa y 1.500 millas de la frontera internacional con Canadá).

2. Área Pacífica
    a. Distrito 11 (California, Nevada, Utah y Arizona).
    b. Distrito 13 (Washington, Oregon, Idaho y Montana).
    c. Distrito 14 (islas de Hawái, Guam, Samoa Americana y actividades en Saipan, Singapur y Japón).
    d. Distrito 17 (es responsable de la región marítima de Alaska que abarca más de 3.853.500 millas cuadradas y más de 47.300 millas de costa en Alaska y el Ártico).

3. Comando de Apoyo a la Misión (DCMS)
    a. Recursos Humanos
    b. Ingeniería y logística
    c. Tecnología e información
    d. Adquisiciones
    e. Director de Operaciones Logísticas
    f. Comando de preparación de Fuerza
    g. Academia de la Guardia Costera
    h. Integración de soportes de misión
    i. Política de Seguridad y Gestión
4. Comando de Operaciones (DCO)
    a. Política de respuesta
    b. Política de prevención
    c. Capacidad
    d. Cyber Command
    e. Centro de Comando Nacional
    f. Centro Global de Coordinación (MOTR)
    g. Dirección de Gestión de Recursos
    h. Dirección de Asuntos Internacionales y Política Exterior
5. Reportes Directos
    a. Asuntos públicos
    b. Recursos - Presupuesto
    c. Derechos civiles
    d. Asuntos jurídicos

Fuerza Aérea (United States Air Force):

Proporciona una capacidad aérea y espacial rápida, flexible y, cuando es necesario, letal, enviando fuerzas a cualquier parte del mundo en menos de 48 horas. Participa en misiones de evacuación de mantenimiento de paz, humanitarias y aeromédicas. Actualmente, su organización es la siguiente (US Air Force):

1. Cuartel General
2. Air Combat Command (ACC)
    a. Centro de Guerra (USAFWC)
    b. 1ª Fuerza Aérea
    c. 9ª Fuerza Aérea
    d. 12ª Fuerza Aérea

3. Air Education and Training Command (AETC)
    a. 2ª Fuerza Aérea
    b. 19ª Fuerza Aérea
    c. Servicio de Reclutamiento de la Fuerza Aérea
    d. Universidad del Aire
    e. Centro Médico Wilford Hall
4. Air Force Global Strike Command (AFGSC)
    a. 8ª Fuerza Aérea
    b. 20ª Fuerza Aérea
5. Air Force Materiel Command (AFMC)
    a. Centro de Sistemas Aeronáuticos
    b. Centro de Pruebas en Vuelo
    c. Centro de Soporte Global y Logística de la Fuerza Aérea
    d. Centro de Armas Nucleares de la Fuerza Aérea
    e. Laboratorio de Investigación
    f. Centro de Asistencia de Seguridad
    g. Centro de Armamento Aéreo
    h. Centro Arnold de Desarrollo e Ingeniería
    i. Centro de Sistemas Electrónicos
6. Air Force Reserve Command (AFRC)
    a. 4ª Fuerza Aérea
    b. 10ª Fuerza Aérea
    c. 22ª Fuerza Aérea
    d. Centro de Personal de la Reserva Aérea
7. Air Force Space Command (AFSPC)
    a. 14ª Fuerza Aérea
    b. 24ª Fuerza Aérea
    c. Centro Espacial de Sistemas y Misiles
    d. Centro de Innovación y Desarrollo Espacial
8. Air Force Special Operations Command (AFSOC)
    a. 23ª Fuerza Aérea
    b. Centro de Entrenamiento de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea de ESTADOS UNIDOS
9. Air Mobility Command (AMC)
    a. 18ª Fuerza Aérea
    b. Centro Expedicionario de la Fuerza Aérea

10. United States Air Forces in Europe (USAFE)
    a. 3ª Fuerza Aérea (Alemania)
    b. 17ª Fuerza Aérea (Alemania)
11. Pacific Air Forces (PACAF)
    a. 5ª Fuerza Aérea (Japón)
    b. 7ª Fuerza Aérea (Corea del Sur)
    c. 11 ª Fuerza Aérea (Alaska)
    d. 13 ª Fuerza Aérea (Hawái)

Guardia Nacional (United States National Guard):

Sus lazos personales con las comunidades locales son el complemento perfecto para el cumplimiento de misiones emergentes, sirven a la comunidad y al país, siendo una fuerza versátil, capaz de proporcionar apoyo en misiones de combate, emergencias domésticas, esfuerzos humanitarios, operaciones de seguridad nacional, entre otras, además de ser el apoyo militar durante la guerra (National Guard).

Esta Fuerza de Reserva está constituida por voluntarios y cada Estado de los ESTADOS UNIDOS tiene su propia Guardia Nacional, siendo el Gobernador su Comandante en Jefe y nombrando un *Adjutant General* quien será el máximo jefe de la Guardia en cada Estado.

Así mismo, las Fuerzas Militares de Estados Unidos están desplegadas a nivel mundial a través de los Comandos Unificados, seis comandantes tienes responsabilidades geográficas (USAFRICOM – USCENTCOM – USEUCOM – USNORTHCOM – USPACOM - USSOUTHCOM) y tres comandantes tienen responsabilidades mundiales (USSOCOM – USSTRATCOM - USTRANSCOM). El DoD ejerce su autoridad para desplegar tropas y poder militar con el asesoramiento del Jefe del Estado Mayor Conjunto, cargo que desempeña el General del Cuerpo de Marines, Joe Dunford desde octubre de 2015. Los Comandos Unificados tienen las siguientes misiones y responsabilidades geográficas:

Comando de los Estados Unidos en África (United States Africa Command - USAFRICOM) Sede: Kelley Barracks - Stuttgart, Alemania

Es responsable de las relaciones militares con las naciones africanas, la Unión Africana y las organizaciones africanas de seguridad regional. Protege y defiende los intereses de los Estados Unidos mediante el fortalecimiento de las capacidades de defensa de las naciones africanas y, en cooperación con los gobiernos africanos, lleva a cabo misiones miliares que aumentan la seguridad, disuadiendo y derrotando las amenazas trasnacionales.

Comando Central de los Estados Unidos (United States Central Command - USCENTCOM) Sede: Base Aérea MacDill, Florida

Es responsable de las operaciones en 20 países que se encuentran en el área central del globo: Afganistán, Bahrein, Egipto, Irán, Iraq, Jordania, Kazajstán, Kuwait, Kirguistán, Líbano, Omán, Pakistán, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tayikistán, Turkmenistán, Emiratos Árabes Unidos, Uzbekistán y Yemen. Utiliza alianzas nacionales e internacionales para desarrollar la cooperación entre las naciones, responder a crisis, vencer las amenazas y apoyar el desarrollo de la región, lo que contribuye a su estabilidad.

Comando de los Estados Unidos en Europa (United States European Command - USEUCOM) Sede: Patch Barracks – Stuttgart, Alemania

Trabaja con la OTAN y otras naciones asociadas para abordar las necesidades de seguridad y defensa de las naciones de Europa y partes de Medio Oriente y Eurasia. USEUCOM coordina con estas naciones para encontrar soluciones de cooperación tanto en tiempo de paz como de guerra, para planificar misiones de capacitación, proporcionar asistencia humanitaria y desarrollar estrategias para promover la paz y la estabilidad en la región.

Comando Norte de los Estados Unidos (United States Northern Command - USNORTHCOM) Sede: Base Aérea Peterson, Colorado

Opera en el área de responsabilidad que abarca los Estados Unidos continentales: Alaska, México, Canadá, partes del Caribe y aguas circundantes. NORTHCOM es principalmente responsable del apoyo civil y la seguridad nacional, también supervisa el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD). Tiene pocas fuerzas permanentes, sin embargo, el Secretario de Defensa o el Presidente le asignan algunas cuando sea necesario para la ejecución de sus misiones.

Comando del Pacífico de los Estados Unidos (United States Pacific Command - USPACOM) Sede: Campamento H. M. Smith – Hawái

Supervisa un área de responsabilidad que se extiende desde las aguas de la costa oeste de los Estados Unidos hasta la frontera occidental de la India y desde la Antártida hasta el Polo Norte, abarcando 36 naciones diferentes. USPACOM y sus socios trabajan para promover el desarrollo de la región mientras cooperan para mejorar la seguridad, disuadir la agresión, responder con fuerza cuando sea necesario y proporcionar asistencia humanitaria.

Comando Sur de los Estados Unidos (United States Southern Command – USSOUTHCOM) Sede: Miami, Florida

Supervisa un área de responsabilidad que abarca 31 naciones en América Latina al sur de México, América Central, América del Sur y el Mar Caribe. Trabaja para aumentar la seguridad de los Estados Unidos al comprometer a sus socios para mejorar las capacidades de mantenimiento de la paz de la región, promover los derechos humanos, disuadir las actividades ilegales asociadas con el tráfico ilícito y realizar ejercicios militares multinacionales diseñados para fortalecer las alianzas mientras desarrollan capacidades colectivas.

Estos Comandos Unificados con responsabilidades geográficas están compuestos por fuerzas de al menos dos Departamentos Militares y cumplen misiones amplias y continuas, principalmente, proporcionan un control efectivo sobre un área de responsabilidad que obedece al Plan de Comando Unificado (UCP), aprobado por el Presidente y que establece los principios básicos y orientaciones para los Comandantes Combatientes. Estos Comandos Unificados contribuyen efectivamente en el terrero a la materialización de la política exterior estadounidense, incrementando su liderazgo en los programas de asistencia y entrenamiento de ejército extranjeros (Withers, Isacson, Haugaard, Olson & Fyke, 2008).

Figura 4: Áreas de responsabilidad de los Comandos
Fuente: Department of Defense

Es preciso recordar que existen tres Comandos Unificados que tienen misiones estratégicas/funcionales a nivel mundial y brindan soporte a los Comandos Geográficos y a las Fuerzas en el territorio propio, los cuales son:

Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos (United States Special Operations Command - USSOCOM) Sede: Base Aérea MacDill, Florida

Es responsable de la planificación y realización de operaciones especiales. Ofrece acción directa en forma de ataques de corta duración y ofensivas a pequeña escala, reconocimiento especial, guerra no convencional, defensa interna extranjera, operaciones de asuntos civiles, contraterrorismo, operaciones psicológicas, operaciones de información, contra proliferación de armas de destrucción masiva, asistencia, operaciones de contrainsurgencia y cualquier actividad específica dirigida por el Presidente o el Secretario de Defensa.

Comando Estratégico de los Estados Unidos (United States Strategic Command - USSTRATCOM) Sede: Base Aérea Offutt, Nebraska

Tiene su sede en la Base de la Fuerza Aérea Offutt en Omaha, Nebraska. Lleva a cabo operaciones globales en asociación con otros Comandos Combatientes, servicios y agencias gubernamentales de los Estados Unidos para disuadir y detectar ataques estratégicos contra los Estados Unidos. El USSTRATCOM es responsable del mando de las capacidades nucleares de Estados Unidos, las operaciones espaciales, la vigilancia y el reconocimiento mundial, la inteligencia, las comunicaciones, las computadoras, la defensa antimisiles y el combate a las armas de destrucción en masa.

Comando de transporte de los Estados Unidos (United States Transportation Command - USTRANSCOM) Sede: Base Aérea Scott, Illinois

Proporciona al Departamento de Defensa un agregado de capacidades y activos de transporte. Junto con las asociaciones comerciales, USTRANSCOM permite una amplia gama de misiones conjuntas de movilidad.

Finalmente, se encuentran las Agencias de Defensa que están bajo la supervisión de la Oficina del Secretario de Defensa y son:

- Instituto de Investigación de Radiobiología de las Fuerzas Armadas (AFRRI)
- Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de la Defensa (DARPA)
- Agencia de Intendencia de Defensa (DeCA)
- Agencia de Contratos de Auditoría de la Defensa (DCAA)
- Agencia de Gestión de Contratos de la Defensa (DCMA)
- Servicio de Contabilidad y Finanzas de Defensa (DFAS)

- Agencia de Sistemas de la Información de Defensa (DISA)
- Agencia de Servicios Legales de Defensa
- Agencia de Logística de Defensa (DLA)
- Agencia de Cooperación en Seguridad de Defensa (DSCA) (anteriormente conocida como Agencia de Asistencia en Seguridad de Defensa)
- Servicio de Seguridad de Defensa (DSS) (anteriormente conocida como Servicio de Investigación de Defensa)
- Centro de Información Técnica de Defensa (DTIC)
- Agencias de Reducción de Amenazas de la Defensa (DTRA)
- Agencia de Defensa de Misiles (MDA)

Por otro lado, Estados Unidos cuenta con todo un sistema que orienta los servicios de inteligencia no solo para la seguridad y defensa del país. Existen diversas agencias de defensa que son miembros de la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos (United States Intelligence Community - IC) y operan bajo la jurisdicción del DoD, pero que simultáneamente actúan bajo lineamientos del Director de la Inteligencia Nacional, sirviendo como agencias de apoyo en combate, sin embargo, también asisten a los servicios responsables de la aplicación de la ley como la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency - CIA) y la Oficina Federal de Investigación (Federal Bureau of Investigation – FBI). Estas agencias son:

- Agencia de Inteligencia de la Defensa
- Agencia de Seguridad Nacional
- Agencia Nacional de Inteligencia – Geoespacial
- Oficina Nacional de Reconocimiento

5. Capacidades de seguridad y defensa para el desarrollo

Como se ha mencionado en el desarrollo del presente documento, es un objetivo de la actual Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), el fortalecimiento de las alianzas de Estados Unidos y la construcción de nuevas asociaciones, para ella se ha creado una estrategia interagencial que trabaja con el Departamento de Estado y otras partes interesadas para brindar apoyo, asistencia y cooperación internacional, a través de relaciones bilaterales, regionales y globales que produzcan resultados estratégicos y operacionales beneficiosos para Estados Unidos, a través de una amplia gama de programas y actividades que permitan la interoperabilidad y la

preparación, tanto en términos de capacidad, como en provisión de artículos y servicios de defensa, construcción de capacidad institucional, ejercicios y eventos de entrenamiento, intercambios militares, educación y formación en centros estadounidenses y la asociación para desarrollar capacidades tecnológicas clave (Chief Financial Officer, 2018, p. 9). Para lo anterior, Estados Unidos se concentra en tres elementos básicos:

- Mantener una base de respeto mutuo, responsabilidad, corresponsabilidad y prioridades.
- Expandir mecanismos consultivos regionales y todas aquellas herramientas de planificación colaborativa.
- Profundizar la interoperabilidad.

Se buscan alianzas y coaliciones, respaldadas por las redes de seguridad de nuevos socios en diferentes regiones de la siguiente manera (Department of Defense, 2018, p. 12):

- Ampliar las alianzas y asociaciones en la región Indo-Pacífica: busca crear una región libre y abierta, pero adicionalmente, que sea capaz de detener la agresión, mantener la estabilidad y garantizar el acceso libre a dominios comunes.
- Fortalecer la Alianza Transatlántica de la OTAN: como estrategia para detener a Rusia y el terrorismo. Al mismo tiempo, que reforzará el compromiso de los integrantes en la toma de decisiones, su capacidad de respuesta y la modernización de la alianza en el marco de una seguridad compartida.
- Fomentar coaliciones perdurables en Medio Oriente: el objetivo es negar la oportunidad de refugio a terroristas, así como el acceso de Estados Unidos a mercados de energía y rutas comerciales.
- Reforzar las ventajas en el Hemisferio Occidental: manteniendo su posición como líder interinstitucional. Estados Unidos profundizará sus relaciones con países de la región que aportan capacidades militares y comparten desafíos de seguridad regionales y globales.
- Apoyar las relaciones para abordar importantes amenazas terroristas en África: reforzando acuerdos bilaterales y asociaciones multilaterales con el objetivo de contener nuevas amenazas a los intereses de los Estados Unidos y contribuir a los desafíos de Europa y Medio Oriente (regímenes extremistas violentos, trata de personas, actividad criminal transnacional, comercio ilegal de armas, asistencia externa y limitación a la influencia de poderes no africanos).

Así mismo, existen programas muy puntuales desarrollados por los Comandos Específicos desplegados a nivel mundial. Por ejemplo, Colombia participa activamente con Estados Unidos en un programa de cooperación en seguridad regional conjunta a través del Comando Sur (SOUTHCOM). Esta iniciativa llamada USCAP, invita a varios países amigos centroamericanos y del Caribe a intercambiar experiencias para contrarrestar las amenazas transnacionales que perturban la estabilidad y seguridad de la región. Colombia aporta su amplia experiencia, sus conocimientos y lecciones aprendidas a los estados que lo requieren, para elevar su nivel de seguridad y defensa y Estados Unidos facilita los recursos técnicos y económicos para la ejecución de actividades. En este momento el programa se enfoca en cuatro áreas clave: narcotráfico, lucha contra el crimen organizado, fortalecimiento institucional y fomento de comunidades más seguras (Baires, 2017).

De igual forma, se crean iniciativas bilaterales como el Plan Colombia, establecido en el año 2000 entre el gobierno estadounidense de Bill Clinton y el gobierno colombiano de Andrés Pastrana, como una alianza estratégica para luchar contra el narcotráfico en busca de fortalecer la institucionalidad, recuperar la seguridad y consolidar el desarrollo social en el país. Durante más de 15 años fueron invertidos más de 141 mil millones (10 mil millones invertidos por Estados Unidos y 131 mil millones invertidos por Colombia) para el fortalecimiento de las capacidades del sector de defensa (inteligencia e investigación criminal), así como la creación de centros de entrenamiento y capacitación y el mejoramiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas de Colombia que permitieron el debilitamiento de las redes de narcotraficantes y de los grupos armados al margen de la ley (Presidencia de la Repúbica de Colombia). Más allá de la recuperación de la seguridad, el Plan Colombia buscó implementar estrategias de inversión social para apoyar la población vulnerable, estas se tomaron con medidas de desarrollo económico regional que permitieron que Colombia cambiara su posición en la región, por ejemplo, la sustitución de cultivos.

Es evidente que Estados Unidos construyó una estrategia de seguridad mundial, a través del fomento de alianzas y coaliciones que le permite compartir sus mismos ideales como sociedad libre y Estado de Derecho, sin embargo, lo más importante de estas iniciativas a nivel mundial, es el establecimiento de unas reglas de juego internacionales claras y comunes, de acuerdo a sus propias necesidades de seguridad y defensa que les permita actuar bajo el enfoque de apoyo o asistencia sin ser cuestionados por una intervención (Dufort, 2017).

6. El Proceso

6.1 Contexto sistema político del país (régimen político para entender cuál es el proceso de elaboración de política pública)

Estados Unidos cuenta con un sistema político3 de república presidencial federal constitucional4 compuesta por 50 estados y con una constitución que data de 1789. El gobierno estadounidense está diseñado conforme a la división tripartita de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, que es la base de su sistema de *checks and balances*. En cuanto a los estados, cada uno cuenta con una constitución propia, división de poderes y amplio margen de autonomía política y administrativa derivadas del federalismo que impera en el país. El sistema político de Estados Unidos ha conocido una estabilidad casi permanente a lo largo de su historia (Universidad Nacional Autónoma de México).

El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente, electo cada cuatro años, dentro de sus funciones se incluyen las de jefe de Estado y de Gobierno, su elección se realiza de forma indirecta, mediante la selección, por parte de los ciudadanos, de 538 electores, quienes son los encargados de designarlo. Puede ser reelegido en un único periodo. Dentro de sus facultades, el presidente funge como comandante de las Fuerzas Militares, así como conductor principal de la política exterior, tiene la libertad para proponer a todos los integrantes de su gabinete, nombrar y remover a los titulares de los distintos departamentos y agencias gubernamentales, tiene facultad de iniciativa (proponer proyectos de ley para su aprobación en el Congreso) así como el derecho de vetar las leyes que apruebe el legislativo, entre otras funciones (Universidad Nacional Autónoma de México).

Estados Unidos cuenta con un Poder Legislativo bicameral, compuesto por el Senado (Cámara Alta) y por la Cámara de Representantes (Cámara Baja). El Senado está integrado por 100 miembros electos por estados de la Federación, para un mandato de seis años (pueden ser reelectos de forma ilimitada). Cada estado elige dos representantes al Senado, sin tomar en cuenta el tamaño de su territorio o el número de habitantes. Por su parte, la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros, electos mediante sufragio universal, para lo que el país se divide en igual número de distritos electorales conforme a un criterio poblacional, su periodo es de dos años y pueden ser reelegidos de forma ilimitada (Universidad Nacional Autónoma de México).

Dado el sistema electoral estadounidense, de mayoría simple y el carácter descentralizado de sus dos partidos políticos, es común que los representantes y

senadores gocen de un amplio margen de independencia en el ejercicio de su voto en la aprobación de leyes. Así, contrario de lo que sucede en otros países que utilizan este sistema, la disciplina de partido de los legisladores estadounidenses es más laxa (Universidad Nacional Autónoma de México).

Por su parte el Poder Judicial Federal de Estados Unidos está compuesto por la Suprema Corte de Justicia y por diversas cortes subsidiarias. La Corte Suprema de Justicia se integra por nueve ministros electos de forma vitalicia a propuesta del titular del Ejecutivo y con la aprobación por mayoría calificada de dos terceras partes del Senado. En el territorio estadounidense existen 12 circuitos federales, en cada uno de los cuales existe una Corte de Apelación para casos relacionados con leyes federales, delitos cometidos en dos o más estados, así como casos civiles y mercantiles que involucren leyes o ciudadanos de distintos estados. Además, existen 94 Cortes Federales de Distrito, que son los tribunales de primera instancia en relación con los litigios federales. Por su parte, los estados cuentan con cortes supremas, así como con distintos tribunales que manejan la mayoría de los litigios civiles y penales. Cada estado cuenta con legislación propia, así como con su grupo de abogados que certifica a los litigantes que pueden ejercer en la jurisdicción correspondiente (Universidad Nacional Autónoma de México).

Todo este sistema político recibe unas demandas por análisis de política que con el pasar del tiempo aumentan, no solo por el conocimiento especializado de algunos gremios y asociaciones, sino por la gestión de la complejidad del sector público (Weimer, 2015). El proceso federal de creación de regulaciones es la base del contenido sustantivo de las políticas públicas en Estados Unidos; también, se debe prestar especial atención cuando el país se encuentra polarizado permitiendo cuestionar cifras, presupuestos y estadísticas de un lado y otro.

En los temas de defensa y como fue explicado al inicio de este documento, las políticas de seguridad y defensa con producto del gobierno de turno, con una perspectiva a plazo medio (son revisadas cada uno o dos años) debido al entorno tan complejo en el que se formula y que puede cambiar con gran facilidad, agregado a esto debe tener unos recursos planeados para su correcta ejecución y debe ser alineada estratégicamente con la política exterior (compromisos bilaterales y multilaterales). Tal vez, la Estrategia Nacional de Seguridad (NSS) es un documento que no recibe la participación de actores externos, siendo formulada por actores estatales (principalmente el Departamento de Defensa y los asesores sobre el tema con que cuente el presidente), sin embargo, se formula bajo las preocupaciones de otros actores como el Legislativo, ONG´s, académicos, think tanks, aliados internacionales, entre otros.

6.2 Análisis histórico de la evolución de la estrategia y/o política de seguridad nacional o libro blanco del país

La Ley de Reorganización de Defensa (Goldwater-Nichols, 1986) estableció la presentación por parte del presidente de un informe anual sobre la Estrategia de Seguridad Nacional (99° Congreso de los Estados Unidos, 1986), con el objetivo de dar coherencia a las orientaciones presupuestales, a los intereses y conceptos presentados al Congreso, dándole fundamento para apoyar su estrategia; pareciera que la formulación de dicha estrategia fuera un proceso racional y sistémico, sin embargo, la formulación de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) requiere de un proceso político intenso, que resulta luego de una negociación prolongada entre la rama ejecutiva y la rama legislativa. Dicha estrategia establece los intereses, metas y objetivos mundiales de Estados Unidos que son vitales para su seguridad, así mimo, refleja la política exterior, los compromisos mundiales y las capacidades de defensa necesarias para disuadir la agresión, propone el uso del poder político, económico y militar a largo plazo para proteger y promover dichos objetivos y plantea la adecuación o transformación de algunas capacidades del país para apoyar su implementación.

La primera Estrategia presentada luego de promulgada la ley fue la del gobierno de Ronald Reagan en 1988, dicho documento fue preparado en un tiempo limitado que reflejó una estrategia limitada orientada al uso del poder militar para contener la amenaza que representaba la Unión Soviética, así mismo, generó más de 250 Directivas de Seguridad Nacional Clasificadas (NSDD), lo que representaba un conjunto de sub estrategias que no fueron eficaces como herramienta para lograr el respaldo presupuestal del Congreso ni el cumplimiento total de los objetivo de seguridad nacional (Snider, 1995, p. 12).

La segunda Estrategia fue presentada por el gobierno de George H.W. Bush en 1991 y diseñada con un enfoque de cambio global que incluía una detallada revisión interagencial. El cambio en el sistema internacional, marcado por Europa y Medio Oriente sirvió para que los tomadores de decisiones priorizaran la construcción de alianzas y coaliciones militares, algunas reglas sobre el armamento convencional y la disolución final del pacto de Varsovia. Desde esta estrategia se amplió el concepto netamente militar de la seguridad nacional y surgieron los nuevos términos de referencia para la disuasión nuclear. Políticamente, George H.W. Bush pretendió girar la brújula en el control de armas de este/oeste a norte/sur para ampliar su discusión más amplia sobre su proliferación. Y finalmente, este documento logró incluir el bienestar económico en la seguridad nacional, incluso

programas más específicos como mejora de la competitividad, combate contra el comercio ilegal, déficit presupuestal, entre otros (Snider, 1995, p. 14).

Durante el segundo mandato de George H.W. Bush, se presentó en el año 1993 la tercera Estrategia. Sin embargo, este documento más que señalar el camino a futuro, fue un documento para documentar los logros del pasado. Esta estrategia se enfatizó en la transición constante y deliberada de una contención a un compromiso colectivo. En esta estrategia se estipuló el principio de paz democrática y la necesidad del liderazgo estadounidense para alcanzarlo en un mundo de interdependencias crecientes (Snider, 1995, p. 15).

En 1996 es publicada la cuarta Estrategia durante el gobierno de Bill Clinton con un aporte significativo a la organización de la Seguridad Nacional en el país y una gran base interinstitucional. Las operaciones militares, las cuestiones de seguridad económica, la influencia en el sistema económico internacional, las cuestiones de política exterior se convirtieron en los ejes de una gran estrategia, alcanzando un impacto en el extranjero con notables éxitos como el acuerdo GATT, el TLCAN, la desnuclearización de Rusia y Ucrania, las garantías de seguridad en Europa Central (Partners for Peace en la OTAN), un aparente acuerdo con Corea del Norte sobre la producción de plutonio; esta estrategia fue la primera en incorporar la seguridad estadounidense como la protección de su gente, su territorio y su forma de vida. Sus objetivos de seguridad se centraron en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y defensa, la promoción de la prosperidad en el hogar y el fomento de la democracia (objetivos similares a los expuestos por Donald Trump en la Estrategia de Seguridad Nacional presentada en 2017) (Snider, 1995, p. 19).

Durante el periodo 2000 y 2001, bajo el mismo gobierno de Bill Clinton, fueron publicadas dos Estrategias respectivamente. La primera estrategia establecida en 1999 pero publicada en el año 2000, se centró en cuestiones internas, preservando y mejorando la disposición de las fuerzas militares mientras se perseguía la modernización a largo plazo y se buscaba mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres uniformados. Para ese año fue incrementado el presupuesto de defensa, logrando un aumento en el salario militar y beneficios en los procesos de jubilación; igualmente la asignación presupuestal permitió una mayor preparación y modernización de otros requisitos de defensa de alta prioridad (The White House, 1999). Por su parte, los elementos clave de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2001, se resumieron en adaptar las alianzas de Estados Unidos, fomentar la reorientación de otros Estados, incluidos los antiguos adversarios, fomentar la democratización, la apertura de los mercados, el libre comercio y el desarrollo sostenible, la prevención del conflicto, contrarrestar posibles agresores regionales, enfrentar

nuevas amenazas y dirigir operaciones internacionales de paz y estabilidad. Estos elementos son bloques de construcción dentro de una arquitectura estratégica que describe una política exterior para una era global. En esta estrategia se resumen dos principios: proteger los intereses y promover los valores (The White House, 2000) (Carrascal Jácome, Cortes Nieto & Fernandez-Osorio, 2018).

Luego aparece la Estrategia de Seguridad Nacional, emitida por el primer gobierno George W. Bush, lanzada en medio de la controversia sobre la doctrina de guerra preventiva. Esta estrategia se formula como respuesta a la lucha contra el terrorismo e incorpora el concepto de preeminencia militar. Enfatiza en la ayuda externa, la cual sustancia a los países que se adhieren al modelo de democracia occidental. La doctrina Bush surge en el contexto de pasar de la vieja doctrina de disuasión de la Guerra Fría a un intento proactivo de ajustar la política a las realidades de la amenaza (desde actores estatales como un estado nación Irak o Irán, como actores no estatales Al Qaeda) (The White House, 2002).

Para el año 2006, el mismo gobierno, lanza un documento que se enfatiza en buscar y apoyar movimientos e instituciones democráticas en cada nación y cultura, con el objetivo final de terminar con la tiranía en el mundo, buscando crear un orbe de estados democráticos y bien gobernados que puedan satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y comportarse de manera responsable en el sistema internacional. Esta es la mejor manera de proporcionar seguridad duradera para el pueblo estadounidense. Se centró en los regímenes totalitarios que basados en la perversión de la religión han violado los derechos humanos de sus poblaciones. Tenía varias tareas, entre ellas: defender las aspiraciones de la dignidad humana, fortalecer las alianzas para derrotar el terrorismo global, desactivar conflictos regionales, evitar amenazas con armas de destrucción masiva (ADM), iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través de mercados libres, expandir el círculo de desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia, desarrollar agendas para la acción cooperativa y aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos de la globalización (The White House, 2006).

En el año 2010, se publica la Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Barack Obama, la primera de su mandato. Este documento buscaba renovar el liderazgo de la nación, mediante la construcción y el cultivo de las fuentes de fuerza e influencia. Los intereses estadounidenses estipulados en esta estrategia fueron: la seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos, aliados y socios; una economía fuerte, innovadora y en crecimiento; un sistema económico internacional abierto que promueva las oportunidades y la prosperidad; respeto de los valores universales y el liderazgo que promueva la paz, la seguridad y la cooperación a desafíos globales.

Esta estrategia es fundamental para entender la transición de Estados Unidos en la guerra de Irak, Afganistán, Al Qaeda y el terrorismo, mientras promovió la recuperación económica después de una recesión catastrófica (The White House, 2010).

Finalmente, en el año 2015, durante el segundo mandato de Barack Obama, es lanzada la Estrategia de Seguridad Nacional que incorporó una variedad de amenazas no convencionales, diversificando la agenda de seguridad global y reafirmando el liderazgo de Estados Unidos. Los principales riesgos a los intereses fueron: ataques catastróficos en territorio de Estados Unidos o infraestructura crítica, amenazas o ataques contra ciudadanos de Estados Unidos y aliados en el exterior, crisis económica mundial o desaceleración generalizada de la economía, proliferación y uso de armas de destrucción masiva, epidemias graves de enfermedades infecciosas, cambio climático, interrupciones del mercado de energía, consecuencias significativas de seguridad asociadas con estados débiles o fallidos (incluidas las atrocidades masivas, el derrame regional y el crimen organizado transnacional), entre otras (The White House, 2015).

Actualmente, Estados Unidos cuenta con la Estrategia de Seguridad Nacional formulada por el Presidente Donald Trump y lanzada en el mes de diciembre de 2017, de la cual hemos hablado a lo largo de este documento; esta nueva orientación determina a China y Rusia como poderes revisionistas mientras elimina al cambio climático como amenaza nacional. Este documento revela una administración con conflictos entre los impulsos aislacionistas y proteccionistas del Presidente y las creencias internacionalistas más tradicionales de sus antecesores (Obama y Bush).

6.3 Protagonistas y procesos claves en la elaboración de los documentos

La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos lanzada por el Presidente Trump es el resultado de un trabajo intelectual principalmente de dos asesores: el asesor de Seguridad Nacional, el Teniente General HR McMaster y un miembro del Consejo de Seguridad Nacional, Nadia Schadlow (Benedicto, 2018, p. 3). Se debe recordar que las estrategias se redactan y se aprueban en el Consejo de Seguridad Nacional, su requerimiento no solo es por parte del Congreso, sino por varios actores de la sociedad civil como los think tanks, exfuncionarios del gobierno, profesionales asociados, los intelectuales, grupos de interés, entre otros. La formulación de la estrategia sigue una de las máximas más conocida de la comunidad política: "if we can agree on what we want, let's not try to agree on why we want it" (Snider, 1995, p. 8).

Adicional a lo anterior, la Estrategia de Seguridad Nacional requiere de una construcción interagencial que represente las diferentes capacidades del poder nacional, tener acceso a la formulación de este documento, permite ingresar directamente a la agenda del Presidente.

Por otro lado, no se debe desconocer que la Estrategia busca comunicar la visión del Presidente al Congreso y así legitimar y fundamentar los recursos solicitados para la seguridad y defensa del Estado, pero esto no implica un debate sistemático, sino por el contrario, es el punto de partida para el consenso y entendimiento común a futuro. Es fundamental formular dicha estrategia en un lenguaje fácil y comprensible para lograr influir en la opinión del público sobre temas como la guerra, modernización estratégica, defensa, políticas regionales, entre otras. También, la Estrategia debe proponerse de acuerdo al contexto político interno e internacional, pues no debe olvidarse que este documento se constituye como una herramienta de transparencia internacional.

Así mismo, existe el proceso de planificación, programación, presupuesto y ejecución (PPBE), el cual se configura como uno de los tres procesos que conforman el Sistema de Adquisiciones de Defensa. Este se concentra en la gestión financiera y la asignación de recursos para los programas actuales y futuros establecidos por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. El proceso de PPBE consta de cuatro fases distintas, pero superpuestas:

- Planificación: es la definición y el examen de estrategias alternativas, el análisis de condiciones y tendencias cambiantes, amenazas, tecnología y evaluaciones económicas junto con esfuerzos para comprender, tanto el cambio como las implicaciones a largo plazo de las elecciones actuales.
- Programación: define y analiza estructuras de fuerzas alternativas, sistemas de armas y de apoyo junto con sus implicaciones de recursos de varios años y la evaluación de diversas opciones de compensación.
- Presupuestación: incluye la formulación, justificación, ejecución y control del presupuesto. El objetivo principal es estudiar los primeros dos años del presupuesto de un programa para garantizar un uso eficiente de los recursos.
- Ejecución: es la aplicación en el mundo real del proceso de Planificación, Programación, Presupuestación y Ejecución.

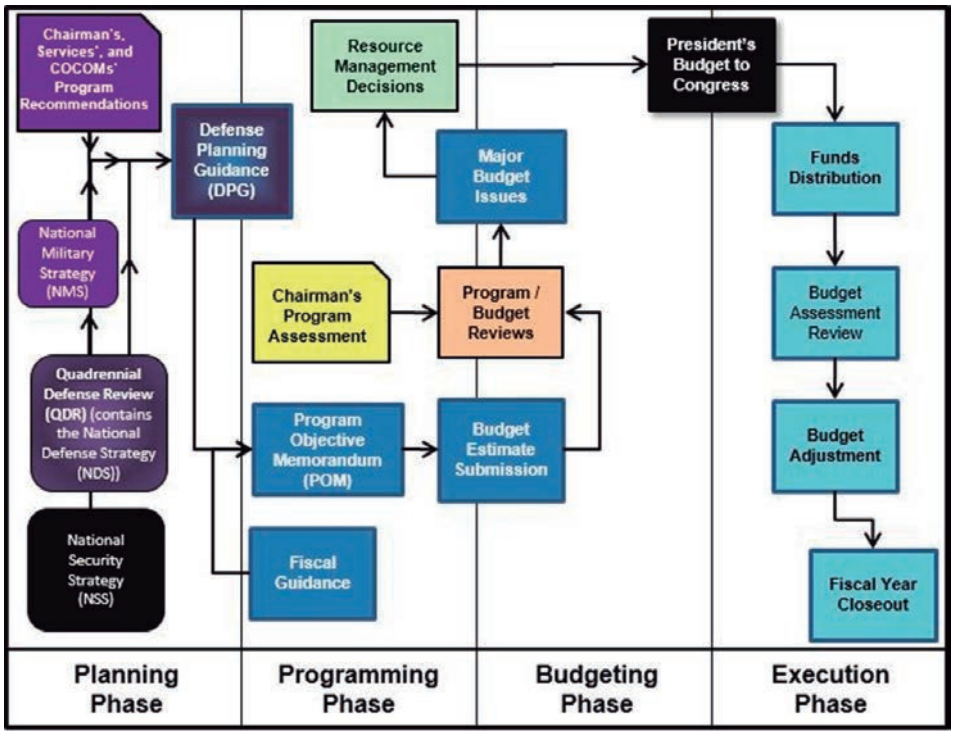


Figura 5: Descripción general del proceso de programación, presupuestación y ejecución (PPBE)
Fuente: Defense Acquisitions Made Easy, 2016

Conclusiones

A través de los documentos analizados en el presente trabajo, es evidente observar que Estados Unidos cuenta con una cultura y pensamiento estratégicos en sus líderes políticos y tomadores de decisiones, formados con unos determinantes geopolíticos y geoestratégicos claros que les permiten relacionar el poder militar con el mantenimiento del liderazgo mundial e incorporar al concepto de Seguridad Nacional, todos los sectores del gobierno y campos del poder.

Durante la revisión de las Estrategias de Estados Unidos, es común encontrar una perspectiva integradora en la que todos los instrumentos disponibles, ya sean del Estado, del sector privado o de la comunidad civil, han de ser usados en cooperación con socios y aliados para garantizar un escenario caracterizado por la incertidumbre y la complejidad.

Igualmente, se hace evidente el papel que tienen las Fuerzas Militares en la elaboración de dicha Estrategia, que recordemos, da la orientación para la formula-

ción de otros documentos en diferentes niveles (Estrategia de Defensa, presupuesto de defensa, entre otros). A través del poder militar, Estados Unidos ha mantenido su liderazgo en varias cuestiones mundiales y presencia en casi todo el mundo, a través de sus capacidades y redes de aliados y socios. Unas Fuerzas Militares entrenadas, capacitadas, modernas y más letales le permitirán enfrentar amenazas y riesgos más heterogéneos, interdependientes, trasnacionales y dinámicos, por lo que se requieren respuestas de anticipación, prevención y resiliencia ante la imprevisibilidad de las mismas. Además, cabe resaltar que las Fuerzas Militares han liderado los procesos de industrialización y han generado una base de innovación, a través de ciencia y tecnología, que posicionan al país como pionero en muchos programas no solo militares (de armas) sino médicos, de infraestructura, sostenibilidad ambiental, entre otros (Chavarro Miranda, Grautoff Laverde & Riaño Cruz, 2017; Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018).

Es fundamental considerar la inseguridad económica como una amenaza a la seguridad nacional. Para ello, la última Estrategia de Estados Unidos fue formulada bajo la premisa "America Fisrt" con algunas medidas proteccionistas y aislacionistas, que pretenden recuperar la economía nacional.

En definitiva, es la Estrategia de Seguridad Nacional una gran táctica que conjuga la seguridad y defensa con la política exterior del país e incorpora la visión a futuro del poder nacional en un campo internacional.

Referencias

99° Congreso de los Estados Unidos. (1986). *Ley Goldwater-Nichols.* Recuperado el 3 de Abril de 2018 de http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDReordAct1986.pdf

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

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

Baires , L. (2 de Marzo de 2017). *USCAP, estrategia regional contra amenazas transnacionales.* Recuperado el 29 de Marzo de 20018 de Diálogo Revista Militar Digital https://dialogo-americas.com/es/articles/uscap-regional-strategy-against-transnational-threats

BBC Mundo. (16 de Marzo de 2017). *8 gráficos que comparan el poderío militar de Estados Unidos y China*. Recuperado el 30 de Marzo de 2018 de Noticias Internacionales http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39274331#orb-banner

Benedicto , M. (26 de Enero de 2018). *Trump y su estrategia de Seguridad Nacional: una "contradictio in terminis".* Recuperado el 20 de Febrero de 2018 de Documento Opinión - Instituto Español de

Estudios Estratégicos http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO09-2018_Trump_y_ESN_Miguel_Angel_Benedicto.pdf

Blakeley, K. (3 de Agosto de 2017). *Overview of the FY 2018 Defense Budget Request.* Recuperado el 28 de Marzo de 2018 de Center for Strategic and Budgetary Assesments - CBSA http://csbaonline.org/reports/overview-of-the-fy-2018-defense-budget-request

Borda, S. (Julio de 2013). *Estados Unidos o el último Estado hegemónico. El poder en la era del ascenso y la consolidación del resto del mundo.* Recuperado el 5 de Enero de 2018 de Nueva Sociedad: Democracia y política en América Latina: http://nuso.org/media/articles/downloads/1_3953.pdf

Campins Rahan, M. (2004). El significado de la seguridad nacional en Estados Unidos. *Boletín de Información - Ministerio de Defensa* (283). Recuperado el 5 de Enero de 2018 de Dialnet - Universidad de la Rioja : https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4580036.pdf

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

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

Chief Financial Officer (2018). *Defense Budget Overview fiscal year 2019.* Recuperado el 27 de Marzo de 2018 de http://dcmo.defense.gov/Publications/AnnualPerformancePlanandPerformanceReport.aspx.

Department of Defense (2018). *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America.* Recuperado el 21 de Febrero de 2018 de Documents https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf

Department of State (26 de Julio de 1947). *National Security Act.* Recuperado el 02 de Marzo de 2018 de National Archives Catalog site https://catalog.archives.gov/id/299856

Department of the Navy (s.f.). *Command Directory*. Recuperado el 29 de Marzo de 2018 de About.

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

Fernandez-Osorio, 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

Font, T. & Ortega, P. (2012). Seguridad Nacional, Seguridad multidimensional, Seguridad Humana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (119), 161 - 172. Recuperado de http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T._Font_y_P._Ortega.pdf

Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE (Julio de 2010). *Documento de análisis No.06/2010.* Recuperado de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_06-2010_NSS_2010_ASPECTOS_DESTACADOS_DE_SU_EVOLUCION.pdf

Instituto Español de Estudios Estratégicos (2017). *Panorama Estratégico 2017.* España: Ministerio de Defensa . Recuperado el 26 de Marzo de 2018 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2017.pdf

Joint Chiefs of Staff (2017). *Doctrine for the Armed Forces of the United States.* Recuperado el 19 de Febrero de 2018 de http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf?ver=2017-12-23-160207-587

Laborie, M. (01 de Febrero de 2018). "America First" ¿un modelo válido de seguridad nacional para los Estados Unidos? *Documento de Opinión - Instituto Español de Estudios Estratégicos* (10/2018), 1-15. Recuperado el 19 de Febrero de 2018 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO10-2018_Estrategia_US_MarioLaborie.pdf

Montero Moncada, L. (2006). Política exterior de Seguridad Estadounidense en la post-Guerra Fría y el Mundo Post 11 de Septiembre. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, *1*(2 (julio-diciembre)), 105 - 120.

Naciones Unidas (2004). *Oficina contra la Droga y el Delito.* Recuperado el 5 de Enero de 2018 de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos: https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf

Naím, M. (2003). Las cinco guerras de la globalización. *Foreign Policy, Diciembre - Enero*, 33 - 41.

National Guard (s.f.). *About the Guard*. Recuperado el 29 de Marzo de 2018 de National Guard: http://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/

National Security Strategy Archive (4 de Enero de 2018). *NSS Reports* . Obtenido de http://nssarchive.us/

Organización de los Estados Americanos (23 de Octubre de 2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad.* Recuperado el 5 de Enero de 2018 de Declaración sobre Seguridad en las Américas https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

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

Presidencia de la República de Colombia (s.f.). *15 años del Plan Colombia*. Recuperado el 25 de Marzo de 2017 de Especiales http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/plan-colombia.html#nueva-colombia

Snider, D. (1995). *La Estrategia Nacional de Seguridad: documentando la visión estratégica.* Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de los Estados Unidos. Recuperado el 3 de Abril de 2018 de http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf&xid=25657,15700021,15700124,15700149,15700168,15700186,157

Stein, A. (2009). El concepto de Seguridad multidimensional. *Bien común, 15*(176 - 177), 31 - 37 .

The Secretary of the Navy (2018). *Strategic Documents.* Recuperado el 20 de Febrero de 2018 de Department of the Navy site http://www.navy.mil/strategic/SECNAV-Spencer-DoN-Vision-2017.pdf

The White House (1999). *A National Security Strategy for a new century.* Recuperado el 29 de Marzo de 2018 falta el link

The White House (2000). *A National Security Strategy for a Global Age.* Recuperado el 29 de Marzo de 2018 falta el link

The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America.* Recuperado el 29 de Marzo de 2018

The White House (2006). *The National Security Strategy.* Recuperado el 29 de Marzo de 2018

The White House. (2010). *National Security Strategy.* Recuperado el 29 de Marzo de 2018

The White House (2015). *National Security Strategy.* Recuperado el 29 de Marzo de 2018

The White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America.* Recuperado el 26 de Marzo de 2018

U.S. Army (2018). *Organization*. Recuperado el 20 de Febrero de 2018 de U.S. Army site https://www.army.mil/info/organization/

United States Coast Guard (s.f.). *Organization*. Recuperado el 29 de Marzo de 2018,de United States Coast Guard https://www.uscg.mil/Units/Organization/

Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Sistema Político de Estados Unidos.* Recuperado el 31 de Marzo de 2018 de Archivos Jurídicos https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/525/4.pdf

US Air Force (s.f.). *About Us*. Recuperado el 29 de Marzo de 2018 de U.S. Air Force http://www.af.mil/About-Us/

Weimer, D. (Abril/Junio de 2015). La evolución del análisis de políticas en Estados Unidos: cuatro fuentes de demanda. *Foro Internacional, 55*(2), 540 - 574. Recuperado el 29 de Marzo de 2018 de http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v55n2/0185-013X-fi-55-02-00540.pdf

Withers, G., Isacson, A., Haugaard, L., Olson, J. & Fyke, J. (Fe de 2008). *Latin America Working Group Education Fund.* Recuperado el 19 de Febrero de 2018 de Documents http://www.lawg.org/storage/documents/ready%20aim%20espanol.pdf

Esta página queda intencionalmente en blanco.

FRANCIA Y EL LIBRO BLANCO DE 2013: ENTRE CONTINUIDAD Y NUEVOS DESAFÍOS[1]

11

Lisa Gabrielle Muñoz
Fabián Cristancho Rodríguez
William Medina Díaz

1. Introducción: "Francia, una potencia europea con influencia global"[2]

La promulgación de la Ley de seguridad interior y lucha antiterrorista, del 30 de octubre del 2017, como continuidad al estado de emergencia en el cual Francia vivía desde noviembre del 2015, ilustra la voluntad del Estado francés por dotarse de herramientas para defenderse contra la amenaza terrorista y fortalecer su seguridad interior. A pesar de que esta ley fue la iniciativa del gobierno actual, del presidente Emmanuel Macron, se enmarca en la continuidad del último "Libro blanco de seguridad y defensa nacionales" publicado en el 2013 bajo la presidencia de François Hollande, objeto de análisis del presente capítulo.

La estrategia de seguridad y defensa nacional francesa se desarrolla en un escenario cambiante, determinado por el fenómeno de la globalización, el impacto de las amenazas tradicionales y los nuevos peligros emergentes del sistema globalizado en los escenarios local, nacional, regional e internacional.

Así como la globalización ha tenido efectos positivos y ha permitido la interconexión de la sociedad mundial y el intercambio de ideas, cultura y mercados, ha determinado el proceso de transformación de las amenazas a la seguridad nacional e internacional, y les ha brindado la capacidad de permear las fronteras debido a su

---

1 Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulado: "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.

2 La traducción de los extractos del "Livre blanc sur la défense et sécurité nationale" (Défense et la Sécurité Nationale, s. f.), así como de los demás textos citados corresponden al autor de este capítulo.

carácter *intangible* para los mecanismos de defensa nacional. De esta forma, ningún Estado es inmune a los efectos e impactos de la globalización, por esta razón, los Estados desarrollan políticas y estrategias para garantizar su seguridad y defensa nacionales (Dufort, 2017; Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018).

Francia (figura 1) es uno de los actores más dinámicos e influyentes en el sistema internacional, es parte de los principales organismos intergubernamentales de impacto político, económico y militar a nivel regional y global. Ha adquirido un protagonismo particular y ha asumido con responsabilidad sus compromisos políticos, económicos, militares y humanitarios. Está ubicada en Europa occidental y limita con Andorra, Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, Mónaco, España y Suiza. Posee una extensión territorial continental de 551.500 kilómetros cuadrados y territorios de ultramar como Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y Reunión, entre otros. Su población a julio de 2017 alcanzaba los 67.106.161 habitantes. Su gobierno se rige por un régimen semipresidencial (Central Intelligence Agency, 2018).

Figura 1. República de Francia.
Fuente: Central Intelligence Agency. The World Factbook (2018).

A lo largo de la historia, la soberanía y seguridad francesas se han visto amenazadas por cuenta de su ubicación geográfica estratégica, que se caracteriza por su cercanía a tres mares (Atlántico, Mediterráneo y el mar del Norte), ser el paso de

la gran mayoría de las rutas áreas entre Europa, América, África y Oriente Medio, y su presencia en áreas estratégicas alrededor del globo, debido a sus posesiones de ultramar (figura 2). Lo que conforma la segunda zona económica exclusiva (zee) más grande del mundo, con un área de 11 millones de km^2 (The French White Paper on Defense and National Security, 2008).

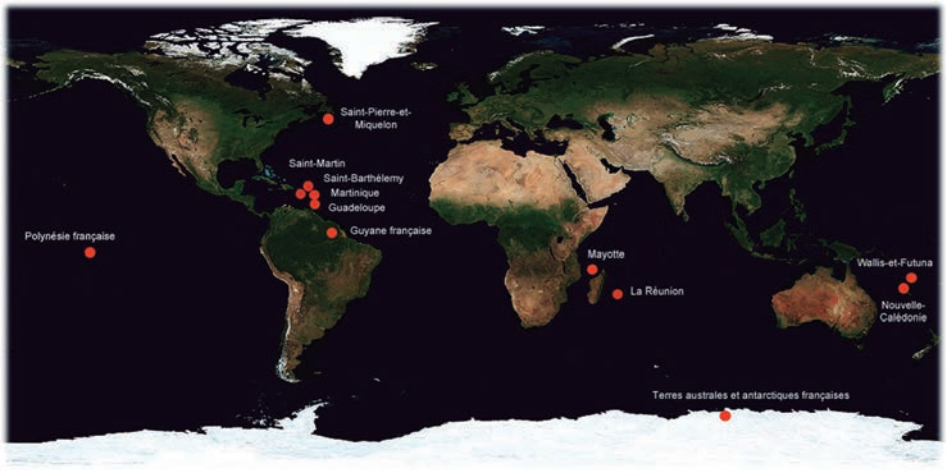


Figura 2. Territorios de Ultramar República de Francia.
Fuente: Répartition des territoires d'Outre-mer (Muséum National d'Histoire Naturelle, s. f.)

Debido a la participación del Estado francés en importantes procesos históricos, económicos, culturales y políticos a nivel regional e internacional, se ha convertido en uno de los actores protagónicos del sistema internacional. Francia es una de las grandes potencias mundiales y ha participado destacadamente en diferentes escenarios políticos y económicos, lo que le ha convertido en miembro activo de las principales organizaciones y grupos intergubernamentales en el sistema internacional, como lo es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la Organización del Tratado del Atlántico Norte (otan); la Unión Europea; el G-7 y el G-8; la Agencia Internacional de Energía Atómica (oiea); Interpol; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde); la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (opcw); la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (osce) y el Club de París, entre otros.

Como consecuencia de este protagonismo, su estatus y las dinámicas del sistema internacional, Francia se ha visto en la obligación de diseñar estrategias y políticas, a lo largo de su historia, con el fin de garantizar su seguridad, supervivencia y soberanía nacional frente a diversos desafíos cada vez más imprevisibles. Uno de los principales objetivos geopolíticos de Francia está direccionado a la cons-

tante búsqueda del liderazgo regional, mediante la unificación y consolidación de la Unión Europea, para limitar de esta forma el dominio anglosajón y la intervención en los asuntos europeos.

Además, ha gestionado un liderazgo predominante en el interior de la organización y ha fortalecido su participación en organismos multilaterales de seguridad colectiva, como la otan, lo que ha incrementado su peso político en Europa (Brzezisnski, 1998), que no es otra cosa que el complemento a la evolución estratégica y la adaptación de Francia a los cambios generados en el escenario de la seguridad internacional. De esta forma, si Francia busca mantenerse como potencia, así como ampliar y fortalecer su influencia política, deberá tomar ventaja de la coyuntura europea, pues, con el Brexit, se ha convertido en el único miembro de la Unión Europea dotado de armas nucleares y con asiento en el Consejo de Seguridad.

Los objetivos estratégicos para Francia se establecen en pro de preservar su independencia, la soberanía de la nación y asegurar la legitimidad de las acciones tanto en el plano nacional como en el internacional. De igual forma, se pueden identificar imperativos geopolíticos como: proteger el territorio nacional y a los ciudadanos franceses, tanto en Europa como en territorios de ultramar; garantizar, junto con aliados y socios, la seguridad europea y euroatlántica; estabilizar, en conjunto con los aliados y socios, la vecindad europea; participar en la estabilidad de Medio Oriente y del Golfo Pérsico (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

La estrategia de defensa y seguridad nacional francesa —soportada en acciones estratégicas, la implementación de políticas de Estado (como la Ley de Programación Militar) y los planes nacionales como el Vigipirate— está diseñada para identificar las amenazas, desarrollar capacidades e implementar mecanismos de protección con el objetivo de mantener su independencia militar estratégica y asegurar la legitimidad de sus acciones a nivel regional e internacional.

2. Francia y el Libro blanco de 2013: entre continuidad y nuevos desafíos

2.1 Análisis de los libros blancos de seguridad y defensa: una permanente adaptación al entorno internacional

El Sistema Internacional (si) es el escenario donde los diferentes Estados se relacionan entre sí, a partir de principios y normas internacionales que permiten regular el comportamiento de los Estados y otros organismos internacionales. Holsti (1995) lo define como una "colección de entidades políticas independientes,

que actúan con considerable frecuencia y conforme a procesos regularizados" (p. 327). El si está compuesto por una serie de actores o unidades políticas que al mantener relaciones entre sí son susceptibles de entrar en guerra (Aron, 1985). De igual forma, en el si se desarrollan fenómenos económicos, políticos, culturales, sociales y ambientales que tienen el potencial suficiente para atentar y vulnerar la seguridad de los Estados

Procesos como la globalización han generado nuevas dinámicas en la política internacional, fenómenos que continuamente evolucionan y mutan en el sistema internacional, lo que ha obligado a los Estados a adaptarse. En este sentido, es imperativo para los Estados el diseño e implementación de estrategias y políticas de seguridad nacional con el fin de salvaguardar sus intereses nacionales, entendiendo a la seguridad nacional como "la situación en la cual los intereses de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales" (cgfm, 1996, p. 21), con el fin de brindar bienestar a su población y así alcanzar los fines y objetivos nacionales. A este respecto Wolfers afirma que:

> La seguridad constituye un valor que una nación puede poseer en menor o mayor medida, y al que puede aspirar a lograr en proporciones más considerables o inferiores. En este sentido, guarda enorme similitud con el poder o con la riqueza, otros dos valores de fundamental importancia en el ámbito de los asuntos internacionales. Sin embargo, en tanto que la riqueza mide el caudal de las posesiones materiales de una nación, y el poder su capacidad para controlar los actos de otras entidades, la seguridad por su parte, y en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos; y en un sentido subjetivo, mide la ausencia de temor a que dichos valores se vean atacados. En ambos sentidos, la seguridad de una nación puede recorrer una amplísima gama que presenta en uno de sus polos una inseguridad casi absoluta o la sensación de inseguridad, y en el otro extremo la seguridad casi absoluta o la ausencia de temor. (Wolfers, 1952, p. 484)

En este orden de ideas, en Francia, el primer libro blanco de defensa nacional fue elaborado en 1972 y se convirtió en un texto fundamental, pues definió las grandes orientaciones estratégicas de la defensa francesa para los años posteriores, a partir de las cuales fluyen las prioridades, los marcos y los medios para preservar la seguridad nacional. Igualmente, el libro blanco se constituye como la base de las leyes de programación militar que establecen las condiciones de aplicación del Libro. El texto está elaborado por una Comisión que reúne miembros del Parlamento, funcionarios de Ministerios de gran importancia (Asuntos exteriores, Economía, Interior, Defensa, Educación Superior), representantes de la administración nacional (prefectos, Secretario General para la Defensa y Seguridad Nacional), oficiales superiores de las Fuerzas Armadas organizados en varios

comités. Igualmente, se realizan consultas a personalidades extranjeras, profesores e investigadores. Esta perspectiva interministerial y multidisciplinaria, aplicada a la elaboración de los libros, permite abarcar las diversas dimensiones de la seguridad y construir una estrategia de defensa integral.

De esta forma, los gobiernos de François Mitterrand, Nicolas Sarkosy y François Hollande han desarrollado e implementado el Libro blanco de seguridad y defensa nacionales en los años 1994, 2008 y 2013, respectivamente.

El Libro blanco de defensa de 1994 tenía como eje central la "proyección" y acción a distancia del territorio nacional (The French White Paper on Defense and National Security, 2008). Su implementación se inscribe en un contexto internacional cambiante, donde el crecimiento de las diferencias de desarrollo económico va a convertirse en un factor determinante que puede aumentar el riesgo ante una fractura de las relaciones entre los países en desarrollo y los desarrollados, y donde el surgimiento de nuevas economías influyentes en el sistema internacional podría alterar las dinámicas de poder en el sistema económico internacional. Las denominadas brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) generaron un giro en la política económica del siglo xxi, por las capacidades de estos actores y la influencia que pueden ejercer, tanto a nivel internacional como a nivel regional, en los escenarios político, económico, social y cultural.

La desintegración de la urss se presenta como una amenaza para la estabilidad regional, en especial si se toma en cuenta el vacío de poder político, económico y militar generado en aquellos territorios de influencia soviética. Esto ha causado inestabilidad, tensiones políticas, étnicas y fronterizas debido a la emergencia de movimientos nacionalistas, especialmente en regiones como Europa central y Europa oriental. Como consecuencia de este escenario inestable, se desarrollan nuevos conflictos armados de grandes envergaduras como lo fue la guerra de Yugoslavia, en la cual los intereses de las potencias europeas se encontraban divididos entre aquellos partidarios de la continuidad de la Federación Yugoslava y los que buscaban su desintegración (González, 2001).

Tras la desintegración de la Unión Soviética surgen nuevos Estados con la capacidad de convertirse en actores activos de la política regional. Ucrania se proyecta como uno de estos actores gracias a detentar una posición geográfica estratégica, y poseer, a pesar de una modesta capacidad económica, una amplia capacidad militar en materia de arsenal nuclear, heredada de la urss. Este poder militar está compuesto por 4355 ojivas nucleares, lo que corresponde al 16,1% del total del arsenal de la Unión Soviética. Por otra parte, posee capacidad propia para desarrollar armamento nuclear a mediano plazo (De Salazar, 2004), por lo cual se convertirá en un actor clave en Europa oriental, lo que llamará la atención de la Unión Europea y Rusia.

Cabe mencionar que las amenazas presentes en el sistema de posguerra fría han sufrido mutaciones y cambios gracias a fenómenos como la globalización, el cual ha generado una mayor invisibilidad de aquellas, al adquirir un carácter transnacional. Algunas de estas amenazas son: tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas, lavado de dinero, entre otras (Naím, 2004), que, debido a la globalización, han adquirido la capacidad de permear las fronteras estatales, alterar el orden socioeconómico y político de los Estados, y afectar la seguridad nacional.

En 2001, el ataque del 11 de septiembre en Nueva York demostró el nivel de vulnerabilidad, la débil capacidad de respuesta de los Estados y del mismo sistema internacional, ante los ataques de nuevas amenazas como el terrorismo, el cual, se ha convertido en uno de los mayores peligros para la seguridad, defensa y estabilidad del sistema internacional. Esto, debido a su capacidad de interconectar factores sociales y culturales vinculados con procesos migratorios, así como su potencial para permeabilizar las fronteras de los Estados haciendo uso de procesos y desarrollos tecnológicos novedosos.

De cara a los retos y amenazas provenientes del terrorismo internacional, el gobierno francés de Jacques Chirac ha desarrollado e implementado herramientas como resultado de la elaboración de la estrategia en defensa. Francia, siguiendo los lineamientos del Libro blanco de defensa de 1994, desarrolla su política con respecto a la seguridad interior frente al terrorismo en la cual establece que las fuerzas armadas francesas confrontan el terrorismo mediante dos misiones específicas: "la protección y control de los espacios nacionales y de los intereses franceses, que básicamente lleva a cabo en territorio nacional, y una segunda misión, que es llevar a cabo operaciones en el exterior para neutralizar la amenaza terrorista antes de que actúe" (Ballesteros, 2006), con el fin de garantizar el interés nacional y el bienestar de la población francesa.

Teniendo en cuenta la mutación constante de las amenazas en el escenario nacional e internacional, el gobierno francés, liderado por el presidente Nicolas Sarkosy, solicitó la realización de un nuevo Libro blanco en el año 2008**.** En primera instancia, para confrontar las nuevas amenazas y al nuevo escenario internacional del siglo xxi; el texto se encaminó a la institucionalización del proceso de defensa y seguridad nacional. Dentro de las acciones programadas a corto plazo se estableció la creación de un organismo que dirigiera y acompañara el proceso para la elaboración de políticas y estrategias de seguridad y defensa. En este sentido, se constituyó el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional (cdsn) mediante el cual se buscaba dar mayor eficacia al proceso de elaboración de políticas públicas, en materia de seguridad, defensa y definición de las prioridades (The French White Paper on Defense and National Security, 2008).

El aporte clave del Libro del 2008 radica en la conceptualización de una estrategia nacional de seguridad enfocada y dirigida a desarrollarse en la era de la globalización, que reconoce los principios básicos de las nuevas estrategias de seguridad nacional referentes a

> actuar sobre los orígenes, la evolución y la manifestación de los problemas (anticipation-réactivité), disponer de variedad y cantidad de instrumentos para responder flexiblemente de acuerdo con la situación (capacité de montée en puissance) y tener la determinación de sobreponerse a sus efectos (résilience). (Arteaga, 2008)

Todo lo anterior, teniendo en cuenta que la globalización trae consigo tanto efectos positivos como negativos, y que en este nuevo contexto estratégico "la distinción entre seguridad interior y seguridad exterior tiende a desdibujarse" (Leira, 2008).

La difusión rápida de las crisis políticas, económicas y financieras; el aumento constante de flujos migratorios, de bienes, servicios y de capital genera la necesidad de estructurar una estrategia nacional que permita la comprensión de los orígenes y la evolución de las amenazas, con el fin de desarrollar instrumentos para responder ante las necesidades y amenazas transitorias y permanentes. Esta estrategia, a su vez, está articulada a cinco funciones estratégicas (figura 3) que, en conjunto, le permitirán al Estado francés alcanzar su seguridad nacional, siendo estas: conocimiento y anticipación; prevención; disuasión; protección; e intervención (The French White Paper on Defense and National Security, 2008).

Figura 3. Las cinco funciones estratégicas de la seguridad y defensa francesa.
Fuente: elaboración propia a partir de la información en The French White Paper on Defence and National Security (2008).

De acuerdo con lo expuesto en el Libro blanco de 2008, se resalta la importancia del arco del Atlántico al Océano Índico (figura 4), el cual se caracteriza por la inestabilidad, violencia interestatal y no estatal, así como por la proliferación y concentración de recursos energéticos, asuntos decisivos en el mantenimiento de la estabilidad.

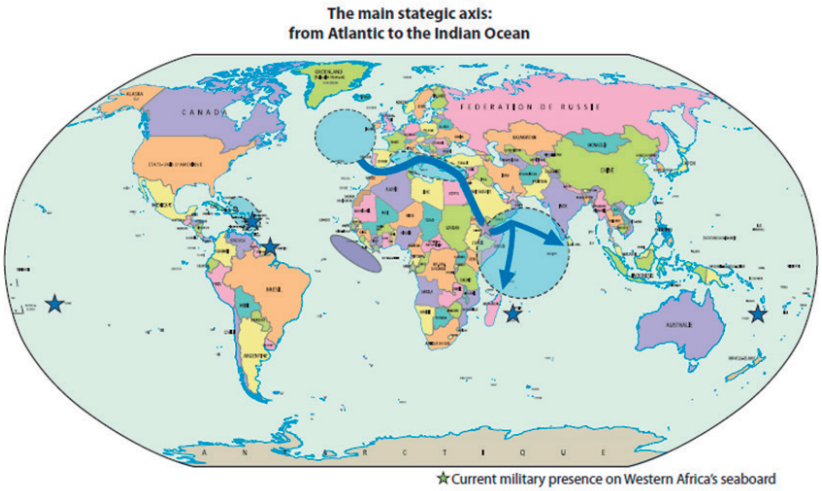


Figura 4: Arco del Atlántico al Océano Índico.
Fuente: Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008).

El periodo transcurrido entre el 2008 y el 2013 está marcado por una fuerte crisis económica mundial que trajo graves repercusiones para la economía francesa, pues limitó los recursos públicos destinados a la defensa y seguridad, lo que generó un riesgo frente a la independencia económica nacional. Diversos problemas derivados de la crisis, como el desempleo, han generado un efecto dominó a lo largo de Europa y han originado amenazas al marco de convivencia, esto ha elevado los índices de conflictividad, la xenofobia y la marginación social, de este modo atentan contra la seguridad colectiva regional (Castro, 2013). Esta crisis económica también tendrá graves repercusiones para los principales socios y aliados, como Estados Unidos, efectos que se verán reflejados en la disminución del gasto militar por el aumento de la selectividad frente a los compromisos internacionales, lo que genera presión sobre los países europeos, que tendrán que tomar más responsabilidades con respecto a la seguridad internacional.

Durante la segunda década del siglo xxi, Francia afronta nuevos procesos que tienen la capacidad de atentar contra los intereses nacionales, dentro de estos sobresale el fortalecimiento de la integración económica y financiera de la Unión

Europea, pero bajo el estricto control de políticas reguladoras del gasto público establecidas por el Banco Central Europeo. Así mismo, el mundo árabe también se debe considerar como un escenario estratégico, debido a la inestabilidad de ciertas zonas, como lo demuestran los sucesos en Siria (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

En ese contexto, en el Libro blanco del 2013 el gobierno de François Hollande expone su interés en dar continuidad a una doctrina que ha servido para preservar la independencia y la soberanía, la cual ha permitido a Francia mantenerse en el sistema internacional como una de las principales potencias. Se resalta en el texto la capacidad que tiene el gobierno para tomar acciones, decisiones y medidas en favor del mantenimiento de un sistema internacional pacífico y estable, que permite fortalecer la seguridad internacional. De esta forma, la soberanía y la legitimidad internacional son dos pilares complementarios de la estrategia de defensa y seguridad nacional (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

3. El Libro blanco de seguridad y defensa nacionales de 2013 y su análisis después del 2015

3.1 Apreciación de la política de defensa del Hexágono

El "Libro blanco de seguridad y defensa nacionales del 2013" se desarrolló con una perspectiva a quince años, con el fin de establecer los principios, prioridades, el marco de acción y la disposición de los recursos necesarios para garantizar la seguridad del Estado (The French White Paper on Defence and National Security, 2013).

Con respecto al concepto de seguridad nacional, se retoma el expresado en el Libro blanco del 2008, también consagrado en la Ley del 29, de julio del 2009, que establece la necesidad de no solo centrarse en la protección del territorio nacional y su población frente a la agresión externa de otros Estados, sino que concibe que es imperativo para el Estado incluir la gestión de los riesgos y amenazas directos e indirectos que puedan atentar contra el Estado. (The French White Paper on Defence and National Security, 2013). De acuerdo con el Libro blanco del 2013, se entiende por riesgo cualquier peligro que no represente una hostilidad pero que puede generar un impacto en la seguridad nacional, como eventos políticos, riesgos naturales, industriales, sanitarios, ambientales y tecnológicos; por otra parte, una amenaza se entiende como cualquier situación en la cual Francia enfrente un escenario potencialmente hostil.

3.1.1 Aproximación a la seguridad francesa: los retos europeos frente a una vecindad inestable

El sistema internacional de finales de la primera década del siglo xxi se caracterizó por una serie de cambios que incidirán de forma directa en las agendas de los Estados, debido al recrudecimiento de factores que atentan contra la seguridad internacional.

Las consecuencias de la crisis económica llevan Francia a buscar un punto de equilibrio entre el gasto público en seguridad y defensa y garantizar su independencia económica mediante una consolidación fiscal, con el fin de asegurar que el sistema de seguridad y defensa nacional sea compatible a largo plazo con las responsabilidades internacionales.

La crisis económica tuvo un fuerte impacto en la comunidad europea: generó afectaciones en los presupuestos y gastos del Estado, así como una pérdida de influencia, liderazgo y atractivo frente a las inversiones extranjeras. Asimismo, el impacto social de la crisis suscitó cuestionamientos y dudas dentro de la opinión pública respecto a la construcción europea, si se tiene en cuenta la dificultad de los líderes políticos para llegar a acuerdos y aportar soluciones a la crisis.

Por otra parte, el fenómeno conocido como Primavera Árabe, que consistió en una serie de revoluciones sociales y políticas acaecidas entre 2010 y 2011, tuvo un fuerte impacto en la opinión pública francesa y se convirtió rápidamente en un desafío para la seguridad y defensa nacional de Francia, en la medida en que alteraba su estrategia política y diplomática frente a los Estados del Medio Oriente y el norte de África —región de influencia en el Mediterráneo—, lo que generó rupturas estratégicas con estos países, con los cuales históricamente se habían establecido fuertes lazos de cooperación (Mikail, 2011).

Frente a la intensificación de los conflictos en esta región, Francia concibe como un reto de gran importancia la pacificación del mundo árabe, razón por la cual considera a Siria y Libia como zonas prioritarias y lleva a cabo operaciones exteriores denominadas 'Harmattan' (en Libia en el 2011) y 'Chammal' (en Siria en el 2014).

Igualmente, es importante considerar que los conflictos armados en el Medio Oriente llevaron al aumento desmedido de las migraciones —especialmente hacia Europa— en países como Francia, Alemania, España y Austria, entre otros. Dicho fenómeno de migración masiva se convirtió rápidamente en una crisis humanitaria a las puertas de la Unión Europea, lo que plantea también problemas de control de fronteras exteriores y de capacidades de recepción de la población migrante.

De igual forma, el crecimiento económico y el reposicionamiento ruso han generado incertidumbre en el escenario internacional y regional por el crecimiento acelerado de su gasto militar, el proceso de modernización de su arsenal nuclear y el mejoramiento de sus fuerzas convencionales. No obstante, la estrategia rusa utilizada para demostrar su poder se complementa con el uso político de sus herramientas económicas —mediante la manipulación de los recursos energéticos— y, de otra parte, la influencia política en su entorno —al brindar apoyo y reconocimiento a movimientos secesionistas rusos establecidos en países periféricos— (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

La crisis de Ucrania y la incorporación de Crimea por parte de Rusia, que ocurrieron tras la publicación del Libro, confirmaron las dimensiones y el alcance de la estrategia rusa. La crisis ucraniana cristalizó las tensiones ruso-europeas debido a la importancia estratégica del país tanto para Rusia como para la Unión Europea, ambas partes teniendo la voluntad de incorporar a Ucrania en acuerdos comerciales y aduaneros.

La provincia autónoma de Crimea representa el punto más estratégico de esta zona, por arbitrar una importante base naval rusa en el puerto de Sebastopol, lo que constituye la salida al mar Negro para Moscú. La incorporación de Crimea a Rusia, en 2014, suscitó también fuertes preocupaciones tanto para la Unión Europea como para Francia, en especial si se toma en cuenta la facilidad con que Rusia absorbió otro territorio y el débil impacto de los intentos diplomáticos franco-alemanes para prevenir este evento.

Se evidencia también la preocupación del Estado francés por la proliferación de armas nucleares. Países como Corea del Norte y Pakistán, que han entrado en un proceso constante de modernización y desarrollo nuclear con fines militares, generan un riesgo de desestabilización de la región, esto mina lo alcanzado por el Tratado de No Proliferación y puede incentivar a otros Estados a entrar en el proceso armamentista. Este fenómeno se ha convertido en una amenaza potencial si se toma en cuenta que estos países están en la capacidad de desarrollar misiles balísticos con el alcance necesario para amenazar el continente europeo (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

Se puede considerar que varias de estas alteraciones al sistema y a la seguridad internacional no tendrán efecto o repercusión directa en la seguridad francesa. No obstante, son temas que sí involucran al Estado francés, por su voluntad de mantener la legitimidad de su posición y de su influencia al nivel mundial. Lo anterior, por un lado, porque Francia es una potencia regional, una economía estable, líder junto con Alemania de la construcción europea y, por otro lado, porque

mantiene una influencia al nivel mundial, gracias a su poder geoestratégico y a sus aliados. Además, dispone de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que le permite tener voz y voto sobre temas de seguridad internacional.

Para evaluar el entorno de seguridad de los últimos años, tanto a nivel internacional como nacional, debe considerarse el papel del terrorismo. Entre otras razones, se puede considerar que Francia, por ser uno de los líderes del mundo occidental, con una sociedad ampliamente laicizada, que ha sido implicada en múltiples procesos internacionales, se ha convertido en uno de los blancos del terrorismo islámico. Esto, si se toma en consideración el desarrollo de la estrategia del "enemigo próximo, enemigo lejano", mediante la cual el terrorismo se desplaza de los territorios islámicos hacia aquellos territorios occidentales aliados de Estados Unidos (Daguzan, 2008).

Recientemente, un factor de preocupación ha sido el número creciente de ciudadanos franceses involucrados en las acciones de la organización del Estado Islámico en Siria y en Irak. Francia como país receptor de inmigrantes, especialmente provenientes de sus excolonias de África del Norte, tiene una población musulmana estimada entre el 7% y el 9% del total de la población francesa (Central Intelligence Agency, 2018). Según Gilles Kepel (2016), politólogo y especialista del islam, la instrumentalización política de temas como el racismo y la integración en la década de los ochenta, que impidió la representación de la población migrante en el sistema político francés, ha generado decepción y desesperanza dentro de la juventud, lo que la ha llevado, por una parte, a la delincuencia y la toxicomanía y, por otra, a ser más receptiva al discurso de movimientos religiosos radicales.

3.1.2 Fortalecimiento de la seguridad interior e intensificación de las intervenciones exteriores

En la actualidad, Francia ha tenido una participación activa en la otan como respuesta a sus imperativos geopolíticos, centrados en mantener una identidad política y militar independiente, para así certificar una libertad de acción para garantizar su seguridad y el posicionamiento que ha logrado como potencia mundial, objetivos que van de la mano con la búsqueda de una Europa cada vez más sólida y unificada.

Teniendo en cuenta las mutaciones del sistema internacional y el periodo durante el cual Francia estuvo ausente del comando militar de la otan, se percibió la necesidad de un cambio, un posible paso de la independencia a una interdependencia —sin dejar de lado la soberanía nacional— que permitiera establecer

lazos más fuertes entre las naciones occidentales, especialmente entre las europeas, con ello se conseguiría fortalecer la acción franco-europea frente a la posición estadounidense, por ello, a partir del 2009, Francia reingresa al comando militar de la organización (Pereira, 2009).

Frente a la multiplicación de los ataques terroristas, la respuesta del sistema internacional se ha visto evidenciada por las acciones de la otan y de la Unión Europea. Estados Unidos, el directo afectado en los ataques del 9-11, emprendió la guerra contra el terrorismo estableciendo una política exterior sostenida en la llamada "guerra preventiva", bajo el gobierno de George Bush. De igual forma, la otan invocó el artículo v del Tratado de Washington, por su parte, el Consejo Europeo dentro del marco de la Política Exterior y Seguridad Común (pesc) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (pesd) establecieron la necesidad de combatir el terrorismo mediante un empleo más eficaz de las capacidades militares o civiles para proteger a la población civil (Ballesteros, 2006).

Como parte de la estrategia de respuesta al terrorismo, Francia ha llevado a cabo operaciones en el exterior dirigidas a identificar y prevenir cualquier amenaza terrorista. En septiembre del 2014, el presidente Francois Hollande anunció que Francia brindaría apoyo aéreo a las autoridades iraquíes para luchar contra la organización Estado Islámico (ei). Aunque Francia se había negado a intervenir en Siria —argumentando que ningún marco jurídico-político legitimaba una intervención— se anunciaron en septiembre 2015 los ataques aéreos en territorio sirio contra las posiciones del ei, lo que marca el giro de la política francesa en Medio Oriente (*Le Monde*, 2015). Cabe recordar que los atentados perpetrados en enero de 2015 contra el periódico *Charlie Hedbo* y el supermercado Hypercacher de la plaza de Vincennes en París, ilustraron la vulnerabilidad del territorio francés e impactaron la lógica defensiva implementada hasta el momento. Los ataques en Villejuif, Isère y el Thalys Ámsterdam, en París, orquestados desde Irak y Siria, contribuyeron a justificar la aplicación de la legítima defensa, establecida en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. De hecho, se pudo observar que los ataques aéreos contra la ciudad de Rakka, base del ei en Siria, sucedieron dos días después de los atentados de París del 13 de noviembre 2015, donde fallecieron 132 personas. Igualmente, el 15 de julio 2016, tras el atentado de Niza, el presidente francés declaró el refuerzo de las intervenciones en Irak y Siria.

Paralelamente, en la región del Sahel, Francia ha implementado una estrategia que busca desarrollar la capacidad de los Estados aliados para garantizar su seguridad de manera autónoma. Es el propósito de la 'Operación Barkhane', basada en una aproximación global (política, de seguridad y de desarrollo) y que trata de favo-

recer que los países del G5 Sahel (Mauritania, Mali, Níger, Chad, Burkina Faso) se apropien de la lucha contra los Grupos Armados Terroristas (gat) en la zona de la franja sahelo-sahariana (Ministere des Armées, 2018).

Estas operaciones (figura 5) deberán estar respaldadas por cada uno de los servicios y las capacidades de las fuerzas militares, para articular así la estrategia de defensa con herramientas como la Ley de Programación Militar, mediante la cual "se contempla la posibilidad de una acción preventiva, siempre ante una situación de amenaza explícita y reconocida, es decir, no contra una amenaza potencial" (Ballesteros, 2006), con el objetivo de mantener una estabilidad en el sistema internacional y así mismo salvaguardar su interés nacional.

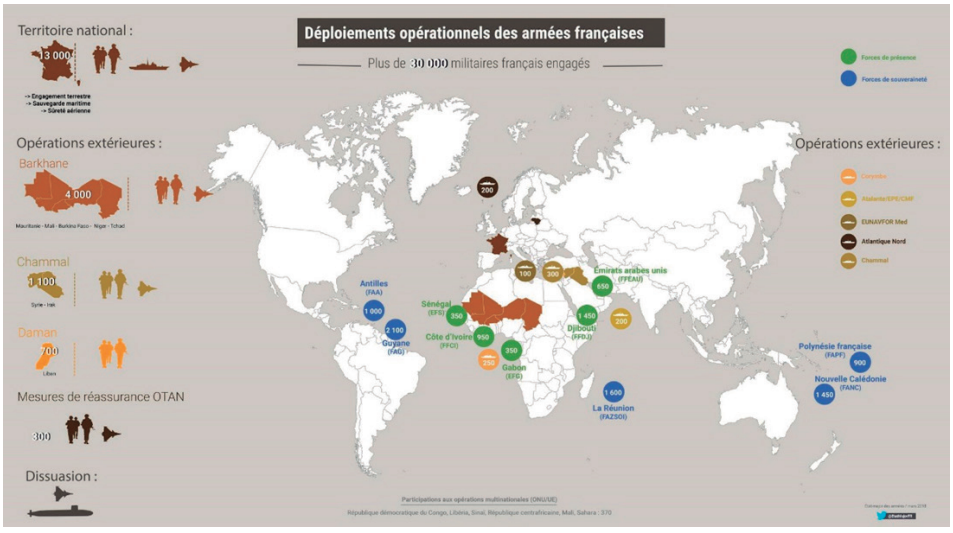


Figura 5. Operaciones Exteriores Fuerzas Armadas francesas.
Fuente: Ministère des Armées (2018).

A nivel interno se desarrollaron planes de acción denominados 'Pirate', conformados por medidas de alerta, así como de protección y de neutralización de carácter preventivo, lo que permitió desarrollar capacidad de respuesta frente a la amalgama de amenazas presentes en el sistema internacional (Ballesteros, 2006). Teniendo en cuenta el alcance de las amenazas y la diversidad de las mismas, se hizo necesaria la creación de una serie de planes enfocados en diferentes áreas y campos de acción donde las amenazas terroristas tienen la capacidad de atentar contra el Estado (Ballesteros, 2006).

Dentro de los planes de acción establecidos se encuentra el 'Plan Vigipirate', el cual fue actualizado en el 2003 y se articularía luego con la política de Seguridad

Interior Frente al Terrorismo. El Plan Vigipirate se implementó a nivel interior con el fin de desarrollar una herramienta capaz de conseguir la disuasión por negación y con el objetivo de articular los esfuerzos de las fuerzas militares con las fuerzas policiales, bajo la dirección del ministro del Interior, en favor de la protección de la población, infraestructuras e instituciones y así tener capacidad de respuesta en caso de un atentado terrorista (Ballesteros, 2006). El Plan Vigipirate maneja un sistema de alerta representado en cuatro colores de acuerdo con el nivel de alerta estos son: amarillo, naranja, rojo y escarlata. Es solo en marzo del 2012, con los ataques terroristas perpetrados por Mohamed Merah en Toulouse, que el nivel escarlata es activado por primera y única vez (*Le Monde*, 2016).

Adicionalmente, hay que señalar la adopción, en julio de 2015, de la ley relativa a los servicios de inteligencia franceses, con el propósito de definir el marco legal dentro del cual estos están autorizados a hacer uso de técnicas de acceso a la información. De hecho, un informe parlamentario de mayo del 2013 había mostrado que estas agencias actuaban sin base legal y carecían de un control jurídico. . En este sentido, el texto somete la utilización de técnicas de inteligencia a una autorización del primer ministro, tras la opinión de una autoridad administrativa independiente, la Comisión Nacional de Control de las Técnicas de Inteligencia (cnctr, por su sigla en francés). Tales técnicas, ya autorizadas en el marco jurídico, fueron extendidas a los servicios de inteligencia, entre las cuales se puede señalar la utilización de rastreador de vehículos, instalación de micrófonos en lugares privados, captura de imágenes en lugares privados, captura de datos informáticos, acceso a las redes de operadores de telecomunicaciones para monitorear a personas identificadas como representantes de una amenaza terrorista.

Sin embargo, dichas técnicas solo podrán ser utilizadas para finalidades enumeradas por la ley, como la seguridad nacional, los intereses esenciales de la política exterior y la ejecución de los compromisos internacionales de Francia, sus intereses económicos y científicos esenciales y la prevención del terrorismo, entre otros.

Como se mencionó anteriormente, la ola de ataques terroristas en el territorio francés durante los últimos años ha llevado el Gobierno a tomar medidas excepcionales para fortalecer su seguridad interior, entre estas la declaración de estado de emergencia. Tal disposición fue instaurada mediante una ley de 1955, y modificada en 1960, para permitir su declaración por el Consejo de Ministros (la ley inicial solo permitía la declaración del estado de emergencia por el Parlamento). Sin embargo, su prolongación más allá de doce días tiene que ser ratificada por el Parlamento y su aplicación limitada a los casos de peligro inminente como resultado

de graves violaciones del orden público, o de calamidad pública (desastre natural de excepcional magnitud). El 20 de noviembre de 2015, tras los atentados de París, se decreta el estado de emergencia, que fue prolongado por tres meses a partir del 26 de noviembre y de manera sucesiva hasta el primero de noviembre del 2017.

El 30 de octubre del 2017 se promulga la ley de seguridad interior y de lucha contra el terrorismo que marca el fin y, al mismo tiempo, la continuidad del estado de emergencia. De hecho, el texto marca el fin de la aplicación de varias medidas del estado de emergencia (la posibilidad de cerrar teatros, lugares de venta de licores y lugares de reunión, así como la interdicción de marchas).

Sin embargo, la ley integra en el derecho común disposiciones que hasta ahí estaban reservadas al estado de emergencia. Entre estas medidas se puede señalar que el prefecto (*préfet*), representante del Estado en el departamento, tendrá la competencia de establecer perímetros de protección, reservados a lugares o eventos que representan un riesgo de actos de terrorismo por su naturaleza misma o por la amplitud de frecuentación. Igualmente, el prefecto podrá resolver del cierre administrativo de lugares de culto por apología o provocación al terrorismo y podrá ordenar, bajo la autorización de un juez, la visita de cualquier lugar cuando existen razones serias para pensar que dicho lugar está frecuentado por un individuo sospechoso de terrorismo (*Vie Publique*, 2017).

El ministro del Interior podrá decidir medidas de vigilancia contra cualquier persona por la cual existan razones serias de pensar que su comportamiento representa una amenaza particularmente grave a la seguridad y al orden público. El ministro también podrá exigir a tal persona permanecer dentro de un perímetro determinado (que no puede ser inferior al municipio). Finalmente, hay que resaltar que la nueva ley de seguridad interior amplía las posibilidades de control en áreas fronterizas (esto incluye puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias o viales, abiertas al tráfico internacional) para controlar mejor la inmigración y prevenir actos de terrorismo (*Vie Publique*, 2017).

Hay que indicar que, durante los debates que condujeron a la adopción la nueva norma, algunos diputados expresaron su inquietud respecto a tales medidas que, según ellos, juegan el juego de los terroristas y llevan a la sociedad francesa a aceptar disposiciones que van en contra de los principios republicanos y reducen las libertades fundamentales de la Constitución. Estas alarmas han surgido en varios de los países que se han enfrentado a la amenaza terrorista e ilustran la constante preocupación por el equilibrio entre la necesidad de defenderse contra la amenaza terrorista y la voluntad de mantener y proteger los principios esenciales de las democracias modernas.

3.1.3 Las misiones de las Fuerzas Armadas: una mirada hacia el exterior

El rol principal del ministerio de Defensa es garantizar la protección del territorio, de la población y de los intereses franceses, pero de igual forma responde a otras misiones (figura 6) en el marco de los acuerdos internacionales, como la otan, y de los acuerdos regionales (Ministère des Armées, 2018b). Se involucra también en misiones del servicio público, apoyando las acciones de otros ministerios en el territorio nacional o en el extranjero. De acuerdo con los lineamientos del ministerio de Defensa, las misiones de las Fuerzas Armadas se pueden catalogar así:

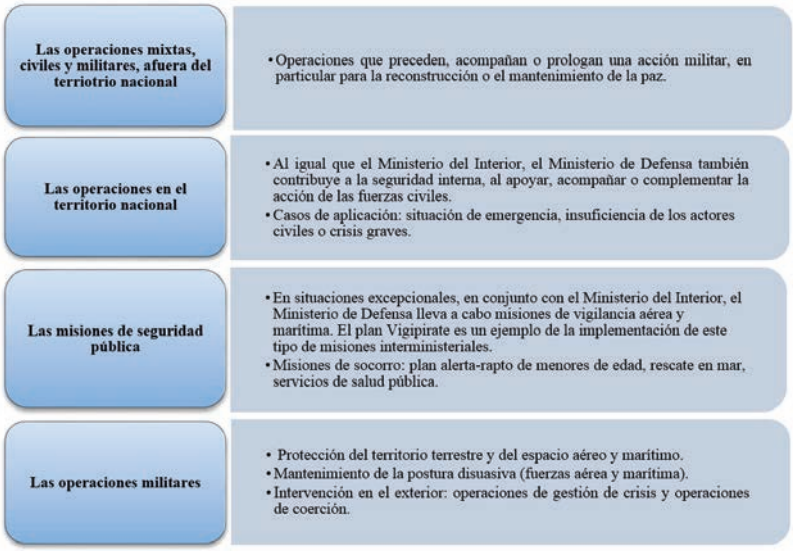


Figura 6. Misiones de las Fuerzas Militares francesas.
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa.

Teniendo en cuenta los compromisos internacionales de Francia, se deben ejecutar misiones de intervención no permanentes más allá de las fronteras, de este modo no solo desarrolla capacidades para responder a las crisis internacionales, sino que también participa e interviene en más de una operación de gestión de crisis, de esta forma consigue actuar en varios teatros de operaciones (The French White Paper on Defence and National Security, 2013).

En este orden de ideas, es importante tener en cuenta que la nueva estrategia de seguridad y defensa nacional del 2013 contó con 20.900 efectivos apostados en el extranjero, de tal forma que 7400 se encontraban en los territorios de ultramar; 4000 debían cumplir misiones especiales en países que antiguamente fueron colo-

nias francesas, como Senegal, Gabón y Djibuti; 400 soldados participaron en operaciones militares en Malí, Chad, la República Centroafricana, Costa de Marfil, el Golfo, Guinea y Jordania; y 3100 participaron en misiones conjuntas con la otan y la ue (abc Internacional, 2014).

3.2 Las capacidades del sector defensa: continuidad y modernización

Una de las herramientas desarrolladas e implementadas desde la década de los sesenta en materia de seguridad y defensa es la Ley de Programación Militar (lpm), la cual es emitida por un periodo de cinco años, en ella se establecen las principales directrices para el periodo considerado y se regulan las inversiones en defensa para satisfacer tres misiones asignadas a las Fuerzas Armadas, las cuales radican en: protección de Francia y de sus ciudadanos; disuasión nuclear; e intervención en el exterior (Calvo, 2014). La lpm 2009-2014 ha permitido una continuación en el proceso modernizador de las capacidades militares de Francia y ha contribuido al buen desempeño de łas intervenciones en Costa de Marfil y Libia, en el 2011, y de Malí, en el 2013 (The French White Paper on Defense and National Security, 2013), como estrategia para apoyar la solución de crisis en zonas periféricas del continente europeo.

La Ley de Programación Militar 2014-2019 confronta la necesidad de la renovación del equipo principal y el mantenimiento de las capacidades operacionales, con el fin de mejorar la efectividad de las fuerzas armadas y ante un restablecimiento de la balanza presupuestaria de las finanzas públicas (The French White Paper on Defense and National Security, 2013). El proceso de constante perfeccionamiento de las capacidades de las misiones permanentes se desarrolla de forma articulada con una de las acciones estratégicas establecidas: la disuasión, mediante la cual se han modernizado las capacidades aéreas y marítimas. En este sentido, las fuerzas armadas logran vincular alrededor de 10.000 miembros de las fuerzas terrestres con los recursos apropiados provistos por la naval y la fuerza aérea (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

Adicionalmente, en busca de garantizar la autonomía estratégica en casos de crisis, se determina que se contará con una fuerza de emergencia nacional de 5000 efectivos en espera, lo que le permitirá al Estado francés constituir una Fuerza Conjunta de Reacción Inmediata (firi) de 2300 efectivos, con la capacidad para movilizarse y de intervenir en un radio de 3000 kilómetros desde el territorio nacional o a partir de una base extranjera, en siete días (The French White Paper on Defense and National Security, 2013). De acuerdo con el Libro blanco francés, esta fuerza conjunta, firi, estará compuesta por un conjunto de fuerzas especiales

integradas por un conjunto de tierra combinado de 1500 hombres equipados con vehículos blindados y helicópteros; un grupo naval que consta de un buque de comando (bpc), 10 aviones de combate, transporte táctico de aviones, aviones de patrulla marítima y aviones de reabastecimiento de combustible aire-aire (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

De igual forma, y sin dejar de lado las tareas operativas existentes, las fuerzas armadas francesas deben desarrollar la capacidad de poder actuar con una coalición en teatros de operaciones coercitivos, donde los combates pueden ser de alta intensidad, además, posee la habilidad y capacidad para asumir el comando completo o parcial de la operación. En este sentido, Francia debe tener la capacidad para proveer importantes recursos, tales como fuerzas especiales, brigadas terrestres, aviones de combate, portaviones, un submarino de ataque nuclear y recursos para garantizar las funciones de comando (The French White Paper on Defense and National Security, 2013). Gracias al proceso modernizador de las fuerzas armadas francesas durante los últimos años, se espera que para el 2025 hayan desarrollado capacidades de mando y control que les permitan garantizar el comando operativo y el control nacional de las fuerzas desplegadas, así como lograr el desarrollo de operaciones de forma autónoma (The French White Paper on Defence and National Security, 2013).

Por último, hay que señalar la importancia de la Gendarmería Nacional, la cual es una fuerza adjudicada al Ministerio del Interior, empleada en el desarrollo de misiones de seguridad interna, en particular en áreas rurales y periurbanas. Es un activo importante debido a su estatuto militar y su presencia en todo el territorio. Sus capacidades y habilidades pueden complementar las acciones de las fuerzas armadas por medio de recursos como helicópteros, vehículos acorazados y una red de transmisión de seguridad nacional. Así mismo, el soporte prestado a las fuerzas armadas es esencial, debido a las unidades especializadas de la gendarmería (mar, aire, armamento, seguridad de armas nucleares), al servicio de policía militar y su continua participación en operaciones externas (The French White Paper on Defence and National Security, 2013).

4. Desafíos presupuestales del sector defensa

La crisis económica del 2008 tuvo un fuerte impacto en el presupuesto de la defensa, que se ha visto afectado de forma directa debido a la congelación de los gastos autorizados bajo los mandatos de Nicolas Sarkozy y François Hollande, con el objetivo de reequilibrar las finanzas públicas.

Entre los años 2008 y 2014 se aplicó un recorte de 54.000 empleos en el área de defensa, el personal militar pasó de 271.000 a 224.000 efectivos, lo que corresponde a una reducción del 17% de los efectivos de las fuerzas terrestres, 24% de la fuerza aérea y 11% de la marina (abc Internacional, 2014). De acuerdo con las cifras expuestas por el Banco Mundial (figura 7), tras un repunte del gasto militar francés de 2,48% de su pib, en el 2009, se ha presentado un decrecimiento continuo en esta cartera, que alcanzó su punto más bajo en el 2013 con 2,22%.

En el 2010 las finanzas públicas plurianuales para el periodo comprendido entre el 2011 y el 2014 representarían un leve decrecimiento en la cartera de defensa frente a lo que se había proyectado, lo que afectó directamente el proceso de modernización y mantenimiento de la infraestructura militar y llegó a obstaculizar el cumplimiento de los objetivos del Libro blanco del 2008 (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

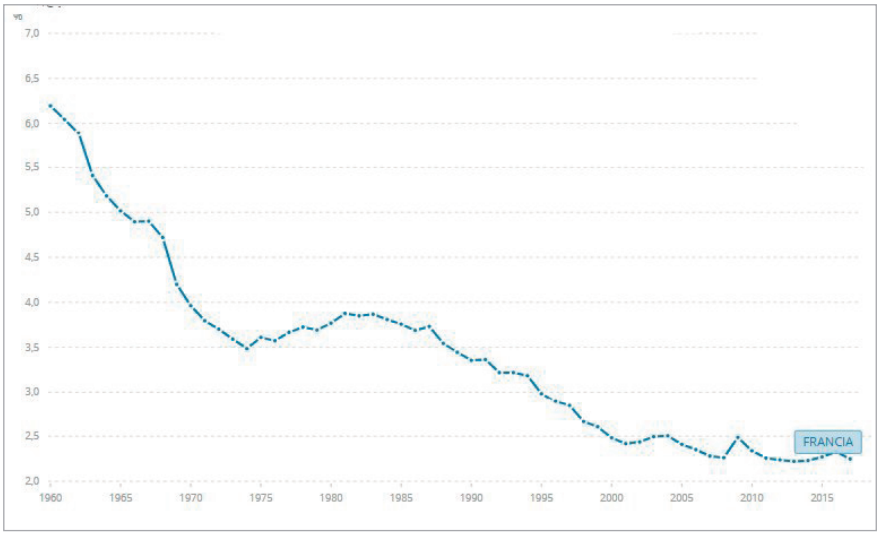


Figura 7. Evolución del gasto militar en Francia.
Fuente: Banco Mundial (2018).

Por otra parte, se estableció que el gasto de defensa para el periodo comprendido entre el 2014 y el 2025 se incrementaría alrededor de 364 mil millones de euros, de los cuales se destinarían 179 mil millones para la implementación de la Ley de Programación Militar 2014-2019 (The French White Paper on Defense and National Security, 2013). No obstante, pese al incremento establecido en el presupuesto en la lpm, para el periodo comprendido entre el 2015 y el 2019, la reducción de personal en el Ministerio de Defensa ascenderá a 6918 empleados (lmp 2014-2019, 2013).

Sin embargo, tras los ataques de enero del 2015 en París, y la nueva dirección adoptada en materia de defensa, se aprueba la ley del 28 de julio, que viene actualizar la lpm 2014-2019. Tal actualización evidencia un esfuerzo importante que asciende a 162,4 mil millones de euros para el periodo 2015-2019, lo que representa un aumento de 3,8 mil millones respecto a la trayectoria inicial de la lmp (Ministère des Armées, 2016). Este impulso financiero está destinado a consolidar la función de protección de la estrategia de seguridad nacional, cumplir con el mantenimiento programado de los materiales y apoyar las operaciones de armamento. Paralelamente, se establece una disminución de 14.925 empleos en el sector defensa, en vez de los 33.675 inicialmente previstos, y se ratifica la creación de 15.399 empleos para reforzar el personal dedicado a la protección, en particular el de la Fuerza Operación Terrestre y el de los efectivos de las agencias de inteligencia y de ciberdefensa (Projet de loi Actualisation de la Programation Militaire 2014-2019). De igual forma, el Gobierno respaldará el reforzamiento de la policía y la gendarmería con la llegada de 5000 nuevos efectivos, y del Ministerio de Justicia y el Servicio de Aduanas con 3500 nuevos empleados que se vincularán a los 2650 cargos suplementarios (Schaeffer, 2015).

5. Orientación después del 2015: un freno a los recortes presupuestales y nuevas adquisiciones

En los lineamientos de la ley de actualización de la lpm 2014-2019, se aprueba también un esfuerzo significativo con respecto a los equipamientos y la disponibilidad de los materiales. Por lo anterior, se avala la disponibilidad de siete helicópteros Tigre y seis helicópteros nh90/tth adicionales; la adquisición junto con Alemania de un tercer satélite de observación espacial musis, así como la adquisición de una carga útil roem sobre dron Reaper. Para las Fuerzas Especiales se autoriza el armamento de dos C130 y la renovación del parque de binoculares de visión nocturna.

Respecto a los medios navales, se decide adelantar el programa "Fragatas de tamaño intermediario" (fti), la adquisición de un edificio multimisión (*batiment multimission*, b2m) adicional y de cuatro edificios de apoyo y de asistencia (bsah). Asimismo, para la Fuerza Aérea, se dispone de la anticipación de la entrega de los tres últimos aviones abastecedores mrtt, el estudio de la disponibilidad de cuatro C130, la adquisición de 25 *pods* talios adicionales para el Rafale y el Mirage 2000D. Finalmente, se adopta un presupuesto de 500 millones de euros para llevar a cabo el mantenimiento y la renovación de los equipos.

De igual forma, conforme a lo expuesto en el Libro blanco de seguridad y defensa nacionales del 2013, se proyecta la configuración de la estructura de las fuerzas armadas y la funcionalidad de sus componentes. Las fuerzas especiales se identifican como el mecanismo adecuado para la reacción frente a una amenaza hostil y se refuerzan sus recursos de personal y de comando, así como la coordinación con los servicios de inteligencia, la Dirección General de la Seguridad Exterior (dgse) y la Dirección General de Seguridad Interior (dgsi). De igual forma, se establecen los escenarios para el funcionamiento de las fuerzas terrestres, la naval, la fuerza aérea y la Gendarmería Nacional.

Por otra parte, la ley de programación militar 2019-2025, elaborada bajo la presidencia actual, se inscribe en la continuidad del esfuerzo presupuestal consagrado en la ley de actualización. De hecho, el presidente Emmanuel Macrón determinó una inversión de 198 mil millones para los próximos cinco años:

> Hasta 2022, el presupuesto aumentará de 1,7 mil millones de euros por año y luego de tres mil millones en 2013 elevando el presupuesto de las Fuerzas Militares a 39,6 mil millones de euros por año en promedio, […] entre 2019 y 2023. Para este periodo, tal esfuerzo representa 7.4 mil millones de euros más por año en promedio en comparación con el periodo 2014-2018 (32,2 mil millones de euros por año). En total, los recursos de las Fuerzas Militares aumentan en casi un cuarto (23%). Esta contribución financiera excepcional a favor del sector defensa ilustra el compromiso del presidente actual de elevar el esfuerzo de defensa a 2% de la riqueza nacional para 2025. (Ministère des Armées, 2018, Synthèse, p. 4)

Para enfrentar el deterioro del contexto de seguridad internacional y la intensificación de los compromisos, la lpm 2019-2025 se enfoca hacia el bienestar del personal militar y de sus familias (capacitación, preparación operacional, equipamientos, entrenamiento, condiciones de vida, infraestructuras); la renovación de las capacidades operacionales (modernización equipos convencionales); mantenimiento de la autonomía francesa y construcción de una autonomía estratégica europea (capacidades con valor agregado: inteligencia, ciberdefensa y capacidades de mando, entre otros) y el apoyo a la innovación, investigación y desarrollo de las nuevas tecnologías.

6. Estructura militar de la defensa

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee), asociado al Ministerio de Defensa español, estudió las estructuras de seguridad de algunos países europeos en su publicación titulada *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*

(Ballesteros, 2016). Respecto a la estructura de seguridad francesa (figuras 8 y 9), soportada en la V Constitución de la República francesa y el Código de la Defensa, se puede identificar la siguiente estructura (Ballesteros, 2016):

Figura 8. Organización de los poderes en materia de defensa y seguridad.
Fuente: Elaboración propia con información del Ministere des Armées (2018).

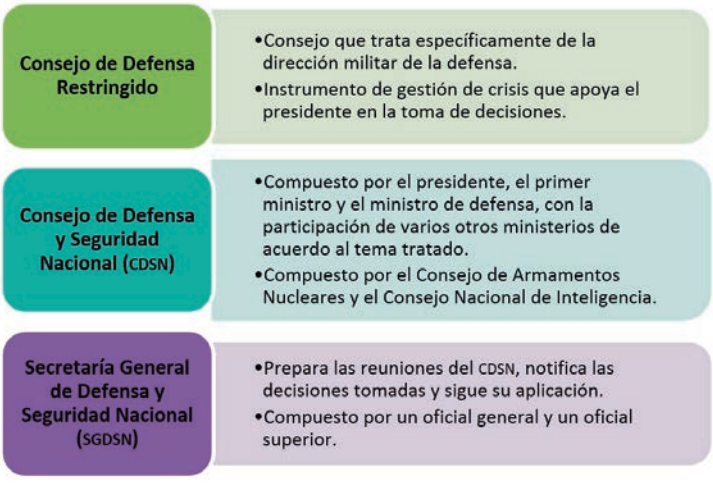


Figura 9. Otras instituciones claves de la defensa y seguridad.
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior.

Dentro de esta estructura de seguridad es importante tener en cuenta que es el Ministerio de Defensa (figura 10) el que tiene a su cargo la organización y dirección

de las Fuerzas Armadas. Dentro de la estructura del ministerio se pueden identificar (Ministére des Amées, 2018):

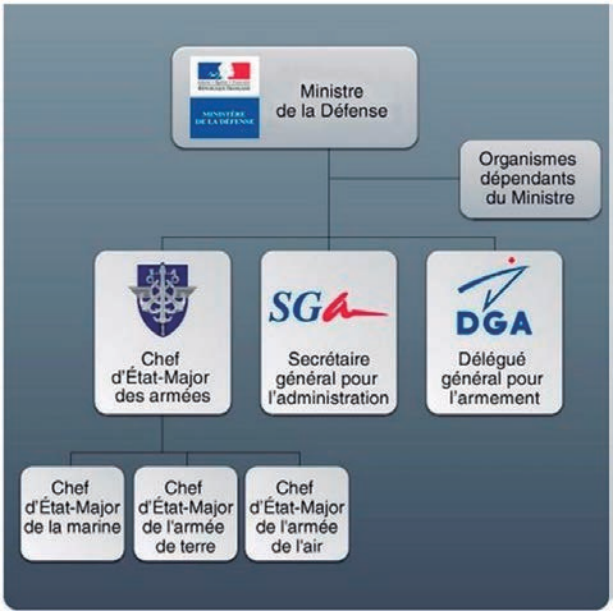


Figura 10. Estructura Ministerio de Defensa Francia.
Fuente: Ministère des Armées, 2017.

El secretario general para la administración (sga) se encarga de la administración de los recursos presupuestarios, financieros, legales, patrimoniales y humanos. El Delegado General para el Armamento (dga), está a cargo de la adquisición de armas y equipamiento para las Fuerzas Armadas, además, fomenta la inversión en investigación en defensa, el desarrollo del programa de armas y promueve la exportación de estas.

El Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (cema) está a cargo de la organización general de las fuerzas y agencias conjuntas. La estructura militar de la defensa está dividida entre la Fuerza Aérea, la Fuerza Terrestre y la Marina Nacional, cada una de ellas a cargo de un Jefe de Estado Mayor.

7. La industria de defensa: un apoyo notable para la economía francesa

La industria de defensa es un factor clave para la autonomía estratégica francesa, lo que contribuye de forma coherente a sus ambiciones políticas, diplomáticas

y económicas. Además, tiene la capacidad de garantizar el suministro de los equipos y sistemas de armamento crítico que respaldan su soberanía, lo que coincide con lo dispuesto por el Ministerio de Defensa (The French White Paper on Defense and National Security, 2013). Es por esto que el gobierno francés continúa el proceso de modernización en inversión el en sector de defensa, pese a los obstáculos presupuestarios derivados de la crisis financiera del 2008. Por lo anterior, el sector de defensa ocupa un lugar importante en las finanzas públicas y se mantiene como el segundo presupuesto militar europeo, tras Reino Unido, lo que confirma sus ambiciones y su doctrina de autonomía estratégica (Fuente, 2016).

Este prestigio, adquirido en el sistema internacional, es resultado del inminente apoyo brindado por el Estado, representado por el Ministerio de Defensa en el fomento para la innovación industrial y tecnológica en el sector defensa. El Ministerio de Defensa en el 2016 dispuso de 3800 millones de euros en investigación y desarrollo, 1550 millones en estudios de defensa, 855 millones en investigación y tecnología y 707 millones en contratos de demostraciones de tecnología (figura 11) (Les chiffres clés de la Défense, 2016), esto refleja el interés y la voluntad del Gobierno por continuar el proceso de modernización y garantizar la independencia estratégica.

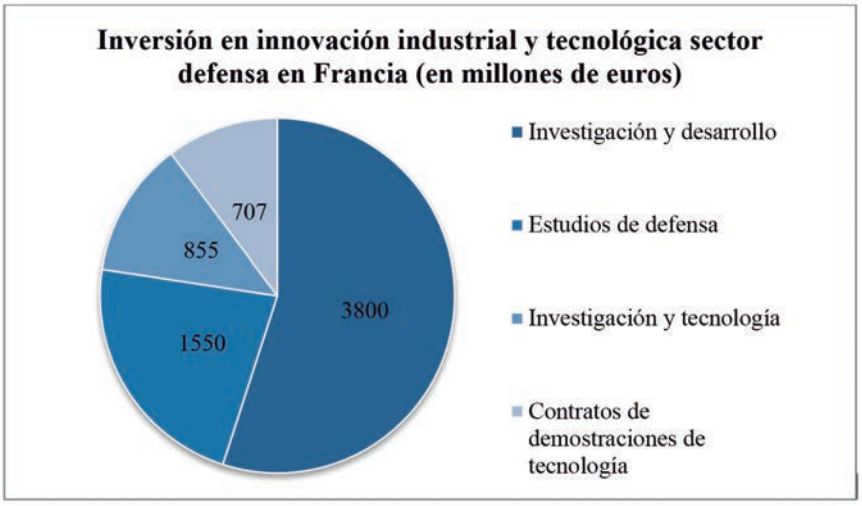


Figura 11. Inversión Sector Defensa Francia. 2016
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa.

Esta industria también hace una gran contribución a la economía francesa y se posiciona como una de las mejores a nivel global, con calidad de exportador debido

a que exporta entre el 25% y el 40% de su producción, lo que contribuye positivamente a la balanza comercial. La industria de defensa francesa está compuesta por alrededor de 4000 compañías, de las cuales las más reconocidas y mejor clasificadas dado su importante contribución son: Dassault Aviation; Naval Group; Airbus Group; mbda; Nexter; Thales y Safran, además de estas, existe una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas, las cuales generan unos ingresos aproximados de 15 mil millones de euros y emplean cerca de 150.000 trabajadores, lo que incluye a 20.000 expertos calificados (figura 12) (The French White Paper on Defense and National Security, 2013).

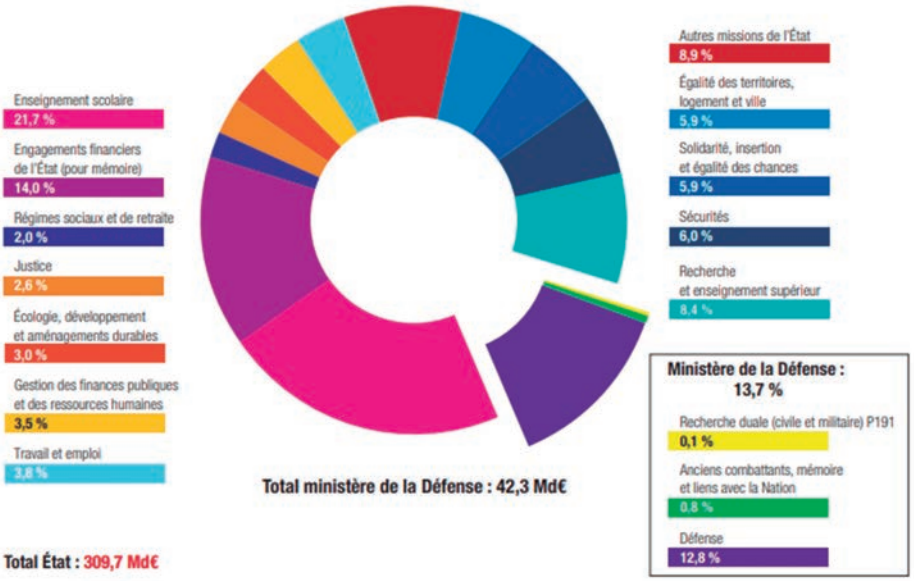


Figura 12. Presupuesto Ministerio de Defensa dentro del presupuesto total.
Fuente: Les chiffres clés de la Défense (2016).

En la medida en que el sector defensa se vuelve más competitivo a nivel regional e internacional (figura 13), va adquiriendo nuevas capacidades para entrar en otros mercados y fomenta la producción tanto como la exportación de material de guerra (mg) (Observatoire économique **de la défense, 2017). Así mismo, esta competitividad consolida la doctrina de la** autonomía estratégica, en el sentido en que Francia deja de ser interdependiente de sus socios y aliados, lo que le permite desarrollar capacidades de reacción inmediatas. De igual forma, Francia accede por sus propios medios a capacidades y armamento moderno e innovador que podrán garantizar la seguridad nacional y el bienestar de la población.

	Encargos de MG para la exportación	Tasa de crecimiento de los encargos (en %)	Entregas de MG para la exportación	Tasa de crecimiento de las entregas (en %)	Entregas de MG para la importación
2012	4817	-26	5740	7	1550
2013	6874	43	5723	-0.3	1511
2014	8218	20	6131	7	1708
2015	16 922	106	7270	19	1663
2016	13 943	-18	8308	14	1704
Promedio 2012/2016	**10 155**	**30**	**6 634**	**10**	**1627**

Campo: materiales de guerra (MG) y materiales asimilados.

Fuentes: Informe al Parlamento sobre las exportaciones de armamento de Francia para los encargos; base de datos de la Dirección Nacional de estadísticas del comercio exterior (DNSCE) para las entregas.

Figura 13. Importación y exportación de material de guerra en Francia.
Fuente: Anuario Estadístico de Defensa. Ministère des Armées (sga, 2017).

Por otra parte, el fortalecimiento de la industria de defensa puede garantizar mayor eficacia en la implementación de la estrategia de defensa y seguridad nacional, lo que se puede materializar en el establecimiento de una relativa seguridad y podría llegar a proyectar al país como un centro atractivo para la inversión y el desarrollo de nuevas infraestructuras.

Conclusiones

La estrategia de seguridad y defensa nacional francesa se ha desarrollado en un escenario globalizado en el cual la identificación de las amenazas y su naturaleza se vuelve cada vez es más difícil. No obstante, la estrategia expuesta en el Libro blanco del 2013 permite una aproximación a la identificación de las amenazas tradicionales y a las nuevas amenazas, así como a los riesgos internos y externos que tienen el potencial de atentar contra la integridad del Estado y el bienestar de la población. De igual forma, la estrategia permite ahondar en las dimensiones de las amenazas, con el objeto de organizar e implementar mecanismos de respuesta a nivel nacional e internacional y con el fin de demostrar la voluntad que tiene el Estado en relación a mantener y respetar los compromisos y responsabilidades internacionales.

Dentro del proceso de la elaboración de las estrategias de defensa y seguridad nacional se puede considerar que existe una consolidación de la estrategia por la continuidad bajo la cual se ha desarrollado. La articulación entre los postulados

del Libro blanco del 2008 y del 2013 respecto al concepto de seguridad y acciones estratégicas brinda una aproximación a esta consolidación. La continuidad y articulación que se han sostenido permitieron adquirir nuevos conocimientos con respecto a las amenazas y los riesgos, esto permitió desarrollar nuevos mecanismos de respuesta y modernizar tanto las capacidades militares como su dotación. Un factor clave que contribuye a la consolidación de la estrategia radica en la diferenciación entre amenazas y riesgos, lo que permite un mayor margen de maniobra en la redirección de los esfuerzos y recursos de la defensa nacional.

La estrategia formulada en el 2013 permite realizar un análisis más profundo de las amenazas y su posterior clasificación en tres niveles: amenazas de la fuerza, riesgo de debilidad y amenazas y riesgos amplificados de la globalización, lo que permite conocer de fondo las causas de las amenazas y su modo de operación, además, hace posible conocer de manera anticipada mecanismos estratégicos de respuesta ante cualquier tipo de amenaza, gracias a la preparación y modernización de las fuerzas militares.

También se puede establecer que la adopción de las cinco acciones estratégicas del 2008 permite una mayor preparación por parte de las instituciones del Estado en materia de defensa. La adopción de las acciones estratégicas y la identificación de las amenazas permiten establecer con mayor claridad los mecanismos para garantizar las prioridades estratégicas más coherentes con los objetivos nacionales y las responsabilidades internacionales.

Pese al esfuerzo del Gobierno nacional de Francia en la implementación de las estrategias de defensa y seguridad nacional, el país no es ajeno a las amenazas del sistema internacional, ni a los riesgos de la globalización. La crisis económica del 2008 afectó de manera profunda el sector de defensa, lo que generó recortes de personal y de presupuesto, además, limitó la capacidad de acción a nivel local, regional e internacional y obstaculizó uno de sus principales objetivos, la autonomía estratégica.

Resulta claro que para los últimos gobiernos franceses, el desarrollo de las capacidades militares es un objetivo estratégico, lo cual se ve reflejado en las medidas fiscales y de finanzas públicas tomadas tras los atentados del 2015, mediante las cuales se replantea el gasto de la cartera de Defensa y se reforma la Ley de Programación Militar, con el fin de aumentar el gasto presupuestado y congelar los recortes de personal, lo que demuestra voluntad y capacidad en el escenario nacional e internacional frente a las responsabilidades adquiridas.

La industria de la defensa es un sector clave para el desarrollo y la innovación militar, así como para la económica nacional, ya que el Estado francés respalda y

promueve con gran ímpetu el sector, pues impulsa desde pequeñas empresas hasta enormes industrias que dejan como resultado grandes avances tecnológicos en materia de defensa.

Finalmente, se puede concluir que el proceso de formulación de la estrategia de defensa y seguridad nacional debe seguir siendo articulada de forma continua. Sin embargo, se debe reevaluar continuamente la naturaleza de las amenazas y de los riesgos, así como las capacidades de respuesta, con el fin de reafirmar su voluntad frente al cumplimiento de los compromisos multilaterales y de responder ante sus responsabilidades y compromisos, sin olvidar mantener siempre su autonomía estratégica y conservar su estatus en el sistema internacional.

Lo anterior, con el objetivo de habilitar y preparar a Francia para enfrentar las nuevas amenazas terroristas, las cuales permanecen latentes —como quedó demostrado tras los ataques del 2015—, por lo cual se debe mantener el proceso de modernización y de fortalecimiento de las fuerzas militares. Así mismo, si el Estado francés desea mantener su estatus en el sistema internacional debe fortalecer el sector de la industria de la defensa mediante el posicionamiento de las empresas del sector en el mercado internacional y el incremento de las exportaciones de material de guerra, con lo que conseguiría aumentar sus ingresos y contrarrestar el déficit fiscal.

Por otra parte, Francia debe prestar atención a la dinámica política internacional y tomar en cuenta el reposicionamiento ruso y chino en el sistema internacional en materia política, militar y económica. En consecuencia, debe fortalecer sus compromisos multilaterales y mantener su estatus e influencia tanto en los territorios de ultramar como en las regiones donde tradicionalmente ha tenido presencia.

Para el caso colombiano, se recomienda hacer una revisión conceptual teniendo en cuenta las particularidades de la coyuntura nacional. Una de las particularidades más representativas del caso colombiano está relacionada con la naturaleza del conflicto interno, por esta razón es importante determinar e identificar cuáles son los riesgos y las amenazas para la defensa y la seguridad nacionales, con el fin de desarrollar nuevos mecanismos y capacidades de respuesta.

De igual forma, la naturaleza del conflicto armado en Colombia ha permitido la interacción de diversas amenazas y riesgos, propios de la globalización, que han permeando las fronteras nacionales y aumentado las vulnerabilidades ante el sistema internacional. De acuerdo a este escenario, se debería hacer una valoración frente a la adopción de acciones estratégicas como la protección, conocimiento y anticipación, prevención, y por qué no, intervención, para explotar de este modo las capacidades y experiencias desarrolladas a lo largo del tiempo en las luchas contra

las amenazas internas (Chavarro Miranda, Grautoff Laverde & Riaño Cruz, 2017). Igualmente, sería pertinente hacer una revisión del estado del sector defensa y establecer estrategias para su modernización y ampliación, con el fin de desarrollar un nuevo papel en el sistema internacional.

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

Aron, R. (1985). Paz y Guerra entre las Naciones. Madrid: Alianza.

Arteaga, F. (21 de Octubre de 2008). El concepto de seguridad nacional en el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia. Recuperado el 14 de Enero de 2018, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLLTCAM54CNTQ27F30000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari13

Ballesteros Martín, M. (18 de Agosto de 2006). El papel de las fuerzas armadas en la lucha contre el terrorismo internacional. Recuperado el 20 de Enero de 2018, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZ

z9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+91-2006

Ballesteros Martín, M. (2016). En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. (M. d. Defensa, Ed.) España.

Banco Mundial. (2018). Recuperado el 30 de Enero de 2018, de Gasto Militar (% del PIB): https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2016&locations=FR&start=2000&view=chart

Brzezinski, Z. (1998). El Gran Tablero Mundial. Paidos Iberica.

Calvo González-Regueral, C. (30 de Enero de 2014). La Ley de la Programación militar francesa. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de Observatorio PSyD.: http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/la-ley-de-programacion-militar-francesa.html

Cardone, I. (Julio/Septiembre de 2014). El conflicto en Ucrania: los intereses de las grandes potencias y lo perdedores de siempre. Conjuntura Global, 3(3), 140-148.

Castro Fernandez, S. (22 de Mayo de 2013). La gran recesión. Una mirada desde Europa. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA31-2013_GranRecesion_MiradaEuropa_SCF.pdf

Central Intelligence Agency. (2018). The World Factbook. Recuperado el 5 de Enero de 2018, de https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html

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

CGFM. (1996). Manual de Seguridad y Defensa Nacional (Primera Edición ed.). Colombia.

Daguzan, J.-F. (22 de Diciembre de 2008). Real Instituto Elcano. Recuperado el 26 de Enero de 2018, de El terrorismo islámico en Francia: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bed4df804f0198fa902ef43170baead1/ARI166-2008_Daguzan_terrorismo_islamista_Francia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bed4df804f0198fa902ef43170baead1

De Salazar Serantes, G. (Octubre de 2004). El sector nuclear ex soviético. El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI(4).

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

European Defence Agency. (2018). Recuperado el 29 de Enero de 2018, de https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/member-states

Ferrari, C. (27 de Mayo de 2012). La crisis económica de Europa y el contagio mundial. Recuperado el 28 de Enero de 2018, de Razón Pública: https://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/2995-la-crisis-economica-de-europa-y-el-contagio-mundial.html

Francetvinfo.fr (22 de Feberero de 2016). Gilles Kepel: «Il existe bien un djihad francais qui s'est construit ces dix derniéres années». Recuperado el 22 de junio de 2018 de https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/tout-et-son-contraire/gilles-kepel-il-existe-bien-un-djihad-francais-qui-s-est-construit-ces-dix-dernieres-annees_1776995.html

French White Paper on Defence and National Security. (2013). París, Francia.

Fuente Cobo, I. (2016). La política de defensa de los países de nuestro entorno. (I. E. Ministerio de Defensa, Ed.) Cuadernos de Estrategia(179), 15-58. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de Insituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA14-2016_Revision_Defensa_Francesa_IFC.pdf

González San Ruperto, M. (2001). Las Guerras de la ex Yugoslavia: información y propaganda. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.

Gouvernement République Francaise. (s.f.). Recuperado el 25 de Enero de 2018, de Risques Prévention des risques majeurs: http://www.gouvernement.fr/risques/comprendre-le-plan-vigipirate

Holsti, K. (1995). Política Mundial: Cambio y Conflicto. México: FCE.

Les chiffres clés de la Défense (2016). Recuperado en https://www.defense.gouv.fr/portail/ministere/organisation-du-ministere-des-armees/les-chiffres-cles-de-la-defense.

Le Monde. (27 de febrero de 2014). Recuperado el 02 de Julio de 2018, de Ukraine: Comprendre les orignes de la crise en 5 minutes: https://www.lemonde.fr/europe/video/2014/02/27/pourquoi-l-ukraine-est-elle-tiraillee-entre-europe-et-russie_4375125_3214.html

Le Monde. (12 de Diciembre de 2016). Recuperado el 26 de Enero de 2018, de En France, le plan Vigipirate et ses trois niveaux d'alerte: http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/12/20/en-france-le-plan-vigipirate-et-ses-trois-niveaux-d-alerte_5052094_4355770.html

Le Monde. (11 de octubre de 2017). Les députés adoptene définitivement le projet de loi antiterroriste en https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/10/11/les-deputes-adoptent-definitivement-le-projet-de-loi-antiterroriste_5199579_1653578.html

Le rôle du ministère des Armées. (2018). Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de Ministère des Armées: https://www.defense.gouv.fr/portail/ministere/le-role-du-ministere-des-armees

Leira Neira, G. (2008). Revisión estratégica de la defensa en Francia. (C. S. Ministerio de Defensa, Ed.) Boletin de Información(305), 85-114.

Loi n°2017- 1510 du 30 octobre 2017 renforcant la sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme. Recuperado de Legifrance en https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte

Loi de Programmation Militaire 2014-2019. (18 de Diciembre de 2013). Recuperado el 30 de Enero de 2018, de Legifrance: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=953860F9F7CAE-B54BB6802EA5530CAFB.tplgfr40s_1?idSectionTA=LEGISCTA000028340441&cidTexte=-JORFTEXT000028338825&dateTexte=20180320

Los principales atentados que han golpeado el mundo desde el ataque contra las Torres Gemelas. (14 de Noviembre de 2015). Recuperado el 20 de Enero de 2018, de ABC Internacional : http://www.abc.es/internacional/abci-principales-atentados-golpeado-mundo-desde-ataque-contra-torres-gemelas-201511141439_noticia.html

Los recortes de Hollande debilitan el ejército francés. (17 de Octubre de 2014). Recuperado el 30 de Enero de 2018, de ABC Internacional: http://www.abc.es/internacional/20141017/abci-recortes-defensa-francia-201410161931.html

Mikail, B. (Octubre de 2011). Francia y la primavera árabe: una política oportunista. Recuperado el 5 de Febrero de 2018, de FRIDE: http://fride.org/descarga/WP_110_Francia_y_primavera_arabe.pdf

Ministere des Armées (Junio de 2016). Actualisation de la loi de programation militaire (LPM) 2014-2019.

Ministère de L'Intérieur. (1 de Diciembre de 2016). Le plan Vigipirate. Recuperado el 28 de Enero de 2018, de https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2016-Dossiers/Securite-les-grands-plans-d-action/Le-plan-Vigipirate

Ministere de L'Interieur. Organisation. Recuperado el 05 de Julio de 2018, de https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation.

Ministère des Armées. (2018). Ministère. Recuperado el 3 de Febrero de 2018, de https://www.defense.gouv.fr/portail/ministere

Ministére Des Armées. (2018). Opérations. Recuperado el 4 de Febrero de 2018, de https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/actualites

Ministere des Armées. (2018). Carte des opérations et missions militaires. Recuperado el 04 de julio 2018, de https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires

Naím, M. (Diciembre-Enero de 2004). Las cinco guerras de la globalización. Foreign Policy Edición Española, 33-40.

Observatoire économique de la défense. (2017). Annuaire statistique de la défense. Recuperado el 10 de Febrero de 2018, de Ministére de Armées: https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/economie-et-statistiques/annuaire-statistique-de-la-defense

OCCAR. (2018). Recuperado el 29 de Enero de 2018, de What is OCCAR?: http://www.occar.int/about-us

Parlamento Europeo. (2017). Recuperado el 27 de Enero de 2018, de La Política Común de Seguridad y Defensa: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060102_ES.pdf

Pereira Hernández, C. (2009). El retorno de Francia a la estructura militar de la Alianza. (M. d. Nacional, Ed.) Boletin de Información(312), 7-26.

Projet de loi de Programmation militaire 2014- 2019, synthese, Ministere de la Défense, 2014.

Projet de loi Actualisation de la programmation militaire 2014-2019, dossier thématique, Ministere de la Defense, 2015.

RT. (31 de Mayo de 2015). ¿Por qué EE.UU. tiene unas 800 bases militares por todo el mundo? Recuperado el 16 de Enero de 2018, de https://actualidad.rt.com/actualidad/176300-bases-eeuu-mundo-causas

Schaeffer, F. (16 de Noviembre de 2015). Les Echos. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de Police, justice, douanes, armée: l'Elysée sort les grands moyens: https://www.lesechos.fr/16/11/2015/lesechos.fr/021483605937_police--justice--douanes--armee---l-elysee-sort-les-grands-moyens.htm#xtor=CS1-33

Stockholm International Peace Research Institute (03 de Julio de 2017), Global share of nuclear weapons in January 2017 in Global nuclear weapons: Modernization remains the priority. Recuperado el 02 de Julio de 2018 de https://www.sipri.org/media/press-release/2017/global-nuclear-weapons-modernization-remains-priority

Tertrais, B. (22 de Noviembre de 2008). El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces. Recuperado el 12 de Febrero de 2018, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari89-2008

The French White Paper on Defence and National Security. (2008). Paris, Francia: Odile Jacob.

Unión Europea. (2018). Relaciones UE-África. Recuperado el 3 de Febrero de 2018, de Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea: http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/

Vie Publique (05 de Enero de 2017), Du Tchad a la Syrie: les interventions extérieures de l'armée francaise depuis 1981. Recuperado en http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/du-tchad-au-mali-interventions-armee-francaise-depuis-1981.html

Vie Publique (08 de Julio de 2017), Les opérations militaires extérieures de la France. Recuperado en http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/defense/operations-militaires-exterieures-france-opex.html

Vie Publique (03 de Marzo de 2018), Trente ans de législation antiterroriste. Recuperado en http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/trente-ans-legislation-antiterroriste.html

Vie Publique (31 de octubre de 2017), Loi du 30 octobre 2017 renforcant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Recuperado en http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-renforcant-securite-interieure-lutte-contre-terrorisme.html

Wolfers, A. (Diciembre de 1952). "National Security" as an Ambiguos Symbol. Political Science Quarterly, 67(4), 481-502.

IRLANDA: LA ESTRATEGIA DE LA NEUTRALIDAD «SINGULAR» Y LOS ELEMENTOS APLICABLES PARA COLOMBIA

12

Andrés Felipe Cardona Orozco
Sandra Milena Celeita Roa
Mónica Johanna Pisciotti Ramírez

1. Introducción

Desde la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a finales del siglo XX, el mundo contemporáneo se ha movido entre la globalización, los conflictos internos, las crisis internas, la apertura de mercados y la gran preponderancia de los Estados Unidos en el escenario internacional. Si bien es cierto que la década de los 90 trajo consigo una serie factores y escenarios complejos, el inicio del Siglo XXI presentó nuevos factores que han hecho que el mundo esté atravesado por diversidad de actores, situaciones, amenazas y crisis regionales. Algunos ejemplos de esto son las problemáticas de Siria, África y la Península de Corea. La incorporación del terrorismo en la agenda internacional, después de los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos). Esta pluralidad de elementos cumple un papel fundamental en la evaluación que realizan los Estados para buscar mantener su estabilidad y supervivencia, y por consiguiente la de sus ciudadanos.

Factores como el terrorismo, el cambio climático, el crimen transnacional y temas como los acuerdos económicos y comerciales, son piezas claves para comprender gran parte de la dinámica internacional y la actuación de los Estados. Una realidad indiscutible en la actualidad es que las naciones no pueden actuar de manera independiente o en solitario, por lo cual recurren a acciones conjuntas, bilaterales o multilaterales, para buscar su supervivencia (Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018).

Una de las respuestas establecidas frente a estos temas y amenazas radica en la construcción del Libro Blanco de Defensa[1]. Este documento se desarrolló por los gobiernos para presentar de manera pública su análisis, medidas y lineamientos estratégicos para contrarrestar o mitigar una posible amenaza o riesgo que atente contra territorio, la soberanía o la población de las naciones.

El presente capítulo tomará el caso de la República de Irlanda cuyo su libro, *White Paper*, contempla la política de defensa para los próximos diez años y provisiona al Gobierno de un marco referencial por medio del cual busca una respuesta flexible y adaptativa a los cambios en el entorno de la seguridad y la defensa (*Department of Defense*, 2015).

Charles Phillipe-David afirma que la seguridad puede ser entendida como una situación en donde un sujeto considera que no está amenazado por ningún peligro o que está en la capacidad de hacerle frente sí se hace realidad (David, 2008, pág. 65). Por otra parte, también se definirá la seguridad como «la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una persona o una comunidad y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza» (David, 2008). La anterior definición ayuda a comprender la visión irlandesa de seguridad. En este sentido, dentro del Libro Blanco se contempla una visión amplia del término, y se alude tanto a amenazas militares tradicionales, como a nuevas amenazas. Entre ellas se destacan el terrorismo, los ciberataques, el cambio climático, y la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), entre otras (*Department of Defense*, 2015. Págs. 10-20).

Si bien es cierto que al definir el término seguridad y contrastarlo con lo planteado en el Libro Blanco de Defensa, la concepción y visión sobre la seguridad no solo se entiende desde la perspectiva estatal, sino también desde la perspectiva de la Seguridad Colectiva; en especial en relación con la Unión Europea (UE). Al ser Irlanda parte de la UE, su definición de seguridad parte en esencia de la comprensión del marco de Seguridad Europeo contemplado en el Tratado de la UE de 1992 (en adelante TUE) y del Acuerdo de Niza de 2001. En estos acuerdos, se contempla que la seguridad es un compromiso de los 25 Estados firmantes (en su

1 Mucho se ha hablado sobre los contenidos y lo que debe reflejar un Libro Blanco de Defensa. Sin embargo, dentro de las muchas revisiones realizadas sobre el tema y, este análisis se hace con base en lo expuesto y discutido en el texto *Libros Blancos de Defensa. Concertación política y diseño estratégico comparado*, coordinado por Juan Ramón Quintana. En dicho texto se plantea como conclusión que los Libros Blancos de Defensa responden a temas relacionados con la identidad nacional y valores nacionales que un Estado busca defender. Al mismo tiempo defienden la soberanía y la independencia nacional. En este sentido, se concluye que dicho documento fija la postura oficial en temas como la seguridad internacional y la forma a través de la cual un determinado Estado puede contribuir a la estabilidad y la construcción de paz (Quintana T., 2001, págs. 231-245).

momento), en donde se busca la defensa de valores comunes, el sostenimiento de la paz, el fortalecimiento de la seguridad en todas sus formas y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, mientras se busca la seguridad internacional (López-Jacoiste Díaz, 2006). Para tales efectos, la UE ha logrado consolidar dos elementos claves: la Política Europea de Seguridad y Defensa y la Política Exterior de Seguridad Común. Estos lineamientos logran consolidar la Estrategia Europea de Seguridad. Pese al gran avance que ello significa en términos de proyección, lo más complejo de estos elementos es la falta de consenso de los Estados miembros para lograr su articulación e implementación.

Luego de definir o establecer el significado de seguridad, es imperativo plasmar aquello que se entiende por defensa. En primera instancia, el término hace referencia a las condiciones y acciones que emprende un Estado para garantizar su seguridad. Esto convierte a la Defensa en un medio (capacidades) por el cual se buscaría lograr la seguridad. El término no implicaría necesaria y exclusivamente las capacidades militares, sino la articulación de diversos sectores en la búsqueda de la seguridad y la supervivencia del Estado.

En contraste, autores como, Charles Phillipe-David (2008) logran definir el concepto de defensa como «Despliegue (a veces intervención) con el fin de prevenir un ataque o minimizar los daños si esto sobreviene. La fuerza es exhibida con la esperanza de que no será usada» (David, 2008). En esta definición se hace énfasis en el uso de las Fuerzas Militares para la búsqueda de la seguridad. Así mismo, la defensa debe entenderse como todas las acciones que desarrolle un Estado para garantizar su seguridad. Dentro de ellas se encuentran: la diplomacia, la economía, el campo social y político, y, desde luego, las Fuerzas Militares. Estas últimas son, dentro del concepto de defensa, el primer actor en caso de una agresión o intento de agresión.

La Defensa de un Estado tiene que ver con una serie de elementos que, bien encaminados, estructurados y ejecutados, lograrán conducir hacia una situación de seguridad deseada. De ahí entonces, se comprende por qué dentro de los Libros Blancos de Defensa no solamente se hable de los temas propiamente militares, sino de una serie de temas relevantes para un país. Esto reafirma la necesidad de una visión ampliada del término seguridad mencionada anteriormente.

Ahora bien, teniendo como punto de partida las definiciones anteriores, el presente capítulo tiene como propósito la revisión del Libro Blanco de Defensa de Irlanda desde una perspectiva analítica basada en una revisión documental. Este estudio académico profundiza en el trasfondo geopolítico, geoestratégico y de lógica estratégica que subyace a la política de neutralidad y sus decisiones en materia de seguridad y defensa.

De ese modo, este estudio explorará los elementos históricos que son claves en la definición y comprensión del concepto irlandés de neutralidad, sus instituciones, organización y funcionamiento, y sus relaciones con el entorno regional. La comprensión histórica se hace necesaria para explorar las características de la neutralidad de Irlanda y para ello se debe tener en cuenta su integración a la Unión Europea y su colaboración en misiones de paz con la OTAN. Finalmente, se realizará un análisis sobre las estrategias propuestas por este país que pueden llegar a ser un ejemplo para Colombia en su construcción de Libro Blanco.

2. Información General de la República de Irlanda

Para entender la postura de Irlanda en el contexto regional e internacional es necesario conocer su ubicación geográfica y algunos elementos históricos y descriptivos sobre su cultura y sobre su estructura política.

Este Estado soberano se encuentra ubicado en la isla de Irlanda al noroeste de Europa y forma parte del archipiélago británico. Sus fronteras están compuestas: al norte con Irlanda del Norte (o Reino Unido) y los divide Lough Foyle, que es como se le conoce a esta división entre los dos Estados; al este, se encuentra el Reino Unido y los divide el mar de Irlanda; al sur limita con el Mar Céltico; y al oeste con el Océano Atlántico (Oficina de información diplomática, 2018).

El sistema de Gobierno irlandés es una República Parlamentaria, la cual cuenta con un presidente, Michael D. Higgins y un primer ministro (Taoiseach), Leo Varadkar. El Parlamento Irlandés o Oireachtas, al ser bicameral cuenta con una Asamblea o Cámara Baja (*Dáil* Éireann), compuesta por 158 miembros, elegidos de manera representativa por 5 años y el Senado o Cámara Alta (*Seanad* Éireann), compuesta por 60 Senadores, los cuales están distribuidos de la siguiente manera; 43 son elegidos de forma indirecta por un Colegio Electoral, conformado por miembros de la Asamblea, miembros salientes del Senado, miembros de Concejos municipales y de los condados; 11 son elegidos por el Primer Ministro y los 6 restantes electos por representación universitaria (tres por parte de la Universidad de Dublín o *Trinity College* y tres por la Universidad Nacional de Irlanda) (*Central Intelligence Agency*, 2018).

2.1 Breve Historia de Irlanda

Irlanda sufrió a lo largo de su historia invasiones de vikingos e ingleses, quienes lograron forjar gran parte de la historia política y social del país hasta el día de hoy.

Es una historia que pasa por problemas políticos, feudalismo, hambruna y ríos de sangre que aún se conservan en la memoria de los irlandeses.

Con la llegada de los primeros celtas en el año 250 a. C. a la isla, lograron darle un gran impulso al desarrollo del pueblo irlandés (Borges, 2016, Pág. 6). Ellos transmitían su conocimiento a los habitantes de la isla. Esto se derivó en la aparición de relatos, sagas y leyes. Posteriormente, llegaron los gaélicos y ocuparon parte de Irlanda y Escocia, De ellos se adoptó la cultura e idioma (O´Beirne Ranelagh, 2014).

La isla comienza a recibir importancia, por parte de otras naciones, pero sobre todo por parte del Rey Enrique VIII[2], quien comenzó a preocuparse por llegar a la ella, «introduciendo con ello la Reforma Protestante. Posteriormente, se intentaría llevar a cabo un proceso de colonización en Irlanda por parte de los ingleses, en especial de la mano de Oliver Cromwell, con personas procedentes de Escocia y Gales» (Rodríguez Fernández, Aitor Javier; 2015, Pág. 10).

Tanto ingleses como irlandeses, alimentaron a lo largo del tiempo la desconfianza mutua por medio de una serie de agravios que incluían matanzas, hambrunas, detenciones y distintos tipos de represalias. Esto era constantemente recordado y celebrado por ambas sociedades como un intento por no olvidar los daños cometidos, así como por legitimar las acciones políticas y armadas con el fin de consolidar, cada cierto tiempo, un tipo de dominio territorial (Monroy, 2015, pág. 34).

Lo anterior muestra cómo la historia de Irlanda se caracterizó por invasiones por parte de romanos en el Siglo VII y, posteriormente, por el Reino Unido. Dicha duración y relación se sostuvo hasta el siglo XX más específicamente hasta 1922 luego de la firma del Tratado Anglo-irlandés con el que se logra su independencia (*Encyclopedia Britannica*, 2018). Así mismo, dentro de la isla existieron divisiones y enfrentamientos religiosos entre católicos, protestantes y cristianos anglicanos.

Las invasiones y luchas evidencian algunos elementos que son centrales en la comprensión moderna y contemporánea de este país, que a su vez dará luces sobre la relación con su vecino natural, el Reino Unido. Para el año 1912, el parlamento de Londres votó en favor de la creación de un Estado irlandés como ciudad autónoma del Imperio Británico. Sin embargo, esta iniciativa no se prosperó debido al inicio de la Primera Guerra Mundial, en 1918.

El Levantamiento de Pascua fue una rebelión que tuvo lugar en abril de 1916 contra la monarquía británica, en donde los independentistas y republicanos irlandeses intentaron tomar el control del país para lograr la independencia. Este hecho

2 Durante su reinado, Enrique VIII, comenzó con el sometimiento conquista de la isla.

generó la división de la isla irlandesa, creando Irlanda del Norte y la Irlanda del Sur. La primera proclamando su voluntad de seguir bajo el mandato británico; mientras que la segunda, se afirmó como un Estado libre.

Para 1919, el Ejército británico reprimió al Sinn Fein, de tal manera que la guerra de independencia irlandesa llegó a su fin; esto gracias a la votación a favor del Parlamento. Para 1922, el pueblo sale a votar, logrando una independencia de manera democrática. Finalmente, para el año 1949 se cierran los últimos vínculos que los unían como parte del Reino Unido, luego de la proclamación por parte del entonces Fine Gael del *Replublic Of Ireland Act* (Acta de la República de Irlanda). Este tratado reconoció la independencia y la soberanía de Irlanda, y dio paso a lo que se puede denominar la Segunda República Irlandesa (*Encyclopedia Britannica*, 2018).

Ahora bien, desde la independencia del país, su actuación internacional se ha enmarcado dentro de una funcionalidad, la cual se enfoca claramente en la cooperación y la búsqueda de la paz. De esta manera, su actuación es coherente con lo establecido en su Constitución Política en el artículo 29[3], en el cual se habla de las relaciones internacionales. En él se manifiesta su devoción ideal hacia la paz y la cooperación amistosa entre las naciones, al igual que aboga por la solución pacífica de los conflictos. (Government of Irland, 2015, Pág. 108).

Cabe resaltar que desde 1992 se ha reconocido a Irlanda como un país cooperante en el contexto regional y mundial. Sin embargo, dentro de las cooperaciones reforzadas[4] establecidas por la UE, Irlanda ha mantenido un papel neutral debido a sus relaciones con el Reino Unido. Lo anterior se evidenció en la realización de operación y ejercicios, como lo fue el caso de la Operación Concordia[5]. En ella, el Estado no aportó personal militar. Por otra parte, en el tratado de la UE en 1991, la República de Irlanda se convirtió en un Estado observador. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2005).

2.2 Aproximación al concepto de neutralidad

Al realizar la revisión bibliográfica, el concepto de neutralidad en las relaciones internacionales tiene un significado y trasfondo que encuentra sus raíces en

3 En el aparte de relaciones internacionales, en el artículo 29 del aparte 1 y 2 se habla del papel preponderante de Irlanda en la solución pacífica de controversias y la importancia de la cooperación entre las naciones.

4 Según el Artículo 27 del tratado de la Unión Europea, dichas cooperaciones se aplicarán en una acción en común y no podrán referirse en cuestiones que tengan repercusión militar o de la defensa.

5 Acción de la UE realizada el 31 de marzo en la que se da inicio a la operación en Yugoslavia, con el fin de lograr el cumplimiento de los acuerdos firmados y evitar un escalamiento al conflicto de Macedonia.

una decisión que puede comprenderse con mayor profundidad desde la perspectiva realista o liberal. Sin embargo, antes de abordar dichas perspectivas, es necesario hacer una revisión del término desde su significado simple hasta su concepción jurídica.

Se entiende por neutralidad, según lo planteado por Russell y Tokatlian (2013), y la Real Academia de la Española (RAE), como la «cualidad o actitud de ser neutral». El sujeto neutral «no es ni de uno ni de otro» y «entre dos partes que contienden, permanece sin inclinarse a ninguna de ellas», en términos de naciones o Estados, más no de personas o cosas. Entonces, ser neutral significa «que no participa en una guerra movida por otros y se acoge al sistema de obligaciones y derechos inherentes a tal actitud».

En la historia del derecho y de las relaciones internacionales, la neutralidad se podría definir como la condición de imparcialidad de un Estado y, por lo tanto, no participación en las hostilidades cuando otros países están en guerra (Serrano Álvarez, 2018). Desde ese punto de vista, la neutralidad es claramente un derecho de los Estados que, además de proteger jurídicamente a la nación que la adopta, favorece la seguridad internacional. En concordancia, la neutralidad limita el alcance de la guerra (al disminuir el número de beligerantes), modera la destructividad de un conflicto armado (al reducirse los territorios y poblaciones afectados por el enfrentamiento) y eleva la posibilidad de terminar un conflicto entre Estados (al proveer una potencial mediación entre las partes). La concepción desde el derecho internacional no solo es necesaria sino central para comprender las condiciones de vigilancia de la neutralidad establecida por un país[6].

Según Novakovic (2013), la neutralidad, como se conoce actualmente, surge en su primera forma luego de las guerras napoleónicas y del Congreso de Viena de 1815. En este entonces las potencias europeas de la época reconocieron la neutralidad permanente de Suiza y declararon que su independencia e integridad territorial eran del interés común para el continente. A este acontecimiento le siguió el reconocimiento de independencia de Bélgica en 1830 y su neutralidad en 1831.

La neutralidad como fue concebida en La Haya en 1907, se puso a prueba en el marco de las Guerras Mundiales. Mientras en el escenario internacional que contempló el tratado se diseñaban normas para guerras limitadas, se comenzaron a vivir guerras totales que no se limitaban a las partes combatientes. Las Guerras Mundiales contaron con notables desarrollos técnicos y tecnológicos, como la

6 Para efectos de la comprensión jurídica de la neutralidad es necesario tener en cuenta la V Convención de La Haya de 1907 sobre Derechos y Deberes de los Poderes Neutrales en Caso de Guerra Terrestre y la XIII Convención de La Haya relativa a los Derechos y a los Deberes de las Potencias Neutrales en la Guerra Marítima.

guerra submarina y aérea, en donde no se buscaba la derrota militar del enemigo sino su destrucción total. De esta forma, la neutralidad comienza a evidenciar ciertas dificultades. Un claro ejemplo de esto fueron los cuarenta Estados que se declararon neutrales en la Primera Guerra Mundial, solo seis seguían siéndolo al final (Novak, 1995).

Frente al concepto de neutralidad, Novak (1995) logra identificar por lo menos dos modos:

a. Neutralidad ocasional: Aquella que adopta de manera discrecional un Estado ante un conflicto bélico concreto del que quiere permanecer al margen. Esto le otorga una serie de derechos, pero, sobre todo, dos obligaciones claves:
   - Abstención, en el sentido de no prestar ayuda directa o indirecta a ninguno de los beligerantes.
   - Imparcialidad, pues implica el deber de tratar por igual a todos los beligerantes.

La neutralidad debe traducirse para el Estado en el respeto de su territorio por los beligerantes y en poder mantener relaciones comerciales con todos los Estados, incluidos los que están en guerra.

b. Neutralidad permanente: Tiene los mismos derechos y obligaciones para los Estados que en el modo de neutralidad ocasional. Sin embargo, su diferencia radica en que un Estado con neutralidad permanente debe ser más riguroso en el cumplimiento de sus obligaciones, sobre todo en cuanto a la imparcialidad, y evitar al máximo alianzas o compromisos que le lleven a perder dicha neutralidad.

Se debe considerar que la neutralidad por sí sola no garantiza la independencia y soberanía de un Estado, como lo prueban las Guerras Mundiales; la voluntad política de las potencias pesa sobre el respeto a los Estados declarados neutrales. De ahí que Suiza haya podido garantizar su estatus de neutralidad. Vale la pena resaltar que Suiza le apuesta a un plan de contingencia a partir de una neutralidad armada. Es decir, capacita a su población e invierte en seguridad y defensa para enfrentar de una potencial agresión.

Por otra parte, desde las relaciones internacionales, la neutralidad tiene un concepto polisémico. Su significado tiene una visión, forma de aplicación y actua-

ción dentro del sistema internacional que deviene del contexto en el que se dé. Pese a la existencia de diversas escuelas y visiones sobre el tema, las que quizás logran consolidar de mejor manera la visión sobre este tema son las teorías realistas y liberalistas.

En el caso del realismo, la neutralidad se mide de acuerdo con su impacto sobre el poder relativo de un actor. De acuerdo con esta óptica, los realistas concluyen que la neutralidad, tiende a producir consecuencias negativas para los intereses nacionales de los neutrales. La neutralidad se fundamenta en una evaluación del decisor político para garantizar la supervivencia del Estado y de sus intereses, ya sea por la proximidad y amenaza de una potencia, o, por el contrario, que esa cercanía le garantice su seguridad y, por ende, vea útil declarar su estado de neutralidad. Adicionalmente, el concepto de neutralidad establecido desde esta perspectiva implica una postura pragmática que depende de la evaluación de todos los elementos de seguridad disponibles y del balance de poder internacional. Dado lo anterior, se debe considerar que, dentro de dicha neutralidad, el Estado también asume como necesario establecer una posición armada que garantice su propia protección y crear, de esta forma, lo que se conoce como «neutralidad armada» (Neal G., 2006, p. 13-15).

Desde la perspectiva liberal, la neutralidad está ligada a un debate moral. Es decir, si es moralmente aceptable para los Estados declararse neutrales dependiendo de lo justo o injusto de la guerra. Su punto de partida surge del reconocimiento de la soberanía y de la existencia de un ordenamiento legal internacional, por medio del cual se respeta el derecho a la neutralidad. Con esta percepción, la concepción de la seguridad implica que se pueda participar dentro de un escenario de seguridad colectiva, sin que ello conduzca a que el país neutral incremente su poder militar y esté en la capacidad de proteger su propia seguridad (Neal G., 2006). Por consiguiente, el concepto de neutralidad adquiere mayor valor dado el alcance de los Convenios V y XII de La Haya de 1907. Como norma internacional, dan sustento y establecen las normas bajo las cuales se rigen los países neutrales y los elementos para que las partes en conflicto respeten dicha condición.

2.3 Orígenes y desarrollo de la neutralidad de Irlanda

La neutralidad irlandesa surgió, en principio, como mecanismo para garantizar la independencia y soberanía de un naciente y frágil Estado. Este proceso ocurrió en un contexto internacional de guerra entre las potencias europeas, que estuvo antecedido por un pasado colonial inglés sobre la isla de Irlanda desde el siglo XII.

Ahora bien, la búsqueda de la independencia a principios del siglo XX marcaría el camino hacia la búsqueda de una neutralidad dentro del contexto europeo. Muestra de ello es el Tratado Anglo-Irlandés de 1921 el en el cual se divide la Isla entre los territorios británicos y los territorios irlandeses. Sin embargo, al revisar dicho tratado se pude encontrar que el Artículo 7 estableció que algunas bases del sur del Irlanda estuvieran bajo dominio británico (Keatinge, 1984 citado por Neal G., 2006, Pág. 9). Esto facilitó su uso en tiempo de guerra y, a su vez, favoreció la posición de Irlanda dentro una zona de Exclusión Naval y protegida por el Reino Unido.

Desde una óptica constitucional, la neutralidad de Irlanda tiene su sustento en la Constitución de 1937. En su Artículo 29 se dice que el Estado «afirma su devoción por el ideal de la paz y la cooperación amistosa entre las naciones fundadas en la justicia y la moralidad internacional». Además, hace mención de «su adhesión al principio de la solución pacífica de las controversias internacionales» y «el derecho internacional como norma de conducta en las relaciones con otros Estados» (Constitución de Irlanda, 1937).

Desde una visión de la historia independiente Eamonn de Valera logró establecer las bases de la neutralidad y apeló a la neutralidad para garantizar la independencia y la soberanía. En un extenso seguimiento a sus declaraciones y a las de su Ministro de Defensa, Frank Aiken, se evidencia la necesidad de aplicarle una dosis de realismo a su estrategia al apelar a una «neutralidad armada». En palabras de Valera esto se describe como «hay que tener un poco de fuerza» (Novakovic, 2013).

Uno de los elementos centrales para la comprensión de la neutralidad irlandesa, radica en que sus Fuerzas Armadas no han sido históricamente fuertes y grandes en personal (Keatinge, 1984 citado por Neal G., 2006, pág. 17). Además, ante la falta de una industria de defensa y los pocos recursos armamentistas que poseía el país, el Gobierno irlandés trató de obtener armamento de los aliados, encontrándose con la obstrucción de Gran Bretaña y la no cooperación de los Estados Unidos (Novakovic, 2013). A pesar de no consolidar la pretensión de una «neutralidad armada», Irlanda le ha apostado a una estrategia política de neutralidad militar, es decir, ha trabajado en promover la paz y la seguridad internacional y la no pertenencia a alianzas militares.

La neutralidad no militar y su activismo a favor de la paz y la seguridad internacional, llevan a Irlanda a aplicar una «neutralidad activa» lo cual va acorde al sostenimiento de la paz de las Naciones Unidas y el Tratado de No Proliferación. En cuanto a las iniciativas de descolonización, Irlanda se opone al apartheid sudafricano. Por otro lado, acepta en su país refugiados y se opone a la financiación estadounidense de paramilitares de América del Sur (Novakovic, 2013).

Además de garantizar la soberanía e independencia y mantener la cohesión interna, la neutralidad irlandesa le ha dado prestigio internacional al país. Su estrategia le ha permitido compensar sus debilidades para tener una neutralidad armada y enfocarse en otras áreas como el desarrollo social y económico. De esta manera, Irlanda confía su seguridad a los principios de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Estos factores también ayudan a comprender por qué Irlanda no se ha adherido a la OTAN. Además, explica su ingreso tardío en la entonces Comunidad Económico-europea (CEE), hoy Unión Europea (UE), y su resistencia, excepciones y aclaraciones a las recientes reformas de esa misma organización. Sin embargo, Irlanda comparte valores políticos propios de occidente.

Para el caso de la OTAN sus motivos para no adherirse eran económicos: Irlanda no estaba en condiciones de gastar el dinero requerido por la organización en 1947. Una adhesión requería el doble de los gastos en defensa para cubrir el gasto medio de los miembros de la OTAN, sobre la base de una proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Otro elemento para considerar fue la pérdida de la independencia en la política exterior. En el caso de la CEE, De Valera proyectó una Europa Federal, por lo cual no era prudente, como nación, entrar en una federación política que implicaba una alianza militar. En concordancia, Irlanda pasaba por el temor de ser arrastrada a una posible guerra entre las dos superpotencias en el marco de la Guerra Fría.

Otro aspecto para destacar es la decisión constitucional y política de someter a referendo diversas reformas a la Constitución en aspectos que afectaban la seguridad y la defensa irlandesas. Esto obedece a un cálculo económico, más no a la integración a una estructura militar que, en su momento, estaba representada por la OTAN o la Unión Europea Occidental (UEO).

En lo que se refiere a su relación e integración con Europa se destacan los siguientes referendos (Villadangos, 2012):

> Adhesión a las Comunidades Europeas en 1972; Acta única europea en 1987; Tratado de la Unión Europea en 1992; ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1998; ratificación del Tratado de Niza (2002); ratificación del Tratado de Lisboa (2009); ratificación del Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (2012).

Se destaca Villadanga, como un tratado con fuertes implicaciones sociales y económicas, aprobado en 2012 por el electorado, al mismo tiempo que el Tratado de Lisboa y el Tratado de Niza fueron negados. Lo anterior ocurrió teniendo dado que el tratado de 2012 dependía de la ayuda de la UE para superar la crisis econó-

mica irlandesa, mientras que los de Lisboa y Niza, en consideración de los votantes, implicaban ceder en su soberanía, autonomía en política exterior, de seguridad y de defensa a favor de los países más grandes de Europa.

El escenario pos Guerra Fría, desencadenó múltiples y variadas amenazas más allá del tradicional conflicto interestatal, ya que fueron amenazas que desbordaron y, en algunos casos, desplazaron a los Estados Nacionales. Tal es el caso del terrorismo o de las amenazas en el ciberespacio. De ahí que la neutralidad vendría a ser poco útil para que países como Irlanda puedan garantizar su propia seguridad y defensa.

En el siglo XXI, la neutralidad irlandesa fue erradicada en favor de los compromisos de defensa mutua y la pertenencia a la alianza militar con la UE en el nombre de la «solidaridad». El fracaso de los sucesivos gobiernos para convencer a la opinión pública, junto con su decisión de erradicar la neutralidad en la década de 2000, sin duda, traerá más problemas políticos en el futuro. Esto pone a los gobiernos irlandeses y a la UE en la posición de promocionar la política exterior, de seguridad y defensa común por medio de los valores del Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por ahora, tanto los gobiernos de Irlanda como la UE han buscado disminuir la resistencia de la población y de los sectores políticos y sociales del país con mecanismos como la «Cláusula de Irlanda». En esta se afirma que las disposiciones «no afectarán al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» que tienen un efecto claro en el Artículo 42. En su séptima cláusula, sobre la defensa mutua, se habla de la protección de la neutralidad y estipula que esta obligación de ayuda y asistencia no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, lo cual en la realidad plantea preguntas sobre el alcance exacto de esta obligación. Otro hecho relevante fueron las declaraciones de junio de 2009 del Gobierno irlandés para aclarar el significado del Tratado de Lisboa. En ellas afirmó que el Tratado de Lisboa no afecta la política tradicional de Irlanda de neutralidad militar.

Sin embargo, la referencia al concepto indefinido y no legal de «neutralidad militar» no satisface las preocupaciones de los que votaron «no» en el referéndum sobre el Tratado de Lisboa en junio de 2008 con el fin de salvaguardar la neutralidad «activa». La declaración también afirma que «Será para Irlanda, en un espíritu de solidaridad y sin perjuicio de su política tradicional de neutralidad militar, para determinar la naturaleza de la ayuda o asistencia que debe proporcionarse a un Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una agresión armada en su territorio» (Devine, 2009).

Si bien una porción de la población irlandesa se resiste a «ceder» su soberanía en aspectos de política exterior, seguridad y defensa, un mundo convulsionado frente a las nuevas amenazas hace necesario reevaluar su neutralidad. No obstante, esto se debe generar sin abandonar su apego a los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. Dado que Irlanda podría contemplar la posibilidad de consolidarse como un primer anillo de seguridad, tanto para Europa como para los Estados Unidos, puede, a partir de un fortalecimiento, lograrlo por la vía de cooperación de sus capacidades para proyección y control del mar. Ahora bien, lo anterior ocurre en con el acompañamiento de la OTAN, que desde el fin de la Guerra Fría se ha enfocado en apoyar la paz y se ha caracterizado por ser un defensor de los derechos humanos. En consecuencia, esto sería posible a partir del Programa de Asociación de la OTAN que ha llevado a la Alianza Atlántica a enfocarse en la cooperación. Esto es posible gracias a que dicha alianza no funciona como una calle de un solo sentido, sino que se caracteriza por su flexibilidad estructura de diálogo bilateral y multilateral, y por su naturaleza no discriminatoria.

A los países socios se les ofrece la misma base para las actividades de cooperación y conversaciones con la OTAN. Sin embargo, tienen la libertad de elegir el contenido y la intensidad de su compromiso con esta organización, en el pleno respeto del carácter de su política exterior (Novakovic, 2013).

3. Política de Seguridad y Defensa Nacional: El Libro Blanco de 2015 T7

El Libro Blanco de la Defensa Irlandesa, publicado en 2015, se convierte en la guía para el desarrollo de las actividades propias establecidas por el Gobierno para resguardar la soberanía y la supervivencia del país. Este documento está estructurado a partir de los escenarios previstos por el Gobierno irlandés a corto y mediano plazo, y tiene como base una forma de neutralidad liberal (mencionada anteriormente). Además, se apropia de los elementos militares, políticos, económicos y sociales del escenario internacional (*Department of Defense*, 2015).

Según el informe anual del Departamento de Defensa del año 2015, la política de defensa se enfoca en temas de emergencia, planificación de asuntos exteriores y comercio. Además, trabaja por mantener la paz mundial y el desarrollo continuo de la política común de la Unión Europea. Sin dejar de lado el multilateralismo ante la participación de la ONU y los compromisos con la alianza de la Paz de la OTAN y la OSCE, la estrategia de seguridad fue el tema de discusión por medio del Comité civil y militar conjunto.

El Libro Blanco de Defensa establece entonces la política de defensa y tiene en cuenta la dinámica en temas de seguridad. Esto permite adaptarse a las situaciones cambiantes que se puedan presentar, como el apoyo a emergencias y al sostenimiento de la paz internacional. Así mismo, habla del mantenimiento y sostenimiento del personal, sin dejar de lado la importancia de mejorar las capacidades del personal de guardabosques.

El documento está dividido en 10 capítulos en los que se establecen las condiciones y situaciones que debe afrontar el gobierno irlandés. El documento contempla una amplia gama de escenarios, desde los análisis del entorno internacional y nacional, hasta la forma de su implementación. De esta manera, cubre con ellos los diversos elementos estructurales y de presupuesto necesarios para llevar a cabo sus metas.

Adicionalmente, el libro blanco estableció seis iniciativas principales que se describen a continuación. La primera de ellas trabaja el tema de ciclos fijos de defensa lo que permitiría planificación de defensa y provisión. La segunda realiza un estudio de financiación de defensa que proyecta el uso de los recursos a diez años gracias al ciclo fijo. La tercera destaca el trabajo conjunto con entidades gubernamentales con enfoque de género. La cuarta habla del desarrollo del instituto de la paz, entrenamiento y liderazgo con reconocimiento internacional para la solución de conflictos. La quinta menciona el compromiso en innovación e investigación motivando la iniciativa empresarial. Por último, la sexta habla de la creación de un nuevo plan de apoyo a las fuerzas de defensa, dirigido a personas entre 18 y 24 años (*Department of the Taoiseach, 2018*). Ahora bien, dentro de las muchas tareas asignadas a las Fuerzas de Defensa se encuentran la seguridad aeroportuaria y la protección para la zona pesquera. El servicio naval por su parte brinda un servicio de aduanas y apoyos a otros gobiernos con servicios de escolta. Por último, las Fuerzas de Defensas también cuentan con oficina de planificación de defensa.

3,1 Seguridad y Defensa de Irlanda: actuación y evaluación del entorno internacional

La política internacional de Defensa y Seguridad de Irlanda está definida por su constante apoyo a las Naciones Unidas (ONU). El sistema de preparación de la capacidad de sostenimiento de paz (PCRS), Sistema de Arreglos (UNSAS), la participación política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD) y la alianza para la paz de la OTAN (PFP). (*Deparment of Defense and Defense Forces*, 2015). Irlanda aplica la política común de seguridad y defensa (CSDP), como una parte

de sus obligaciones con la comunidad extranjera de la UE para el sostenimiento de la paz y seguridad internacional.

Parte de ese esfuerzo se ve reflejado en las misiones actuales que desempeñan las Fuerzas de Defensa. En la Tabla 1 se encuentra una descripción de estas acciones.

Tabla 1. Misiones Internacionales de las Fuerzas de Defensa irlandesas

Misiones actuales	Fecha	Descripción	Tipo de Misión
MINURSO	Septiembre de 1991 hasta la fecha.	Despliegue de Cascos Azules como parte de la misión de la ONU frente a la disputa del Sahara Español entre Marruecos, Mauritania, Algeria, Costa noroccidental y el Océano Atlántico.	Observadores de misión para el sostenimiento de la paz (tres personas).
MONUC	Junio de 2001 hasta la fecha.	Misión de observadores como parte del contingente enviado a la República del Congo, luego de la firma del tratado de Cese al Fuego de Lusaka de 1999 y bajo la Resolución 1279 de la ONU.	Observadores de misión para el sostenimiento de la paz (cuatro personas).
EUTM	Febrero de 2013 hasta la fecha.	-Misión Militar establecida por el Consejo Europeo para el entrenamiento de las Fuerzas de Seguridad de Mali. -Contribución para el restablecimiento del orden, la lucha contra el terrorismo y crimen transnacional.	Misión de entrenamiento liderado por la Unión Europea (20 personas).
ISAF	Diciembre de 2001 hasta la fecha	Como parte del Acuerdo de Bonn de 2001 se crea el ISAF como una fuerza internacional para asegurar la paz y la estabilidad en Afganistán.	Operaciones para la protección de la paz liderada por la OTAN (siete personas).
EUFOR/ SFOR	Mayo de 1997 hasta la fecha	Misión para la implementación de los aspectos militares del Acuerdo de Paz de Dayton sobre el fin de la guerra en Bosnia – Herzegovina, bajo el mandato otorgado a OTAN por la Resolución 1031 del Consejo de Seguridad de la ONU.	Operación para el manejo de crisis liderada por la Unión Europea (siete personas).
KFOR	Agosto de 1999 hasta la fecha	Misión para implementar los principios de paz del G8 firmados por Serbia en 1999 para Kosovo y amparados por la OTAN bajo autorización 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.	Operación para el sostenimiento de la paz liderada por la OTAN (12 personas).
UNDOF	Junio de 1997 a agosto de 1998 y septiembre de 2013 hasta la fecha.	Misión de las Naciones Unidas amparada por el Consejo de Seguridad de la ONU en 1974 para al cese de hostilidades entre tropas israelíes y sirias en los Altos del Golán. Ocurrida finalizada la Guerra del Yom Kippur.	Misión para el sostenimiento de la paz liderada por la ONU (137 personas en tropas).

Continúa tabla...

Misiones actuales	Fecha	Descripción	Tipo de Misión
UNFIL	Mayo de 1978 hasta la fecha	Misión de restablecimiento de la paz y observación de repliegue de tropas israelíes en El Líbano luego de la invasión de 1978.	Misión para el sostenimiento de la paz liderada por la ONU (378 personas en tropas).
UNNY	Noviembre de 1978 hasta la fecha	Delegación de Oficiales de la Defensa ante el Departamento de las Naciones Unidas para Operaciones de Paz en las oficinas centrales de Naciones Unidas en Nueva York.	Delegación de dos oficiales

Fuente: Óglaigh *na hÉiream. Defense Forces of Ireland*.

Por otro lado, la garantía de expandir sus negocios con la Unión Europea, es coherente con su política exterior de defensa y su proceder interno. Las demás naciones aceptan y respetan su trabajo al fomentar relaciones económicas fuertes e intervenciones políticas en favor de su posición y su integridad como Estado independiente.

En cuanto a las amenazas externas, Irlanda, las aborda en su libro desde una perspectiva general. Con esto se evidencia su interés en prepararse para eventos como: la proliferación de armas y su distribución, la globalización vista desde los acuerdos comerciales, la libre circulación de bienes con fines económicos por transporte marítimo y el desarrollo económico en países emergentes. Otras temáticas que también son de su preocupación son el gasto de defensa de países como los Estados Unidos y China que permiten el aumento de sus capacidades militares, el cambio climático y la aparición de mayores inundaciones y cambios en los rendimientos de los cultivos (Ardila Castro & Rodríguez, 2018). Las sequías, y desastres naturales causan inestabilidad regional y llevan a crisis humanitarias y económicas. Las emergencias migratorias también son preocupantes y el contrabando de migrantes como negocio rentable.

A esto se suman las problemáticas de la seguridad energética. En cuanto al suministro de energía para el año 2030, la Unión Europea deberá realizar la importación del 75% de la energía. Esto evidencia la escasez de recursos. Un agravante de la situación es el aumento en la seguridad alimentaria en el ámbito mundial. En cuanto a los avances tecnológicos, los problemas que se contemplan son la ciberdelincuencia y los ciberataques y el conflicto inter e intra estatal. Otros conflictos que se tienen en cuenta son el conflicto de bajo nivel por el acceso a los recursos, el terrorismo y sus acciones violentas para lograr sus objetivos por medio de asesinatos y daños a la población. En cuanto al espionaje hay preocupación por

la obtención de información confidencial del Estado para fines militares de otros países. Otro de los retos por enfrentar es el crimen organizado transnacional que incluye el contrabando de drogas y de migrantes, la trata de personas, el lavado de dinero y la cibercriminalidad (*Department of Defense*, 2015).

3.2 Evaluación del contexto interno

En el trabajo de identificar las amenazas de seguridad y defensa que enfrenta el Estado, existe todavía una preocupación por actores armados internos proveniente del prolongado conflicto con el Ejército de Liberación Irlandés (IRA por sus siglas en inglés). A pesar de la firma de los Acuerdos de Paz del Viernes Santo, actores no conformes continúan creciendo y presentando nuevos desafíos para la seguridad. Cabe mencionar que el Estado y los actores no estatales tienden a combinar métodos asimétricos convencionales y de alta gama por tierra, mar, aire, y por el ciberespacio con la propagación de información. A esto se le conoce como guerra híbrida.

En el país hay un aumento de su preocupación por los desastres naturales, pues gracias a ubicación geográfica de Irlanda, podría enfrentar inundaciones, pandemias y enfermedades infecciosas en animales. Otra de las preocupaciones son los ciberataques que afectarían la infraestructura crítica del país, los servicios públicos, las entidades comerciales e incluso los individuos. Adicionalmente, existe preocupación por el dominio marítimo dado que, al ser una isla, fácilmente podría ser víctima de amenazas por mar (*Department of Defense*, 2015).

En respuesta a dichas amenazas internas y a futuras amenazas aún desconocidas, el Gobierno de Irlanda se prepara para dar una respuesta por medio de una política donde se establezcan roles principales y se centre en la formulación de su política de defensa en un papel de liderazgo.

3.3 Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas

El gabinete privado del Ministro de Defensa está compuesto por el Jefe del Departamento de Defensa y ejerce control militar en el mando y en el ámbito ejecutivo y administrativo sobre las Fuerzas de Defensa en nombre del Gobierno. Entre sus responsabilidades están: servir de enlace entre el Ministro de Defensa y Ejército, asesorar al ministro en relación con su reunión ministerial, encargarse del proceso de correspondencia, representaciones y asuntos parlamentarios y consultas y organizar compromisos del Ministro. (*Department of Defense*, p. 2).

La rama del personal de las Fuerzas de Defensa está estructurada en la sección de personal y de reparación de injustos y en la sección de la fuerza de defensa de la reserva. (*Department Of Defense*, 2017, p. 11).

También existe una oficina de proyectos del *White Paper*, de componente civil donde su objetivo principal es verificar que los proyectos derivados de este documento sean supervisados y apoyados por medio de la cooperación civil y militar. Dicho apoyo incluye la provisión de orientación y capacitación en relación con las técnicas y metodología.

Por esta razón, el Libro Blanco, en su Quinto Capítulo, establece las funciones de la Fuerza de Defensa de la Reserva o *Reserve Defense Force* (RDF)[21] y la Fuerza Permanente de Defensa o *Permanent Defense Force* (PDF)[22], quienes forman parte de las Fuerzas Armadas Irlandesas. La RDF tiene cinco funciones, mientras que la PDF, tiene once para el cumplimiento de la misión.

Los cinco roles de la Fuerza de Defensa de la Reserva se resumen así: el primero, es la atención en situaciones de crisis, el segundo, es el apoyo en operaciones militares, el tercero, es el soporte en las tareas de seguridad en puertos (ATCP), el cuarto es el soporte a la autoridad civil (ATCA), y el quinto es la seguridad en el cuartel y apoyos para las tareas operativas. En temas que contribuyan al apoyo gubernamental, se estableció su participación en ceremonias militares (*Department of Defense*, 2015, p. 98).

Por otra parte, la Fuerza Permanente de Defensa en la actualidad tiene once funciones asignadas en el Libro Blanco de Defensa de la siguiente manera:

1. Ejecutar la defensa militar del Estado contra la agresión.
2. Participar en el apoyo de la paz multinacional, la gestión de crisis y las operaciones de socorro humanitario de conformidad con la dirección del Gobierno y la disposición legislativa (Libro Blanco pg. 59).
3. Ayudar al poder civil. Es decir, solicitar la ayuda de un *Garda Síochána* cuando sea necesario. Este tiene la responsabilidad principal de la ley y el orden, y también el de la protección de la seguridad interna del Estado.
4. Contribuir a la seguridad marítima que abarca la entrega de una pesquería en servicio de la protección y el funcionamiento del Centro Estatal de Vigilancia de la Pesca. Esto se hace en cooperación con otras agencias con responsabilidades en el sector marítimo para contribuir con una imagen operacional marítima compartida.
5. Participar en la interdicción del Grupo de Trabajo Conjunto sobre Drogas.
6. Contribuir a la resiliencia nacional por medio de la provisión de la defensa específica. Además, ayudar a la autoridad civil (ATCA) con el apoyo a las agencias líderes en respuesta a las principales emergencias,

incluidas las emergencias de seguridad cibernética. Por último, apoyar al mantenimiento de servicios esenciales, tal como se establece en los Memorandos de Entendimiento y los Acuerdos sobre servicios acordados por el Departamento de Defensa.

7. Proporcionar un servicio de transporte aéreo ministerial (MATS).
8. Proporcionar servicios ceremoniales en nombre del gobierno.
9. Proporcionar una variedad apoyos a departamentos y agencias gubernamentales en línea con los MOU y los acuerdos sobre servicios acordados por el Departamento de Defensa. Entre estos se incluyen los servicios de búsqueda, de rescate y de ambulancia aérea.
10. Contribuir al bienestar económico de Irlanda a través del compromiso con la industria, la investigación y el desarrollo, y con iniciativas laborales, en apoyo de la política gubernamental.
11. Cumplir con cualquier otra tarea que el gobierno pueda asignar ocasionalmente (Libro Blanco pg. 59).

3.4 Capacidades para dar aplicabilidad al Libro Blanco

Irlanda se ha destacado desde su separación de Inglaterra, como un Estado soberano e independiente que busca su protección y reconocimiento en el ámbito internacional. Por esta razón, la creación del Libro Blanco de Defensa y Seguridad ha sido de gran importancia para la convivencia entre sus ciudadanos. La evolución de estos estatutos con el tiempo ha permitido conocer las posibles amenazas y planear como neutralizarlas (*Department of Defense*, 2015).

Desde un principio, el Libro Blanco buscó la creación de políticas que se especializaran en dos áreas centrales. La primera es la protección del Estado. Esto se traduce en que nada fomentará la guerra interna, y en caso de que esto ocurra, se debe tener la capacidad de reaccionar ante estos hechos. La segunda es la protección de las fronteras de tal forma que ninguna amenaza se acerque al territorio irlandés. Sin embargo, con el paso de los años, su visión de política de defensa y seguridad se ha expandido desde el fin de la Guerra Fría. Esto es debido a que han surgido otro tipo de amenazas para las cuales se debe estar preparado. Cabe resaltar que estas medidas están calculadas según el tamaño y capacidad del Estado y, por ende, de sus Fuerzas Militares (*Department of Defense,* 2015).

Desde entonces los enfoques principales con los cuales se ha expandido la visión de seguridad y defensa en Irlanda han sido varios, pero principalmente se destacan los siguientes: a. La seguridad como la piedra angular sobre las cual se construyen los valores culturales, sociales y económicos de una sociedad y b. La

defensa que respalda la seguridad de Irlanda, así como a los intereses estratégicos del Estado en el entorno internacional.

La contribución de la defensa, dentro de un marco de seguridad más amplio, tiene el poder para decidir sobre el uso de activos de defensa hacia fines no relacionados con la seguridad. Estas decisiones también están encaminadas al uso de los recursos financieros de defensa y las capacidades para ser retenidas y desarrolladas, así como al manejo de asuntos relacionados con administración de defensa (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2002).

Se puede establecer que la política de defensa es fundamental para el bienestar del Estado y sus ciudadanos, teniendo en cuenta que este país tiene historia llena de conflictos por subversión interna. Por ejemplo, en el ámbito internacional se reconoce otra gama de amenazas entre estas están el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los fracasos estatales y el crimen organizado trasnacional y los conflictos internos. También se deben considerar las amenazas de evolución que las Naciones Unidas han mencionado como: ciberataques, seguridad energética, el cambio climático, la piratería, la seguridad marítima y la globalización por las relaciones comerciales entre los Estados (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2002).

Para el país es importante aprender de las lecciones del pasado en el dominio de la seguridad y la ampliación de su rango de seguridad. Esto se refleja en la creciente interdependencia global con el crecimiento de amenazas tecnológicas y servicios que facilitan un negocio global. Dichas problemáticas solo se pueden solucionar con compromisos e instrumentos de política necesarios para su implementación.

3.4.1 Capacidades de presupuesto

En el ámbito de seguridad y defensa, Irlanda destina un 0,59% de su PIB al gasto militar, esto es alrededor de 911 millones de Euros, ocupando el 18 lugar entre los 27 países de la Unión Europea. En cuestiones económicas y de financiación de seguridad y defensa de Irlanda se establece que el gobierno irlandés gasta menos de 1.5% del producto nacional bruto. Su gasto en defensa, como es un país pequeño, no tiene la capacidad militar para establecer con consistencia una política exterior. Por esta razón, es reconocida como una neutralidad desarmada.

En la actualidad y, tras la recesión del año 2008, han surgido cambios en la política de seguridad y defensa por algunas restricciones financieras. Esto se ha reflejados en el gasto en defensa de 2015, con un 20.8% menos que el gasto en 2008 y un 14% menos que en el año 2007. El presupuesto no fue muy alto en 2012 y solo se necesitaron 9.500 personas para integrar la PDF. Para el año 2013

se asignaron 4.069 personas para la RDF y de esta manera se trabajó en las fuerzas de defensa y de reserva para lograr una reorganización con el fin de maximizar la operatividad (*Department of Defense*, 2015).

Por otro lado, para la próxima década los problemas de capacidad se abordan con un enfoque flexible y receptivo y se establecen los principios claves en el desarrollo de la capacidad. Esto incluye la articulación de proyectos para la implementación y mejora en operatividad y efectividad del Ejército, el Cuerpo Aéreo y el Servicio Naval. De esta manera, se visualizan las prioridades en el caso de los fondos adicionales disponibles. Algunas estrategias propuestas en el Libro Blanco no se han puesto en marcha por la falta de recursos económicos. Sin embargo, esto no ha afectado el desarrollo de sus relaciones diplomáticas. El país ha podido sobrellevar las necesidades de su seguridad al igual que las alianzas económicas que resaltan su neutralidad.

En cuanto a la asignación de gastos de capital, el Ministro de Defensa, Paul Kehoe, anunció que el presupuesto para el año 2018 contó con un aumento de 25 millones de Euros, cerca de 98 millones más en comparación con lo asignado en el año 2017. Este dinero se sumará a los fondos de capital para el periodo 2018-2021. Esto se hace con el fin de cumplir con los compromisos del Libro Blanco tanto en el país como en el extranjero (*Department of Defense*, 2017).

Entre los destinos de este dinero está el de mejorar la gama de equipos de defensa y la infraestructura de las fuerzas de defensa de Irlanda. Esto permita un impulso significativo para lo modernización y mejoramiento de los equipos de defensa.

El Gráfico 1 ofrece una comparación entre los gastos de defensa de 2017 con los de 2018.

Financial Overview

Gross Estimates – Vote 36 (Defence) and Vote 35 (Army Pensions)

	2017 €m		2018 €m
Vote 36 (Defence)	692		707
Vote 35 (Army Pensions)	229		239
Overall Gross (€m)	921		946

Gráfico 1. Costos de la estructura de Defensa
Fuente: *Deparment of Defense*

En cuando a la a asignación bruta asignada al sector de defensa, en el año 2018 es de € 946 el cual comprende € 707m para defensa (Voto 36) y € 239m para pensiones del Ejército (Voto 35). Unos 509 millones de Euros del Voto de defensa estipulan los sueldos y prestaciones de más de 10.400 empleados del servicio público, que comprenden a 9.500 empleados de la Fuerza de Defensa Permanente, 550 empleados civiles y 355 funcionarios. Esta adjudicación incluye el compromiso de Lansdowne Road o Servicio público de estabilidad 2018-2020 de unos 12 millones de Euros. Esta distribución financiera facilitará el reclutamiento continuo y el Ministro ha reafirmado su compromiso de lograr que Fuerza de Defensa Permanente alcance un nivel de 9.500 (*Department of Defense*, 2017).

La asignación no remunerada de 198 millones de Euros para la defensa (incluidos 77 millones de Euros en capital) cubre principalmente los costos operativos y de funcionamiento de las Fuerzas de Defensa esenciales. Esto incluye la adquisición y actualización necesarias de equipos e infraestructura defensivos. El Programa de Reemplazo de buques navales continúa con la incorporación a la flota del cuarto buque Lé George Bernard Shaw. Este barco está programado para entregarse a mediados de 2018 a un costo de unos 67 millones de Euros.

Los 98 millones de Euros adicionales en fondos de capital de defensa lo elevan a 416 millones de Euros durante el período 2018-2021. Esta asignación proporciona el reemplazo de la flota de Cessna con tres aeronaves más grandes adecuadamente equipadas para tareas de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento. La competencia de licitación para la adquisición de los tres nuevos aviones está en marcha. El proceso de adquisición para el reemplazo de los dos aviones de la Patrulla Casa Marítima comenzará en 2018. También se establecen fondos para comenzar el proceso de adquisición de un Buque *Multi-Role* para reemplazar al Lé Eithne. Adicionalmente, el Voto de defensa también incluye fondos para la Fuerza de Defensa de la Reserva, Defensa Civil y una donación a la Sociedad de la Cruz Roja Irlandesa.

Con respecto al Voto de pensiones del Ejército, hay más de 12.300 pensionistas militares pagados por el Departamento de Defensa. El gasto de las pensiones del Ejército es en gran medida no discrecional y está impulsado por la demanda. La provisión para 2018 aumentará en 10 millones de Euros a unos 239 millones de Euros. Este aumento se debe principalmente a un número creciente de pensionistas del Ejército.

La asignación para 2018 incluye fondos para inversiones significativas en la infraestructura construida por las Fuerzas de Defensa, incluidos los siguientes proyectos:

- Mejora del almacén de almacenamiento seguro (municiones), DFTC.
- Rehabilitación del Bloque de Bloques, Cuartel de Cathal Brugha.
- Mejora de alojamiento (Barracas de Pearse), DFTC.
- *Equitation Stables Re Roofing*, McKee Barracks.

3.4.2 Estructura militar de la defensa

Las Leyes de Defensa de 1954 a 2015 proporcionan la base legislativa para las Fuerzas de Defensa. En al capítulo II, el Artículo 18, establece que existirá una Fuerza de Defensa (PDF) y una Fuerza de Defensa de Reserva (RDF) que tendrán componentes militares, navales y aéreos (eISB, 1954).

Irlanda forma parte de la Unión Europea desde el año 1973. También forma parte de las Naciones Unidas desde el año 1955 y a su vez de distintas organizaciones regionales de Europa como el Consejo de Europa. No pertenece a la OTAN por ser un Estado neutral ni a la *Commonwealth*.

Aunque Irlanda es un país neutral, desde la Segunda Guerra Mundial, cuenta con unas fuerzas armadas pequeñas pero capacitadas y equipadas. Las Fuerzas de Defensa Irlandesas (Óglaigh *na Héireann*, en gálico) están compuestas por la Marina, la Fuerza Aérea y la Fuerza de Reserva (*Academic*, 2018).

Se recuerda que la estrategia impuesta por el Banco Europeo y por el Fondo Monetario Internacional para lograr el rescate económico que Irlanda necesitó durante su crisis en los años 2008-2013 fue la reducción de Las Fuerzas de Defensa Irlandesas. Por esta razón, las Fuerzas Armadas quedaron compuestas de la siguiente manera:

Ejército de Irlanda

El Ejército Irlandés lo componen 8.500 personas y 14.000 sumando la reserva. El Estado se divide en tres brigadas divididas en norte, centro y sur. Este tipo de estructura de brigadas divide el trabajo operacional en distintas responsabilidades. La primera está a cargo de los asuntos en relación con las fronteras, la segunda se encarga de las ciudades de Dublín y Leinster, y la tercera se encarga de las zonas de Munster y Connacht. Además, cuenta con un centro de entrenamiento militar, una base de logística y varias bases con fines militares. El Ejército de Irlanda se encuentra conformado por dos brigadas, una fuerza de defensa y un centro de reentrenamiento para el personal militar. Su principal función es proporcionar las capacidades primarias para operaciones militares y desarrollar las operaciones de apoyo de paz en el exterior.

El Ejército irlandés está compuesto por los cuerpos de infantería, caballería, artillería, ingenieros, médico, transporte, policía militar y comunicaciones y servicios, quienes garantizan la seguridad de la isla. El Batallón de Infantería está compuesto por tres compañías de fusileros, una compañía de apoyo y una empresa que administra los elementos logísticos y de comunicaciones necesarias para la ejecución de las operaciones (ver Gráfica 2). Esto existe con el fin de preservar la seguridad de la isla, la paz y la seguridad internacional.

Armada de Irlanda

La marina cuenta con 1.144 personas que cumplen funciones similares a las del Ejército, además de proteger la vida marina en la «Caja de Conservación Irlandesa». Esta comprende una reserva marina en la cual la pesca está prohibida con el fin de preservar su fauna y flora. Sus principales funciones son la protección de la industria pesquera, ayudar a los civiles, interceptar de drogas y mantener la seguridad marítima (Defensa, 2018).

La organización del Servicio Naval, la cual está conformada por el Comando de Operaciones Navales, quienes se encargan de realizar todas las operaciones a flote y tierra y las operaciones con buques del Servicio Naval (Óglaigh na Héireann, 2018), asi como el Comando de Apoyo Naval (*Naval Support Command*), quien tiene la tarea de mantener el servicio naval en el cumplimiento de sus funciones. Este se compone de cuatro departamentos: *Support HQ,* Unidad de Ingeniería Mecánica y Astillero Naval, Departamento Logístico y la Unidad Eléctrica de Armas.

El *Support HQ*, está conformado por el PSM, el cual es responsable de todos los asuntos de personal, políticas, asesoramiento de asuntos de personal, reclutamiento, mantenimiento de registro de personal, pago y servicios médicos. Entre ellos se encuentra la planificación de inspección y mantenimiento, se encarga de elaborar las normas técnicas de la sección de gestión de mantenimiento y planificación e inspección. La Unidades de Ingeniería Mecánica y Astillero Naval (*Mechanical Engineering and Naval Dockyard Unit*), son las encargadas de realizar el soporte técnico de los barcos de servicio naval; se encuentran divididas en las secciones de Plantas y Maquinaria y Astilleros Navales.

Por otra parte, el Departamento Logístico Base (*Base Logistics Department*), se encarga del abastecimiento y de la adquisición de provisiones, del mantenimiento de las tiendas navales y las de ropa. Está compuesto por tres secciones: la Sección de Alojamiento y Mesetas, la Sección de Mantenimiento de Ingeniería y la Sección de Transporte por carretera.

Por otra parte, de la unidad eléctrica de armas (*Weapons Electrical Unit*), es la encargada de coordinar y controlar el trabajo de componentes. Está dividida en la Sección Técnica de Comunicaciones, la Sección Eléctrica y Electrónica y la Sección de Artillería.

Como se observa en el Gráfico 2, el Comando de Operaciones Navales (*Naval Operations Command*), tiene la tarea de llevar a cabo las operaciones a flote y en tierra por el servicio naval. Se divide en cuatro diferentes secciones: HQ de operaciones, Sección de Inteligencia y Pesca, *Forst* y Operaciones en tierra.

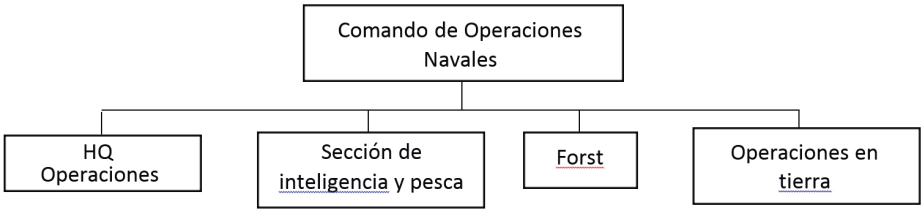


Gráfico 2: Estructura Comando de Operaciones Navales
Fuente: Tomado y adaptado de la página web: http://www.military.ie/naval-service/organisation/naval-operations- command/

Fuerza Aérea de Irlanda

De las ramas de las Fuerzas de Defensa de Irlanda, la Fuerza Aérea es la más pequeña porque cuenta con menos de mil efectivos y la cantidad que tiene de aeronaves no tiene la capacidad de reacción para proteger todo el territorio irlandés. Sus principales funciones son: apoyar a las otras ramas que componen las Fuerzas de Defensa, apoyar la comunidad civil y vigilar desde el aire las aguas territoriales de Irlanda. La Fuerza Aérea de Irlanda cuenta con Operaciones de Ala nro. 1. y actualmente opera con nueve aviones y se encarga de realizar el mantenimiento de las aeronaves de primera línea y de las asignadas. Las Operaciones de Ala nro.3, lleva acabo todas las tareas de alas giratorias, opera con ocho aviones, con seis Augusta Westland AW139 y dos Eurocopter EC-135. Por otra parte, existen los soportes del Ala nro. 4, la cual realiza mantenimiento de segunda línea, adquisición y gestión de repuestos y gestiona gestión el combustible y el soporte de Ala nro°5. Además, es responsable de realizar el apoyo logístico y se divide en seis escuadrones de apoyo separados.

El cuerpo aéreo (*Air Corps Head Quarters*), está compuesta por secciones de apoyo de esta manera: Sección de Operaciones, Secciones Especializadas, Secciones de Seguridad de Vuelo, y la Sección de Policía Militar. Estas secciones se encargan de la planificación estratégica de la gestión, el control y planificación operacional,

las relaciones públicas y la aeronavegabilidad de los aviones que están en servicio del cuerpo aéreo.

El Escuadrón de Servicios de Comunicación e Información (*Communication & Information Services Squadron*), se ocupa de los sistemas y comunicaciones, y de la navegación e información requerida por Fuerza Aérea. A su vez, está dividida en la Sede Escuadrón de CIS46, Vuelo de los servicios del Aeródromo, Vuelo de Comunicaciones, Vuelo de servicios técnicos y Vuelo de tecnología de la información.

El Libro Blanco de la Republica Irlanda deja claro que es un Estado neutral no beligerante. Esta es la razón por la cual sus Fuerzas Armadas o Fuerzas de Defensa son pequeñas en comparación con otras fuerzas armadas europeas. Indudablemente, Irlanda tiene la capacidad de proteger y mantener la paz en su territorio y puede participar en distintas operaciones en las que la ONU requiera su ayuda, especialmente en el apoyo humanitario y la preservación de la paz (Libro Blanco Irlanda, 2012).

3.5 Capacidades de seguridad y defensa para el desarrollo

Luego de las críticas realizadas al concepto de seguridad, se creó un nuevo concepto que se describe a continuación:

> «La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la que se asume que además de las amenazas militares hay otras amenazas (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc.), que las mismas son transfronterizas y globales, que vivimos en un mundo interdependiente y que, por tanto, las estrategias para abordar esa nueva realidad no pueden ser las estrictamente militares, sino que hay que introducir estrategias diplomáticas, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otras. Esta nueva visión se ha ido desarrollando desde finales de los ochenta y ha culminado en la primera década del siglo XXI en las nuevas doctrinas de seguridad» (Font & Ortega, 2010).

Por esta razón, el Gobierno irlandés elaboró un documento denominado Estrategia 2017-2020, en el que establecen prioridades estratégicas. Mediante las acciones encaminadas a reformar y mejorar la confianza en las instituciones del Estado y asegurar que los errores que llevaron a la crisis económica no se repetirán, se define la primera estrategia llamada «apoyo al *Taoiseach* y al Gobierno» (*Support the Taoiseach and Government).* Esta estrategia se ejecuta apoya al gobierno en temas de política interna y asuntos internacionales, y tiene en cuenta las voces de los más jóvenes y de las mujeres (Fernandez-Osorio & Latorre-Rojas, 2018).

En segundo lugar, se encuentra el interés por trabajar en una «economía Sostenible» (*Sustainable Economy*). Con esta estrategia se trabaja por mejorar las condiciones de empleo, crecimiento de las finanzas y las empresas, el comercio e inversión, la vivienda, la infraestructura y el desarrollo de la región. Esto se propone con el fin de buscar una política macroeconómica y fiscal, mayor competitividad, mayor inversión y mejorar el comercio, exportaciones y turismo.

La tercera estrategia política menciona «Una sociedad mejor y justa» (*a better fairer society*). Su propósito es el de garantizar las políticas y servicios del Gobierno donde la participación sea justa. También se propone la reforma a la salud, educación, justicia y otros servicios. El Estado seguirá ayudando al Servicio Civil para que brinde mejores servicios a sus ciudadanos. Este punto es de vital importancia para garantizar comunicaciones simples, con las se perciba la presencia en diferentes lugares de la sociedad. La educación, por su parte, pretende alcanzar beneficios para lograr mejores resultados. Estas iniciativas buscan mejorar el desarrollo de la política social (p.10)

En temas de internacionalización, se habla en cuarto lugar de la «fuerte relación en Europa y el Mundo» (*Strong Relationship in Europe and the World*). En este aspecto se resalta la importancia de mantener buenas relaciones con sus vecinos. Para ello se pretende desempeñar un papel pleno y efectivo en todos los aspectos de los acuerdos con la Unión Europea, en protección los intereses políticos y económicos de la nación. Con el fin de aumentar la inversión extranjera, se buscará mantener las buenas relaciones con las naciones del Mundo mediante el aumento de sus misiones diplomáticas (p.11).

El quinto lugar es relación con el *Brexit*, Irlanda busca mejorar los resultados en estas cuatro prioridades: el comercio, la economía, el proceso de paz y el futuro de la Unión Europea. De esta manera, el interés se enfoca en la implantación de las garantías adquiridas y la ampliación de la conciencia frente los problemas y los desafíos de las partes interesadas. Así mismo, se continuará con el trabajo por la paz, la reconciliación y el cumplimiento de los Acuerdos del Viernes Santo. Esto incluye trabajar por la restauración de las instituciones (*Department of the Taoiseach*, 2018).

Por último, Irlanda trabajará en «planear hacia el futuro» (*Planning for future*). Con este propósito, Irlanda proyecta ser competente en tecnología, comercio, inversión y moverse según los cambios en la Unión Europea. Para ello pretende mejorar en competitividad y mantener altos estándares de vida e infraestructura entre ellos vivienda, banda ancha, atención médica, educación, transporte, energía y agua. Por otro lado, Irlanda planea trabajar en la implementación de los compromisos internacionales sobre el cambio climático, el desarrollo sostenible y la protección

del medio ambiente. Por último, pretende implementar las políticas de migración, atender los desafíos demográficos de financiación, educación y reformas de salud (*Department of the Taoiseach*, 2018).

En el año 2014, el departamento de *Taoiseach* publicó la evaluación nacional de riesgos, e identificó que los riesgos tanto financieros como no financieros podrían tener un impacto adverso en el bienestar de Irlanda. Esto le llevó formular planes para asegurar que existan marcos apropiados de prevención y mitigación para abordar los riesgos nominados. Todo esto se propuso con el objetivo de evitar ataques terroristas, pandemias, desastres naturales o financieros. El ámbito regional e internacional se avanza para ampliar la evaluación de riesgos del enfoque tradicional que abarcan factores económicos y sociales más amplios (*Department of Defense*, 2015).

A partir de estos dos enfoques, la neutralidad como política exterior de defensa y los requerimientos de protección de riesgos en el ámbito nacional, se evidencia que estas son insignias de lo que ha representado su historia. Además, sus proyecciones geoestratégicas responden a sus intereses nacionales de constituirse como nación fuerte con soberanía y estándar internacional.

4. De Irlanda a Colombia: algunos elementos de reflexión

Hasta este punto, el presente trabajo ha revisado los elementos centrales y relevantes expuestos dentro del Libro Blanco de la Defensa Irlandés. Este documento ofrece elementos de análisis por ser factores de referencia para el caso de Colombia y la construcción su de Libro Blanco de Defensa. Si bien es cierto que las condiciones históricas, políticas, sociales, económicas y militares de ambos Estados tienen considerables diferencias, existen puntos comparables que permiten considerar experiencias para el aprendizaje.

Cabe rescatar en primer lugar, la situación de neutralidad en la actuación internacional. Esta cuestión se ha desarrollado ampliamente al inicio de este documento. Como se ha mencionado, Irlanda conserva este estatus neutral, y este se relaciona estrechamente con central de su Constitución Política. Se puede afirmar que la condición de neutralidad de Irlanda está atada no solo a la Cata Magna, sino también a consideraciones sociales, políticas e históricas, y al hecho de que dicha condición se relacione con su vinculación a organizaciones como la Unión Europea, la OTAN y con el desarrollo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Si bien se parte del concepto de neutralidad ejemplificado por Irlanda, los elementos centrales para encontrar una relación con Colombia no tienen que ver estrictamente con la condición de neutralidad, sino con elementos como la visión constitucional de respeto por las normas internacionales y la posibilidad actual de participar de forma activa en las Operaciones de Paz en el marco de las Naciones Unidas (Fernandez-Osorio, 2017).

En relación con lo anterior, lo consagrado en el Artículo 9 de la Constitución Política de Colombia, no difiere mucho en la intencionalidad y alcance de lo consagrado en el Artículo 37 de la Constitución de Irlanda de 1937. En ambas consideraciones prima el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el respeto y reconocimiento de los principios del Derecho Internacional. Frente a la segunda condición, la experiencia de las Fuerzas de Defensa Irlandesas representa un punto de referencia para Colombia, no solo en términos del uso de tropas sino en cuanto al comportamiento general en diversos contextos. Se recuerda que las IDF, tienen una amplia experiencia en el desarrollo de operaciones de paz dentro de la UE y Naciones Unidas en Europa y África. Dichas experiencias merecen ser tomadas como referentes toda vez que sea la intención de Gobierno y de las Fuerzas Militares (FFMM) colombianas participar en Misiones de paz de Naciones Unidas y como socio internacional de la OTAN suscrito por Colombia.

Otro de los elementos que merece de atención es el tema del manejo y evaluación del contexto interno. En cuanto a aspecto es necesario indicar que, pese que las condiciones de conflicto interno vividas en Irlanda con el IRA, su dinámica difiere en muchos aspectos con la situación de conflicto interno que vivió Colombia con las FARC. Se puede asegurar que, durante la existencia de ambos grupos como organizaciones armadas, hubo conexiones entre ellas (Redacción Jurídica e Internacional, 2001). Por otra parte, frente a los acuerdos que darían paso al posconflicto tanto en Irlanda como Colombia, se han presentado disidencias que buscan mantener una visión ideológica enfocada a mantener una situación de conflicto. Ejemplos respectivos de lo anterior son, en Colombia, las disidencias de las FARC formadas después de la firma del Acuerdo de La Habana y en Irlanda, las de disidencias del IRA como el Nuevo Ejército Irlandés (NIRA por sus siglas en inglés) y la Continuidad del Ejército Irlandés (CIRA por sus siglas en inglés) (*Central Intelligence Agency*, 2018) ; Torrijos Rivera & Abella Osorio, 2018).

En este último escenario es necesario recordar que el presidente de Irlanda, Michael Daniel Higgins, visitó Colombia y estableció una reunión con su homólogo Juan Manuel Santos. Durante esta visita se firmaron varios acuerdos y se visitó una de las zonas de agrupamiento de las FARC (Colombia.com, 2017). En

algunos de los acuerdos se propuso el programa de apoyo que adoptó el Gobierno de Irlanda en temas relacionados con las lecciones aprendidas en el proceso de paz y así mismo se trataron temas de cooperación para el apoyo al posconflicto que adelanta Colombia.

El último tema que amerita una revisión comparativa entre los dos países radica en la estructura, funcionamiento y presupuesto de sus Fuerzas Militares. Esta es una cuestión central qua ayudará a identificar elementos claves en el adecuado funcionamiento y en la proyección de la fuerza para el caso colombiano.

En un apartado anterior se han mencionado los principales elementos de la organización de las Fuerzas Armadas de Irlanda, sus funciones y los elementos presupuestales para su funcionamiento. Este último punto resulta relevante en el sentido que la estructura y funcionamiento de las Fuerzas Militares irlandesas han sido revisados a la luz de los acuerdos con la UE en respuesta a la crisis económica por la que atravesó Irlanda el año 2008. Como bien se mencionó, el presupuesto para las Fuerzas Militares de Irlanda equivale al 0,59% del PIB. Gran parte de dichos recursos está destinado al funcionamiento y pago de pensiones, lo que deja muy poco espacio para la inversión y compra de armamento (*Department of Defense*, 2015, p. 115-118).

Una situación similar ocurre en Colombia en el sentido del destino final del presupuesto asignado a sector defensa. Si bien es cierto que, a diferencia de Irlanda, Colombia destina cerca del 3.3% del PIB[54] para temas de defensa y policía, también es cierto que gran parte de ese presupuesto asignado está destinado a temas de funcionamiento y pago de pensiones del personal del sector.

Para el caso de Colombia, del presupuesto asignado, tanto en 2017 y 2018, entre el 97% y el 98% está destinado para gastos de funcionamiento. Esto deja tan solo una porción para temas de inversión (Ministerio de Hacienda, p. 18-21).

Frente al escenario del tamaño y estructura de las Fuerzas Armadas de ambos países, existe una notable diferencia. Para el caso de Irlanda y como se mencionó con anterioridad, las Fuerzas de Defensa están compuestas por el Ejército, el Cuerpo Aéreo, la Armada y las Tropas en Ultramar (generalmente en misiones de paz de Naciones Unidas y de la UE). Si bien es cierto que no hay datos concretos sobre el tamaño del Ejército, se sabe que el Cuerpo Aéreo tiene 750 hombres, la Armada 1.144 y el componente de cascos azules cerca de 570 hombres. Un estimado sobre el total de hombres de las Fuerzas de Defensa estaría cerca de los 9.000 a 9.500. Los mayores componentes del ejército son dos brigadas y el Centro de Entrenamiento (Óglaigh na Héireann).

Caso contrario ocurre en el caso colombiano. Las fuerzas están distribuidas en cuatro instituciones principales a saber: Ejército, Fuerza Aérea, Armada e Infantería

de Marina. Frente al tamaño de las tropas de cada una de las fuerzas, se ha notado un crecimiento acorde con las necesidades de seguridad y defensa del país. Sobre esto se ha hablado extensamente en medios de comunicación y portales especializados en el tema. Sin embargo, según los datos del Banco Mundial en2016, el total de personal de las Fuerzas Armadas en Colombia era de 481,100 hombres, sin llegar a especificar la cantidad de personal por fuerza o sin definir el número del personal civil (*The World Bank*). En el Gráfico 3 se ilustra el crecimiento del personal en las Fuerzas Armadas de Colombia en los últimos años.

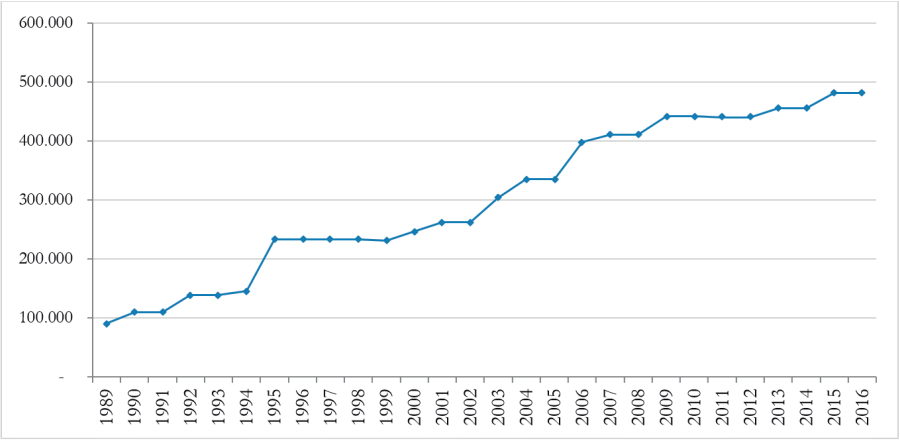


Gráfico 3. Total de personal Fuerzas Armadas de Colombia (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional)

Fuente: Datos Tomados del Banco Mundial

Otro de los aspectos que bien vale la pena revisar, es la condición y desarrollo del Libro Blanco de Irlanda, la funcionalidad de las Fuerzas de Defensa para atender situaciones de desastre y el apoyo a las autoridades policiales de ser requeridas. Este elemento, señalado inicialmente en el Capítulo 5 del Libro Blanco y desarrollado en capítulos posteriores de dicho documento, da a entender que los roles de las Fuerzas de Defensa pueden llegar a tener lugar en el contexto interno como apoyo y soporte a las autoridades civiles, y en la contribución al desarrollo económico del país (*Department of Defense*, 2015, p. 59).

En el caso de Colombia, las FFMM han tenido un rol central el escenario interno, no solo en relación con los actores violentos, sino también en acciones de apoyo a autoridades civiles, atención de desastres, rescate y evacuación de personal, entre otras.

Ahora bien, un documento donde se definen claridad estos roles es la Política de Seguridad. Para efectos prácticos nos referiremos a la desarrollada para el periodo

2015-2018 del Presidente Juan Manuel Santos. En ella se establecen los elementos claros para disponer de los recursos militares para temas como la mitigación del cambio climático y atención de desastres. Dichos temas fueron desarrollados en la sección 4.8 y 4.9 de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País (Ministerio de Defensa Nacional, 2015, p. 30-33)-

Conclusiones

El estudio de los Libros Blancos de Defensa no solo es relevante, sino necesario para la comprensión de las visiones establecidas por los diferentes países sobre los temas de seguridad y defensa. Dichos documentos, al ser de carácter estratégico, reúnen los principales elementos relacionados en los diferentes temas que tienen que ver con la supervivencia del Estado. De esta forma se convierte en una guía donde se consignan las principales directrices con miras a proyectar y defender los intereses estatales. Si bien es cierto que el Libro Blanco centra su visión en la estructura y capacidades militares de un país, no se abstiene de relacionarse con temas económicos, políticos y sociales relevantes para construir un documento holístico y completo sobre las realidades y desafíos a las que se tiene que enfrentar un país en un periodo determinado.

En el desarrollo de este capítulo resultó de gran interés conocer la perspectiva irlandesa sobre los temas de defensa y seguridad, a partir de una revisión de elementos históricos relevantes y de la construcción de una visión única sobre su defensa y accionar en el escenario internacional. Desde el punto de vista histórico, la construcción de la identidad en Irlanda tiene que ver estrechamente con su relación con el Reino Unido y con su posterior vinculación a la Unión Europea. Dicha construcción identitaria es fundamental en la formación de la una visión única y singular de neutralidad no armada para su estabilidad como Estado.

En lo referente a la visión de neutralidad no armada de Irlanda, es necesario comentar que, a pesar de establecerse como un principio constitucional, esto no significa que Irlanda no participe o forme parte de escenarios multilaterales como la Unión Europea, las Naciones Unidas, la OTAN, entre otras.

Su visión de la neutralidad radica en no participar como fuerza armada en operaciones de seguridad en el ámbito internacional, pero sí en misiones de paz o de sostenimiento de la paz, como se evidenció ampliamente. Por otra parte, su visión de neutralidad es también fundamental ya que al ser parte de la UE y de la OTAN, garantiza la defensa de su territorio. Estos acuerdos de seguridad internacionales le permiten compensar su poca capacidad militar.

Es importante resaltar que para Irlanda tiene un amplio conocimiento de su entrono estratégico. Por esta razón establece que tanto su defensa como su seguridad no radican solo en los temas militares. Irlanda considera en su visión de seguridad los temas económicos, políticos y sociales como relevantes. De la misma manera, incluye en su evaluación temas como el terrorismo, el cambio climático y los efectos de la globalización.

Ahora bien, frente al escenario de Colombia, hay elementos significativos que se pueden rescatar y de alguna forma aplicar en el país. El punto central de reflexión parte necesariamente de la construcción y desarrollo de un Libro Blanco de Defensa en Colombia, cuestión que en la actualidad es inexistente pese al desarrollo de políticas de seguridad.

Dicho documento es necesario para definir las acciones y directrices, y además para identificar los escenarios y desafíos a la seguridad y defensa del país.

Uno de los puntos es relevante como experiencia para Colombia es el manejo que Irlanda ha dado a su participación en misiones internacionales de paz. La experiencia de Irlanda en 60 años de participación en este tipo de misiones bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, la EU y la OTAN en diferentes partes del mundo, debe ser un referente para nuestro país. Esto se hace evidente por la clara intención de tener un contingente de tropas colombianas que puedan ser desplegadas bajo este tipo de misiones.

Otro de los aspectos que también se deben tener en cuenta es lo relacionado al manejo y experiencias en temas de posconflicto. Si bien es cierto que el surgimiento del grupo IRA tuvo mayor acción el Irlanda del Norte, muchos de sus efectos también se sintieron en Irlanda y siguen siendo considerados como elementos importantes en la seguridad interna. En este sentido, la visita Primer Ministro de Irlanda a Colombia se enfocó en el apoyo a los acuerdos de Paz y en la visión hacia un posconflicto que conduzca a un escenario de paz permanente.

Por último y no menos importante, es necesario resaltar que, tanto para el caso de Irlanda como para el caso colombiano, los gobiernos han considerado que sus Fuerzas Militares, además de ser las encargadas de velar por la defensa de la soberanía del Estado, también tengan asignadas funciones que trascienden de lo militar. Esto se traduce en acciones de apoyo a otras entidades de los Estados. Se ha demostrado como las Fuerzas Militares en su amplio accionar también son capaces de reaccionaren situaciones de desastre y de apoyar el desarrollo económico de los países.

Referencias

(s.f.). Recuperado el 5 de junio de 2018, de Constitución de Irlanda: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/irel nd-s.htm

Academic. (29 de enero de 2018). *Academic*. Obtenido de http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/318870

Alonso, R. (2001). *Irlanda del Norte «Una Historia de la guerra y la búsqueda de la paz»*. Madrid: Complutense.

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

Andrews, B. (2 de enero de 2018). *The Irish Time.* Recuperado el 3 de enero de 2018, de EU defence co-operation is no threat to Irish neutrality: https://www.irishtimes.com/opinion/eu-defence-co-operation-is-no-threat-to-irish- neutrality-1.3343293

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

Borges, Mariana. (Noviembre de 2016). *Irlanda pelo mundo. Um guia feito por uma jornalista*.

Rio de Janeiro, Brazil: Coast Road, Galway.

Central Intelligence Agency. (8 de abril de 2018). *CIA The World Factbook*. Recuperado el 13 de abril de 2018, de *Ireland*: https://www.cia.gov/library/publications/the-world- factbook/geos/ei.html

Clauso, A. (1993). *Análisis Documental: el análisis formal*. Revista General de Información y Documentación, (p. 11-19).

Colombia.com. (11 de febrero de 2017). *El presidente de Irlanda visita Colombia para apoyar el posconflicto*. Recuperado el 7 de enero de 2018, de http://www.colombia.com/actualidad/nacionales/sdi/150997/el-presidente-de-irlanda- visita-colombia-para-apoyar-el-posconflicto

Cruset, M. E. (2011). *El Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda del Norte y su realidad hoy*. Revista Contemporánea, (p. 78-93).

David, C. (2008). *La Guerra y la Paz. Enfoque Contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia* (primera edición ed.). Barcelona: Icaria Editorial.

Defensa. (29 de enero de 2018). *Defensa .com*. Obtenido de http://www.defensa.com/reportajes/reorganizacion-ejercito-irlandes-impacto-demas- fuerzas-defensa

Departament Of Defence. (s.f.). Recuperado el 18 de enero de 2018, de Roles, *Responsibilities and Function*: http://www.defence.ie/WebSite.nsf/foi_rolesresp

Department of Defence and Defence Forces. (2015). *Annual Report.* Newbridge.: copyright.

Obtenido de *Anual Report.*

Department of Defense. (Agosto de 2015). *White Paper on Defense*. Recuperado el 25 de enero de 2018, de http://www.defence.ie/WebSite.nsf/WP2015E

Department of Defense. (Octubre de 2017). *Statement by the Minister with responsibility for Defence*. Recuperado el 28 de enero de 2018, de http://www.defence.ie/WebSite.nsf/Document+ID/1228874A53106085802581B50053EC A5?openDocument

Department of the Taoiseach. (2018). *Strategy Statement 2017-2020.* Taoiseach: Roinn an Taoisigh.

Devine, K. (2009). *Irish Neutrality and the Lisbon Treaty. Neutrality: Irish Experience, European Experience* (p. 1-12). Dublin: Irish School of Ecumenics, Trinity College.

Dominguez, S. (2007). *El objetivo de estudio en la investigación, diversidad aproximaciones. Revista de Educación y Desarrollo*, (p. 41-50).

eISB. (1954). *Defence Act*. Recuperado el 18 de febrero de 2018, de http://www.irishstatutebook.ie/eli/1954/act/18/section/18/enacted/en/index.html

elmundo.es. (26 de septiembre de 2005). Recuperado el 2 de mayo de 2018, de Fechas Claves en la Historia del IRA: http://www.elmundo.es/elmundo/2005/07/28/internacional/1122552767.html

Encyclopedia Britannica. (2018). *Encyclopedia Britannica*. Recuperado el 13 de abril de 2018, de *Histroy of Ireland*: https://www.britannica.com/topic/history-of-Ireland

Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico.* Buenos Aires Argentina: Lumiere. SA.

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., & Latorre-Rojas, J. (2018). (Ed.). *La construcción del rol de la mujer militar.* Bogotá D.C.: Sello Editorial ESMIC.

Font, T., & Ortega, P. (2010). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (p. 161-163).

Gómez Sierra, F. (Ed.). (2016). *Constitución Política de Colombia* (Vigésimo Novena ed.). Bogotá D.C: Editorial Leyer.

Government Ireland. (2015). *Constitution of Ireland.* Dublin: Government Publications. Gutiérrez Espada, C. (2006). La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea en el contexto del Derecho Internacional sobre el uso de la Fuerza Armada. En E. López-Jacoiste Díaz, *La Política de Seguridad y Defensa en Europa* (p. 15-63). Navarra: Ediciones Universidad de Navarra.

Infante Caffi, M. T. (1986). Regímenes jurídicos de neutralidad. *Revista Chilena de Derecho*, (p. 157-176).

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (6 de febrero de 2005). *Cuaderno de Estrategia. CE- 129.* Obtenido de La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-129.pdf

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (Marzo de 2017). *Panorama Estratégico 2017.* Obtenido de Ministerio de Defensa: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2017.pdf

López, J. I. (1993). *Una visión de futuro*. *Revista Universidad Eafit*, (p. 73-80).

López-Jacoiste Díaz, E. (2006). Desafíos de Seguridad para Europa. En E. López-Jacoiste Díaz, *La Política de Seguridad y Defensa en Europa* (p. 161- 199). Navarra: Ediciones Universidad de Navarra.

Los recuerdos de McGreevy. (s.f.). Obtenido de Independencia de Irlanda: https://recuerdosmcgreevy.wordpress.com/independencia-de-irlanda/

Maffeo, A. J. (2006). *Irlanda y la Primera Guerra Mundial*. Revista Relaciones Internacionales, (p. 1-9).

Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de Defensa y Seguridad. Todos por un Nuevo País*. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Hacienda. (s.f.). *www.minhacienda.gov.co.* Recuperado en junio de 2018, de Presupuesto General de la Nación 2018. Ajuste Exitoso, Repunte en Marcha: http://www.

minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2F P_MHCP_ WCC-087867%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Relaciones Exteriores. (3 de enero de 2018). Obtenido de Ficha de Irlanda: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/IRLANDA_FICHA%20PAIS.pdf

Monroy, M. (Noviembre de 2015). *La transición de Irlanda del Norte del conflicto al posconflicto: guía para otras latitudes.* Recuperado el 3 de enero de 2018, de la Universidad de Guadalajara: http://www.internaciones.cucsh.udg.mx/index.php/inter/article/view/6889

Neal G., J. (January de 2006). *Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theorical and Comparative Perspective*. *International Political Science Review, 27*(1), (p. 7-28).

North Atlantic Treaty Organization. (19 de mayo de 2018). *Relations with Colombia*. Obtenido de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm

Novak, F. (1995). *La neutralidad en el derecho internacional contemporáneo*. *Agenda Internacional*, (p. 97-119).

Novakovic, I. S. (2013). *Neutrality in the 21st Century - Lessons for Serbia.* Stockholm: Colorgrafx.

O´Beirne Ranelagh, J. (2014). *Historia de Irlanda.* Akal.

OCDE. (s.f.). *Des Politiques Meilleures Pour Une Vie Meilleure*. Obtenido de http://www.oecd.org/fr/irlande/lirlandeetlocde.htm

Oficina de información diplomática. (28 de enero de 2018). *Ministerio de RREE y Cooperación*.

Obtenido de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/IRLANDA_FICHA%20PAIS.pdf

Óglaigh na Héireann. (s.f.). *Defence Forces Ireland*. Recuperado el 17 de febrero de 2018, de *Naval Service Organisation:* http://www.military.ie/naval-service/organisation/

Ógloigh na Héireann (2018). *Defence Forces Ireland*. Recuperado el 17 de enero de 2018, de Organisation: http://www.military.ie/army/organisation/

Ojanen, H. (2003). *Neutrality and non-alignment in Europe today.* Helsinki: Otamedia.

Quintana T., J. R. (2001). *Libros Blancos de Defensa. Concertación política y diseño estratégico comparado.* La Paz, Bolivia: Ediciones Ministerio de Defensa de Bolivia.

Redacción Jurídica e Internacional. (15 de agosto de 2001). *El Tiempo*. Recuperado el 8 de mayo de 2018, de ¿Qué hace el IRA en Colombia?: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462860

Retamozo, M. (2010). Constructivismos: Epistemología y Metodología en las Ciencias Sociales.

Revista de Epistemología de las ciencias sociales. Universidad de Chile, 1-31.

Richard Muñoz, M. P., & González Chávez, J. (2011). *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.* México: Centro de Documentación, Información y Análisis.

Rizzo, J. M. (2012). ¿Irlanda del Norte o el norte de Irlanda? *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, (p. 1-23).

Rodríguez Fernández, Aitor Javier. (Junio de 2015). El Conflicto en Irlanda del Norte: Sociedad y Cultura. *Antecedentes del Conflicto*. España: Universidad de Almería.

Russell, R., & Tokatlian, J. (2013). Neutralidad y política mundial, una mirada desde las relaciones internacionales. *Revista Estudios*, (p. 24-39).

Serrano Álvarez, J. M. (2018). El paradigma de la guerra en el siglo XX. Revista Científica General José María Córdova, 16(23), 23-42. https://doi.org/10.21830/19006586.305

Storey, W. (2007). *US Government and Politics.* George Square: GraphyCems.

The World Bank. (s.f.). *DataBank. World Development Indicators.* Recuperado el 4 de septiembre de 2018, de Fuerzas Armadas de Colombia. Total de personal.: http://databank.worldbank.org/data/source/2/Type/metadata?series=MS.MIL.TOTL.P1&s avedlg=1,1&l=es,es

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

Universidad Complutense de Madrid. (2010). «El pivote geográfico de la historia», el seguimiento de la geopolítica clásica y la persistencia de una interpretación telúrica de la política global. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, (p. 321-331).

Villadangos, E. S. (2012). Irlanda: Reforma Constitucional versus Convención Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, (p. 411-432).

Zambrano, F. (1993). Región, Nación e Identidad. En F. Z. González, *Violencia en la región andina: El caso Colombia* (p. 1-17). Bogotá D.C.: CINEP.

Esta página queda intencionalmente en blanco.

LA ESTRATEGIA DE DEFENSA DEL JAPÓN: HACIA LA NORMALIZACIÓN DE SUS FUERZAS DE SEGURIDAD[1]

13

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Luis Eduardo González Florián
Andrés Alberto Aponte Aguero

1. Introducción

Japón es un lugar montañoso y distante, frecuentemente asediado por tifones y sacudido por terremotos. Cuenta con escasas tierras cultivables e insuficientes recursos naturales. Este país parecería un lugar poco probable para el surgimiento de uno de los más poderosos Estados-nación en el mundo. Japón es un archipiélago situado en el nordeste de Asia, que comprende cuatro grandes islas, así como las islas Ryūkyū y Okinawa. Si se suman las numerosas pequeñas islas cercanas (6.852), la extensión de Japón sería de 378.000 km² (más extensa que Gran Bretaña o Alemania), equivalente al 0,3% de la superficie terrestre del mundo (Statistics Bureau, 2015: 2). Las aguas territoriales y la zona económica exclusiva del Japón, de las cuales reclama jurisdicción y a las cuales los japoneses llaman los mares del Japón, cubren aproximadamente 4,4 millones de km², constituyéndose en la sexta zona marítima más grande del mundo. Los mares del Japón son además profundos, abarcando alrededor de 15,8 millones de m³ de agua, por lo que en comparación con el volumen de agua en los mares de otras áreas del globo, los mares del Japón se sitúan como el cuarto más grande del mundo (Yamada, 2011: 358).

A lo largo de la historia, las tres planicies (Kanto, Yamato y Nobi) le han suministrado a Japón con su máximo potencial agrícola, y han servido de centro

1 Este capítulo del libro forma 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 forma 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.

cultural, económico, político y sociodemográfico (45% de la población) del país. Las montañas y áreas forestales dan cuenta de la mayor parte de la superficie terrestre del país (67% del total), por lo que el 11.8% del territorio sería cultivable y el 17% del territorio restante estaría habitado por una población de 127 millones. No existe un sistema de interconexión fluvial en Japón. Por lo tanto, para conectar las islas, los japoneses desarrollaron una vibrante cultura marítima. El Mar Interior de Seto ha servido como una autopista que conecta los asentamientos más importantes de Honshu, Kyushu y Shikoku. Otra característica fundamental de la geografía de Japón es que el archipiélago se encuentra muy lejos del continente asiático. El punto más cercano entre Kyushu y el extremo sur de la península de Corea está a unos 190 kilómetros, mientras que China se encuentra a 800 kilómetros.

Con un relieve montañoso, un sistema de ríos desconectado, prolongadas llanuras costeras y peligrosos viajes marítimos como el principal vínculo entre Japón y sus vecinos, la sociedad japonesa se desarrolló como una serie de islas entre las islas, es decir, pequeñas islas sociales dentro de las islas geográficas más grandes. Desde este punto de vista, los imperativos geopolíticos de Japón serían (Stratfor, 2012): 1). Establecer y mantener la autoridad central y la unidad interna en las islas de origen; 2). Conseguir la soberanía de los mares e islas periféricas; 3). Asegurar la autonomía mediante el control estratégico de las aproximaciones oceánicas a las islas de origen, sobre todo las procedentes de Corea y Taiwán, pero también de la isla de Sajalín y las islas Kuriles, en el norte; y 4). Adquirir los bienes necesarios, los recursos y la mano de obra mediante la expansión de la fuerza militar o mercantilista más allá de sus fronteras, incluyendo Siberia, Manchuria, China y el sudeste asiático.

Por ser un archipiélago, la sociedad japonesa siempre ha vivido en estrecha conjunción con el mar; por ello no es extraño identificar que la concepción de seguridad de Japón habría estado directamente influenciada por la seguridad marítima, en donde variables como los potenciales recursos submarinos, recursos pesqueros y el comercio marítimo juegan, entre otros, un papel determinante en el diseño de cualquier política en seguridad y defensa. Debido a que está rodeado de mares, Japón ha estado relativamente bien protegido de la invasión desde el exterior; incluso los mongoles, que conquistaron el mundo medieval, fracasaron en sus intentos de invadir las islas japonesas. No obstante, en la actualidad existe la posibilidad de que la soberanía y la defensa del país puedan verse amenazadas por algunas potencias extranjeras, según lo perciben algunos analistas en seguridad y defensa del Japón.

2. Contexto del Sistema Político de Japón

La cultura japonesa es un modelo de sociedad en la que la tradición y las relaciones humanas se sitúan en el más alto nivel de los valores. «para los japoneses lo esencial sigue estando representado por las normas de conducta (*giri-ninjo*) establecidas para cada especie de relación humana por la tradición y fundadas, al menos en apariencia, en el sentimiento de afección (*ninjo*) que une a los individuos en dichas relaciones» (Aristizábal, 2012). Sin embargo, este rasgo cultural no ha caracterizado el accionar del Estado japonés en el contexto internacional.

El comportamiento de la sociedad japonesa revela la influencia religiosa proveniente del budismo, el cristianismo, el sintoísmo indígena y el confucionismo cuyos conceptos éticos están profundamente arraigados en el corazón del pueblo japonés y constituyendo el estándar moral de la nación (Ping 2010). La influencia de su esquema de valores alcanza niveles continentales en Corea y Vietnam.

Este antecedente reviste se considera de especial importancia para analizar el contexto político japonés, ya que el aspecto «cultural arguye que los valores culturales condicionan los modos de organización social y económica, incluyendo patrones de relaciones políticas, participación política, ciudadanía y gobierno» (Takashi, 1997).

No obstante, la historia de Japón incluye episodios con un alto nivel de violencia, en ocasiones desproporcionado, que han caracterizado en el pasado la cultura estratégica de esa nación. Podría indicarse que, el pensamiento confuciano «incide de cualquier forma aportando unos valores como son la educación, la cultura del esfuerzo y la importancia de la familia» (Durruti, 2011). Esta característica se encuentra presente en el comportamiento de los individuos y se caracteriza por su sentido de responsabilidad y disciplina, pero no orienta las políticas de seguridad y defensa de esa nación. El confucionismo podría en este caso, al formar parte de los principios de la educación japonesa, lograr inclinar la balanza hacia una sociedad con características de sujeción y obediencia ante las figuras de autoridad y al orden.

2.1 El último Shogun de Japón

Una mirada al siglo XVI en el Japón, permite identificar eventos claves en el desarrollo de la historia del país nipón, en donde la presencia de los llamados *shogun* llega al gobierno en los ámbitos social, militar, político y económico. Bajo el mandato de los shoguns, la familia imperial y el emperador eran títeres sin poder. Su papel estaba relegado a representar la figura de líder de la vida y de las tradiciones sagradas que daban un significado a la identidad nacional. A su vez, los shoguns se

caracterizaban por tener puño de hierro (eran el poder detrás del trono) y se encargaron de mantener la paz. Estos shoguns dominantes reforzaron el sistema de clases e impusieron estrictos controles sobre el contacto de Japón con el mundo exterior (Gepson, 2003). En esta época Japón se sumió en un aislamiento al mundo exterior, ya que, además de la política determinada por estos gobernantes, su condición geográfica netamente insular hacía más propicia una condición de apartamiento.

Este esquema de aislamiento implantado por el *shôgunato* fue un factor determinante en la caída de esta forma de gobierno. A esta le sucedió la dinastía imperial, que siempre ha estado marcada en la cultura nacional nipona. En el periodo 1603-1868, Japón estuvo gobernada por el *shôgunato* del clan Tokugawa. A mediados del siglo XIX, ocurrió un incremento de las presiones políticas y económicas de las potencias occidentales y esta situación llevó al infortunio y posterior resentimiento de Japón por la firma de tratados desiguales, como el Tratado de Paz y Amistad con los Estados Unidos (Tratado Kanagawa, 1854). A este le siguieron sucesivos tratados de amistad y comercio con las cinco potencias: los Estados Unidos, Holanda, Rusia, Gran Bretaña y Francia (Tratados Ansei, 1858). Posteriormente, los enfrentamientos que ocurrieron entre Japón y las potencias aliadas ocasionaron una profunda crisis política y social en el país, que condujo a la capitulación del último shogun, Tokugaua Yoshinobu. De esta manera, se restauró el gobierno imperial de Mutsuhito, quien adoptó el nombre de Meiji y trasladó su residencia desde Kioto a Tokio (Rodríguez, 2009).

La restauración del poder por parte del emperador permitió mantener una identidad nacional, basada en la cultura de la obediencia con gran poder e influencia en su pueblo. El emperador obtuvo el manejo militar y político del país y proclamó en 1868 el *Gokajô no Goseimon* (juramento de los 5 principios) que trataba de señalar las bases del Estado moderno y se comprometía públicamente a constituir un gobierno representativo japonés. Con este juramento se pretendía restaurar las libertades del pueblo, en sustitución del poder feudal del *shôgun*. Posteriormente, se aprobaron la Constitución Meiji de 1889 y el edicto imperial de educación de 1890 (de inspiración confuciana). Estas leyes constituían la identidad nacional y la base para la soberanía del emperador (Rodríguez, 2009). Estos eventos permitieron fortalecer la identidad nacional del país y forjar una fuerte adherencia de la figura y el poder del emperador en el Japón.

2.2 Después del resurgimiento del poder del emperador

Dentro del contexto político de Japón, la reaparición y resurgimiento del emperador marcan un hito importante frente a la historia que afectan las decisiones

que tomará este país para su expansión y participación en los futuros conflictos y guerras en el Pacífico.

Inicialmente, se plasmaron los planes para la expansión, a saber; Muto y Otu. El primero se basó en la expansión pacífica en China Oriental y Manchuria incluyendo Tailandia, Indochina, Filipinas, Indonesia, Malasia y las islas del Pacífico Central. El segundo trataba de una expansión hacia la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en Siberia. Como resultado, ambos planes terminaron con la derrota y retirada de las tropas japonesas (Cirstea, 2013). Este conflicto se enmarcó en una larga guerra de 15 años desde 1930 hasta 1945, periodo descrito en la Conferencia del Este (julio de 1927). Posteriormente, se elaboró el Memorandum Tanaka, por medio del cual los intereses de Japón se promovieron en China, el Sudeste Asiático y el Pacífico Sur (Cirstea, 2013). Un hecho para resaltar durante este período es el estallido de la Segunda Guerra Mundial. El memorando de Tanaka marca un incremento de la violencia por parte de Japón, ya que la necesidad de expansión territorial implicaba el uso de la fuerza y la utilización del aparato militar creado para este fin. Japón debía, en atención a los planes y políticas del momento, adherirse a los territorios circundantes, con el fin de obtener los suministros suficientes para mantener su esfuerzo militar y cumplir objetivos de ampliación del territorio y la toma de recursos naturales inexistentes en el país.

En una acción militar ofensiva, Japón decide destruir la flota naval de los Estados Unidos en el Pacífico, esto se materializa con el ataque a Perl Harbor el 7 de diciembre de 1941. Esta acción que pudo significar el principio del fin de la participación japonesa en la guerra. Al atacar a los Estados Unidos, Japón logra la declaración de guerra contra un enemigo que superaba su alcance militar y «que poseía una superioridad industrial diez veces superior » (Record, 2009).

Después de una cruel, fuerte, pero exitosa campaña militar de los aliados para retomar los territorios ocupados y, solo después de la explosión de dos bombas atómicas en territorio japonés, el 15 de agosto de 1945 el emperador Hiroito pronuncia un discurso al pueblo en el que anunciaba la rendición de Japón. En esta fecha se inicia una reforma política estructural en el país nipón, bajo la imposición y control de los Estados Unidos.

Hasta el momento de la rendición, el emperador era considerado un descendiente directo de la diosa del Sol (Shintoismo), razón por la que estaba idealizado en el Japón como una forma de *saisei itshi* «unión de la religión y gobierno» o teocracia (Rodríguez, 2009). El significado que esta figura nacional tenía para el pueblo japonés debía ser manejada por parte de los Estados Unidos, con el fin de llegar y arraigarse en lo más profundo de sus las tradiciones y cultura.

2.3 Ocupación aliada de Japón

La ocupación del Japón por parte de los Estados Unidos ocurrió gracias a que los aliados «proporcionaron un escudo militar que permitió a Japón centrarse en la recuperación de la guerra y la reconstrucción del país y la economía» (Goodman, 2017).

Una vez ocurrida la rendición de Japón, se inicia una etapa de reconstrucción del país, bajo la ocupación y gobierno de los Estados Unidos en la isla. El general norteamericano Douglas MacArthur tenía la determinación de lograr la desmilitarización del país, la imposición de una democracia, y la reconstrucción de la nación (Rodríguez, 2009). Una de las acciones que causó mayor impacto para el logro de este objetivo fue la redacción de una nueva constitución, en la que se limitaba el accionar del emperador, se instituía con mayor fuerza la Dieta o parlamento japonés y, se limitaba el uso del poder militar. Se puede afirmar que se logró la creación de una constitución pacifista.

El Artículo 9 de la Constitución nipona aprobada el 3 de mayo de 1947 dice que:

> «Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales». De esta manera, el Artículo 9 establece la política del país en términos del uso de la fuerza y constituye un factor determinante para analizar los antecedentes más recientes de la nación.

3. Evolución histórica del pensamiento de seguridad y defensa

3.1 Seguridad y defensa antes de la Segunda Guerra Mundial

En la zona Asia-Pacífico predominó la civilización clásica de China por más de dos mil años. Esta tuvo como orden legítimo un sistema unipolar de relaciones verticales y jerárquicas entre Pekín, centro de la civilización, y los «países tributarios» como Estados vasallos y las zonas de los «bárbaros» que se extendieron alrededor de la zona central del imperio. De esta manera, el sistema de tributos, denominado «orden mundial de China», fue concebido como círculos concéntricos cuyo centro fue siempre la capital de China, donde se encontraba el emperador.

Al mismo tiempo, es importante resaltar que, China tiene una perspectiva diplomática basada en el equilibro de poder, que se expresa en la premisa: «el pueblo bárbaro se controla con otro bárbaro». Esto conlleva a poner en marcha una

táctica para que las fuerzas extranjeras, consideradas por China, militarmente más poderosas que ella misma, se peleen entre sí. De esta manera, se excluye a China del conflicto por considerarse un ser supremo (Murakami, 2011, p. 25). Por otro lado, la noción la noción europea de equilibrio de poder se opone a esta aproximación de manera contundente. En el concepto europeo el fin supone el establecimiento de un sistema de normas prácticas de conducta que controla a todos los actores.

De esta manera, el mundo de la civilización china existió aislado de la política europea por mucho tiempo, mientras que las potencias europeas expandieron su presencia e influencia en el mundo entero. Así, durante la segunda mitad del siglo XIX, China y Japón fueron incorporados al sistema de tratados y formaron un subsistema del sistema europeo de Estados. Entre tanto, para lograr un equilibrio de poder en la zona Asia-Pacífico, se tomó como base el equilibrio entre el grupo de países marítimos de Gran Bretaña, Francia, Países Bajos y Alemania, y la única potencia en el continente asiático, Rusia (Fernandez-Osorio, 2016; Arango Morales, 2018).

Cabe anotar que, luego de las disputas entre las potencias imperialistas de Europa, China se encontraba semi colonizada. Las penínsulas y los archipiélagos alrededor de ella (zonas de amortiguamiento como Arabia, India, Malasia, Indochina, Indonesia, Filipinas y Corea, entre otras) se convirtieron en colonias europeas en el mapa del orden mundial.

Posteriormente, los Estados Unidos y Japón asistieron a la competencia imperialista en esta zona y se requirió establecer un nuevo equilibrio de poder. Los Estados Unidos expandió su presencia en la zona como potencia del Océano Pacífico a fines del siglo XIX. Por su parte, Japón se posicionó como potencia en el Extremo Oriente, luego de formar una alianza con Gran Bretaña y conseguir apoyo de Francia y Rusia (Triple Entente). Bajo estas circunstancias, se llevó a cabo la Conferencia de Washington entre 1921 y 1922 con el fin de limitar la fuerza militar de las potencias en Asia del Este. Sin embargo, este orden provisional se derribó en la década de 1930, en razón a que el régimen de Washington provocó la irrupción acelerada de Japón. Los Estados Unidos expandió su presencia e influencia en Eurasia y este suceso que estuvo vinculado estrechamente con la Segunda Guerra Mundial, la caída rápida del orden en Asia-Pacífico y la Guerra del Pacífico entre los Estados Unidos y Japón (1941-1945).

Durante la guerra, cuando la derrota alemana y japonesa eran cuestión de tiempo, Gran Bretaña, los Estados Unidos y la Unión Soviética, se reunieron en Yalta (1945) para discutir el orden mundial en la posguerra. Durante este encuentro, los Estados Unidos pidió a la Unión Soviética hacer caso omiso del

Pacto de Neutralidad Nipo-Soviético firmado en 1941 y entrar en guerra contra el Japón. Esta solicitud se hizo a raíz de la resistencia militar nipona y las eventuales y numerosas víctimas de sus tropas cuando realizaran operaciones de invasión a las islas principales del Japón. En tal sentido, la Unión Soviética accedió al pedido y se firmó la denuncia de este tratado. Este tratado se mantuvo en secreto hasta después de terminada la guerra. Como resultado de la Conferencia de Yalta, la Unión Soviética logró consolidar su presencia en Asia del Este en la posguerra (Murakami, 2011, p. 26).

Al terminar la guerra, el orden del Asia del Este se encontró en poder de tres potencias: los Estados Unidos, la Unión Soviética y China. Esto fue posible a pesar de la tensión que existía entre dichas naciones con ocasión de la Guerra Fría, que en Asia-Pacífico se vivió con las guerras de Corea (1950-1953) y Vietnam (1964-1975). Japón firmó la paz con los países aliados no comunistas en la ciudad de San Francisco en el año 1951. Esto dio por finalizado el estado de guerra con ellos. Las relaciones diplomáticas con otros países se normalizaron con el paso de tiempo y se puso final estado de guerra en el que permaneció Japón. En 1956, terminó el estado de guerra con la Unión Soviética con la Declaración Conjunta Soviético-Japonesa dada a conocer luego de la visita del Primer Ministro japonés, Ichiro Hatoyama, al país del norte (Murakami, 2011, p. 26). En 1965, se restablecieron las relaciones diplomáticas con Corea del Sur con el Tratado de Relaciones Básicas entre Japón y la República de Corea. Ente tanto, la China comunista reanudó las relaciones diplomáticas con Japón en 1972, y en 1978 firmó el Tratado de Paz y Amistad.

3.2 Seguridad y defensa después de la Segunda Guerra Mundial

La alianza Japón-Estados Unidos se forjó con la ocupación estadounidense al territorio japonés después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial. La identidad anticomunista, compartida por ambas naciones, sugirió una plataforma para la presencia militar estadounidense en Asia que propició la desaparición de la Unión Soviética (URSS) y el fin de la Guerra Fría.

En el período posterior a 1945, los principales objetivos de la política de seguridad de Japón se centraron en recuperar la independencia nacional, restablecer la vitalidad económica, prever un orden político y social interno y garantizar una gran potencia temporal. Japón se centró en la producción de defensa frente a amenazas y reconstruyó sus sistemas económicos, sociales y políticos. De esta manera, Japón aceptó la necesidad de algún tipo de arreglo de seguridad temporal con los Estados Unidos como punto de partida para la suscripción de un tratado de paz y la recuperación de su independencia.

En plena Guerra Fría, los Estados Unidos tenía la intención de asegurar que la posición estratégica del Japón y el potencial industrial no se alejaran de la estrategia de «contención» de occidente. Gracias al otorgamiento de recursos financieros, tecnológicos y militares norteamericanos, se le permitió a Japón concentrarse en sus objetivos nacionales.

Con todo, para los Estados Unidos, el fundamento de la Alianza fue ganar la lucha entre la democracia liberal capitalista y el comunismo y velar por sus intereses de equilibrio ideológico y geopolítico global (Chanlett-Avery & Rinehart, 2016). Por su parte, para Japón la Alianza era una conveniencia necesaria para ser explotada de acuerdo con la propia agenda política definida dentro del país.

Para la década de 1980, Tokio cambió su postura para responder en un grado limitado a la intensificación de las presiones de la Guerra Fría, mientras que los Estados Unidos pidió que se compartiera la carga. De esta manera, Japón amplió su acumulación cuantitativa y cualitativa de defensa por medio de: 1). La Fuerza de Autodefensa Terrestre (GSDF) al cambiar sus fuerzas pesadas y despliegues de tanques a Hokkaido; 2). La Fuerza de Autodefensa Aérea (ASDF) al adquirir interceptores avanzados; 3). La Fuerza Marítima de la Autodefensa (MSDF) al adquirir gran número de destructores para la guerra antisubmarino (ASW); y 4). La patrulla de los carriles del mar para proporcionar un protector defensivo con algo de proyección de poder ofensivo contra la URSS.

Sin embargo, las capacidades militares del Japón permanecían sustancialmente centradas en la defensa de su propio territorio. El país todavía carecía del alcance correspondiente en lo que respecta a las capacidades de proyección de poder y tenía interoperabilidad efectiva con las fuerzas estadounidenses. Cabe anotar que, en el período posterior a la Guerra Fría, las prioridades no solo de Japón, sino de la alianza Estados Unidos-Japón y de la propia comunidad internacional, se transformaron. Esto obligó a las Fuerzas de Autodefensa de Japón (JSDF) a repensar sus misiones y capacidades. Entretanto, en Asia oriental, los problemas de seguridad que giran en torno a Corea del Norte, Taiwán y el ascenso de China han persuadido a los dirigentes japoneses de la necesidad de impulsar sus capacidades de defensa nacional. Existe una necesidad por satisfacer las exigencias de Washington de fortalecer la Alianza bilateral para hacer frente a contingencias en toda la región.

En el ámbito mundial, la guerra del Golfo de 1991 se materializó como una prueba para mejorar las relaciones entre los Estados Unidos y la URSS. Frente a esta situación el Consejo de Seguridad de la ONU, paralizado por las rivalidades entre las superpotencias durante la Guerra Fría, lideró la respuesta internacional a la crisis con la legitimación del uso de la fuerza militar por parte del Consejo de Seguridad

de la ONU. Con la contribución del imponente poder militar estadounidense, se esperaba que Japón ofreciese un claro apoyo a las acciones militares, teniendo en cuenta su declarado compromiso hacia una política exterior «centrada en la ONU» y la alianza con los Estados Unidos (Hiroshi, 2011). Desde entonces, se evidenció que Japón podría desempeñar un nuevo papel en las coaliciones multinacionales encabezadas por los Estados Unidos. La motivación de estas alianzas sería aprovechar las nuevas capacidades de proyección del poder de la JSDF de forma independiente, al servicio de las Naciones Unidas y de la alianza Estados Unidos-Japón.

Durante los últimos años, Japón no solo está luchando por posicionarse dentro del continente asiático como una potencia económica por encima de China, sino que también trabaja por ser la nación que otorgue estabilidad en la seguridad regional. Por otro lado, el Estado nipón se declaró pacífico desde la Constitución Política de 1947. En este sentido, Japón no mantendrá fuerzas de tierra, mar o aire, así como otro potencial de guerra y no reconocerá el derecho a la beligerancia del Estado. Sin embargo, la imposibilidad del acto bélico parece permitir la existencia de las Fuerzas de Autodefensa de Japón (JSDF), que se definen como una extensión de la policía. Por sus recursos y potencial, se asimila a un verdadero ejército muy superior a las fuerzas marítimas de algunos de los países vecinos, que constitucionalmente no podrían responder a un ataque para defenderse. Por este motivo, los acuerdos de seguridad con los Estados Unidos resultan imprescindibles para mantener la estabilidad en la región Asia-Pacífico (Amores Domínguez, 2012).

Dado lo anterior, el pilar fundamental de la política exterior japonesa se basa en los dos acuerdos bilaterales de seguridad suscritos por Japón y los Estados Unidos en 1951 y 1960. En estos tratados se regulan los temas de: a) seguridad mutua y estabilidad en la región; b) cooperación con Afganistán y Pakistán; c) la producción nuclear iraní; d) el cambio climático o el desarme; y e) la no proliferación nuclear.

De esta manera, las conclusiones del informe norteamericano *Armitage-Nye II,* publicado en febrero de 2007, y titulado «*The US-Japan Alliance*: *Getting Asia right through 2020*», señalaba que la alianza entre los dos países está dirigida al establecimiento de centros de poder que trabajen por detener cualquier intento hegemónico chino. A su vez, esta alianza permite mantener la posición estratégica de los Estados Unidos en la región y promueve los espacios adecuados para el ascenso de potencias clave aliadas en Asia.

En tal sentido, con fundamento en los Artículos 5 y 6 del Tratado de Seguridad Japón-Estados Unidos., con el fin de asegurar la defensa del estado nipón, los Estados Unidos tiene un total de 135 bases militares en todo el territorio

japonés. A pesar del malestar de la población japonesa por el efecto negativo que las bases aéreas tienen en la vida diaria local, resulta de vital importancia en la lucha contra el desarrollo del programa nuclear de Corea del Norte. Esta problemática se ha venido enfrentando desde el año 2003 en las denominadas «Conversaciones a Seis Bandas» junto con los Estados Unidos, Corea del Sur, China y Rusia. Estas naciones buscan la implementación de una solución pacífica al programa nuclear de Corea del Norte, como respuesta a la retirada norcoreana del Tratado de No Proliferación Nuclear.

Las negociaciones tuvieron su punto álgido en la tercera fase de la quinta ronda en febrero de 2007, cuando Corea del Norte acordó cerrar sus instalaciones nucleares a cambio del suministro de combustible. Desde entonces, las relaciones entre los gobiernos de Tokio y Pyongyang mejoraron considerablemente hasta abril de 2009, cuando el gobierno norcoreano lanzó un cohete de largo alcance al Pacífico. Este acto fue condenado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por vulnerar la Resolución 1718/2006 por la que se aprobaban el uso de sanciones económicas por la conservación y el desarrollo de misiles balísticos de armas nucleares.

La respuesta del gobierno norcoreano consistió en la retirada de las conversaciones y la expulsión de todos los inspectores nucleares del país. Entre tanto, Japón decidió prohibir la entrada de determinados buques norcoreanos a los puertos japoneses y establecer sanciones al cambio de divisas. Los cambios en el panorama de seguridad de Asia oriental han moldeado el enfoque y el aparato de defensa de Japón. La retórica beligerante de Corea del Norte y las repetidas pruebas de misiles balísticos han aumentado la sensación de amenaza en Japón. Los avances militares de China y las actividades marítimas cada vez más audaces también han exacerbado el sentido de vulnerabilidad de Japón, particularmente desde que la confrontación sobre un conjunto de islotes en el mar de China Oriental comenzó a intensificarse a finales de 2010.

Sumado a las provocaciones por parte de Corea del Norte y las operaciones marítimas cada vez más agresivas de China desde 2010, se encuentra que, entre 2007 y 2012, el liderazgo inestable y la parálisis política en Tokio ralentizaron algunos valores bilaterales e iniciativas. Sin embargo, en última instancia los disturbios que plagaron la política japonesa reforzaron el compromiso de Japón con la alianza. Finalmente, tanto el PDJ de izquierdas como el Partido Conservador Liberal Democrático (PLD) reafirmaron la centralidad de la asociación con los Estados Unidos.

Según el Libro Azul de la Diplomacia Japonesa de 2011, la preocupación más grave del Gobierno japonés es el desarrollo del programa de enriquecimiento de uranio anunciado por el gobierno de Pyongyang tras retirarse de las «Conversaciones a Seis Bandas». Las provocaciones norcoreanas no han cesado desde entonces y no parecían disminuir hasta que el 29 de febrero de 2012, Corea del Norte declaró la suspensión temporal del programa nuclear a cambio de alimentos. Tras una ronda de conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Corea del Norte, que, aunque fueron importantes, resultaron limitadas. Sin embargo, el resultado de estos acercamientos significó la entrega de un paquete de 240.000 toneladas métricas de asistencia nutricional y el control por parte de inspectores de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA).

El 1 de marzo de 2012, el Primer Ministro japonés, Yoshihiko Noda, declaró en la Casa de los Representantes que recibía con satisfacción la decisión norcoreana por considerar que «es un paso importante para solucionar los problemas de los secuestros (de japoneses por parte del gobierno norcoreano), el programa nuclear y los misiles» (Asianortheast, 2014). Más adelante, entre septiembre y octubre de 2014, tuvo lugar el viaje a Rusia del número tres del régimen norcoreano, Choe Ryong-hae, quien buscaba el veto ruso ante una posible resolución de la ONU por la violación de los Derechos Humanos en Corea del Norte. Con este hecho fue tangible que Pyongyang tenía disposición de regresar a las Conversaciones a Seis Bandas para poner fin al programa nuclear norcoreano.

Sin embargo, el 17 de marzo de 2017, la Embajadora de los Estados Unidos ante la ONU, Nikki Haley, declararía que los Estados Unidos no tenían la intención de volver a negociar el problema nuclear de Corea del Norte por medio de las Conversaciones a Seis Bandas. La Embajadora Haley también indicó que, en lugar de discutir el tema con el enviado norcoreano ante la ONU, se planeaba pedirle a China y a Rusia a que obligasen a Pyongyang a la renuncia de sus capacidades nucleares y de misiles balísticos intercontinentales. Para explicar esta decisión, Haley hizo un recuento de los más recientes hechos, entre los que se destacaban el lanzamiento del 6 de marzo de 2017, de cuatro misiles balísticos norcoreanos, de los cuales tres cayeron en la zona económica exclusiva de Japón, así como del lanzamiento del 12 de febrero de 2017 de un misil balístico de alcance medio Pukguksong-2 en dirección al mar de Japón.

Hasta abril de 1991, las Fuerzas de Autodefensa de Japón (JSDF) no se habían desplegado nunca fuera de las fronteras niponas. Sin embargo, la guerra del Golfo Pérsico hizo cambiar esta situación, pues Washington presionó a las autoridades japonesas para que participaran en el conflicto. A pesar de la negación inicial e

intensos debates, Tokio envió una flotilla de 6 dragaminas una vez finalizado el conflicto, interpretando que la tarea de desminar no era una intervención extranjera, sino que era una actuación en defensa de los navíos comerciales japoneses. Este evento marcó el inicio del despliegue de las SDF fuera de las fronteras de Japón (Kesavan, 2010). Posteriormente, las Fuerzas Armadas japonesas se desplegaron en operaciones de sostenimiento de la paz de la ONU y en misiones de asistencia humanitaria. Así las cosas, el cambio de paradigma ocurrió en el año de 1992 con la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para la Paz y la modificación de la Ley de Envío de Efectivos Japoneses en Asistencia Humanitaria. Esto permitió el despliegue de las Fuerzas en el exterior, tanto en operaciones de sostenimiento de la paz de la ONU como en misiones de asistencia humanitaria.

Ahora bien, a pesar de la aprobación de esta legislación, las JSDF continúan siendo una fuerza defensiva, incapaz de hacer uso de la fuerza en casos diferentes a los de defensa propia. Su definición se separa del derecho a la defensa colectiva. Es decir, según la actual interpretación legal, las JSDF no pueden usar la fuerza para defender a sus aliados. Desde la aprobación de estas dos leyes Japón ha mantenido un activo papel en el despliegue de sus tropas en el extranjero, con la participación en 27 misiones entre operaciones de sostenimiento de la paz y asistencia humanitaria. Además, con la aprobación de leyes específicas para cada caso, las JSDF se han desplegado en 4 misiones más: Dos misiones de apoyo en la lucha antiterrorista, reponiendo combustible a navíos aliados en el Océano Índico de 2001 a 2007 y de 2008 a 2010; y una misión en territorio iraquí, con un contingente dedicado a tareas de reconstrucción y apoyo humanitario entre 2003 y 2009.Una misión para combatir la piratería en las costas de Somalia y en el Golfo de Adén, que se inició en 2009 (Kesavan, 2010).

4. Análisis estratégico del Libro Blanco 2017

Desde 1954, Japón ha formulado su política de defensa nacional en función de los principios de su Constitución, de la Carta de Naciones Unidas y de sus acuerdos de seguridad con los Estados Unidos. De esta manera, se ha mantenido ligado al contexto estratégico de posguerra (Arteaga, 2007). Su estrategia ha sido defensiva, proclive al aislamiento, contraria a la posesión, producción o introducción de armas nucleares y, por supuesto, renuente a toda intervención militar en el extranjero que pudiera interpretarse como una devolución al militarismo.

Mientras duró la Guerra Fría, Japón se mantuvo bajo la protección estratégica de los Estados Unidos, confinado a la seguridad regional dentro de las limitaciones

de su Constitución[2]. Sin embargo, finalizada la misma, la estrategia de seguridad de Japón se ha modificado en razón a la proliferación de operaciones de apoyo a la paz, la emergencia de tensiones regionales e internacionales de seguridad y la revisión de las relaciones bilaterales de seguridad con los Estados Unidos.

La contribución naval de desminado en el conflicto del Golfo en 1991 tuvo un perfil militar y político bajo, pero sirvió como precedente para abrir las puertas a otras misiones más ambiciosas. En 1992 se aprobó la Ley sobre la Cooperación a la Paz Internacional que permitió enviar las fuerzas de autodefensa japonesas a misiones de paz[3] (Arteaga, 2007). Entre tanto, la progresión continuó tras los atentados del 11 de septiembre, cuando Japón aprobó la Ley de Medidas Especiales contra el Terrorismo de 2001. Esto le permitió que sus fuerzas de autodefensa participaran en operaciones de apoyo a la lucha internacional contra el terrorismo, la seguridad internacional o la paliación de desastres naturales. Esta norma tiene un carácter provisional y debe prorrogarse cada dos años.

Con el tiempo, Japón decidió abordar la mejora de sus capacidades militares y la consolidación de su presencia en el área del sudeste asiático. El país goza de una gran capacidad económica, tecnológica y cultural, lastrada por su dependencia energética. Las restricciones militares actuales se mantienen en virtud de los presupuestos constitucionales y algunos receles internacionales. El Gobierno del Primer Ministro, Shinzo Abe, ha propuesto cambios trascendentales en su política de seguridad y defensa. Estas propuestas tienen implicaciones para los Estados vecinos en relación con su área geográfica, así como también para los Estados Unidos y sus fuerzas ubicadas en el Pacífico. Dichos cambios están diseñados para transformar la posición que Japón adoptó desde que culminó la II Guerra Mundial y la firma

---

2 Abe empezó a preparar la reforma constitucional cuando ocupó el cargo de primer ministro por primera vez en septiembre de 2006: «El Artículo 96 de la Constitución estipula que para proponer una enmienda se requiere el apoyo de dos tercios de los miembros de ambas cámaras de la Dieta, y que para aprobarla debe obtenerse el voto de la mayoría de los ciudadanos en un referéndum nacional; pero el texto no detalla el protocolo para proponer la enmienda en la Dieta ni el sistema para convocar el referéndum. Por eso el primer ministro Abe se encargó de definir esos detalles ya en su primera legislatura» (Masamitsu, 2016). Tras un primer mandato, Abe retomó las riendas del Gobierno en diciembre de 2012 con la vista puesta en reducir de dos tercios a una mayoría el apoyo parlamentario que exige el Artículo 96 de la Constitución para proponer una reforma. Sin embargo, al fracasar dicha iniciativa, Abe se propuso enmendar el Artículo 9 de la Constitución, modificando su interpretación para poder ejercer, aunque de forma limitada, el derecho a la autodefensa colectiva al que el Gobierno nipón no tenía acceso hasta el momento. De esta manera, sirviéndose de la nueva interpretación, en septiembre de 2015 Abe logró aprobar, pese a la dura resistencia de la oposición, una nueva legislación de seguridad que ampliaba el rango de acción de las Fuerzas de Autodefensa (Masamitsu, 2016).

3 Japón comenzó a contribuir con militares a las misiones de sostenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), Mozambique (ONUMUZ), los Altos del Golán (UNDOF), Timor Leste (UNAMET, UNTATE y UNMISET) y un amplio elenco de misiones que discurren por la geografía de varios continentes en Sudán, Sahara Occidental, Haití, Liberia, Costa de Marfil, Burundi, Eritrea, Chipre, Kosovo, Líbano, Georgia y la India, entre otros.

con los aliados del Tratado de Paz de 1951, y que se basa en una posición aislada y pacifista.

De esta manera, desde la reelección del Primer Ministro, y, en relación con los países vecinos del sudeste asiático, se proclamaron los principios en materia de política exterior. Estos se resumen de la siguiente manera: 1). Protección y promoción de valores universales como la libertad; 2). Promoción de la democracia y los derechos humanos básicos; 3). Promoción del comercio y la inversión; y 4). Protección y fomento del patrimonio cultural de los pueblos asiáticos. Políticamente, la agenda de seguridad de Abe[4], está diseñada para que Japón se involucre más en el mundo y sea capaz de ser un socio de fiar con sus aliados y en particular con los Estados Unidos. En tal sentido, su agenda pretende generar una política más dinámica y proactiva en materia defensiva.

Dicha iniciativa viene construyéndose desde el año 2014 cuando el parlamento nipón aprobó dos leyes de notable relevancia en materia de defensa. La primera de ellas permitía a Japón proporcionar apoyo logístico a los países que participan en las misiones de sostenimiento de paz de las Naciones Unidas. Esta acción estaba prohibida por una ley que impedía el apoyo militar a los participantes en un conflicto armado sin distinción de aquellos que participaran en misiones de las Naciones Unidas.

El segundo proyecto de ley legitimaba el concepto de autodefensa colectiva como derecho de Japón a asistir a otros países que están bajo ataque en función de sus propios intereses. Aunque contenido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas de San Francisco, estaba prohibido bajo la Constitución vigente (Constitución Política de Japón, 1947). Con dichas modificaciones, se concibe el derecho a la autodefensa colectiva como una prolongación del derecho a la autodefensa individual y en su ejercicio, como una forma de defender a Japón. Esto considera la colaboración de las Fuerzas de Autodefensa con otros países como un medio de contribuir a la comunidad internacional (Hirotaka, 2015)[5].

---

4 Durante la campaña electoral por la cámara baja, Abe prometió cambiar la Constitución para hacer frente a la tensión por las continuas pruebas de misiles por parte de Corea del Norte. Una vez obtenida la mayoría conservada en ambas cámaras del Parlamento, Abe intentó dar continuidad a su proyecto de revisar la Constitución pacifista, impuesta en 1947 por los Estados Unidos tras la rendición de Japón al final de la Segunda Guerra Mundial, cuyo Artículo 9 establece la renuncia «para siempre» a la guerra (Hanai, 2017).

5 En el contexto de las alianzas internacionales, el Artículo 5 de la OTAN y el Artículo 5 del Tratado Bilateral de Cooperación y Seguridad entre los Estados Unidos y Japón, se interpretan bajo el llamado «deber del Artículo 5». En este contexto, en épocas de Guerra Fría, la OTAN no ejerció nunca el deber del Artículo 5. La única vez que se aplicó, fue en el ataque de las fuerzas de la coalición a Afganistán tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En aquella ocasión, el ejercicio de ese deber tuvo una vertiente de apoyo moral que incluyó la colaboración de países como Alemania, que en realidad no puede enviar tropas fuera de la región de la OTAN o

El término de autodefensa colectiva[6] ha sido durante años un elemento que suscita polémica dentro del Estado nipón. Este se ha consagrado con carácter urgente a raíz de las tensiones con China y de la peligrosa escalada a la Península Coreana. Todo esto se ve agravado después de la asunción al poder de Kim-Jong-Un en Corea del Norte (Márquez de la Rubia, 2018, p. 2). Un elemento adicional que ha ayudado al cambio de posición es la convicción generalizada de que los Estados Unidos se mantendrá dispuesto a ayudar al país en sus disputas, en particular con China, a cambio de que Japón actúe en beneficio de los intereses estadounidenses. Ahora bien, de conformidad con el Libro Blanco, las directrices de la política de defensa de Japón se circunscriben a: 1). Sostenimiento de una política orientada exclusivamente a la defensa del país; 2). No incrementar en exceso el poder militar para evitar recelos de otros países, pero proseguir en un incremento gradual de las capacidades; 3). Abstenerse del desarrollo de armas nucleares y mantener el rechazo a la presencia de este tipo de armas en el territorio nipón; 4). Reforzar el control civil sobre el estamento military; 5). Mantener los acuerdos de seguridad con los Estados Unidos; y 6). Desarrollar las capacidades defensivas (Márquez de la Rubia, 2018, p. 4).

En este escenario, los principales elementos de la política de defensa se circunscriben para dar continuidad al refuerzo de la alianza con los Estados Unidos, en la reinterpretación de la Constitución, en el aumento de recursos para la defensa y en la modernización de la estructura institucional. Estos acuerdos circunscriben la creación de la Estrategia de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional. Como complemento a estos cambios, Tokio ha suscrito acuerdos de asociaciones estratégicas bilaterales con Estados asiáticos como India, Vietnam y Filipinas, con los que comparte la preocupación por las tensiones marítimas en la región.

Finalmente, en el Libro Blanco de Defensa de 2017, se destaca la amenaza creciente del programa norcoreano que desarrolla misiles balísticos de largo alcance. En lo que respecta a China, el Ministerio de Defensa nipón expresó su profunda preocupación ante las acciones del gigante asiático en el Mar de China Oriental. Esto debido a que China continúa con sus actividades en zonas cercanas al archip-

---

de Islandia. Con esta perspectiva, es lógico que la colaboración y la alianza que define el Artículo 5, no implican ninguna obligación de ofrecer apoyo militar (Hirotaka, 2015).

6 En 2014, el Libro Blanco anual cambió la reinterpretación de la Constitución pacifista del país sobre el derecho a la autodefensa colectiva, permitiendo el envío de soldados japoneses a combatir en el extranjero para defender a Japón y a los países aliados. Para algunos analistas, dicha acción, pudo haber dejado en evidencia la ambición de la administración de Abe para convertir a Japón en una potencia militar en la región, demostrando que el Estado nipón intentaba deshacerse de las restricciones de la posguerra (Spanish.xinhuanet.com, 2015).

iélago en disputa, llamado Senkaku por Tokio y Diaoju por Beijing, las cuales tienden a ampliarse en el área sur de ese mar (Vovworld, 2017).

En este escenario, es importante destacar que la preocupación sobre China se ha venido describiendo desde la edición del Libro Blanco del año 2011. Se ha definido claramente a China como el principal objetivo de la defensa japonesa. El documento indica que «la falta de transparencia de la política y empeños de defensa chinos constituyen un problema preocupante para la región, incluido Japón y la comunidad internacional». Además, el documento reafirma la necesidad de fortalecer la defensa de la parte suroccidental de Japón, por medio de un despliegue de fuerzas de defensa por mar y aire. Esto le permitiría fortalecer su capacidad de combate. A partir de entonces, se subrayó la importancia de prevenir los ciberataques, al citar un informe del Estado Mayor Conjunto de Defensa de los Estados Unidos. Según dicho informe, la mayor parte de las redes mundiales de Internet sufren ataques provenientes del interior de China. Esto explica por qué la punta de la lanza de Japón está dirigida a China (Jiangyong, 2011).

Para el mes de enero de 2015, Japón anunció un presupuesto de defensa récord de ¥ 4.98tr (US $ 41bn), el cual fue mayor en un 2.8 % con respecto al año 2014. Esta cifra fue el tercer aumento anual consecutivo en desembolsos (*The International Institute for Strategic Studies*, 2016, p. 214). Por otro lado, dentro del *Libro Blanco*, se describieron las actividades de los buques y aeronaves chinos en el Mar Meridional de China y el Mar Oriental de China como «conductas peligrosas que podrían causar enfrentamientos no deseados». Estas se consideran como una «situación que pone en peligro la libertad para la navegación y los vuelos en la región».

En el documento, Japón expresa sus preocupaciones por el reciente trabajo chino de reivindicación en el Mar Meridional de China y argumenta que es la causa del incremento en las tensiones regionales (Spanish.xinhuanet.com, 2015) Esta situación propició la formulación de una nueva política de defensa nacional más agresiva, la remodelación de sus Fuerzas de Autodefensa y la enmendadura de la Constitución pacifista de la posguerra.

Así pues, entre la ampliación de la gama de soporte japonés se incluyó la defensa de misiles balísticos, el fortalecimiento de la seguridad marítima, la protección de activos, el uso conjunto de las instalaciones, la participación en operaciones de sostenimiento de la paz, el desarrollo de actividades de defensa en el ciberespacio y en el espacio ultraterrestre. Así mismo, las nuevas directrices enfatizaban el concepto de «cooperación fluida» y «enfoque integral del gobierno». Estos conceptos eliminaron la rígida separación que existía con la cooperación bilateral

en contingencias ocurridas en tiempos de paz (The International Institute for Strategic Studies, 2016, p. 229). El propósito principal de estas reformas era que la cooperación militar operara de manera ininterrumpida en todos los posibles escenarios y niveles de escalada de conflictos. De esta manera, las acciones bilaterales lograron el alcance deseado y salieron del campo geográfico del Japón y de la región circundante.

En lo que respecta a la política de seguridad de los Estados Unidos, bajo la administración del presidente Donald Trump, el Libro Blanco de Defensa de Japón tiene dos consideraciones principales. Por un lado, asume que Washington pone de relieve el factor militar en el tema de Corea del Norte. Esto garantiza el proceso de desnuclearización de la península[7]. Por otro lado, en relación con las fuerzas estadounidenses acuarteladas en el territorio japonés, destaca que esta presencia no solo sirve para los intereses del país, sino también para los de la nación norteamericana. Esta colaboración se justifica en aras de lograr una respuesta rápida de esa potencia mundial ante las eventualidades en Asia y el Pacífico. Simultáneamente, las Fuerzas de Autodefensa han aumentado sus niveles de preparación y de capacitación, han incrementado su cooperación con la Fuerza Aérea y Naval norteamericana, y han extendido su operatividad militar a la mayoría de los países ribereños del Mar Chino. Es probable que Japón siga aumentando su apoyo logístico no solo a los Estados Unidos sino también a otros socios que operan en el Mar de China Meridional y que emprenda más iniciativas de fortalecimiento de capacidades defensivas con aliados regionales con el fin de participar en nuevos ejercicios militares conjuntos (Ardila Castro & Rodríguez, 2018).

De esta manera, los esfuerzos por continuar fortaleciendo las capacidades de las fuerzas niponas, y brindar una sólida base de tecnología de defensa, explican la solicitud del Ministerio de Defensa de un aumento del 2.2 % en su presupuesto para el próximo año 2019. Esto marca un cuarto año de aumentos consecutivos desde que Abe llegó al poder. Por consiguiente, este se constituye como el presupuesto más grande en la historia japonesa de la posguerra (*The International Institute for Strategic Studies*, 2016, p. 230). Esto significa un gran avance en materia de defensa, ya que para el año 2015, Japón se encontraba en el octavo lugar del ranking de los 15 presupuestos de defensa más importantes, con un 41.0[8].

---

7 El libro Blanco de 2013, expresó las preocupaciones por el desarrollo de los programas nucleares y de misiles de la República Popular Democrática de Corea y aseguró que los misiles balísticos del vecino país tenían la capacidad potencial para llegar a la parte continental estadounidense (Spanish.xinhuanet.com, 2015).

8 Cifra total en dólares estadounidenses que se calcula si se emplean las tasas de cambio promedio del mercado para 2015, derivadas de los datos del FMI. Esta posición se obtuvo como como resultado de los ajustes

En la actualidad, las fuerzas japonesas pueden actuar en su propio territorio, en aguas internacionales, en el espacio aéreo internacional y, de ser requeridos, dentro del territorio de otros países. Las operaciones siguen precisando la autorización de la Dieta, antes de poder contribuir a las peticiones de Naciones Unidas y a las de otras organizaciones internacionales. Cuando el Gobierno ha considerado necesario participar en una operación como la de Irak, ha solicitado a la Dieta la aprobación de una Ley específica sobre las Medidas Especiales de Asistencia Humanitaria y de Reconstrucción (Ley 137 de 2003)[9].

5. Conclusiones

La alianza de Japón con Estados Unidos seguiría siendo la piedra angular de la política de defensa japonesa (Álvarez, 2016). Sin embargo, en tiempos de gran agitación en el sistema internacional, Japón parecería necesitar con urgencia una gran estrategia que le permita alcanzar sus intereses nacionales y garantizar sus imperativos geopolíticos. Esta gran estrategia debería considerar el desarrollo del poder astuto en un momento histórico en el que si bien seguiría siendo relevante disponer de recursos militares y económicos, en un mundo interconectado y globalizado se requeriría de otras capacidades de poder. Un Estado tiene capacidad de influencia en el sistema internacional, cuando cuenta con recursos de poder y la voluntad política de movilizar dichos recursos para conseguir sus intereses. Pero un Estado también es considerado "poderoso" en la medida que tenga una activa participación de los asuntos mundiales a través del ciberespacio y de los canales multilaterales.

Las relaciones de poder deberían ejercerse de forma astuta, basándose en la combinación de la imposición, la influencia y la manipulación, procurando al mismo tiempo, incrementar en lo posible el potencial tanto del poder blando, duro y agudo. Actualmente Japón, bajo esta lógica, buscaría equiparar a su musculo

---

reales en los niveles de gasto de defensa y las fluctuaciones de la cotización de las monedas nacionales y el dólar estadounidense (*The International Institute for Strategic Studies*, 2016, p. 19).

9 Japón ha participado en operaciones internacionales de emergencia en Ruanda, Cachemira, Honduras, Turquía, India, Sumatra, Irán, Rusia, Pakistán e Indonesia. El Estado nipón ha contribuido de manera activa en los tratados y convenciones de no proliferación de armas nucleares (NPT), de prohibición de ensayos nucleares (CTBT), de armas químicas (CWC), de armas biológicas (BWC), de ciertas armas convencionales (CCW) y de minas antipersona (APC); y participa además en los regímenes de control de tecnologías y elementos de doble uso biológico y químico (*Australia Group*), nucleares (*Nuclear Suppliers Group* y *Zangger Committee*), misiles (MTRC), armas convencionales (*Wassenaar Arrangements*) y regímenes sobre armas ligeras de Naciones Unidas.

económico y financiero, el musculo militar que le permita ser reconocido no solo como un relevante actor económico, sino también político.

Referencias

Álvarez, C. (2017). *Hacia una Gran Estrategia Japonesa: la "Normalización" de su Fuerzas Militares como instrumento del Poder Inteligente*. En Ensayos sobre Defensa y Seguridad, 11, 15-35.

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 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

Arteaga, F. (10 de abril de 2007). *Japón y su nueva política de seguridad internacional*. Recuperado de: http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3955

Delage, Fernando (2005). *La Nueva Geopolítica Asiática*. En Anuario Asia Pacifico 2005, Barcelona: CIDOB.

Dower, J. (1999). *Embracing Defeat: Japan in the Aftermath of World War II*. London: Penguin Books.

Fernandez-Osorio, A. (2016). 2008 Russian military reform: An adequate response to global threats and challenges of the twenty-first century. *Revista Cientifica General Jose Maria Cordova,* 14(17), 41-82. https://doi.org/10.21830/19006586.5

Fukushima, A. (2004). *Japan–US Security Relations: Toward "Bilateralism-Plus?*. En Ellis. S.; Krauss, E. y Pempel, T. (eds), Beyond Bilateralism: The US–Japan Relationship in the New Asia-Pacific. Stanford: Stanford University Press.

Gerson, J. (1997). *U.S.-Japan Alliance for 21st Century Hegemony*. En Peace Review, 9/1, 143-157.

Gow, I. (1993). *Civilian Control of the Military in Post-war Japan*. En Matthews R. y Matsuyama K. (eds), Japan's Military Renaissance. Basingstoke: Macmillan.

Hanai, T. (23 de octubre de 2017). *Japón: con la victoria electoral Abe podría reformar la Constitución pacifista*. Recuperado de: http://es.rfi.fr/asia-pacifico/20171023-japon-con-la-victoria-electoral-abe-podria-reformar-la-constitucion-paficista-corea

Hook, G. (1988). *The Erosion of Anti-Militaristic Principles in Contemporary Japan*. En Journal of Peace Research, 25/4, 213-234.

Hirotaka, W. (1 de octubre de 2015). *El debate sobre el derecho a la autodefensa colectiva madura políticamente*. Recuperado de: https://www.nippon.com/es/column/g00312/Hughes, C. (2006). *Why Japan Could Revise Its Constitution and What It Would Mean for Japanese Security Policy*. En Orbis, 50/4, 72-87.

Hughes, C. (2008). *Japan's Remilitarization*. En The Adelphi Papers, 48/403, 221-245.

Hughes, C. (2009). *Super-Sizing the DPRK Threat: Japan's Evolving Military Posture and North Korea*. En Asian Survey, 49/2, 314-339

Japón. (3 de mayo de 1947). Constitución Política de Japón. Recuperado de: http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf

Jiangyong, L. (5 de agosto de 2011). ¿Qué ofrece entre líneas el nuevo Libro Blanco de Defensa japonés? Recuperado de: http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7561733.htmlHatano, I. (2005). *Kindai Nihon no Gunsangaku Fukugotai: Kaigun, Jukogyo, Daigaku*. Tokyo: Sobunsha

Laborie, M. (2014). *Japón: De Vuelta a la Geopolítica*. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 9.

López i Vidal, L. (2005). *La Nueva Estrategia de Seguridad Japonesa: la Normalización de su Diplomacia*. En Anuario Asia Pacifico 2005, Barcelona: CIDOB.

IISS (2016). *The Military Balance 2016*. London: International Institute for Strategic Studies.

Márquez de la Rubia, F. (24 de enero de 2018). *Nuevos aires para la seguridad y defensa en Japón*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA04-2018_Seguridad-Defensa-Japon_FMR.pdf

Masamitsu, T. (22 de agosto de 2016). *El primer ministro Abe pone rumbo hacia la reforma constitucional.* Recuperado de: https://www.nippon.com/es/currents/d00230/

Patalano, A. (2015). *Post-war Japan as a Sea Power: Imperial Legacy, Wartime Experience and the Making of a Navy*. London: Bloomsbury Publishing.

Samuels, R. (1994). *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan*. New York: Cornell University Press.

Samuels, R. (2007). *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. New York: Cornell University Press.

Spanish.xinhuanet.com. (22 de julio de 2015). *Libro blanco de defensa japonés se aleja del desarrollo pacífico.* Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/2015-07/22/c_134437191.htm

Statistics Bureau (2015). *Statistical Handbook of Japan 2015*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan

Stratfor (2012). *The Geopolitics of Japan: An Island Power Adrift*. Austin: Stratfor.

Tratado de Paz con el Japón. (8 de septiembre de 1951). Recuperado de: https://www.dipublico.org/10550/tratado-de-paz-con-el-japon-8-de-septiembre-de-1951/

Tsuruoka, M. (2011). *NATO and Japan*. En The RUSI Journal, 156/6, 16-34.

Vovworld. (8 de agosto de 2017). *Libro Blanco de Defensa de Japón exalta riesgos de seguridad de Corea del Norte y China*. Recuperado de: http://vovworld.vn/es-ES/noticias/libro-blanco-de-defensa-de-japon-exalta-riesgos-de-seguridad-de-corea-del-norte-y-china-565854.vov

Yamada, Y. (2011). *Japan's New National Border Strategy and Maritime Security*. En Journal of Borderlands Studies, 26/3, 218-243.

Esta página queda intencionalmente en blanco.

LA ESTRATEGIA DE DEFENSA DE LA FEDERACIÓN RUSA: BUSCANDO REDENCIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL[1]

14

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Álvaro Amórtegui Gallego
Hugo Armando Díaz Villamil

1. Introducción

La Federación Rusa es uno de los países más interesantes de analizar desde el punto de vista geopolítico. Cuenta con una superficie terrestre de 17.075.400km^2, siendo el país de mayor extensión territorial en el mundo y su espacio ocupa una octava parte de la superficie terrestre, duplicando al de países como Estados Unidos o China; contaría además con 37.600 km de costa en dos océanos y tres mares.

Sin embargo, una característica definitoria de Rusia sería su indefensión, ya que a diferencia de la mayoría de los Estados que son relativamente defendibles, el núcleo histórico de Rusia se limitaría a la región medieval del Gran Principado de Moscovia, la cual no cuenta con, océanos, pantanos, montañas o ríos de envergadura (salvo el Volga), que marquen sus fronteras (tan solo cuenta con un clima relativamente inhóspito y sus bosques para la defensa). Por ende, la historia de Rusia sería una crónica de la agonía de una sociedad de sobrevivir a una invasión tras otra. Tradicionalmente estas invasiones han llegado desde dos direcciones: la primera es la de las estepas (pastizales abiertos que conectan a Rusia con Asia Central y más allá), el camino que utilizaron los mongoles. La segunda es desde las llanuras del norte de Europa, que trajo a este país de todo, desde las invasiones de los Caballeros Teutónicos hasta la maquinaria de guerra nazi.

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.

Para hacer frente a estas vulnerabilidades, Rusia se expandió en tres fases. En la primera, esta no se expandió hacia los corredores de invasión para establecer espacios tapón (*buffer states*), por el contrario, se alejó de ellos para establecer un reducto hacia el norte y noreste. A finales del siglo XVII, bajo el mando de Iván III, Rusia se aventuró un poco hacia el oeste, anclándose en las Marismas de Pripet, que la separa de la región de Kiev. Pero la mayor parte de la expansión de Rusia durante ese período fue hacia el norte hasta el Ártico y hacia el noreste hasta los Urales. Muy poco de este territorio se podría considerar útil (la mayoría era taiga y tundra, siendo un territorio relativamente inhabitado), pero era la única tierra que fácilmente podía conquistar para ese momento. Era un territorio defendible al cual Rusia tenía acceso privilegiado. Al ser una zona principalmente boscosa, sus características naturales contrarrestaban la fuerza militar de los mongoles: la caballería ligera.

La segunda fase de expansión fue mucho más agresiva y arriesgada. A mediados del siglo XVI, bajo Iván IV, Rusia finalmente decidió sellar la ruta de invasión mongola. Por lo tanto, se expandió al sur y al este, bien adentro en las estepas, y no se detuvo hasta que llegó a los Urales en el este y al Mar Caspio y las montañas del Cáucaso, en el sur. Como parte de esta expansión, Rusia capturó varios lugares estratégicamente importantes, incluyendo Astrakhan en el Caspio, la tierra de los tártaros (un enemigo tradicional de los rusos) y Grozny, que pronto se transformó en un puesto militar al pie del Cáucaso.

También con esta expansión, Iván IV fue elevado de Gran Príncipe de Moscú a Zar de todas las Rusias, anunciando el advenimiento del Imperio Ruso. Rusia finalmente logró una medida convencional de seguridad. El control de la vertiente norte del Cáucaso proporcionaría una razonable defensa frente al Asia Menor y Persia, mientras que los millones de kilómetros cuadrados de estepas daría luz a otra estrategia defensiva: los espacios tapón, colchón o *buffers*. La Rusia (moderna o medieval) no cuenta con las características naturales para su protección. Los pantanos de Pripet eran pequeños y podrían, en muchos casos, simplemente ser evitados. No hay nadie que quisiera atacar desde el Ártico. Los bosques desaceleraban el ímpetu de los jinetes mongoles, pero no los detenía.

Eso dejaba a los tapones o espacios de colchón. En tanto que un país controle un territorio que lo separe de sus enemigos (incluso si es fácilmente transitable para una fuerza militar hostil) puede desangrar una invasión a través de la deserción y los ataques a las líneas de suministro. Tales tapones, sin embargo, contienen una problemática debido a que en ellas habitan poblaciones no necesariamente dispuestas a servir como amortiguadores. Para mantener el control de tales tapones se requiere no sólo de una presencia militar de tamaño considerable para la defensa,

sino también una amplia red de inteligencia y de seguridad interna que asegure el control central. Y cualquier institución que sea fundamental para la supervivencia del Estado en esos territorios, debe también estar estrechamente controlada. Establecer y mantener buffers no sólo hace que Rusia parezca agresiva con sus vecinos, sino que la obliga a realizar purgas y actos de terror en contra de sus propias instituciones, a fin de mantener el imperio.

La tercera fase de expansión se ocupó de la otra ruta de invasión: la que amenazaba el imperio desde el oeste. En el siglo XVIII, bajo Pedro y Catalina la Grande, el poder ruso se extendió hacia el oeste, conquistando Ucrania al suroeste y avanzando hacia las montañas de los Cárpatos. También trasladó la frontera de Rusia al oeste, al incorporar los territorios bálticos y al asegurar el flanco ruso en el Mar Báltico. Hubo una amenaza constante de las estepas, pero también había una amenaza constante desde el oeste, donde la llanura de Europa del Norte permitió pocas defensas naturales y las poblaciones de mayor tamaño podrían desplegar infantería sustancial (y podría, como lo hicieron los suecos, usar el poder naval para fuerzas terrestres contra los moscovitas). Los bosques proporcionan un grado de protección, al igual que el gran tamaño de los espacios geográficos de Rusia y de su clima, pero al final, los rusos fueron objeto de amenazas desde al menos dos direcciones. Moscovia y el Zarismo de Rusia se conocían ahora como el Imperio Ruso. Sin embargo, aparte del anclaje que logró establecer en los Cárpatos, Rusia no obtuvo ninguna frontera verdaderamente defendible. La expansión hacia los mares Báltico y Negro acabaron con la amenaza externa de los cosacos y los bálticos, pero al precio de convertir esas amenazas externas en internas.

Rusia también se extendió tan rápido y tan lejos que mantener el imperio unido (social, política y militarmente), se convirtió en un reto monumental y permanente. Hoy por hoy, Rusia está lidiando con el hecho de que los rusos son apenas una escasa mayoría en su propio país. Todo esto para lograr una apariencia de seguridad mediante zonas de amortiguamiento. Pero eso es un problema de la gestión de imperio. En última instancia, la amenaza multidireccional define el problema geopolítico de Moscovia. En la gestión de estas intimidaciones mediante el establecimiento de espacios tapón, los rusos se vieron atrapados en un acto de malabarismo perpetuo: Este vs. Oeste, Interno vs Externo.

2. Imperativos Geopolíticos De Rusia

La geografía del Imperio Ruso legó ciertas características. Lo más importante, el imperio era (y sigue siendo) un país ligeramente poblado. Incluso hoy en día,

vastas áreas de Rusia son despobladas, mientras que en el resto del país la población se distribuye ampliamente en los pueblos y las ciudades pequeñas, y con una menor concentración en las grandes áreas urbanas. La parte europea de Rusia es la región densamente más habitada del país. No importa el tiempo en el que nos ubiquemos, por su tamaño y las dificultades de transporte, Rusia es una construcción política difícil de mantener.

El imperio ruso, incluso excluyendo Siberia, es una enorme masa de tierra situada muy al norte del globo terráqueo. Moscú se encuentra en la misma latitud que Terranova mientras que los graneros de Rusia y Ucrania están a una latitud tan al norte, que la estación de cosecha es extremadamente corta. Además de limitar el tamaño de la cosecha, el clima limita la eficiencia del transporte (conseguir que esta llegue de las granjas a mercados distantes es un asunto difícil, así como el de sostener a las grandes poblaciones urbanas lejos de las zonas de producción agrícola). Esta es la raíz del problema económico de Rusia. El país puede cultivar lo suficiente para alimentarse a sí misma, pero no puede transportar de manera eficiente lo que cultiva de las granjas a las ciudades y mucho menos a los confines estériles del imperio, antes de que los alimentos se dañen y caduquen. Y aun cuando pudiera hacerlo, los costos de transporte hacen que los precios de los alimentos sean prohibitivos. La particularidad en la distribución de la población también crea un problema político. Un resultado natural del problema del transporte es que la población tiende a distribuirse más cerca de las zonas de cultivo. Sin embargo, estas poblaciones en el oeste y el sur de Rusia tienden a ser los pueblos conquistados.

Así que estos tienden a distribuirse para reflejar racionalidades económicas, mientras que la necesidad de transportar los alimentos a la base rusa va en contra de este tipo de racionalidades. Ante la opción de aceptar el hambre urbana o la que provoca la miseria económica en las regiones productoras de alimentos (al ordenar la venta de alimentos en los centros urbanos a precios muy inferiores a los del mercado), los líderes rusos procuran elegir la segunda opción. Joseph Stalin sin duda hizo enormes esfuerzos por forjar y respaldar una población urbana industrializada.

La geografía obliga a Rusia a mantener un gobierno centralizado (y un sistema económico en iguales condiciones) para evitar el desmembramiento del territorio, desgarrado por los movimientos nacionalistas, los levantamientos campesinos y el hambre urbana. La urbanización y la industrialización rusa no hubieran sido posibles sin un centro fuerte. De hecho, el Imperio Ruso, la Unión Soviética o la actual Federación Rusa no hubieran existido. La tendencia natural de Rusia es a desintegrarse. Por lo tanto, para permanecer unificado, la nación ha necesitado de una

burocracia centralizada que responda a un gobierno autocrático en la capital, y un vasto aparato de seguridad que obligue al país y al imperio a permanecer unidos. Rusia, entonces, tiene dos problemas geopolíticos fundamentales: el primero es mantener el imperio unido. Pero lograr esto plantea un segundo problema, el mantenimiento de la seguridad interna. Debe mantener unido el imperio y defenderlo al mismo tiempo, y el logro de un objetivo tiende a socavar los esfuerzos para alcanzar el otro.

Por consiguiente, para asegurar el núcleo ruso (Moscovia), Rusia deberia: 1). Expandirse hacia el norte y el este para asegurar un reducto en un territorio climáticamente hostil, que en parte está protegida por los Urales. De esta manera, incluso en el peor de los casos (es decir, la caída de Moscú), todavía habría una "Rusia" desde la que potencialmente se podría resurgir; 2). Expandirse al sur hasta el Cáucaso y al sureste hacia las estepas, con el fin de obstaculizar las posibles invasiones de origen asiático. Dado que las circunstancias lo permitan, extenderse tan profundamente en Asia Central y Siberia como sea posible para profundizar este baluarte; 3). Expandirse al oeste, tan lejano como se pueda y no detenerse en el suroeste hasta llegar a los Cárpatos; 4). Administrar el imperio con terror, dado que la gran mayoría del territorio ruso no es en realidad "ruso", se requiere de una mano muy firme para evitar que las minorías afirmen el control regional o se alineen con las fuerzas hostiles; y 5). Expandirse a puertos de aguas cálidas que tienen acceso a alta mar para que el imperio pueda comenzar a contrarrestar los problemas económicos que aún sufre un emporio meramente continental.

Dada la geografía del heartland ruso, podemos comprender la lógica detrás de la actual dinámica geopolítica de la Federación Rusa en los últimos años. Asegurar el Cáucaso, Asia Central y Siberia han sido desde los inicios del imperio ruso, imperativos geopolíticos para la supervivencia del Estado. Y aún lo siguen siendo. En su apogeo, la Unión Soviética consiguió todo menos su perentorio definitivo de asegurar el acceso al mar. La URSS estaba anclada a los Cárpatos, el Mar Negro, el Cáucaso y los Urales, protegiendo sus flancos sur y suroeste. Siberia protegía su frontera oriental con el inmenso vacío de ese espacio territorial. Más al sur, Rusia estaba asegurado profundamente en Asia Central. Los rusos tenían fronteras defendibles en todas partes excepto la llanura de Europa del Norte, por lo cual, la necesidad de ocupación de Alemania y Polonia.

La mayor extensión del imperio ruso se produjo bajo los soviéticos entre 1945-1989. Paradójicamente, esta expansión precedió a la caída de la Unión Soviética y a la contracción de Rusia a sus fronteras actuales. Cuando nos fijamos en la Federación de Rusia de hoy, es importante entender que se ha replegado esencialmente a las

fronteras que el imperio ruso tenía en el siglo XVII. Aún posee la vieja Moscovia más el territorio tártaro hacia el sureste, así como Siberia; ha perdido sus buffers occidentales en Ucrania y los países bálticos y su fuerte presencia en el Cáucaso y en Asia Central. Para comprender esta espectacular expansión y contracción, tenemos que centrarnos en un aspecto fundamental: la economía y el comercio. La URSS era una potencia continental que dominaba el corazón de Eurasia, pero sin libre acceso al mar.

Ni el Báltico ni el Mar Negro permitían a Rusia el libre transporte trasatlántico, ya que estaban bloqueadas por el Skagerrak y los estrechos turcos respectivamente. Mientras Dinamarca y Turquía se mantengan en la OTAN, para Rusia dichas rutas hacia el mar abierto no son del todo confiables. Sin embargo, las circunstancias geográficas del presente, alimentadas por el cambio climático, favorecen el surgimiento de Rusia como una potencia militar, política y también económica…

3. Organización Política de la Federación Rusa

La Constitución de la Federación Rusa, adoptada en el referéndum nacional del 12 de diciembre de 1993 es la quinta y la primera oficialmente refrendada por la nación, luego de un prolongado debate político y una intensa lucha por el poder que puso al país casi al borde de la guerra civil.

El referéndum marcó el inicio de un nuevo período para el Estado ruso: después de muchos siglos de gobierno zarista y 70 años de dictadura comunista, Rusia emprendió el camino de un desarrollo democrático sobre la base de los principios de la Constitución Política de 1993, que aunque comenzó durante el último período de la Unión Soviética, bajo el gobierno de Mikhail Gorbachov, fue solo hasta la adopción de la nueva Constitución que Rusia emergió como un país auténticamente democrático que dio prioridad a los Derechos Humanos, a las libertades y a la separación de poderes, garantizando el pluralismo ideológico, fomentando los ideales de una economía de libre mercado y reconociendo a la nación como única depositaria de la soberanía estatal (La estructura política de la Federación Rusa, 2010, p. 465).

Ahora bien, en fase de transición, la democratización en Rusia ha padecido una serie de contratiempos en donde se han sufrido una serie de violaciones a los Derechos Humanos, cierta restricción de las libertades políticas y el establecimiento de un estrecho control de los medios de comunicación; escenario dentro del cual, el país ha sido criticado pues se ha impuesto la fuerza de los hechos sobre el imperio de la ley.

Es así que, como respuesta a dicha crítica, la administración del presidente Vladímir Putin desarrolló el concepto de "democracia soberana" que hacía referencia a entender que todas las medidas adoptadas por el gobierno ruso que, lejos del territorio nacional, fueran consideradas como antiliberales, no han de ser consideradas como reflejo de una tendencia antidemocrática, sino más bien como peculiaridades del régimen democrático ruso, lo cual hace entender que el adjetivo "soberana" significa que Rusia se reserva el derecho a definir lo que es democrático para ella desde el prisma de sus intereses nacionales (De la Cámara, 2010, p. 4).

3.1 La Estructura Federal

Rusia como Estado federal está definido y garantizado por la Constitución mediante la existencia de 83 estructuras federativas, distribuidas así: 21 repúblicas, 46 regiones, 9 territorios, 1 región autónoma, 4 distritos autónomos y 2 ciudades de categoría federal (Constitución de la Federación Rusa, artículo 5).

De igual manera, la Constitución rusa de 1993 reconoce el derecho a la autodeterminación de las naciones solamente en la medida en que no se ponga en entredicho la soberanía estatal de la Federación Rusa. Por lo anterior, las principales etnias del país tienen sus propios entes políticos en la federación, aunque subordinados a la autoridad federal, convirtiéndose en uno de los Estados más diversos étnica y culturalmente del mundo.

El idioma nativo de las repúblicas tiene normalmente estatus oficial al mismo nivel que el ruso; también tienen su propia ciudadanía, además de la rusa, y cada uno tiene su propia Constitución que, la cual no puede entrar en contradicción con los principios básicos de la Constitución de la Federación Rusa de 1993.

La estructura política de cada uno de estos entes se basa también en el principio de la separación de poderes, cada uno tiene su propio cuerpo ejecutivo y legislativo, a través de los cuales pueden decidir por ellos mismos sobre la base de los principios generales de la estructura federal, por ejemplo:

- Los ciudadanos eligen los miembros de la asamblea legislativa en los entes federales.
- El número de diputados y la duración de su mandato se determinan de modo independiente en cada ente. Sin embargo, de acuerdo con la asamblea legislativa federal, su periodo no puede superar los cinco años.

Las principales responsabilidades de este organismo abarcan la promulgación de leyes, la aprobación del presupuesto y el consentimiento al nombramiento por votación popular de los cargos en el cuerpo ejecutivo del ente.

El cuerpo ejecutivo está formado por el presidente del ente, quien normalmente supervisa la implementación del plan presupuestario y elabora programas orientados al desarrollo socioeconómico. Como jefe del ejecutivo, es el primer representante del ente a nivel federal, intrarregional e internacional, promulga las leyes elaboradas por el cuerpo legislativo del ente y disuelve su asamblea legislativa.

Dentro del sistema político, se resalta también que los presidentes de los entes federales antes eran elegidos por sus ciudadanos, pero a partir del año 2004 a raíz de la abolición del procedimiento, ellos son nombrados por el presidente de Rusia con el consentimiento de la asamblea legislativa del correspondiente ente (La estructura política de la Federación Rusa, 2010, p. 466); reforma que se llevó a cabo para mejorar el control federal sobre los entes federales, y de esta manera resolver no solo el problema de la amenaza terrorista sino también, los temas de cooperación entre el centro federal y el ente (De Andrés & Ruiz, 2008, pgs. 21-22).

Así pues, el centro federal es en exclusiva responsable de la variedad de los temas correspondientes a las esferas de la administración estatal, economía y finanzas, derechos humanos y protección de las libertades, desarrollo social y cultural, protección medioambiental, relaciones internacionales y política de seguridad y defensa; mientras que, el área de competencia conjunta incluye temas como:

a. Conformidad entre la asamblea legislativa regional y la federal.
b. Explotación de los recursos naturales en el territorio del ente federal.
c. Coordinación de los programas de desarrollo social, cultural y aquellos pertenecientes al ámbito de la salud pública.
d. Establecimiento del marco legal del sistema de la administración regional y el autogobierno local.
e. Coordinación de las relaciones económicas exteriores e internacionales de los entes federales.

En el área que trasciende la esfera de la competencia federal y conjunta, los entes federales tienen plena autoridad, siendo principalmente responsables de la formación de sus propios organismos gubernamentales, la aprobación del presupuesto regional y de velar por el cumplimiento de la ley.

3.2 El Presidente de la Federación Rusa

La institución de la Presidencia en Rusia es muy reciente: en 1990 Mikhail Gorbachov se convirtió en el primer y único presidente de la URSS y en 1991 Boris Yeltsin fue elegido como primer Presidente de la República Socialista Federativa

Soviética Rusa, que más tarde pasó a llamarse Federación Rusa; cargo que convirtió al país en una república presidencial con elementos de gobierno mixto.

Solo quien sea mayor de 35 años, tenga la ciudadanía rusa y haya vivido permanentemente en Rusia durante un período de al menos diez años puede llegar a ser Presidente del país (Constitución de la Federación Rusa, artículo 81); para presentarse como candidato a la presidencia, hay que reunir dos millones de firmas de ciudadanos del país (no más de cincuenta mil firmas de un mismo ente federal) independientemente de si es nombrado candidato por un partido o si se presenta por su cuenta.

El Presidente es elegido por votación popular con más del 50% de sufragios, pero si no los obtiene, se procede a una segunda vuelta con la participación de los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta, y así, quien consiga más se convierte en presidente.

Históricamente, vale la pena recordar que, antes del año 2006, la participación tenía que ser superior al 20% para que los resultados de las elecciones fuesen oficialmente reconocidos como válidos. Sin embargo, luego de noviembre del mismo año, este tope fue abolido en todas las elecciones a cualquier nivel de los organismos del poder estatal y a partir de allí, la Asamblea Federal votó a favor de la exclusión de la opción "por ninguno de los candidatos" en las papeletas.

En el pasado, el Presidente era elegido por un período de cinco años hasta que la Constitución de 1993 lo redujo a 4 años, permitiéndole a Boris Yeltsin, elegido en 1991, completar el mandato de 5 años. Más adelante, con la llegada al poder de Dmitry Medvédev en el año 2008, se modificó la Constitución, y se amplió el mandato del cargo presidencial a 6 años a partir del año 2012, haciéndose además la siguiente salvedad: *"la misma persona no puede ocupar el puesto de presidente durante más de dos mandatos consecutivos*".

El Presidente es asistido en su trabajo por la Administración Presidencial, que le ayuda en:

- La preparación de informes sobre los asuntos más importantes y la redacción de decretos y ordenanzas.
- El control del cumplimiento de los decretos presidenciales.
- El mantenimiento de la cooperación con los partidos políticos, las asociaciones públicas, las organizaciones internacionales y los dirigentes extranjeros.
- El análisis de los datos sobre los acontecimientos internacionales y sobre la situación interna (La estructura política de la Federación Rusa, 2010, p. 469).

De acuerdo con la Constitución de 1993, el Presidente de la Federación Rusa es el Jefe del Estado y el garante de la Constitución, jerárquicamente está por encima de todas las ramas del poder y su función más importante es facilitar y coordinar la cooperación entre los diferentes organismos del poder estatal; colocación que le confiere una posición independiente y una inmunidad respecto de todos los demás organismos de la autoridad estatal, excepto en el caso del impeachment.

De esta manera, como responsable de proteger la soberanía del Estado, el Presidente dirige la actividad de los diversos órganos del poder ejecutivo federal que tienen a su cargo la política de seguridad y defensa, los asuntos internos y externos, la responsabilidad de hacer cumplir las leyes, entre otros temas fundamentales para el Estado. Entre estos órganos se tienen los Ministerios del Interior, de Asuntos Exteriores, de Defensa, de Justicia y la Agencia de Seguridad Federal; se debe resaltar que además de ser el Presidente, también es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares rusas y el Presidente del Consejo de Seguridad, organismo consultivo donde se discuten los principales asuntos relativos a la seguridad y donde se elabora la política correspondiente a esta. Por otro lado, la Constitución también confiere al Presidente el derecho a declarar el estado de emergencia y a imponer la ley marcial en el territorio del país.

Como Jefe de Estado, también es el responsable de determinar las directrices de la política interior y exterior, nombrar a los miembros del gobierno, presidir las reuniones del gabinete, presentar iniciativas legislativas y promulgar las leyes aprobadas por la Asamblea Federal. Entretanto, el Consejo de Estado, órgano consultivo formado por los altos representantes de los entes federales, instituido para discutir los asuntos políticos más importantes, está igualmente encabezado por él.

Finalmente, en el concierto internacional, el Presidente representa a la nación y por consiguiente, tiene la potestad para firmar acuerdos internacionales, nombrar a los representantes diplomáticos del país y aceptar las cartas credenciales de los representantes diplomáticos de otros países.

3.3 La Asamblea Federal

La Asamblea Federal es el órgano representativo superior y el cuerpo legislativo principal de la Federación Rusa, tiene carácter bicameral y está formada por el Consejo de la Federación y por la Duma del Estado, los cuales tienen un poder igual en el proceso de formulación de la ley.

Todas las leyes son aprobadas por la Duma del Estado en tres plenos. Sin embargo, en algunos casos especificados por la ley, si un proyecto de ley no encuentra mucha oposición, su adopción puede no requerir la convocatoria de los

tres plenos. De otro lado, el papel del Consejo de la Federación en el procedimiento legislativo se limita a dar su aprobación o desaprobación, caso en el que la Duma del Estado puede anular el veto del Consejo de la Federación si no menos de las dos terceras partes de los diputados de la Duma votan a favor de la ley (Hernández Mármol, 1994, p. 56).

Ahora bien, una vez que la ley ha sido aprobada por la Asamblea Federal, requiere la firma del Presidente para entrar en vigor. En caso de que él imponga su veto a la ley, esta vuelve al órgano legislativo y es sometida a reconsideración y modificación. No obstante, es de mencionar que el veto presidencial puede ser invalidado por el voto de las dos terceras partes de todos los miembros de la Asamblea Federal a favor de la ley.

Otras funciones importantes de la Asamblea Federal es la de ejercer control sobre la forma en cómo se aplica el presupuesto federal, supervisa la efectividad del trabajo del gobierno y de los demás órganos estatales, y vela por el respeto de los Derechos Humanos en el país; funciones que presuponen el derecho de presentar una moción de censura al gobierno.

Los miembros de cada cámara eligen a su propio presidente, que supervisa el trabajo de la cámara, y así, con el objeto de mejorar la efectividad del trabajo legislativo, ambas cámaras forman comités y comisiones que se especializan en determinadas áreas de actividad estatal y que están formadas por miembros de la cámara. Estos comités preparan y evalúan proyectos de ley, presentan informes de dichos proyectos a sus respectivas cámaras, organizan sesiones legislativas y supervisan la implementación de las leyes.

3.4 El Poder Judicial

El sistema judicial de la Federación Rusa es una parte independiente dentro del mecanismo de la separación de poderes y se estableció sobre la base de la Constitución de 1993 y la Ley del Sistema Judicial de la Federación Rusa de 1996. Existen varias clases de tribunales y son:

- Tribunales constitucionales: representados por el Tribunal Constitucional de la Federación Rusa y los tribunales constitucionales o estatutarios de los entes federales, que no están subordinados al primero.

El Tribunal Constitucional de Rusia tiene 19 jueces y es el encargado de: 1) velar porque las leyes aprobadas en el territorio del país y las actividades desempeñadas por los organismos del Estado estén en conformidad con las normas y principios constitucionales y, 2) resolver las disputas que surgen entre los entes federales.

Los tribunales constitucionales de los entes federales ejercen obligaciones similares exclusivamente dentro del territorio del ente y respecto a sus leyes y a la acción de sus autoridades.

- Tribunales generales: subordinados al Tribunal Supremo. Estos tribunales se ocupan principalmente de las formas de justicia civil, administrativa y criminal. Los tribunales municipales, así como los tribunales de distrito y los de asuntos civiles, cuyo número difiere en cada ente, en función de su población, son los tribunales de primera instancia en esta rama del sistema judicial.

Los tribunales supremos de los entes federales son los tribunales de segunda instancia, mientras que el tribunal de apelación es el Tribunal Supremo de la Federación Rusa que supervisa el trabajo de los tribunales de nivel inferior.

En los casos prescritos por la ley federal actúa como tribunal de primera y segunda instancia y también tiene competencias en los asuntos relacionados con los acuerdos internacionales firmados por el país.

Es importante resaltar que, los tribunales generales también incorporan el sistema de los tribunales militares, que se ocupa de los asuntos relacionados con la actividad de los estamentos militares del país. El vínculo superior de este sistema es el consejo militar del Tribunal Supremo.

- Tribunales de arbitraje de los entes federales y los de nivel inferior: consideran aquellos casos conectados con los asuntos legales de tipo económico y administrativo entre entidades legales, empresarios individuales y órganos de la autoridad del estado como tribunales de primera instancia.

De los recursos de apelación presentados en relación con las decisiones tomadas por estos tribunales se encargan los veinte Tribunales de Apelación y Arbitraje existentes. Luego están los diez tribunales de arbitraje de distrito, que consideran la legalidad y la validez de las decisiones tomadas por los tribunales de arbitraje de los entes federales y por los Tribunales de Apelación y Arbitraje, siendo el escalón superior, el Tribunal Supremo de Arbitraje de la Federación Rusa.

Todos los tribunales pueden también dividirse en dos grupos: tribunales federales y tribunales de los entes federales. Estos últimos comprenden los tribunales constitucionales y estatutarios de los entes federales y los juzgados civiles. Dentro de dicha organización, los jueces del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo de Arbitraje los nombra el Consejo de la Federación por recomendación del Presidente, a los jueces de todos los demás tribunales federales

los nombra el Presidente, mientras que, el procedimiento para el nombramiento de los jueces y magistrados de los tribunales de los entes federales es estipulado por las leyes de cada ente.

Finalmente, es oportuno resaltar que el control del cumplimiento de la ley corresponde a la Fiscalía, quien es designado por el Presidente y está sujeto a la aprobación del Consejo de la Federación (De Andrés & Ruiz 2008, p. 24), siendo la Fiscalía General una rama más del poder ejecutivo encargada de ejecutar las formalidades para la interposición de una acción judicial de acuerdo con el código del procedimiento judicial de la Federación Rusa.

4. Seguridad y Defensa en la Rusia Moderna

4.1 Seguridad y Defensa antes de la Segunda Guerra Mundial

Rusia era, a principios del siglo XIX, un vasto imperio de 22 millones de kilómetros cuadrados y 170 millones de personas que hablaban 146 lenguas y diversas religiones. La complejidad de su Gobierno era evidente y se veía acentuado por las diferencias económicas y sociales producto de un imperialismo exacerbado y unas estructuras casi feudales.

La monarquía absoluta que regía los destinos del país y que tenían a los Romanov como gobernantes máximos, no contribuía a solucionar los problemas, y cada vez eran más frecuentes las revueltas contra el zarismo (Hernández, 2013). No obstante, en 1861 se decretó la liberación de los siervos y las tierras liberadas se entregaron a las mir, que eran unas comunidades de campesinos que vivían con los escasos recursos que les daba la tierra.

A finales del XIX, el estado ruso tuvo que acudir al capital extranjero para industrializar el país, y la división entre los mujiks[2] y los kulaks[3], se hizo aún mayor. Mientras tanto, San Petersburgo y Moscú acaparaban la industria (Hernández, 2013); y por otro lado, las diferencias entre los estamentos sociales eran cada vez mayores y la explotación de los obreros rusos crecía por momentos, pues no tenían protección legal ni seguridad social.

No fue raro que el descontento popular estallara. Una minoría culta formada por intelectuales y estudiantes, comenzaron a mostrar su oposición. Los populistas o narodnikis defendían por su parte al pueblo, pero eran más partidarios de la violencia y serían expulsados. De esta situación, surgieron diferentes partidos políticos, uno

2 Campesinos eminentemente pobres.

3 Campesinos acomodados que instauraron una auténtica burguesía rural.

de los cuales haría historia en el siglo XX: el Partido Obrero Socialdemócrata Ruso, fundado por Pléjanov en 1898, con dos tendencias internas:

- Los mencheviques: querían llevar a cabo una revolución burguesa, distinguiéndose por ser moderados.
- Los bolcheviques: liderados por Lenin, fomentaban la revolución popular. De allí, surge el Partido Social Revolucionario.

En su afán por expandirse hacia el este, Rusia colisionó en 1904 con Japón, a quien consideraba un pequeño rival que fácilmente podría derrotar, por el control de Corea y el norte de China. Sin embargo, la realidad fue distinta y Japón demostró ser un país capacitado para una guerra moderna, motivo por el cual, el conflicto acabó en un completo desastre para las tropas zaristas, lo que sacó a la luz la mala organización y todo tipo de carencias del ejército ruso.

Dicha derrota hizo que se multiplicaran las revueltas demandando cambios al interior del régimen zarista, propiciando el 9 de enero de 1905, una gran manifestación pacífica en el Palacio de Invierno de San Petersburgo, en donde los protestantes fueron tiroteados, culminando ese día en tragedia cuando los militares masacraron a la multitud. De esta manera, el conocido "Domingo Rojo" causó en respuesta, el surgimiento de un movimiento revolucionario en diversos puntos del imperio, que se dedicó a promover y realizar huelgas generales en fábricas, provocando a su vez, la emersión de los primeros soviets o consejos obreros (Hernández, 2013).

La revolución se extendió rápidamente al campo y al ejército, lo que permitió que se originaran grupos independentistas en los territorios menos rusificados, y ya en los meses siguientes, la situación se complicó y el zar tuvo que comprometerse a introducir cambios en el sistema, prometiendo gobernar constitucionalmente, garantizando el respeto a las libertades individuales y políticas. Entretanto, los liberales confiaron en el zar y abandonaron la lucha, mientras que los obreros se quedaron solos y buena parte de sus líderes huyeron o fueron detenidos.

Así, el zar pudo seguir gobernando de forma absoluta bajo apariencias parlamentarias y la Duma (el parlamento imperial) no pasó de ser una simple asamblea consultiva sin capacidades legislativas que, además, podía ser disuelta por él si este no estaba satisfecho con su composición. En este escenario, de manera secreta, fueron exiliados algunos cabecillas revolucionarios, entre ellos Lenin, quien desde 1902 se preparaba para la revolución, dándose su gran oportunidad durante el verano de 1914, cuando Rusia declara la guerra a los Imperios Centrales[4] alineán-

4 Coalición formada por los Imperios de Alemania, Turquía y Austria-Hungría.

dose con Francia y Reino Unido (Sánchez de Haro, 2017, p. 30); acto que se consideró por todos los contendientes involucrados como una guerra corta, pero que se convirtió en un conflicto largo y global que exigía un enorme esfuerzo económico para el cual el país no estaba en absoluto preparado, pues la movilización de más de 14 millones de hombres al frente, dejó sin mano de obra enormes áreas de cultivo, añadiendo a la situación factores como: necesidad de abastecer los frentes, carestía de subsistencias básicas, colapso de la producción industrial y el regreso a casa de miles de muertos y mutilados.

A nivel político la Duma era cada vez menos sumisa al poder y Nicolás II abandonó en manos de su esposa Alexandra, los asuntos de gobierno para dirigir personalmente las acciones de guerra. Las huelgas, motines y deserciones estaban a la orden del día. El pueblo focalizó su malestar en la zarina, por su origen alemán, así como en el monje Rasputín, quien tenía gran influencia en las decisiones de ella gracias a su supuesta habilidad para curar la hemofilia del heredero al trono.

Debido a esta situación, cualquier intento por salvar el régimen ya llegaba tarde, pues Rusia estaba al borde de su desplome.

El 8 de marzo de 1917 los obreros de San Petersburgo comenzaron a tomar las calles junto a miles de mujeres desesperadas por no tener nada con que alimentar a sus hijos, mientras sus maridos estaban en la guerra. Las primeras exigencias fueron económicas, para pronto pasar a peticiones políticas (fin de la guerra y renuncia del zar). Al día siguiente, la revolución se extendió a Moscú y otras grandes ciudades, las tropas encargadas de mantener el orden comenzaron a confraternizar con el pueblo, la capital del Imperio había caído en manos de las clases populares.

De otro lado, fue creado un soviet encargado del gobierno de la ciudad; estaba controlado por los mencheviques, quienes consideraban imprescindible una primera fase de revolución burguesa antes de abordar la proletaria. Surge así un poder emanado de las masas obreras, dominado por mencheviques y socialistas revolucionarios.

Ante tal escenario, el zar, al verse sin apoyo, abdicó el 15 de marzo, fue puesto bajo arresto junto con su esposa e hijos, se nombró un gobierno provisional compuesto por diversos miembros liberales de la Duma que ejercían el poder, aunque los diversos soviets formados por todo el país disponían de una gran influencia, se designó al príncipe liberal-conservador Georgui Lvov como primer presidente del nuevo gobierno (Sánchez de Haro, 2017, p. 31).

Mientras tanto, los bolcheviques iban aumentando su influencia. Lenin regresó al país tras su largo exilio y de manera inmediata, se puso al frente de ellos logrando imponer su criterio de no compartir el poder con los otros partidos, a

pesar de que en casi todos los soviets su grupo se encontraba en minoría frente a mencheviques y socialistas revolucionarios.

La situación descrita supuso la definitiva ruptura de los bolcheviques con el gobierno de febrero y la voluntad de superar de inmediato la primera fase burguesa de la revolución para entrar en la siguiente: la dictadura del proletariado. En mayo, socialistas y mencheviques detentan el poder con apoyo de los liberales y con Lvov nuevamente al mando. El bolchevismo ha de pasar a la clandestinidad y Lenin vuelve a exiliarse. Quizá el mayor error de los gobiernos surgidos tras la revolución que acabó con el zarismo fue continuar la guerra frente Alemania.

Rusia debía entonces concentrar todos sus esfuerzos en rehacerse interiormente, pues Lvov acabó por dimitir en julio siendo elegido Aleksandr Kérensky como nuevo jefe de gobierno. Con su prestigio, intentó actuar como árbitro de las diversas fuerzas revolucionarias enfrentadas, pero continuó con el mismo error que los gobiernos anteriores: no abandonó la guerra mundial.

Esta decisión y otras circunstancias acabaron por minar su honra y debilitar al gobierno, mientras que, por un lado, los bolcheviques iban ganando apoyo en amplios sectores populares, y por otro, Lenin presionaba al Comité Central de su partido para que empezará a preparar la insurrección en contra de la mayoría de los soviets de Moscú y San Petersburgo, los cuales se mostraban más prudentes. Lenin pudo regresar logrando que el Comité Central se decidiera a acabar con el gobierno de Kerensky.

Luego de esto, ocurre la revolución de octubre que no fue obra de las masas de proletarios y campesinos sino de la Guardia Roja Bolchevique, que estaba compuesta por aproximadamente 10.000 efectivos entre soldados y marineros seguidores de Lenin y organizados por Trotsky, quienes ocuparon los puntos clave de la ciudad en un golpe de mano previamente bien diseñado aprovechando la descomposición del gobierno de Kérensky (Sánchez de Haro, 2017, p. 32).

El punto final fue la ocupación del Palacio Invierno, controlado sin apenas incidentes violentos. Allí estaba reunido lo que quedaba del gobierno que fue puesto inmediatamente bajo arresto, excepto Kérensky y parte de su gabinete, quienes pudieron huir. Esa misma noche, Lenin se presentó ante el II Congreso de los Soviets y anunció la inmediata formación de un nuevo gobierno, integrado exclusivamente por bolcheviques. Entre las primeras medidas tomadas destacaban el propósito de firmar la paz con Alemania; decretar la expropiación inmediata y sin indemnización de los grandes latifundios, que serían entregados a comités campesinos; nacionalización de la industria y de la banca; conceder el control de la producción a los trabajadores y declarar el derecho de autodeterminación de todas las nacionalidades del antiguo imperio.

Controlar Moscú fue mucho más difícil, las tropas gubernamentales resistieron un par de semanas. La revolución triunfó sin grandes problemas en las zonas más industrializadas del norte y centro del país, mientras que las regiones meridionales se mostraron más reticentes, siendo justamente en estas áreas donde comenzaría la resistencia armada contra el bolchevismo que desembocó en una terrible guerra civil que se desarrolló en diversas fases hasta 1922 entre los revolucionarios y el Ejército Blanco, que estaba compuesto por nacionalistas, zaristas, derechistas, terratenientes, apoyados por las potencias occidentales, que aunque obtuvo ciertos éxitos en el este de Siberia, zonas de Ucrania y Crimea, finalmente acabó derrotado.

En 1918 los bolcheviques tomaron el nombre de Partido Comunista Ruso. Se firmó el tratado de BrestLitovsk con Alemania y sus aliados, lo que supuso enormes cesiones y pérdidas territoriales (Finlandia, Polonia, Repúblicas Bálticas y Ucrania), el zar y toda su familia fueron ejecutados sin juicio, los líderes bolcheviques confiaban en extender la revolución al resto del mundo. Esta finalmente se consolidó tras la victoria en la guerra civil y en diciembre de 1922 se crea formalmente la URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Partido Comunista (único poder en todas las repúblicas y nacionalidades) y se convertía en la columna vertebral del país.

El régimen se convirtió en una dictadura personal basada en el culto al líder y en la más despiadada represión de cualquier sospechoso de desafección, y así, la revolución que había acabado con una tiranía se transformó en otra con diferentes ropajes, pero de similar concepción.

Ahora bien, la historia militar de la Unión Soviética comenzó en los días que siguieron a la Revolución de octubre de 1917 y que llevó a los bolcheviques al poder, quienes ya en el gobierno, formaron el Ejército Rojo para combatir a varios enemigos en la Guerra civil Rusa (Gómez, 2009). Dicho acontecimiento, se conoce como una de las causas de la Segunda Guerra Mundial, toda vez que es justamente la revolución, la que da al comunismo, el objetivo principal de la Alemania Nazi.

Para entonces, Hitler presionaba basado en la creencia que Occidente no lucharía por Polonia, pero temía que Occidente y la Unión Soviética se aliaran, lo cual significaría una guerra en dos frentes para Alemania; motivo por el cual Hitler firmó un su propio acuerdo con Stalin.

En agosto de 1939, Alemania y la Unión Soviética firmaron el *Pacto de No Agresión Nazi-Soviético*, en el que ambas naciones prometían no atacarse una a la otra, ofreciendo Hitler a Stalin, para que la Unión Soviética aceptara y mantuviera este pacto, el control del este de Polonia y de los Estados Bálticos (Gómez, 2009).

Sin embargo, Alemania una vez que fue lo suficientemente fuerte, rompió el pacto de no agresión e invadió la Unión Soviética el 22 de junio de 1941, iniciando lo que se conocía en la URSS como la *"Gran Guerra Patriótica"*. De manera inmediata, el Ejército Rojo detuvo al ejército alemán en las Batallas de Moscú y así, a través de la batalla de Stanligrado, se asestó un duro golpe a los alemanes del cual nunca se recuperaron completamente, lo cual fue aprovechado por las fuerzas soviéticas que avanzaron a través de Europa del Este hasta Berlín forzando la rendición Alemana en mayo de 1945.

Pero el fin de la Segunda Guerra Mundial no trajo una garantía plena para su seguridad, puesto que se inició la Guerra Fría a fines de los años cuarenta, la que terminó con la desaparición de la Unión Soviética en el año de 1991 (Bonilla, 2012, p. 161). No obstante, , como es conocido, la Rusia actual es el resultado histórico de la implosión que sufrió la antigua Unión Soviética, de la cual Rusia constituía la mayor parte no sólo en términos territoriales, sino que llegó a ser el principal centro productivo, el corazón y cerebro de las actividades políticas y científicas. La URSS había llegado a ser la segunda potencia del mundo, después de los Estados Unidos de América (EUA), y en algunos aspectos adelantó a este país, como en la carrera espacial; *grosso modo,* en la industria militar tenía la fuerza equivalente a la de la primera potencia del mundo.

4.2 Seguridad y Defensa después de la Segunda Guerra Mundial

Como se puede recordar, con la Guerra Fría de un lado, EEUU junto con otras potencias occidentales crearon el más importante bloque militar del planeta, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y de otro, la URSS hizo lo mismo con los países de Europa Oriental formando otro bloque militar: el Pacto de Varsovia. (Fernandez-Osorio, 2015)

Así, tanto los países europeos occidentales como la propia URSS, conformaron grandes bloques comerciales. Los primeros empezaron con la Unión Europea del carbón y del acero, que poco a poco devino en la incorporación creciente de más países europeos hasta constituir la Unión Europea. Por su parte, la URSS constituyó el COMECON *(Council for Mutual Economic Assistance*), con la idea de facilitar el comercio de los países socialistas, organismo que desapareció con la disolución de la URSS.

En el ámbito de la investigación, la URSS logró contar con un número de científicos comparable al que tenían Japón y Alemania, países que se han caracterizado por ello, y por supuesto, con el mayor aporte en recursos financieros para la investigación y el desarrollo. Dichas investigaciones científicas fueron realizadas

con el propósito de desarrollar la industria militar, la aviación y la carrera espacial; así como también, para atender las ramas industriales dedicadas a la producción de mercaderías para el consumo de la población (Bonilla, 2012, p. 163).

La desaparición de la Unión Soviética se dio de manera sencilla por el deseo de un gran segmento de la población que estaba convencida de la necesidad de acabar con la represión interna llevada a cabo por los gobiernos soviéticos y la búsqueda de una genuina libertad de expresión, pues para muchos soviéticos, los planteamientos socialistas eran letra muerta.

Aquí es pertinente apuntar que el más grande descalabro de la política exterior de la URSS a lo largo de su historia y que facilitó su debilitamiento económico, social y político fue su prolongada intervención militar en Afganistán, a un costo en términos de pérdidas de vidas de unos 13.000 muertos y una gran cantidad de heridos, lo que terminó con la salida de las tropas soviéticas, lo cual significó la más grande derrota de la entonces Unión Soviética.

Tiempo después, y de conformidad con la nueva *Doctrina Militar de la Federación Rusa*, aprobada el 5 de febrero de 2010 por parte del Presidente Medvédev, se consolida la renovación teórica de la política militar y de seguridad rusa, la cual se venía gestando desde el año 2008 con la aparición del concepto de política exterior, seguido a finales de agosto del mismo año de los *Principios de Política Exterior y de Seguridad*, la *Estrategia para la región del Ártico 2020* en septiembre, y finalmente la *Estrategia de Seguridad Nacional hasta 2020*, suscrita el 12 de mayo de 2009.

Tanto la Doctrina Militar como el Concepto de Política Exterior y la Estrategia sustituyen o complementan documentos aprobados en el año 2000 por el Presidente Putin, que tenían cierta vocación de ruptura con los textos anteriores; enmarcándose en las amenazas y desafíos inmediatos de Rusia, dejando en un segundo plano, el análisis de previsión de escenarios a mediano y largo plazo (Fernandez-Osorio, 2016).

4.3 El Concepto de Política Exterior

El documento presenta un panorama equilibrado de los intereses de Rusia y de sus iniciativas en todos los campos, en el que se resalta la primacía del Derecho Internacional y la Defensa de Naciones Unidas con su actuación, pocos días después de hacerse público el concepto, durante el conflicto con Georgia que inició el día 7 de agosto de 2008 (Pérez del Pozo, 2010, p. 104). Allí se afirma el interés ruso en contribuir al desarrollo de la economía nacional, asegurando los recursos del país con especial referencia a la energía, así como la protección de los derechos y los intereses de los ciudadanos rusos que viven en el exterior. En este punto en particular, se incluye también la necesidad de prestar apoyo informativo a las actividades de

política exterior, haciendo referencia a la utilización de la diplomacia como instrumento para influir en la opinión pública internacional y mejorar la imagen de la Federación.

Se puede resaltar que el punto número cuatro de este se dedica a describir y analizar las prioridades regionales, llevando a cabo un amplio recorrido geográfico que inicia en las áreas más próximas como Bielorrusia y Kazajistán, y va hasta su política de acercamiento con América Latina. De esta forma, se destacan entre otros temas, los siguientes:

- La OTSC, Japón, Corea o el Tratado de No-Proliferación Nuclear.
- La necesidad del acuerdo estratégico con la Unión Europea, que tiene como interés especial, la política de concesión de visados, proponiendo un sistema de seguridad y cooperación colectiva con Europa y la región euroatlántica (que abarca el área de Vancouver y llega hasta Vladivostok) con la finalidad de construir un tratado que debería lanzarse a instancias de una cumbre paneuropea.
- La necesidad de transformar las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, buscando el partenariado estratégico y la resolución de sus diferencias sobre una base de mutuo respeto.

Por otro lado, se enuncian los acuerdos estratégicos con India y China como grandes aliados de Rusia, la profundización en sus relaciones de amistad y el desarrollo de un formato trilateral en lo que respecta a temas de política exterior y colaboración económica. No obstante, no parece prestarse atención a un área tan importante para Rusia por sus relaciones comerciales y venta de armas convencionales, sino por los problemas de inmigración que China plantea en el Lejano Oriente ruso, su rivalidad en la explotación de recursos energéticos en Asia Central y la disuasión nuclear de los tres países.

5. La Estrategia de Seguridad Nacional 2020

Se presenta una nueva Rusia, donde la armonía social se basa en la existencia de unos valores compartidos y se establece una interdependencia entre el contenido de la Estrategia y el concepto del desarrollo socioeconómico a largo plazo de la Federación Rusa hasta 2020 (La política de defensa de la Federación Rusa, 2010, p. 510); aspectos que hacen que la seguridad y defensa nacionales dependan del potencial económico del país. En el texto se definen las amenazas y se fijan objetivos

a corto plazo, que sería el año 2012; mediano plazo, el año 2015 y largo plazo fijado en el año 2020.

Dentro del capítulo número dos, se señala como una creciente amenaza para la seguridad internacional, la inadecuada arquitectura global y regional orientada hacia la OTAN y la naturaleza imperfecta de sus mecanismos e instrumentos legales, así como las políticas de algunos Estados que pretenden consolidar su superioridad en armamento nuclear estratégico y otro tipo de arsenales más sofisticados. En este acápite, se describen otros riesgos a los que se debe prestar atención en el largo plazo, tales como: la tensión por el control de recursos energéticos, el nacionalismo, el separatismo, el terrorismo, el almacenamiento de productos radiactivos y peligrosos en países políticamente inestables, los escudos antimisiles o las consecuencias de la crisis económica y financiera, entre otros.

Se insiste también en: 1) el partenariado estratégico con Estados Unidos, 2) el reforzamiento de medidas de confianza, 3) los acuerdos de desarme, 4) la cooperación antiterrorista y, 5) la regulación de los conflictos regionales; debiendo mencionar que, en lo que respecta a las relaciones de Rusia con distintos Estados y organizaciones internacionales, aunque se describen, no se realiza de manera pormenorizada.

El tercer capítulo está dedicado a los intereses nacionales y las prioridades estratégicas, formulándose a largo plazo, los siguientes: el desarrollo de la democracia y la sociedad civil, la integridad territorial, la solidez del sistema constitucional y la transformación de Rusia en un poder mundial en un mundo multipolar (La política de defensa de la Federación Rusa, 2010, p. 511).

Ahora bien, el capítulo número cuatro, vale la pena destacar que, se enfoca puntualmente en la seguridad nacional, motivo por el cual resulta ser el corazón de la Estrategia y a la que se destina más de la mitad del texto. De esta manera, se presenta un recorrido amplio de la defensa, la seguridad, la calidad de vida de los ciudadanos, el crecimiento económico, la ciencia, la tecnología y la educación, la sanidad, la cultura, el medio ambiente y estabilidad estratégica; presentándose la reforma de las Fuerzas Armadas como reto principal para fortalecer la Defensa Nacional a mediano plazo (Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz & Tovar-Cabrera, 2018).

Así pues, las principales amenazas en la esfera de la seguridad pública son:

- Las actividades de los Servicios de Información que dañen la seguridad de la Federación.
- El terrorismo.
- El extremismo nacionalista y los actos criminales, que se refieren a la actividad violenta del Cáucaso Norte, y contra los cuales el Estado debe reforzar su papel como garante de la seguridad.

Considera la defensa y protección de las fronteras del Estado como una condición básica de la Seguridad Nacional, ya que una de las amenazas más importantes es un posible ascenso de conflictos armados cerca de sus fronteras. Sin embargo, se mencionan dentro del texto, amenazas internas a la seguridad del país tales como: la demografía, la corrupción, el crimen organizado, la inestabilidad del sistema financiero, la explotación de los recursos naturales, la pobreza, la insuficiente asistencia sanitaria y educativa, las desigualdades regionales, la revisión de la historia de Rusia y su papel en el mundo o el radicalismo, proponiéndose una serie de iniciativas para darle correspondiente solución (Pérez del Pozo, 2010, p. 105).

En el capítulo número cinco, se revisan las bases organizativas, institucionales y legales para la realización de la estrategia. Enseguida, la última parte, presenta siete indicadores principales de la Seguridad Nacional, cinco de los cuales se refieren a datos económicos como el nivel de desempleo, el déficit, la inflación, la deuda externa y el gasto en educación, salud y ciencia, mientras que sólo dos, consideran aspectos militares específicamente en lo que tiene que ver de un lado, con el nivel de renovación anual de armas y equipos de especialistas y del otro, con la provisión de cuadros militares técnicos e ingenieros.

5.1 La Doctrina Militar 2010

Es un texto integrador, que muestra a la opinión pública el consenso en la política de defensa y seguridad de los órganos políticos, militares y de inteligencia, respondiendo así a una política de Estado que sirve de guía para valorar la percepción rusa del peligro y la amenaza militar. Así, el primero puede llevar a la segunda, en determinadas condiciones; mientras que la amenaza implica una posibilidad realista de que surja un conflicto militar.

Bajo la concepción descrita, facetas de la OTAN como: la atribución a sus fuerzas funciones globales y el acercamiento a la infraestructura militar de los países miembros a las fronteras rusas y sus planes de ampliación (párrafo 8, a), son consideradas por Rusia como su primer peligro militar externo[5].

Como peligros externos, se considera entre otros: el despliegue de tropas extranjeras en Estados vecinos, las reclamaciones territoriales contra Rusia, el escudo antimisiles, la violación de acuerdos internacionales, la proliferación de armas de destrucción masiva, la emergencia de tensiones interétnicas y la actividad de grupos

5 En la Doctrina anterior, la OTAN se situaba en la categoría de amenaza militar, pero se trataba de un texto marcado por la condena a la intervención de la Organización en Serbia y Kosovo en el año 1999, duramente cuestionada por los oficiales rusos.

radicales armados en áreas adyacentes a la frontera estatal y las de sus aliados o el no cumplimiento de acuerdos ya concluidos en el campo de la limitación y reducción de armas (párrafo 8, a-k), y de manera somera, aparecen referencias al Tratado de Misil Antibalístico, al Tratado FACE revisado, Irán, Corea e incluso Afganistán.

Más sutil resulta el catálogo de amenazas militares que hacen referencia a:

- El deterioro drástico de la situación político-militar (relaciones interestatales) y la creación de condiciones para recurrir al uso de la fuerza (párrafo 10, a).
- Obstaculizar la operatividad de los sistemas de mando y control militar del país, como novedosa alusión a la ciberguerra; crear y formar grupos armados ilegales y sus actividades en el territorio de Rusia o de sus aliados (párrafo 10, b-c).
- Exhibir la fuerza militar con objetivos provocativos en la realización de ejercicios en territorios fronterizos a la Federación o sus aliados (párrafo 10, d), en alusión a las maniobras del Ejército de China, que han ensayado una agresión a Rusia a gran escala y que parece que tendrán su réplica en los ejercicios militares del próximo verano de las Fuerzas Armadas rusas.

Ahora bien, frente a la capacidad militar de la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva (OTSC) como contrapoder de la OTAN, la sección tercera de la Doctrina recoge el compromiso de Rusia con esta organización y la consideración de una resolución de la OTSC como válida para desplegar operaciones de paz y otras fuerzas (párrafo 24), lo cual resulta contradictorio frente a su posición sobre la OTAN.

El debate interno sobre la reforma militar se pone en evidencia en los capítulos tres y cuatro que están dedicados a la política militar y al apoyo económico-militar a la defensa, respectivamente. De hecho, de estas páginas se desprende que las nuevas Fuerzas Armadas deben estar más preparadas para intervenir en conflictos en el extranjero próximo de la Federación que para enfrentarse a la OTAN (Pérez del Pozo, 2010, p. 108); y aunque la reforma prevé la desaparición de las unidades de reservistas, la Doctrina no aclara este aspecto, haciendo referencia a unidades de combate, de movilización y otras tropas, manteniendo de esta forma, párrafos idénticos a la doctrina 2000.

Asimismo, no hay demasiada correspondencia entre la situación de la industria nacional de defensa y las previsiones de la Doctrina. Esta declara algunas funciones del desarrollo del complejo militar-industrial, entre ellas, la de asegurar la independencia tecnológica de la Federación, en el área de la producción de armas

estratégicas y otros modelos de equipamiento especializado, así como establecer las prioridades tecnológicas que aseguren la creación y el desarrollo de futuros sistemas de armas y equipamiento militar especializado (párrafo 46, a-n).

En este orden de ideas, declara también como principal misión de la Federación, la prevención de conflictos no solo nucleares militares sino de cualquier otra índole. Para ello, debe, entre otras funciones, mantener la estabilidad estratégica y un potencial nuclear disuasorio a un nivel adecuado (párrafo 19). La Doctrina es, por tanto, poco explícita en la posición rusa sobre disuasión nuclear, y así, parece remitir lo propio al documento complementario clasificado.

Aunque la Doctrina pretende ser un texto prospectivo, en el que se plasman escenarios político-militares futuros, no resuelve de manera contundente, las contradicciones entre la realidad y las aspiraciones en lo que se refiere al papel de las Fuerzas Armadas, al desarrollo y utilización de armas nucleares y convencionales y no integra en el texto otros aspectos institucionales que habían estado presentes en los dos textos anteriores.

Por otro lado, aunque las referencias a la OTAN aparecen como punto fundamental en varios análisis de la Doctrina, solamente algunos aspectos de la Organización son considerados por la Federación como un peligro, pero no la Organización en sí. En cambio, las referencias a cualquier tipo de desestabilización en las fronteras de Rusia o de sus aliados (despliegue de tropas, maniobras, alianzas, etc.), son constantes a lo largo del texto y se definen como peligros y amenazas, y así, en definitiva, las alusiones que no se hacen explícitas parecen más importantes para Rusia que la previsible referencia a la OTAN.

Para el año 2007 se publicó el documento *"Objetivos actuales del desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia"*, pero por su contenido no es posible compararlo con el *Libro Blanco*. Así pues, los objetivos, tareas y tendencias de la actividad de las Fuerzas Armadas y del país, emanan como ya quedó establecido, de la doctrina militar vigente, aprobada mediante decreto presidencial en 2010 (Litovkin, 2010).

No obstante, situaciones como:

1. Las relaciones de Rusia con Estados Unidos y con la organización que se encuentra bajo su supervisión, la OTAN, se han agravado.
2. La guerra civil en Siria.
3. La toma del poder en el norte de Irak por parte de una organización religiosa extremista, el Estado Islámico.
4. El despliegue de elementos del sistema de defensa antimisiles en las fronteras de Rusia por parte de Estados Unidos y la OTAN.

5. Construcción de bases militares estadounidenses y de la OTAN cerca de las fronteras del país eslavo.
6. Realización de maniobras militares por las inmediaciones y los buques de la Alianza pasan junto al territorio ruso en el Mar Negro y el Mar Báltico.
7. Guerra psicológica y de información.

Hicieron que el Consejo de Seguridad de Rusia considerara realizar un serio replanteamiento conceptual que desarrollara una nueva doctrina teórica para contrarrestar la agresividad de los países de Occidente, que debería quedar plasmada en una serie de medidas políticas y militares para repeler a posibles enemigos.

En este escenario, el general Yuri Baluevski, anterior Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Rusia y primer viceministro de Defensa entre 2004 y 2008, manifestó que en los documentos de 1993, 2000 y 2010 no se preveía en ningún momento el uso de las armas nucleares en un ataque preventivo, así como tampoco se contempla para la nueva doctrina militar, pues no adoptará este enfoque para la resolución de graves conflictos internacionales, por consiguiente, en caso de adoptarlo, la doctrina militar se basará sobre el principio de "contención defensiva nuclear" (Litovkin, 2010), el cual representaba uno de los principios fundamentales de la nueva doctrina militar, que entre otras cosas, contenía la respuesta a temas como la guerra informativa que están llevando a cabo contra Rusia algunos países occidentales desde sus medios de comunicación electrónicos y la prensa escrita, así como el ciberespionaje, las agresiones cibernéticas, el despliegue del sistema antimisiles global, entre otros.

Tras años de trabajo, desarrollando los postulados de la Doctrina Militar de 2010, a finales de noviembre de 2014, Vladímir Putin celebró la habitual ronda de reuniones con los mandos militares y los directores de la industria armamentística; evento en el cual se evaluaron las recientes maniobras militares, el nuevo programa estatal de armamento 2015-2025, la inminente publicación del *Libro Blanco* sobre defensa y la nueva redacción de la doctrina militar. Sin embargo, a la fecha, no se había publicado en Rusia algo equivalente al *Libro Blanco*, a pesar de los diferentes intentos por contar al mundo sobre el Ejército ruso y las tareas que tiene encomendadas.

Entretanto, la nueva doctrina militar de Rusia fue publicada el 1 de diciembre de 2016 al sustituir la anterior aprobada en 2014, dicho documento apunta que "Rusia constantemente mantiene una política de reforzar las bases políticas y jurídicas de la no proliferación de armas nucleares y otros tipos de armas" (Hispantv.

com, 29 de junio de 2017). De ahí que Ryabkov, vicecanciller ruso, indicara que no hay cambio alguno en este documento que *"nos guía en nuestra estrategia militar"*.

Dicha declaración se da a raíz del empeoramiento de las relaciones entre Rusia y Occidente cuando comenzó la crisis de Ucrania, pues la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) pretexta la amenaza rusa para materializar un mayor despliegue de fuerzas militares desde el fin de la Guerra Fría cerca de las fronteras rusas; presencia que fue considerada por Moscú como un peligro no solo para su seguridad, sino para toda la región y el mundo, en general (Hispantv.com, 29 de junio de 2017).

En virtud de lo anterior, el Jefe del programa de Rusia y Eurasia del Instituto Real de Asuntos Internacionales del Reino Unido, James Nixey, en mayo de 2017, dijo al diario británico *The Independent* que, *aunque todavía no hay disparos y nadie está muriendo ahora mismo, Moscú y el Occidente están "en guerra"*.

De otro lado, las promesas electorales de Donald Trump de normalizar las relaciones con Rusia se evaporaron en 2017 al igual que las tenues esperanzas de los líderes rusos de lograr con Washington un pragmático entendimiento (Peláez, 2018).

La suscripción del documento titulado "La Estrategia de la Seguridad Nacional de EEUU" por parte del Presidente Donald Trump en diciembre pasado, declaraba que "Rusia representa el más significativo peligro existencial para EEUU", dejando en evidencia que colocó todos los puntos sobre las íes (Peláez, 2018).

En el Programa de Seguridad Nacional se acusa a Rusia de usar modernas tácticas para interferir en las relaciones domésticas en todos los países del mundo y señala que la combinación de sus ambiciones y su creciente capacidad militar están desestabilizando la frontera en Euroasia donde el riesgo de conflicto se está incrementando debido a los cálculos erróneos de los rusos (p. 25).

La Casa Blanca indica además que, Rusia y China comenzaron a reforzar su influencia regional y global, generando capacidades militares designadas a negar el acceso a EEUU en tiempos de crisis a las zonas comerciales críticas y así limitar nuestra capacidad de intervención, y de paso realizar cambios en el orden global a su beneficio (p. 27), justificándose de cierta manera, la existencia de la 'Nueva Guerra Fría' anunciando que *"a pesar de que el comunismo soviético desapareció, aparecieron nuevos peligros. Rusia está usando medidas subversivas para debilitar credibilidad en Europa en el compromiso norteamericano corroyendo la unidad transatlántica…intimidando a sus vecinos con sus armas nucleares y sus capacidades ofensivas militares"* (p. 47).

Frente a estos puntos, Rusia prioriza el desarrollo de misiles balísticos nucleares en su programa de armas para el periodo comprendido entre 2015-2018, en donde Yuri Borisov, viceministro ruso de Defensa indica que: *"la prioridad es el desarrollo de las fuerzas nucleares estratégicas como el principal factor de disuasión frente a una posible agresión contra Rusia"*, añadiendo que el escudo nuclear del país euroasiático debe ser fiable *"para que a nadie se le ocurra probar su contundencia"* (Hispantv.com, 1 de noviembre de 2017).

En este orden de ideas, Borisov manifiesta que, la segunda prioridad será diversificar las armas de alta precisión que empiezan a desempeñar un papel más vital en los conflictos locales, desarrollando de manera paralela, la industria militar robótica e hizo hincapié en que, de hecho, *"la realización de operaciones militares sin presencia humana es la tendencia general"*.

Asimismo previó que en el año 2025, Moscú estrenará nuevos tipos de armamentos que cambiarán considerablemente las reglas del juego y las tácticas de guerra; declaración que se produjo unos días después de que el Ejército de ese país lanzara el misil balístico Topol como parte de unas maniobras de sus Fuerzas Nucleares Estratégicas, que emplean todos los elementos de la triada nuclear (Hispantv.com, 1 de noviembre de 2017).

Cabe anotar que, en dichas maniobras también participaron bombarderos estratégicos Tu-160, Tu-95MS y Tu-22M3, que despegaron de los aeródromos de Ucrainka, Enguels y Shaikovka y lanzaron misiles de crucero a blancos situados en los polígonos de Kura, Pemboi y Terekta.

Finalmente, se recalca que Rusia y el Occidente siguen sin superar las tensiones que surgieron después de la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea a Rusia en 2014, una situación que se agudizó con la posterior militarización de Europa por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y EE.UU.

Referencias

Albats, Y. (1995). KGB: State Within a State, London: Tauris.

Bain, M. (2008). Russian-Cuban Relations Since 1992: Continuing Camaraderie in a Post-Soviet World, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc

Bladel, J (2008). The Dual Structure and Mentality of Vladimir Putin's Power Coalition: A Legacy for Medvedev, Swedish Defense Research Agency (FOI), pp 1-114.

Blank, S. (2009). Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US Neighborhood, Paris: Institut Français Des Relations Internationales.

Blank, S (2014). Russia's Goals, Strategy and Tactics in Latin America, American Foreign Policy Council, Miami, Florida, pp. 1-15.

Blank, S. & Kim, Y. (2015). Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy, en Problems of Post-Communism, Volume 62, No. 3, pp. 159-173

Bremmer, I. & Charap, S. (2007). The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want", en The Washington Quarterly, Volume 30, No. 1, pp. 83-92.

Bonilla, A. (2012). Rusia: Fortalezas y debilidades. *Revista Problemas del Desarrollo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v43n171/v43n171a8.pdf

Cameron, D. & Orenstein, M. (2012). Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its Near Abroad, en Post-Soviet Affairs, Volume 28, No. 1, pp. 1-44.

CIDOB (2010). La Política Exterior de la Federación Rusa, en Anuario Internacional CIDOB, pp. 493-502.

Constitución traducida de la Federación Rusa. (1993). Recuperado de https://mbarral.webs.ull.es/rusconst.html

Dawisha, K. (2011). Is Russia's Foreign Policy that of a Corporatist-Kleptocratic Regime?, en Post-Soviet Affairs, Volume 27, No. 4, pp. 331-365.

De Andrés, J. & Ruiz, R. (2008). Y Putin encontró el camino. Instituciones y régimen político en la Rusia del siglo XXI. Recuperado de http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0808230011A/27665

De la Cámara, M. (2010). La política exterior de Rusia. Real Instituto Elcano. Madrid (España). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba032880446822ba-96349fb769acd8f9/DT33-2010_de_la_Camara_politica_exterior_Rusia.pdf?MOD=AJPERES

Ellis, E. (2015). The New Russian Engagement with America Latina: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past, Carlisle Barracks: The United States Army War College Press.

Fernandez-Osorio, 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

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

Ghotme, R. (2015). La Presencia de Rusia en el Caribe: Hacia un Nuevo Equilibrio del Poder Regional, en Reflexión Política, Volumen 17, No. 33, pp. 78-92.

Gómez, J. (2009). Situación de Rusia antes de la Revolución de 1917. Recuperado de https://historiageneral.com/2009/03/11/situacion-de-rusia-antes-de-la-revolucion-de-1917/comment-page-1/#comments

Haluani, M. (2013). Rusia en América Latina: Variables, Implicaciones y Perspectivas de su Presencia en el Hemisferio Occidental, en Revista Politeia, Volumen 36, No. 51, pp. 84-124.

Hass, J. (2011). Power, Culture, and Economic Change in Russia: To the Undiscovered Country of post-socialism, 1998-2008, New York: Routledge Taylor & Francis.

Hernández, A. (2013). Rusia antes de la segunda guerra mundial. Recuperado de http://rusiasiglos19y20.blogspot.com.co/2013/04/rusia-antes-de-la-segunda-guerra-mundial_1.html

Hernández Mármol, S. (1994). Conformación del sistema político ruso: un proceso no concluido. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6302390.pdf

Hispantv.com. (29 de junio de 2017). Doctrina militar rusa ve 'hipotético' lanzar un ataque nuclear. Recuperado de https://www.hispantv.com/noticias/rusia/345985/ataque-nuclear-hipotetica-rusia

Hispantv.com. (1 de noviembre de 2017). Rusia soporta su nueva estrategia militar en los misiles nucleares. Recuperado de https://www.hispantv.com/noticias/rusia/358221/misil-nuclear-desafio-seguridad-eeuu-otan

Illarionov, A. (2009). The Siloviki in Charge, en Journal of Democracy, Volume 20, No. 2, pp. 69–72.

Jeifets, V. (2015). Russia is Coming Back to Latin America: Perspectives and Obstacles, en Serbin, A.; Martinez, L. & Ramanzini, H. (eds.), América Latina y el Caribe y el Nuevo Sistema Internacional: Miradas desde el Sur, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 90-112.

Knight, A. (1996). Spies Without Cloaks: The KGB's Successors, Princeton: Princeton University Press.

Knight, A. (2000). The Enduring Legacy of the KGB in Russian Politics, en Problems of Post-Communism, Volume 47, No. 4, pp. 3-15

Kotlyarov, I. (2008). The Logic of South Ossetia Conflict, en Russia in Global Affairs, Volume 6, No. 4, pp. 131-147.

Kryshtanovskaya, O. & White, S. (2003). Putin's Militocracy, en Post-Soviet Affairs, Volume 19, No. 4, pp. 289-306.

Kryshtanovskaya, O. & White, S. (2005). Inside the Putin Court: A Research Note, en Europe-Asia Studies, Volume 57, No. 7, pp. 1065-1075.

La estructura política de la Federación Rusa. (2010). *Anuario Internacional CIDOB 2010*. Perfil de País: Federación Rusa. Recuperado de https://www.cidob.org/content/download/24183/276616/file/Rusia_estructura+pol%C3%ADtica.pdf

Lanskoy, M. & Myles, D. (2018). Power and Plunder in Putin's Russia, en Journal of Democracy, Volume 29, No. 1, pp. 76-85.

Litovkin, V. (2 de diciembre de 2014).Rusia prepara una nueva redacción de su doctrina militar. Recuperado de https://es.rbth.com/cultura/technologias/2014/12/02/rusia_prepara_una_nueva_redaccion_de_su_doctrina_militar_45515

Marcus, J. (30 de junio de 2017). Cuánto poder militar tiene realmente Rusia y a quiénes amenaza. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40443260

Odom, W. (1998). The Collapse of the Soviet Military, New Haven: Yale University Press.

Peláez, V. (3 de enero de 2018). 2018: Rusia enfrentará viejos y nuevos desafíos. Recuperado de https://mundo.sputniknews.com/firmas/201801031075189814-eeuu-moscu-estrategia-seguridad/

Pérez del Pozo, M. J. (2010). La Política de Seguridad y Defensa de Medvédev: ¿renovación o continuidad? Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Maria_Jose_Perez_Del_Pozo/publication/322447890_la_politica_de_seguridad_y_defensa_de_medvedev_renovacion_o_continuidad/links/5a593ec8a6fdcc3bfb5ab60e/la-politica-de-seguridad-y-defensa-de-medvedev-renovacion-o-continuidad.pdf

Renz, B. (2006). Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics, en Europe-Asia Studies, Volume 58, No. 6, pp. 903-924.

Rivera, D. & Werning, S. (2006). The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois?, en Post-Soviet Affairs, Volume 22, No. 2, pp. 125-144.

Rivera, D. & Werning, S. (2014). Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization, en Post-Soviet Affairs, Volume 30, No. 1, pp. 27-50.

Rivera, D. & Werning, S. (2018).The Militarization of the Russian Elite under Putin, en Problems of Post-Communism, Volume 65, No. 4, pp. 221-232.

Rotaru, V. (2018). Forced Attraction?, en Problems of Post-Communism, Volume 65, Np.1, pp. 37-48.

Sánchez de Haro, F. (2017). La revolución rusa: cien años después. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6108217

Sitenko, A. (2016). Latin American Vector in Russia's Foreign Policy: Identities and Interests in the RussianVenezuelan Partnership, en Politics in Central Europe, Volume 12, No. 1, pp. 37-57.

GRAN ESTRATEGIA EN CHINA, ESTADOS UNIDOS Y RUSIA[1]

15

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Andrés Eduardo Fernández Osorio

1. Introducción

Una de las discusiones epistémicas más interesantes en los estudios de seguridad y defensa en la actualidad trata acerca de si los Estados tienen, realmente, una gran estrategia que guíe su pensamiento estratégico en la formulación de políticas exteriores y de seguridad que permitan el cumplimiento de los intereses nacionales. Algunos, como Swaine (2000), consideran que no, pues argumentan que, al constituirse como actores fragmentados, los Estados son propensos a los cismas domésticos que impiden efectivamente cualquier búsqueda racional y coherente del interés nacional (incluso podrían llegar a impedir alcanzar un consenso significativo acerca de cuáles serían dichos intereses nacionales).

Sin embargo, los autores de este capítulo considerarían que en países como China, Rusia y los Estados Unidos, a pesar de que la toma de decisiones políticas internas involucra a múltiples actores (muchos de los cuales están, con frecuencia, motivados por sus propios intereses particulares), la existencia de una gran estrategia no solo sería posible, sino que, de hecho, podría existir.

Como muchas investigaciones académicas en el ámbito de los estudios de seguridad y defensa, este capítulo hace varias suposiciones importantes acerca de la gran estrategia, enraizadas en la tradición intelectual de la teoría del realismo clásico de las relaciones internacionales (Lobell *et al*., 2008; Dufort, 2017; Serrano Álvarez, 2018), como la naturaleza anárquica del sistema internacional, la natu-

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", 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.

raleza esencialmente competitiva de la política internacional, la importancia del poder y la consecución de los intereses nacionales. Si se toma en cuenta todo lo anterior, los Estados serían actores relativamente racionales que buscarían satisfacer sus intereses nacionales en el sistema internacional, de acuerdo con sus capacidades de poder. En este sentido, la gran estrategia de un Estado proporcionaría la orientación estratégica, que impulsaría su comportamiento de política exterior y de seguridad, para alcanzar dichos intereses nacionales.

Goldstein (2005) definió la gran estrategia como "la combinación distintiva de medios militares, políticos y económicos mediante los cuales un Estado busca asegurar sus intereses nacionales" (p. 17). A este respecto, Posen (1986) señaló que

> una gran estrategia es una cadena político-militar de medios y fines, la teoría de un Estado sobre cómo puede "generar" la seguridad para sí misma. Idealmente, incluye una explicación de por qué se espera que la teoría funcione. Una gran estrategia debe identificar las posibles amenazas a la seguridad del Estado y debe idear soluciones políticas, económicas, militares y de otro tipo para esas amenazas. Las prioridades deben establecerse tanto entre las amenazas como entre las soluciones, ya que dado un entorno internacional anárquico, la cantidad de amenazas posibles es numerosa y, dados los límites ineludibles de una economía nacional, los recursos son escasos [...]. Por supuesto, las grandes estrategias casi nunca se expresan en una forma tan rigurosa, pero el analista puede guiarse por esta conceptualización en su intento de descubrir la gran estrategia del Estado. (p. 13)

Como sugieren las definiciones anteriores, los intereses nacionales tienden a estar en el centro de cualquier gran estrategia. Es decir, los Estados poseen una gran estrategia a partir de la comprensión de sus intereses nacionales y persiguen estos intereses de acuerdo con el orden de sus preferencias, dadas las limitaciones sistémicas del entorno internacional al cual podrían llegar a verse enfrentados. No obstante, "los Estados líderes generalmente han tratado de moldear, y no solo de sobrevivir, en su entorno internacional, por lo general de formas que mejorarán aún más su riqueza, poder y estatus" (Goldstein, 2005, p. 17). Además, la gran estrategia tendería a proporcionar un ordenamiento aproximado de las preferencias del Estado (dada la escasez de recursos nacionales para perseguir estas preferencias).

Por lo tanto, las grandes estrategias incluirían un orden de preferencias, en el cual los Estados estarían dispuestos a hacer concesiones cuando las metas entran en conflicto o cuando los medios para alcanzarlas son limitados. Dichas concesiones se basarían en un conjunto de prioridades relativas para el Estado. Según Norris (2016), dados los diversos niveles de permisividad en el sistema internacional (así como los distintos niveles de limitaciones relativas de las capacidades de un Estado),

un Estado con mayores capacidades de poder podría llegar a perseguir intereses secundarios e incluso terciarios, mientras que algunos Estados con un poder limitado tendrían dificultades incluso para satisfacer un mínimo de intereses nacionales vitales.

En resumen, la gran estrategia de un Estado sería una lógica estratégica racional que identificaría los objetivos nacionales y diseñaría políticas para lograr su consecución, en consideración de las dinámicas del sistema internacional y las capacidades de poder del propio Estado. Un aspecto fundamental de la gran estrategia de un Estado sería el filtro político interno que debería interpretar tanto el sistema internacional como los propios intereses y capacidades del Estado. Esto implicaría cierta comprensión de la política interna de un Estado para estudiar con precisión su gran estrategia, ya que estas condiciones políticas internas desempeñarían un papel clave a la hora de determinar cómo los Estados perciben e interpretan su entorno internacional, así como el lugar y papel a ocupar en dicho ecosistema.

2. La gran estrategia de China

Habría cuatro condiciones principales que influyen en el diseño de la gran estrategia de la República Popular de China. Primero, el Partido Comunista Chino (PCC) estaría en control del gobierno y de los nervios del poder estatal; además, el PCC definiría los intereses nacionales e implementaría la gran estrategia de China. En este sentido, la preservación del control absoluto del poder estatal chino por parte del PCC sería una preocupación principal contemplada en la gran estrategia, pues uno de los factores clave de legitimación del PCC sería la preservación del crecimiento económico continuo que ayuda a garantizar la estabilidad interna (Guo, 2013). Además, la interacción económica de China en el plano internacional ayudaría a allanar el camino para su ascenso a la categoría de gran potencia, por lo que la economía ocuparía un lugar destacado en la gran estrategia de China. Por ende, el pensamiento y la cultura estratégica en seguridad y defensa, así como la definición de los intereses de China en la actualidad, y en el futuro previsible, estaría dominada por el PCC. En otras palabras, la alta dirección del PCC determinaría los intereses nacionales, por lo que, en palabras de Knorr (1975), al definir estos intereses, los intereses del Estado a menudo se combinarían con los intereses del partido. Este tipo de contubernio daría lugar al uso del término "Partido de Estado", para describir la moderna política de China, en la cual sus intereses nacionales estarían, a menudo, atados a las preferencias del PCC proyectadas como intereses nacionales del Estado (Li, 2010).

Segundo, muchos de los resultados de las políticas públicas en la República Popular de China serían producto de una competencia doméstica entre facciones, que tomaría al menos dos formas: 1) la división de base ideológica y 2) la competencia burocrática. Con relación a la primera, tales divisiones ideológicas a menudo se manifestarían como facciones personalistas que compiten entre sí y que tenderían a compartir perspectivas, antecedentes y valores ideológicos comunes (como la facción de la Liga Juvenil Comunista, la camarilla de Shanghái o la banda de los "principitos").[2] Sería pertinente distinguir entre tales fuentes ideológicas de fricción política interna y las luchas burocráticas por el poder y la influencia, que a menudo provendrían de la rivalidad institucional entre entidades del Estado (como, por ejemplo, el Ministerio de Finanzas versus la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma).

En la práctica, las diferencias ideológicas podrían llegar a traslaparse en competencias burocráticas; por ejemplo, la camarilla de Shanghái podría estar representada de manera desproporcionada en el Ministerio de Finanzas o la facción de la Liga Juvenil Comunista podría dominar el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información. Es decir, el poder de la facción ideológica podría reflejarse y complementarse con dinámicas burocráticas institucionales. Sin embargo, en teoría, los dos constituirían fuentes conceptualmente distintas de fuerzas políticas internas que darían forma a los intereses nacionales y la gran estrategia de China. En consecuencia, y para la mayoría de las decisiones, el secretario general del PCC ahora tendría que consultar y forjar el consenso entre los líderes superiores y los actores clave del sistema político de China (Guo, 2013). Los actores clave serían, por lo general, la élite estratégica representada por los jefes de los diversos *xitong* (centros de poder organizacionales e institucionales dentro del sistema político chino).[3] La

2 La Liga Juvenil Comunista (LGC) ha sido guiada por el expresidente Hu Jintao y los cuadros filiados a ella forman un bloque más grande entre los veinticinco miembros del Politburó surgido en el 18vo Congreso del PCC en 2012. Los miembros de la LGC eran fuertes, sobre todo en las regiones, tanto que se decía que Hu Jintao usaba una táctica de "asediar al centro con las regiones", en contraste con las tendencias del expresidente Jiang Zemin, que guiaba la camarilla de Shanghái. Después de haber hecho todo lo que estaba a su alcance para eclipsar a las facciones de la LGC y la camarilla de Shanghái, el actual presidente, Xi Jinping, ha invertido importantes esfuerzos para elevar su propia facción, cuyo componente fundamental sería la camarilla de Zheijiang. Así como Jiang Zemin preparó la facción de Shanghái, así Xi ha promovido cuadros que habían servido bajo su dirección, cuando era secretario del partido en Zhejiang, de 2002 a 2007. Otros componentes de la facción de Xi Jinping comprenden la banda de los "principitos" y la camarilla de Shaanxi (miembros que han servido en la provincia de nacimiento de Xi).

3 Ejemplos de tales organizaciones incluyen a otros miembros del Comité Central del Politburó, el Consejo de Estado y la Comisión Militar Central, el Ministerio de Finanzas, el Banco Popular de China, los diversos bancos de políticas (Banco de Desarrollo de China, Importación y Exportación de China Banco, etc.), el Ministerio de Comercio, Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, los cuatro grandes bancos chinos, entre otros.

membresía en este grupo altamente personalista sería dinámica y fluctuaría con el tiempo, a medida que las influencias personales subiesen o bajasen. Los intereses de estos jugadores tampoco serían estáticos, aunque siempre se caracterizarían por búsquedas pragmáticas en intereses particulares y la maximización del poder, por lo que, independientemente de las motivaciones específicas, el comportamiento resultante de la política exterior de China a menudo se caracterizaría por aparentes incoherencias, inconsistencias o vacilaciones en el comportamiento "estratégico" en el sistema internacional, como un Estado-nación (Ardila Castro & Rodríguez, 2018).

Tercero, el PCC estaría organizado jerárquicamente (figura 1), en esta organización la posición de secretario general ocuparía la cúspide de la pirámide; si bien el poder en China estaría menos centralizado de lo que era bajo el periodo de Mao Tse-Tung, la autoridad última aún se encontraría en manos del secretario general. En efecto, y según sea necesario y cuando lo considere oportuno, el secretario general del PCC intervendría en las decisiones que, de lo contrario, podrían ser objeto de fricciones internas; en este orden de ideas, una vez que el secretario general da órdenes, las facciones harían su trabajo con una mínima resistencia pasiva en los márgenes.

De acuerdo con Norris (2016), la lógica de tal comportamiento no sería difícil de comprender, ya que demasiada resistencia pasiva por parte de un individuo, facción o entidad burocrática, podría atraer la atención no deseada de entidades más poderosas dentro de un sistema fuertemente jerárquico, lo que generaría como resultado la marginación, el aislamiento, la purga o incluso la eliminación total (como sucedería actualmente en la política doméstica en China). Por lo tanto, podría asumirse que China se comportaría, en general, como un actor racional unitario en asuntos de interés estratégico en el sistema internacional; es decir, China generalmente se comprometería con la búsqueda racional de sus intereses nacionales como una sola entidad en el escenario internacional.[4]

El cuarto aspecto del sistema político chino que influiría en su gran estrategia sería la creciente complejidad del sistema internacional contemporáneo, ya que operar en un mundo tecnológico donde la información fluye rápidamente ha requerido el retorno de la toma de decisiones a niveles más bajos de la jerarquía. Aunque la secretaría general del PCC sería la posición más importante en el aparato político y estaría investida de la máxima autoridad, todavía el secretario general tendría que confrontar la realidad de la limitación humana con respecto al tiempo y

4 Por supuesto, ningún Estado sería perfectamente "racional" ni "unitario", dadas las realidades de la política interna y la multitud de otros factores que configuran el comportamiento internacional.

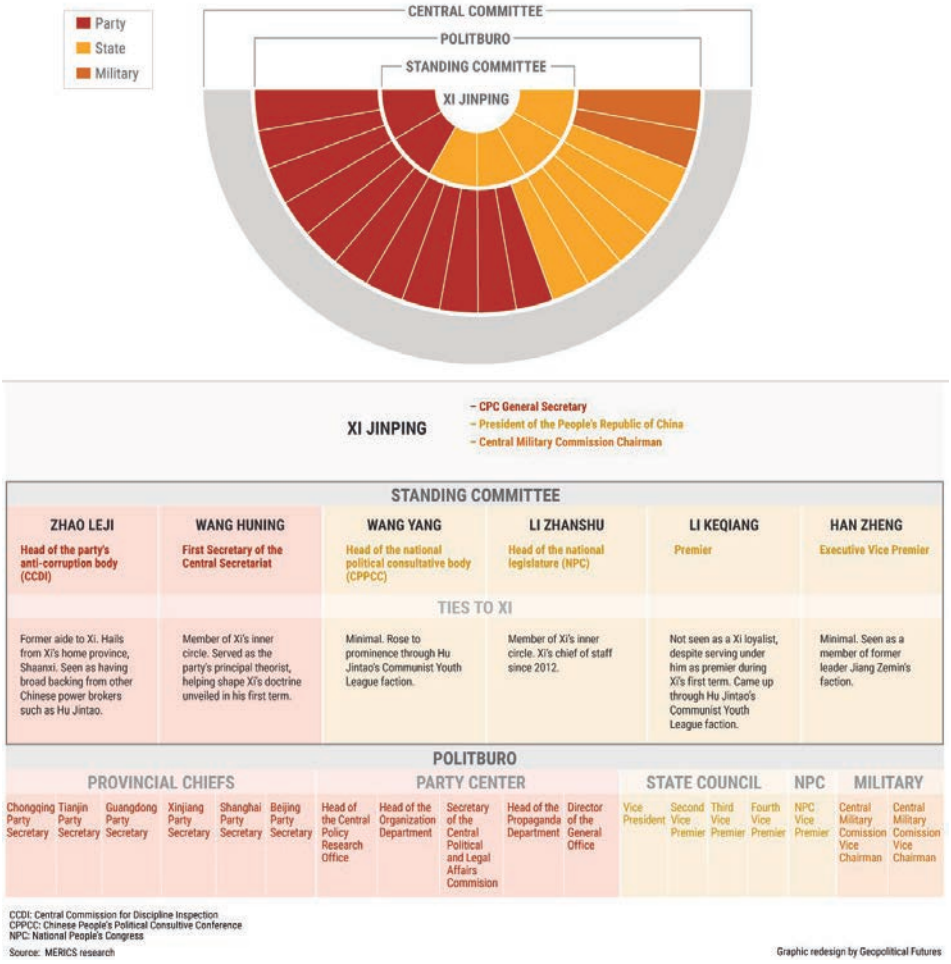


Figura 1. Estructura de poder en China.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

el procesamiento de un gran volumen de información. Esta limitación humana sería la principal razón por la que los líderes chinos deben confiar (en cierta medida), en una infraestructura de apoyo burocrático para ayudar a tomar decisiones y liderar el complejo aparato administrativo que gobierna China; este ha sido el caso desde los tiempos imperiales, cuando China desarrolló las primeras innovaciones en la administración civil.

2.1 Los intereses nacionales objetivos de China

Con base en lo anterior, a la hora de definir los intereses nacionales y la implementación de la gran estrategia de China, el secretario general del PCC emitiría principios estratégicos de alto nivel (muchos los cuales se hacen públicos cuando se dirige formalmente al Congreso Nacional del Pueblo);[5] estos pueden ser vagos y tenderían a variar de manera sutil con el tiempo, a través de cambios matizados en la retórica. Dichos principios estratégicos ofrecerían poco en cuanto a aspectos específicos, pero en cambio destacarían los intereses nacionales objetivos y los intereses subjetivos del liderazgo de turno.[6] Estas declaraciones del secretario general usualmente se expresarían mediante lemas, frases de moda y otras generalidades, pero ofrecerían una importante orientación para los niveles más bajos del aparato de implementación y toma de decisiones de la política pública en China. Por lo tanto, las evaluaciones generales del entorno estratégico internacional de China, desarrolladas por la secretaria general del PCC, proporcionarían la "intención del comandante" para el resto de la cadena de mando.

Un ejemplo de dicha guía (frases, lemas, entre otros) incluyó el tema de la "estabilidad" como una prioridad orientadora para la administración pasada de Hu Jintao y Wen Jiabao, así como el "ascenso pacífico", la "diplomacia gana-gana", el "desarrollo científico" y la "sociedad armónica".[7] En la actualidad, Xi Jinping también habría presentado el concepto de "nuevo estilo del relacionamiento entre grandes potencias", como un marco para las relaciones sino-estadounidenses. Por ende, este tipo de orientación de alto nivel determinaría la estrategia que perseguiría el *xitong* específico, quien traduciría estos principios generales de orientación en políticas nacionales más específicas, a lo largo de los diversos canales de gobierno. Así mismo, este proceso representaría un camino a través del cual los intereses de los actores subestatales influirían y obtendrían acceso en la configuración de la perspectiva estratégica más amplia de China como actor en el escenario internacional.[8]

---

5 Esta guía de alto nivel serviría como el equivalente a las ideas y los principios encontrados en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

6 Para comprender las particularidades de los intereses nacionales objetivos y subjetivos, ver capítulo II.

7 Con relación a la orientación de la política exterior china, conocida como la teoría del "ascenso pacífico" (*heping jueqi*), el propósito era declarar la intención del ascenso internacional de China en la jerarquía internacional de los poderes, pero sin poner en cuestión, desafiar o incluso perturbar el orden internacional existente. El "auge pacífico" rechazaría la noción de la competencia por los recursos, el pillaje de los mismos y las guerras de agresión (como en el caso de Alemania durante la Primera Guerra Mundial y de Japón en la Segunda Guerra Mundial), así como la "mentalidad de la guerra fría", basada en la confrontación ideológica, que sucedería entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Posteriormente, en consideración a que el término de "ascenso" podría causar prevención en el sistema internacional, China adoptaría el eslogan del "desarrollo pacífico" (*heping fazhan*).

8 Por supuesto, los actores del sub-Estado podrían ser propensos a interpretar la guía del alto nivel para maximizar sus propios intereses burocráticos o ideológicos, lo que generaría fricciones dentro del sistema sobre cuales elementos de una política nacional merecerían una mayor prioridad.

Este proceso llevaría luego a la implementación de estrategias y políticas particulares sobre un tema en específico, a menudo por los actores relevantes de la organización del sub-Estado. El hecho de que la dirigencia del PCC deba confiar en los niveles inferiores, en la interpretación e implementación de la estrategia, no significaría que China carezca de una gran estrategia; más bien, cuanto más importante sea un tema para la dirigencia, mayor atención tendría el liderazgo del PCC para abordar ese problema. Asimismo, el liderazgo del PCC tendería a proporcionar una orientación más específica y desempeñaría un papel más directo en la implementación de políticas que se considerarían demasiado importantes como para confiarlas a la interpretación y la implementación de los niveles más bajos del sistema burocrático; por ejemplo, luego de anunciar por primera vez la política del "Nuevo Cinturón Económico de la Ruta de la Seda" en el 2013 (para vincular a China con Europa a través de Asia Central), Xi Jinping se encargó de elaborar los mecanismos de implementación de dicha estrategia. Es decir, el liderazgo del PCC guiaría e implementaría todo si pudiera, pero, por desgracia, reconocería los límites materiales que enfrentaría a la luz de la creciente complejidad y velocidad de la información en el sistema que administra. Por ende, el pragmatismo de la dirigencia de China reconocería que solo tiene la posibilidad de enfocar su tiempo y sus recursos en los asuntos más importantes.

La noción de "importancia" estaría determinada por varios atributos. Primero, si un problema llegará a amenazar la supervivencia del PCC (por ejemplo, asuntos relacionados con el malestar interno causados por tensiones étnicas, desempleo o protestas populares) representaría amenazas particulares para el régimen. Del mismo modo, temas relacionados con la integridad territorial de China y Taiwán también tendrían una atención prioritaria (figura 2), así como el desempeño de la economía china. Por supuesto, los intereses nacionales subjetivos de la dirigencia del PCC también cobrarían importancia; por ejemplo, la desigualdad, el desarrollo provincial del interior del país y la innovación china fueron todas prioridades de la administración de Hu Jintao y Wen Jiabao, mientras que las disputas territoriales marítimas, la campaña anticorrupción y la guerra comercial con los Estados Unidos serían las prioridades de Xi Jinping. Otra característica que exigiría la atención de los líderes chinos es la propensión a que un tema determinado genere controversia internacional para China, como el papel de China en Sudán o Venezuela.

El principal interés nacional objetivo que guiaría la actual gran estrategia de la República Popular de China, es el mantenimiento del control de China por parte del PCC. En efecto, varios académicos (Gill, 2007; Goldstein, 2005; Yizhou, 2007; Bergsten *et al*., 2008), han identificado la estabilidad del régimen como el prin-

Figura 2. Perspectiva geopolítica de China.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

cipal objetivo estratégico de China. No obstante, el control del PCC sobre China descansaría en su legitimidad; desde el inicio del periodo de "Reforma" y "Apertura" (*Gaige* y *Kaifang*), en 1978, las bases de la legitimidad interna del PCC se habrían trasladado del maoísmo revolucionario hacia el pragmatismo económico. De hecho, la economía es tanto un fin para legitimar el régimen como un medio para lograr los intereses estratégicos del Estado, por lo que el crecimiento económico habría venido a reemplazar la ideología comunista como la principal dinámica que legitima la credibilidad popular del PCC. En este sentido, Kong (2010) afirma que "una consecuencia profunda de la reforma y apertura de China es que la ideología comunista ha perdido su atractivo y el crecimiento económico se ha convertido en el principal legitimador y estabilizador del sistema político chino" (p. 141), tanto así que el crecimiento económico se fusionó con la seguridad nacional y la estabilidad del régimen en curso (Zhengyi, 2004).

En la actualidad, el PCC mantendría su mandato de gobernar gracias a la capacidad de proporcionar tasas sostenidas de crecimiento económico durante los últimos cuarenta años. Pero a medida que ese crecimiento se desacelere (aún más con la actual guerra comercial con los Estados Unidos) el PCC podría buscar gradualmente sustituir el crecimiento económico por el nacionalismo en su narrativa legitimadora. Si durante el liderazgo de Hu Jintao se enfatizó en la "estabilidad" como una de las bases más importantes para la preservación del dominio del PCC, Xi Jinping ha abogado más por el sentimiento nacionalista (en parte para diferen-

ciarse de su predecesor), como lo demuestra una política más firme de China con respecto a sus reclamaciones territoriales en el Mar de China Meridional.

Después de haber asegurado el régimen, el segundo interés nacional objetivo de China sería el de maximizar su capacidad en la configuración de su entorno regional y global. A nivel internacional, el compromiso de China con la economía mundial proporcionaría beneficios significativos en forma de mano de obra barata y acceso a un gran mercado potencial, lo que haría de China un socio atractivo; ambos beneficios reforzarían la legitimidad del régimen y mostrarían a los socios internacionales los beneficios de la creciente estatura estratégica de China, pero de una manera que asegura a sus vecinos su intención pacífica y de beneficio mutuo (Gill, 2007). En efecto, ese sería uno de los principales objetivos de las iniciativas del "Cinturón Económico de la Ruta de la Seda" y la "Ruta de la Seda Marítima" propuestas por Xi Jingping, que beneficiarían a sesenta países, que albergarían en total el 75% de las reservas energéticas, el 70% de la población y el 55% del Producto Interno Bruto (PIB) del mundo (figura 3).

Al moldear proactivamente su entorno internacional, China podría crear condiciones propicias para la realización de sus intereses nacionales; para tal efecto, "la nueva diplomacia de seguridad busca contrarrestar, cooptar o eludir lo que

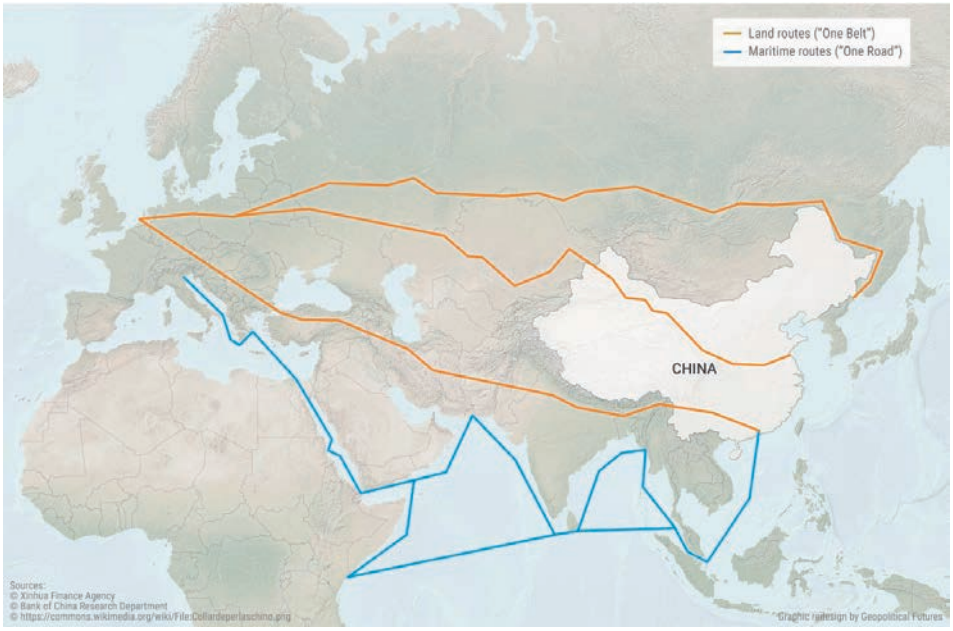


Figura 3. Las nuevas rutas de la seda de China.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

China percibe como excesiva influencia norteamericana en la periferia china, mientras evita una confrontación abierta con Estados Unidos, todo con el objetivo de configurar su propio entorno de seguridad" (Gill, 2010, p. 10). Por ende, mientras China alcanza el estatus de gran potencia o "poder nacional global" (*zhonghe guoli*), seguirá buscando mantener un entorno regional y global más permisivo en el que pueda ejercer sus crecientes capacidades de poder y ascender sin restricciones en la jerarquía internacional de los poderes. No obstante, uno de los asuntos más importantes que tendría en cuenta el Estado chino podría ser la estrategia del adversario, es decir, cuál sería la estrategia de contención[9] de los Estados Unidos frente a una mayor proyección de influencia de China en el sistema internacional. Como resultado, China buscaría evitar a toda costa la formación de una potencial coalición de Estados (*balancing coalition*) que se oponga al creciente poder de China (Medeiros, 2007). Para Goldstein (2005), este interés nacional objetivo dataría de 1996, cuando los altos cargos chinos reevaluaron la utilidad del uso de la fuerza por parte de China y se embarcaron en un nuevo camino de reafirmación regional y global. Desde entonces, habría surgido un consenso sobre la gran estrategia de China entre sus líderes:

> La gran estrategia apunta a diseñar el ascenso de China a un estatus de gran potencia, dentro de las limitaciones de un sistema internacional unipolar que domina Estados Unidos. Está diseñado para mantener las condiciones necesarias para continuar con el programa de modernización económica y militar de China, así como para minimizar el riesgo de que otros, sobre todo Estados Unidos, vean el aumento continuo en las capacidades de China como una amenaza inaceptablemente peligrosa que debe ser detenido o quizás impedido. En resumen, la gran estrategia de China apunta a aumentar la influencia internacional del país, sin desencadenar una reacción de contrapeso estratégico. (Goldstein, 2005, p. 12)

El interés de evitar una coalición de Estados en su contra y tranquilizar a otros actores regionales y globales, sería la fuerza impulsora detrás de gran parte de los compromisos regionales de China, así como de sus esfuerzos multilaterales como potencia media; este esfuerzo tendría como objetivo crear vínculos que hagan de China un actor indispensable o, al menos, muy atractivo, cuyos intereses no deberían ser obstaculizados por los actores clave del sistema. China también estaría tratando de consolidar su reputación como una potencia responsable en el sistema internacional, como parte de su esfuerzo por tranquilizar a otros Estados que temen

9 Ver capítulo IV.

a una China más poderosa; en este contexto, las capacidades de poder económicas se convertirían en instrumentos críticos para el logro de dichos objetivos estratégicos.

Otro interés nacional objetivo de China sería el de diversificar su acceso a las fuentes de energía y otros recursos naturales (Medeiros, 2007). La lógica detrás de este interés se debería a la vulnerabilidad china ante una gran dependencia de insumos energéticos y materias primas importadas para una economía en crecimiento; tanto así, que en el pensamiento estratégico chino se utilizaría con frecuencia el término "seguridad económica" (*jingji anquan*) en los documentos estratégicos en seguridad y defensa (CICIR, 2005). En consecuencia, y como un esfuerzo por minimizar la exposición a una sola fuente de recursos naturales, China habría venido buscando activamente diversificar su abastecimiento en regiones como África o América Latina. Por último, un interés nacional objetivo de China sería el de limitar la capacidad de actuación internacional de Taiwán. Ello se remonta a las primeras políticas exteriores de la República Popular de China y continuaría siendo un importante motor de los intereses estratégicos de China, ya que Taiwán y otras cuestiones de integridad territorial tenderían a ser temas muy sensibles para la alta dirigencia del PCC. Esto sería, en parte, una función de la historia, ya que China consideraría su historia como una basada en ciclos dinásticos;[10] las causas inmediatas del declive dinástico podrían ser atribuidas a la corrupción y la mala administración, así como a la conquista por parte de una potencia externa. En este orden de ideas, una de las señales históricas de un régimen débil sería la pérdida de territorio periférico que se considera parte del imperio; por lo tanto, debido a que la preservación del régimen sería un interés nacional vital, y se entendería que la falta de integridad territorial podría ser un presagio del declive del régimen, temas como el de Taiwán son un asunto sensible para el PCC.

2.2 La relación entre los imperativos geopolíticos y los intereses nacionales de China

Los imperativos geopolíticos de China guardarían una estrecha relación con sus intereses nacionales objetivos más prioritarios. Si se retoman los principales imperativos geopolíticos de China contemplados en el capítulo X de este volumen, se encontrarían varios supuestos de la cultura y pensamiento estratégico en segu-

10 De acuerdo a Guo (2013), un fuerte conquistador uniría las tierras de China en un imperio; este conquistador se convertiría entonces en emperador y se establecería una dinastía que duraría cierto período de tiempo. Los símbolos de la civilización china (dinastías Tang, Ming y Song) florecieron cuando el imperio era fuerte y estaba bien gobernado; pero eventualmente surgirían fisuras que anunciarían el principio del fin de una dinastía. Posteriormente, el colapso dinástico introduciría un período caótico de territorios gobernados por "señores de la guerra", a menudo plagados de bandidaje. Eventualmente, una conquista externa o un "señor de la guerra" indígena consolidaría nuevamente el imperio, comenzando así una nueva dinastía.

ridad y defensa de China que moldearían su gran estrategia. Los dos primeros imperativos geopolíticos de China (protección del núcleo vital y control de las zonas *buffers*) corresponderían a sus dos principales intereses nacionales . Como ya se ha expresado, la línea de 15 pulgadas (figura 4) marcaría la frontera entre estas dos regiones geopolíticas, ya que la gran mayoría de la población viviría al este y al sur de esta línea, un núcleo vital más pequeño que el de los Estados Unidos y en donde habitarían mayoritariamente chinos de la etnia Han.

Figura 4. Línea de las 15 pulgadas.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

No obstante, el punto más vulnerable de China sería su costa, por lo que la mayor amenaza militar para China provendría de la Marina de los Estados Unidos, ya que esta tendría la capacidad para bloquear los pasos estratégicos y puertos que conformarían las líneas de comunicación marítima, a través de las cuales China se provee de materias primas y recursos energéticos, como, por ejemplo, del Estrecho de Ormuz (figura 5). En caso de que Estados Unidos lo llegase a hacer, ello supondría paralizar económicamente a China. Además, Taiwán estaría posicionado de tal manera que puede servir fácilmente como una base naval y aérea que podría cercar el movimiento marítimo entre el Mar del Sur de China y el Mar de China Oriental, lo que dejaría aislada la costa del norte de China y Shanghái. Por ende, los imperativos geopolíticos tercero y cuarto de China guardarían relación con sus intereses nacionales objetivos ubicados en tercer y cuarto lugar.

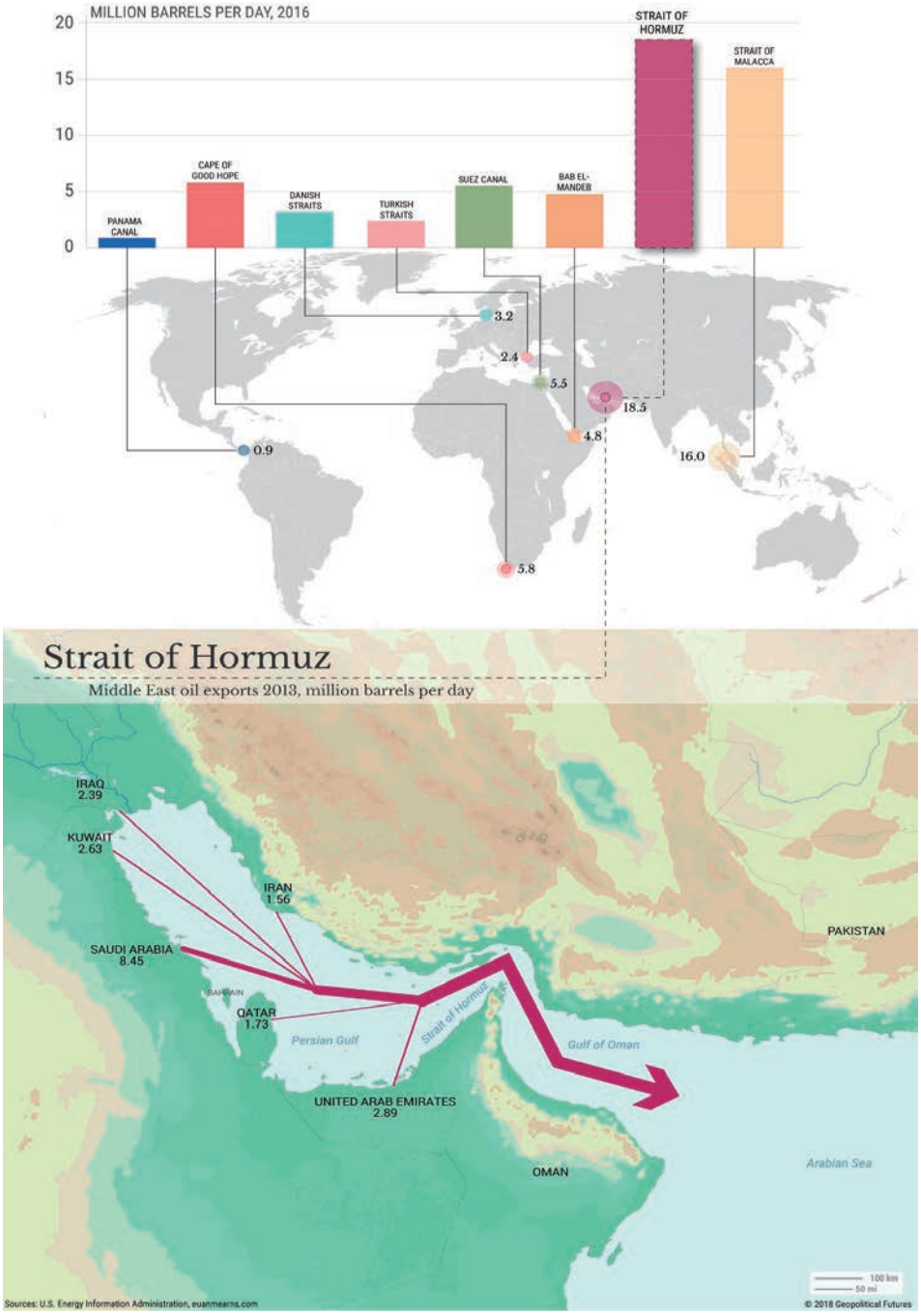


Figura 5. Líneas de comunicación marítima del petróleo.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

Es decir, el problema geopolítico de China sería económico; su primer imperativo geopolítico (mantener la unidad de Han China), su tercer imperativo (proteger la costa) y su cuarto imperativo (proteger las rutas, recursos y mercados estratégicos) estarían afectados más por consideraciones económicas, que por consideraciones militares. Asimismo, sus problemas políticos internos y externos se desprenderían de la economía; por lo que el espectacular desarrollo económico de la última generación ha sido, en gran medida, geográfico, lo que ha beneficiado al núcleo vital chino y ha dejado al resto del interior en una situación de pobreza y atraso.

3. La gran estrategia de la Federación de Rusia

Históricamente, la naturaleza de las instituciones políticas y militares rusas ha cimentado una estrecha interrelación en la definición de los intereses nacionales y la utilización del poder militar para la materialización de sus ideales. La existencia de una marcada centralización política, herencia de los tiempos imperiales y soviéticos, así como una profunda integración entre la sociedad y las Fuerzas Militares, habría permitido la existencia de un entendimiento generalizado sobre los objetivos del Estado y la importancia de la proyección de poder más allá de las fronteras nacionales. En efecto, durante la Guerra Fría el poder militar y, en especial, los acuerdos de cooperación científica militar, sirvieron a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para fortalecer su política exterior y contribuir a la defensa de sus intereses en diferentes regiones del mundo. Esta tendencia se habría mantenido en la Federación de Rusia, donde a través de las ventas de sistemas de armamento a países extranjeros y la participación en misiones internacionales se habría fortalecido la imagen nacional y reafirmado la férrea voluntad de defender los intereses nacionales, mostrando así los límites hasta los cuales estaría dispuesto a llegar el Kremlin para consolidar nuevamente a Rusia como una gran potencia.

Los puntos de vista fundamentales de Rusia en política pública de seguridad y defensa, así como su pensamiento estratégico, se encontrarían en la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia hasta el año 2020 (publicada en mayo del 2009 y actualizada en el 2015), así como en las Doctrinas Militares de 2010 y 2014. Estos documentos evidencian una visión integral, ya que compilan los lineamientos establecidos en el "Concepto para el Desarrollo Socioeconómico a Largo Plazo de la Federación de Rusia para el 2020", la "Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia hasta el año 2020", la "Política Exterior de la Federación de Rusia", y la "Doctrina Marítima de la Federación Rusa hasta 2020". Además de establecer los intereses

nacionales, estos documentos incluirían descripciones de lo que Rusia consideraría una amenaza o un peligro militar, y por lo tanto, cómo reaccionar ante cada uno de ellos. Una amenaza militar se caracterizaría "por la posibilidad real del inicio de un conflicto militar entre las partes enfrentadas y por un alto grado de preparación por parte de un determinado Estado (o grupo de Estados) u organizaciones separatistas (terroristas), para utilizar la fuerza militar (violencia armada)" (Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia, 2010, p. 2). Del mismo modo, un peligro militar se caracterizaría "por una agregación de factores capaces, en ciertas condiciones, de conducir a la aparición de una amenaza militar" (Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia, 2010, p. 2).

Una lectura más cercana de estos documentos de política pública revelaría una mezcla de conservatismo y opiniones progresistas sobre los enfoques rusos de seguridad y defensa, que hasta cierto punto podrían ser contradictorios. Por un lado, la "Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia" criticaría el papel de la OTAN como un aparato de seguridad local obsoleto, pero enfatizaría la importancia de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)[11] como el "principal instrumento interestatal para responder a las amenazas y desafíos regionales de una naturaleza militar-política o militar-estratégica" (Consejo de Seguridad de la Federación Rusa, 2009, p. 3). Del mismo modo, la "Doctrina Militar de 2014" enfatizaría el interés de Rusia en expandir su influencia más allá de sus fronteras, específicamente su presencia en el Ártico, y la importancia de mejorar las relaciones con países emergentes como India, Brasil y China. Finalmente, declararía la adhesión de la Federación de Rusia a las normas y principios del derecho internacional, aunque consideraría legítimo utilizar sus fuerzas militares para garantizar la protección de sus ciudadanos, ubicados fuera de las fronteras de la Federación Rusa. Así mismo, define específicamente la expansión de la OTAN en la región como la principal amenaza periférica de Rusia. Así las cosas, defiende la legitimidad de construir sistemas conjuntos de defensa de misiles por parte de Rusia y las naciones aliadas para defender sus intereses (figura 6).

En el 2015 Moscú lanzaría una nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que contendría las prioridades, los intereses y las amenazas del país en el presente. Con base en este nuevo documento, la gran estrategia de Rusia apuntaría a tres intereses nacionales objetivos prioritarios: 1) crear un nuevo equilibrio de poder más favorable en el sistema internacional; 2) ampliar el acceso a nuevos mercados para la financiación y las exportaciones; y 3) ejercer una influencia más activa en

11 Alianza militar, promovida por la Federación de Rusia, que evocaría el antiguo Pacto de Varsovia.

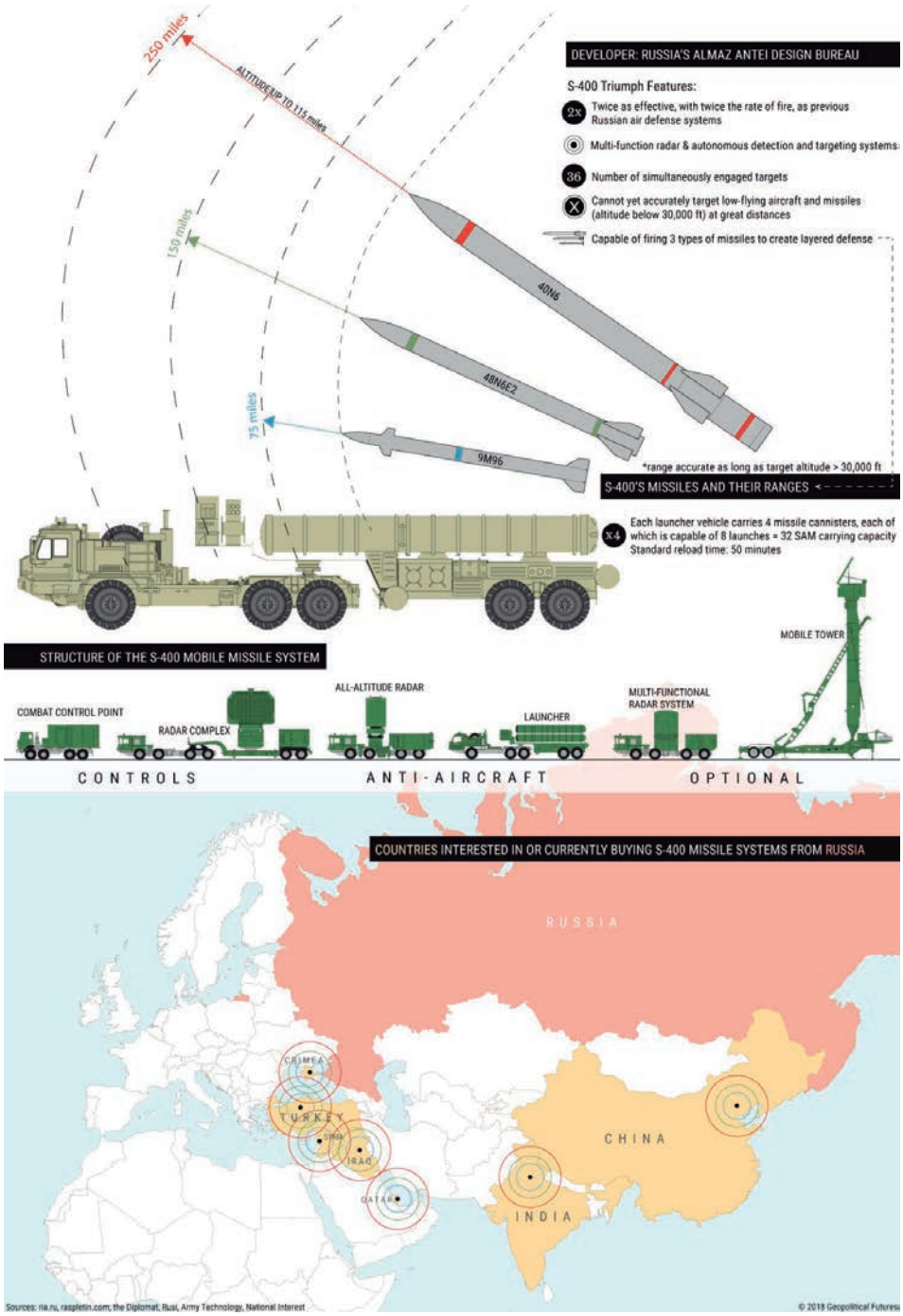


Figura 6. Sistema de Defensa Aérea Avanzada S-400 Triunfo de Rusia.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

el escenario pos-soviético. Los intereses nacionales objetivos rusos contemplados en la ESN del 2015 guardarían también una estrecha relación con sus imperativos geopolíticos.[12]

Con relación al primer interés nacional objetivo (crear un nuevo equilibrio de poder en el sistema internacional), según el documento de la ESN del 2015, el Estado ruso no tendría una clara aspiración de convertirse en una gran potencia. Sin embargo, Rusia buscaría reconfigurar el actual sistema internacional, que, según su criterio, tendría una marcada orientación occidental. El objetivo de Rusia sería ver a otros actores poderosos respetar los intereses nacionales del Estado ruso, en lugar de asumir los intereses nacionales rusos como contraproducentes al orden mundial. Con este fin, la ESN del 2015 se referiría a la creación y el apoyo de un orden internacional "policéntrico", que haría que el Estado ruso fuera un socio en igualdad de condiciones que los Estados Unidos, la Unión Europea y China. En consecuencia, disminuir el alcance internacional y el impacto de las instituciones occidentales sería indispensable para la creación de este mundo "policéntrico". Esto significaría ejercer un poder astuto[13] que permita que el orden internacional liberal salga de su centro de gravedad, ya que Rusia se vería ampliamente beneficiado de unas instituciones políticas, de seguridad y económicas occidentales si operase en la incertidumbre.

En cuanto al segundo interés nacional objetivo (abrir mercados y eliminar las sanciones económicas), la gran estrategia de Rusia estaría comprometida con la creación de flujos de efectivo al tesoro estatal, con el fin de acceder a los mercados de exportación de sistemas de armas, petróleo y gas. Con base en lo anterior, un objetivo a corto plazo sería reducir o eliminar las sanciones económicas impuestas al Estado ruso, a las principales compañías financieras rusas y a los funcionarios rusos de alto rango, luego de la anexión de Crimea en el 2014. Las sanciones, combinadas con los bajos precios del petróleo y el gas, supusieron un golpe para las finanzas del Estado, así como para muchas empresas exportadoras dentro de Rusia. Mientras se mantengan estas sanciones, se obstaculizarían los esfuerzos para ampliar los mercados para las exportaciones rusas de gas, petróleo y armas.

Respecto al tercer interés nacional objetivo (ejercer una influencia más activa en el escenario pos-soviético), sería una prioridad del Estado ruso volver a ejercer influjo y proyectar poder en su esfera inmediata de influencia (figura 7), lo que constituiría, a su vez, su principal perímetro de seguridad. Para tales efectos, el

12 Ver capítulo IV.

13 Ver capítulo IV.

Estado ruso buscaría moldear las políticas exteriores de los Estados vecinos e influir decididamente en sus coaliciones de gobierno. Además, una política rusa anunciada por Putin en marzo del 2014 (poco después de la anexión de Crimea) pretendería defender a las poblaciones rusas en el extranjero; por ende, Moscú estaría persiguiendo una política de influencia más agresiva en los antiguos Estados soviéticos, y la promesa de "protecciones" de las poblaciones rusas en el extranjero señalaría a una Rusia resurgente, lo que generaría en el escenario postsoviético, un círculo de protectorados rusos.

Figura 7. Perspectiva geopolítica de la Federación Rusa.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

3.1 Cultura y pensamiento estratégico en Rusia

La construcción de la cultura y el pensamiento estratégico en Rusia ha sido un proceso complejo. Durante el tiempo de la URSS, el Politburó (principal autoridad política) y su secretario general se enfrentaron a un reto doble. Por una parte, para asegurar sus intereses nacionales debían demostrar el control de la seguridad y defensa en todo el territorio, al tiempo que enmendaban las múltiples debilidades de un intrincado sistema político que, además de congregar a quince naciones con diversas identidades, lenguas y tradiciones, sufría grandes dificultades para mantener un progreso económico equiparable al de los países occidentales. Por otra parte, debían proyectar las bondades del ideal soviético fuera de su territorio, general-

mente en Estados con inestabilidad política, social o económica, para consolidar un gran bloque a nivel internacional que hiciera frente al avance del sistema capitalista y sus principales defensores.

Así las cosas, uno de los componentes clave para la fundamentación de este pensamiento estratégico, que iría consolidando una cultura estratégica nacional, fue el conjunto de las Fuerzas Militares. Estas deberían ser modernas y eficientes para demostrar el gran poder soviético y responder a las amenazas y desafíos del mundo contemporáneo. Desde el colapso de la Unión Soviética, las Fuerzas Militares rusas habrían experimentado varios intentos de modernización para soportar la visión estratégica nacional. La nueva comprensión de Moscú con respecto a las amenazas y desafíos mundiales del siglo xxi, así como la reducción de la limitación de las ambiciones globales de la era soviética, ha motivado una constante modernización de las Fuerzas Militares, así como una actualización de la seguridad nacional y la doctrina militar (Makarychev y Sergunin, 2013). No obstante, la renovación de un enorme pie de fuerza militar capaz de operar uno de los inventarios de armas e infraestructura militar más extensos del mundo y con profundas tradiciones soviéticas, ha demostrado ser una tarea difícil.

El último líder soviético, Mikhail S. Gorbachev, estableció los primeros planes de transformación para el Ejército soviético (estimada en 1986 en aproximadamente 4.9 millones de hombres y mujeres activos), que fueron heredados por la Federación Rusa (Nichol, 2011). Junto con sus políticas de *perestroika* (reestructuración) y *glasnost* (apertura), Gorbachov entendió la falta de alistamiento del Ejército soviético para el escenario que se avecinaba luego de la Guerra Fría, por tanto, importantes recursos destinados originalmente a las Fuerzas Militares se trasladaron a programas de desarrollo y bienestar social, lo que privó a los militares de su precedencia histórica en este asunto (Herspring, 2008a). Además, las acusaciones mutuas entre Gorbachov y los militares por el uso desproporcionado de la fuerza en Tbilisi, Bakú y Vilnius, entre 1989-1991, socavó la opinión pública y la confianza común en ambos bandos (Brown, 1996, p. 264; Barylski, 1998, p. 61; Karavayev, 2012), lo que hizo evidente la necesidad de una reforma militar. Sin embargo, a pesar de diversos intentos de Gorbachov, el único cambio logrado fue una reducción en el personal de las fuerzas armadas, de cinco a cuatro millones (Thornton, 2011), lo que debilitó a las Fuerzas Militares e implicó una pérdida relativa de poder frente al sistema internacional.

El primer presidente de la Federación de Rusia, Boris N. Yeltsin, retomó los proyectos de reforma militar de Gorbachov; sin embargo, centraría sus objetivos en medidas de tinte populista que aumentarían la eficiencia de los militares mediante

la reducción de presupuesto, para agradar a sus electores y, de paso, garantizar que los militares no actuaran en contra del Gobierno (Herspring, 2006). En consecuencia, los principales esfuerzos de Yeltsin se limitaron a la reducción de la enorme fuerza militar creada durante el período de la URSS, esto incluyó la terminación del sistema de conscripción (servicio militar obligatorio), mediante el fomento de soldados profesionales (*kontraktniky*). Pero no prestaría atención a la modernización del armamento, del entrenamiento o de los sistemas de mando y control para las tropas.

Desde la era soviética, el servicio militar obligatorio y el sistema de movilización de reservas habían significado un gasto permanente y enorme de recursos. Para contrarrestar esto, la conscripción proporcionaría a las Fuerzas Militares un flujo de personal continuo, y en parte gratuito, ya que no era necesario el pago de salarios; pero al mismo tiempo, privaría a la economía de una mano de obra joven y de mentes inteligentes, especialmente necesarias durante las primeras etapas de la Federación Rusa. Por otra parte, el sistema de movilización para las reservas era una estructura compleja de unidades básicas, conformadas únicamente por oficiales y suboficiales, responsables de mantener las instalaciones y el armamento almacenado en funcionamiento, y para organizar y equipar al personal llamado a filas.

Este sistema drenaba recursos significativos de forma permanente y contribuía poco a la seguridad y defensa de Rusia (Thornton, 2011). Por lo tanto, la justificación de la política de Yeltsin sería simple: la eliminación del reclutamiento eliminaría la necesidad de un sistema de movilización, liberaría fondos y promovería una fuerza militar más pequeña y efectiva al estar conformada por soldados profesionales. Estas medidas populares promovieron la estabilidad política y la consecución de los intereses nacionales. Incluso a pesar de la lógica de esta reforma, se generaría una gran oposición nacional, principalmente dentro de los altos funcionarios militares y civiles del Gobierno, ya que, en parte, afectaba la creación y el desarrollo de la cultura estratégica en todos los ciudadanos rusos. Según Weitz (2010), estas preocupaciones incluían: 1) el deber natural de cada ciudadano de defender a la patria contra sus agresores y, por lo tanto, la necesidad de estar preparado para hacerlo de manera apropiada; 2) la idea del servicio militar como servicio social que permitiría a los ciudadanos demostrar su gratitud y lealtad a la patria, así como comprender sus necesidades e intereses nacionales; y 3) la importancia de la tarea social de los militares en la construcción de un sentido nacional común de respeto y orgullo por Rusia, a pesar de las diversas raíces étnicas, religiosas o sociales.

La reforma de Yeltsin comenzaría en 1992, con el objetivo de simplificar la organización impuesta desde la era soviética del Ejército (tipo división), para

pasar a una estructura más flexible (tipo brigada), con el fin de garantizar el alistamiento para el combate en las tropas. Además, un nuevo documento estratégico militar publicado en noviembre de 1993 (Doctrina Militar de la Federación Rusa) respaldaba los planes de modernización, ya que se constituía en un giro hacia una política de seguridad rusa de posicionamiento global más enérgico, diferente del tono defensivo y pacífico de la última doctrina soviética (Blank, 2011a). El objetivo era permitir un mejor entendimiento de los intereses nacionales y de la visión estratégica de la Federación de Rusia, con el fin de simplificar la cadena de mando entre las unidades y reducir el tiempo de respuesta a las órdenes, lo que significaba ahorros financieros para renovar y mantener el inventario de armas. Sin embargo, a pesar de la implementación oficial de la reforma, se obtuvieron resultados disímiles e incluso contradictorios, ya que muchas brigadas nuevas mantendrían el estado de las divisiones, y varias unidades de las divisiones disueltas se reunirían bajo nuevas unidades que, en última instancia, se terminarían convirtiendo en divisiones. Además, la falta de orientación política y unas relaciones civiles-militares adecuadas, privaron a los militares de una idea integral de qué tipo de reformas deberían implementarse para cumplir su función dentro del Estado (Herspring, 2008a).

La Primera Guerra de Chechenia, entre 1994 y 1996, demostraría cómo a pesar del logro publicitado de la reforma a los militares y de la consolidación de un pensamiento estratégico, el desorden en la toma de decisiones había disminuido la preparación para el combate y la capacidad de las tropas rusas. Los terribles resultados de la guerra, incluidos los ataques infligidos a las tropas rusas por los separatistas chechenos, mostrarían el verdadero estado de los militares. Por ello, en 1997, se diseñó un nuevo plan para resolver errores pasados y proporcionar un marco para la innovación. La persona responsable de este nuevo intento fue el mariscal Igor D. Sergeyev, ministro de Defensa, designado por el presidente Yeltsin en mayo de 1997. Como sugiere Parchomenko (1999), el mariscal Sergeyev emprendió las acciones necesarias para que la reforma militar fuera una realidad y, por lo tanto, las modificaciones estructurales más necesarias se alcanzaran en un periodo de dos años: 1) hubo una reducción de las fuerzas del Ministerio de Defensa de casi 1.8 millones en 1997 y de alrededor de 1.2 millones en 1999; 2) se redujeron los distritos militares de la era soviética (se pasó de ocho a seis), 3) se otorgó el control territorial de las tropas y activos existentes en la jurisdicción; y 4) se creó una nueva Fuerza (las Tropas Estratégicas de Misiles), formadas por las antiguas Fuerzas Espaciales Militares, las Fuerzas Estratégicas de Cohetes y las Fuerzas de Misiles y Defensa Espacial.

El mariscal Sergeyev centró los objetivos de la reforma de 1997 en favorecer al brazo estratégico de fuerzas de cohetes en el que sirvió durante su carrera. Por lo tanto, se utilizaría la teoría de la "optimización bajo un escudo nuclear" (Parchomenko, 1999, p. 100), lo que implicaría recurrir a la disuasión nuclear en lugar de la preparación para el combate real de las tropas y unidades. Como argumenta Orr (2003),

Sergeyev convenció a Yeltsin de que la reforma militar podría lograrse recurriendo a las armas nucleares para disuadir no solo una guerra mundial sino también una gama de amenazas menores. Se necesitarían fuerzas terrestres [del Ejército] para operaciones de mantenimiento de la paz y conflictos menores, pero de lo contrario se podrían hacer economías significativas. (p. 6)

En consecuencia, una gran parte del presupuesto se asignó para misiles balísticos intercontinentales terrestres (ICBM) SS-27 Topol-M, con el objetivo de reforzar el escudo nuclear de Rusia y de mantener inventarios nucleares mientras que el entrenamiento, material, personal e instalaciones para otras Fuerzas (Ejército, Marina, Fuerza Aérea) recibiría una mínima financiación (Orr, 1998). Además, se tomaron decisiones controvertidas para disminuir los poderes de otros servicios, en particular los del Ejército (el servicio más grande y tal vez más influyente), que sufrirían la disolución de su sede central en 1997.

En 1999, el estallido de la Segunda Guerra Chechena demostraría que las estrategias de Moscú para la modernización militar y la fundamentación de la cultura estratégica eran erróneas. El uso de armas nucleares no fue posible y el Ejército carecía de organización, entrenamiento, material, personal y liderazgo adecuados para manejar la situación de manera eficaz. Los militares tenían poca preparación para el combate y poca capacidad y experiencia en operaciones conjuntas; en consecuencia, la falta de un sistema de comando y control eficiente, así como la ausencia de tecnología e inteligencia, desencadenaron campañas de bombardeo y ataques de tierra que afectaron a sus propias tropas y a la población civil, violaron los derechos humanos y contribuyeron a empeorar la imagen de los militares y a que el entendimiento de la gran estrategia nacional se dificultara (Pain, julio-agosto, 2000; Orr, 2000). La acción del movimiento separatista checheno, clasificado por Moscú como un grupo de simples terroristas y fundamentalistas (Russell, 2005), pero capaz de derribar un número significativo de aviones e infligir varios ataques mortales contra las tropas rusas, reorientó la discusión sobre la preparación de los militares para defender a la patria de las agresiones internas y externas. En consecuencia, se requería una nueva estrategia para renovar el Ejército y detener el número de muertos, estimados en 160.000 combatientes y civiles asesinados en ambas guerras de Chechenia (The New York Times, 2005).

Cuando Vladimir V. Putin se convirtió en presidente de la Federación de Rusia, en mayo del 2000, apareció una nueva esperanza para la fundamentación de la cultura estratégica. Los antecedentes de Putin como Teniente Coronel de la KGB (reemplazada ahora por el FSB), así como una fuerte agenda nacionalista, proporcionarían una sensación de seguridad y compañerismo entre ciudadanos, políticos y militares. Putin entendió que el concepto de movilización, heredado como una preparación continua para una gran guerra convencional, estaba desviando activos valiosos, mientras que las nuevas amenazas y desafíos, como el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, no estaban teniendo una respuesta adecuada. En efecto, ninguna de las amenazas de un mundo globalizado significaría una acumulación previa de tensiones que permitiría convocar, entrenar y movilizar reservistas. Así mismo, la falta de capacidades de despliegue rápido y de alistamiento para el combate (propias del sistema de movilización), no le proporcionarían a Rusia posibilidades de proyección de poder en una región con interés geopolítico, especialmente en el espacio postsoviético. Por ejemplo, la URSS no mostraría una fuerte capacidad de realizar el tipo de operaciones exitosas como los británicos en las Islas Malvinas, o los Estados Unidos en Panamá o Granada (Thornton, 2011), ni la Federación Rusa tendría la capacidad técnica suficiente para hacer frente al hundimiento del submarino Kursk, en el 2000, durante un importante ejercicio naval en el mar de Barents.

El presidente Putin sabía que, independientemente del aumento de presupuesto para las Fuerzas Militares, era necesario fortalecer el pensamiento estratégico a través de una formulación moderna de la política pública en seguridad y defensa, que reuniera a los campos político y militar alrededor de los intereses nacionales y la realidad del sistema internacional. Por lo tanto, decidió nombrar a un antiguo Coronel General del FSB, Sergei B. Ivanov, como ministro de Defensa. El nombramiento de Ivanov, en marzo del 2001, sería visto como una decisión política que significaba una consolidación del poder de Putin para hacer al Ministerio de Defensa ruso uno más parecido a sus homólogos occidentales, donde los ministros de defensa son civiles y las decisiones hacen parte de la gran estrategia nacional (Vendil, 2008; Galeotti, 2013). Ivanov no era ni civil ni, técnicamente hablando, militar; era una figura con un fondo "mezclado", con la experiencia suficiente para llevar a cabo una reforma militar y la implementación de una cultura estratégica. En octubre del 2003, con la publicación de un documento de política pública denominado "Tareas Urgentes para el Desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia", el presidente Putin y el Ministro de Defensa Ivanov lanzaron una nueva reforma militar. Este documento oficializaría el plan de reforma a largo plazo elab-

orado en abril del 2003, destinado a crear una "imagen fundamentalmente nueva de las Fuerzas Armadas" (Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia, 2003, p. 1), al convertir al Ejército ruso en un fuerza capaz de manejar una amplia variedad de misiones, incluidos desafíos de seguridad y defensa, lucha contra el terrorismo, operaciones de mantenimiento de la paz y gestión de crisis.

Esta reforma tenía similitudes con otras del pasado, en especial con respecto a algunos de sus objetivos; por ejemplo, reducción de unidades, mejora de la preparación para el combate y reducción del servicio militar obligatorio a favor de soldados profesionales (Liaropoulos, 2008). Sin embargo, también incorporaría nuevas ideas, como la mejora de la gestión financiera, la supervisión política del gasto, los cambios en el sistema educativo militar y la posibilidad de que las mujeres desempeñasen funciones de combate dentro del Ejército. Además, el Jefe del Estado Mayor estaría bajo la égida del Ministerio de Defensa, las cuestiones operativas se trasladarían para que se convirtieran en responsabilidad de este, y no del Estado Mayor, y se otorgaría la oportunidad a los ciudadanos de la Comunidad de Estados Independientes (CIS) para servir en el Ejército, a cambio de obtener la ciudadanía rusa (Herspring, 2005).

Quizás uno de los componentes más importantes de esta reforma sería la aparición de la llamada "doctrina Ivanov", que redefinió la amenaza planteada por la OTAN y señaló nuevas amenazas y desafíos, como el terrorismo y los conflictos de menor escala (Bouldin, 2004). Igualmente, proyectaría el entendimiento de Rusia en la comunidad internacional como una gran potencia con capacidades de poder de alcance global. El mandato del ministro Ivanov duró casi siete años y finalizó en 2007, cuando fue nombrado viceprimer ministro de la Federación de Rusia. Para algunos autores (Sololev y Khodarenok citados por Vendil, 2008; The Moscow Times, 2011; Jensen, 2011), Ivanov fue expulsado debido a la falta de progreso en la reforma y el fracaso del programa de soldados profesionales. Sin embargo, para otros (Herspring, 2008b; Vendil, 2008; Galeotti, 2013), Ivanov fue promovido porque había completado la tarea para la que había sido designado. Ivanov incrementó el presupuesto de defensa, aumentó los salarios, disminuyó el servicio militar obligatorio de 24 meses a 18 meses, en el 2006, y luego a doce meses, en el 2008 (Kamenev, 2009), y preparó al Ejército para el cambio a un ministro de defensa civil, sin vínculos con las fuerzas armadas.

Su reemplazo sería Anatoly E. Serdyukov, jefe del Servicio Federal de Impuestos de Rusia, un civil sin grandes aspiraciones políticas, pero con "experiencia de lidiar con burocracias y olfato para las prácticas corruptas en las que se involucraron muchos altos funcionarios" (Thornton, 2011, p. 14), y capaz de defender

la reforma de la oposición. Entonces, Serdyukov sería el encargado de iniciar, en el 2008, la más grande reforma de las Fuerzas Militares rusas de los últimos tiempos. Esta reforma, planeada para desarrollarse hasta el año 2020, apuntaría a convertir a las Fuerzas Militares rusas en una fuerza "multimedio" moderna, preparada para afrontar los desafíos globales del siglo xxi. Además, proyectaría una transformación estructural para acercar a las Fuerzas Militares a los estándares internacionales (al reducir la estructura de la fuerza, maximizar su preparación para el combate), reequiparlas con dispositivos modernos, mejorar la doctrina militar y los programas de instrucción y resolver los problemas de salarios y bienestar (Barabanov *et al.*, 2012; Fernández, 2015). Los resultados de esta reforma aún se encontrarían en evolución y, aunque para ciertos académicos (Vendil, 2008, 2009; De Hass, 2011) esta no ha alcanzado los objetivos propuestos, para otros (Trenin, 2016; Persson, 2016), la reforma ha logrado mejorar sustancialmente la capacidad militar rusa, así como la proyección de su cultura estratégica.

4. La gran estrategia de los Estados Unidos

Se ha considerado la administración Truman como la "edad de oro" de la gran estrategia estadounidense, un periodo en el cual se establecerían políticas duraderas para contener el poder soviético y estabilizar el orden mundial. En efecto, a medida que se desarrollaba la Guerra Fría, el presidente Truman y sus asesores comprendieron que la contención representaba un medio deseable entre el apaciguamiento y la guerra, y que contener el poder soviético significaría mantener un equilibrio geopolítico favorable al asegurar y rehabilitar las regiones industriales clave de Europa occidental y el noreste de Asia. La administración norteamericana pondría estas ideas en el centro de su gran estrategia, convirtiéndolas gradualmente en políticas específicas: el Plan Marshall y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (otan), la reconstrucción económica de Japón y Alemania Occidental, el fortalecimiento de la fuerza militar occidental durante la Guerra de Corea, entre otras (Leffler, 1992).

Según Offner (2002), cuando terminó el periodo del gobierno de Truman, en 1953, la gran estrategia implementada había logrado estabilizar al mundo occidental y sentado las bases para la proyección de poder e influencia de los Estados Unidos en el sistema internacional en los años por venir. La contención[14] no sería una estrategia que tomó forma en un solo instante; por el contrario, fue desarrollada,

14 Ver capítulo iv.

refinada y ajustada en medio de un flujo de eventos constantes; aunque los objetivos básicos y las prioridades geográficas de la administración Truman se mantendrían relativamente constantes a partir de 1948, sus tácticas evolucionaron considerablemente a medida que avanzaba el tiempo. Y aunque el equipo de Truman tendría éxito al combinar la flexibilidad táctica con la visión estratégica, la evolución de la estrategia de contención ocasionaría una serie de dilemas para los Estados Unidos, como, por ejemplo, cuál debía ser el nivel apropiado de gasto militar, cuál debía ser el alcance adecuado de los compromisos internacionales de los Estados Unidos, o cuál la relación entre la retórica y la política, entre otros (Leffler, 1992). Al final, la era Truman daría testimonio no solo de las posibilidades de la gran estrategia, sino también de la complejidad y los límites inherentes a ella.

El gran problema estratégico de la Guerra Fría surgiría directamente de las guerras que le precedieron. La Segunda Guerra Mundial transformaría la posición geopolítica de Estados Unidos, que emergería de ese conflicto con la mitad de la capacidad productiva del mundo y una economía aproximadamente cinco veces más grande que la de sus competidores más cercanos. Además, Estados Unidos representaría casi las tres cuartas partes del gasto militar mundial en 1945, con capacidades nucleares, una fuerza aérea con alcance global y una armada que superaba a todos sus pares combinados (Herring, 2008). No obstante, el ataque a Pearl Harbor, en 1941, había demostrado que los enemigos podían cruzar los océanos para atacar a los Estados Unidos en su propio territorio, por otra parte, los avances en el poder aéreo y la tecnología de misiles aumentaron la posibilidad de ataques aún más devastadores en el futuro. Asimismo, toda la experiencia adquirida durante las décadas de los años treinta y los cuarenta parecía demostrar que a los regímenes autoritarios debían enfrentárseles antes de que fuera demasiado tarde, y que la paz y la estabilidad económica mundial estaban intrínsecamente relacionadas.

No sería suficiente, entonces, salvaguardar solamente al hemisferio occidental; con el inicio de la Guerra Fría los Estados Unidos tendrían que definir su seguridad en términos globales. Durante y después de la Segunda Guerra Mundial, las administraciones de Roosevelt y Truman trabajarían para crear un orden económico liberal que pudiera evitar otro traspié que condujese a la depresión económica y la guerra, además, se enfocaron en la creación de las Naciones Unidas, organización que podría usarse para enfrentar a potenciales agresores. Desde un aspecto unilateral, los planificadores militares estadounidenses señalaron la necesidad de un acceso seguro a materias primas y recursos vitales, así como la urgencia de la ampliación de una "frontera estratégica" compuesta por bases militares, desde las cuales las fuerzas estadounidenses pudieran proyectar poder e interceptar enemigos

lejos de su propio territorio (Ikenberry, 2001). Sobre todo, se tenía consciencia de la necesidad de evitar que cualquier país hostil a los Estados Unidos dominase el *heartland* teorizado por Mackinder, esa vasta área euroasiática que contenía inmensas capacidades económicas e industriales.

Esta sería una concepción expansiva de los intereses estadounidenses de la posguerra, sin embargo, la Segunda Guerra Mundial ocasionó una serie de dificultades que ponían en peligro esta visión. En efecto, dicha guerra dejó en Europa y Asia amplias áreas devastadas en lo militar, lo económico y lo político, esto fracturó el equilibrio internacional del poder y elevó el grado de agitación y revolución en diversos Estados, como eventualmente sucedería en China. Igualmente, la Segunda Guerra Mundial llevó a los británicos y franceses al límite de la bancarrota, lo que los incapacitó para desempeñar su papel tradicional como estabilizadores globales, socavó el orden colonial en las regiones en desarrollo y provocó oleadas de nacionalismo y radicalismo en Asia, África y Medio Oriente.

En consecuencia, la gran estrategia estadounidense a partir de 1947 sería moldeada mediante una combinación acertada de planificación e improvisación. Con las crisis que se avecinaban en casi todas partes, las prioridades y la planificación serían esenciales, para ello Truman nombraría al General Marshall como su nuevo Secretario de Estado, a quien otorgó una amplia libertad en la conducción de la política exterior. Marshall conformó rápidamente el denominado Personal de Planificación de Políticas (PPS), encargado de desarrollar programas a largo plazo para el logro de los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos. Nombró a George F. Kennan (1967) como su director, quien consideraba que para que la diplomacia de los Estados Unidos tuviese éxito, en Washington se necesitaría "un patrón de gran estrategia no menos concreta y consistente que la que rige nuestras acciones durante la guerra" (p. 327). El mismo imperativo se sentía en todo el poder ejecutivo; para abril de 1947 los Jefes de Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos realizarían un estudio importante para determinar las prioridades en la asignación de asistencia militar y recursos en general (Paterson, 1992), y con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional, se crearía la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Consejo de Seguridad Nacional, así como a el Establecimiento Militar Nacional unificado (que más tarde sería el Departamento de Defensa).

Si a la administración Truman se le atribuye la construcción del orden mundial durante el periodo de la Guerra Fría, Richard Nixon y Henry Kissinger tendrían la desgracia de gobernar un orden mundial en proceso de deconstrucción. En efecto, la estrategia de contención estaría en crisis hacia finales de los años sesenta; la guerra de Vietnam había expuesto los límites del poder de Estados Unidos y

la profundidad de sus divisiones sociopolíticas en el ámbito doméstico, mientras que el sistema internacional en su conjunto se estaba alejando de la atmósfera de posguerra de la hegemonía estadounidense (Rodman, 1994). Por lo tanto, Estados Unidos necesitaría políticas verdaderamente innovadoras que permitieran preservar la estabilidad mundial en una era de relativo declive norteamericano.

Kissinger creía que los grandes líderes no solo tenían que reaccionar a los desafíos que enfrentaban, sino que debían superar estos juicios e imponer su propio propósito a los acontecimientos; esta sería la esencia de la gran estrategia durante las administraciones de Nixon y Ford: no solo hacer coincidir los medios con los fines, sino librar una lucha más profunda para "dar forma a las corrientes de nuestro tiempo a la luz de nuestros valores" (Kissinger, 1961, p. 8). Durante su tiempo en el poder,[15] Nixon y Kissinger siguieron una muy ambiciosa gran estrategia que pretendía aumentar la flexibilidad estratégica de los Estados Unidos para el mantenimiento de la hegemonía global, al disminuir las cargas económicas, políticas y militares que implicaba el esfuerzo de contención hacia la Unión Soviética; creían que esta gran estrategia podría permitirle a los Estados Unidos superar su crisis de relativo declive y dar forma a los contornos de un orden mundial más estable. Para ello se impulsó la apertura a China, la conclusión del Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos y otras negociaciones con Moscú, el manejo de la Guerra de Yom Kippur, e incluso la devolución de la responsabilidad de la seguridad a los aliados locales en el Tercer Mundo, entre otras iniciativas. Sin embargo, según Garthoff (1994), el virtuosismo geopolítico al que aspiraba la administración Nixon no pudo traducir los primeros triunfos de la política de "détente" (distensión) y la diplomacia triangular en una estructura duradera de estabilidad en el periodo de Guerra Fría; tampoco lograría liberar a Estados Unidos de la guerra de Vietnam, ni facultarlo a enfrentar las diversas crisis del Tercer Mundo, o temas emergentes como los derechos humanos y las crisis del petróleo (Kissinger, 2003). En consecuencia, hacia mediados de la década de los setenta, la gran estrategia de Nixon-Kissinger comenzaría a entrar en crisis.

Uno de los principales críticos de las estrategias implementadas por Nixon y Kissinger sería el exgobernador de California Ronald Reagan, quien emergería como una figura central del Partido Republicano luego de la renuncia de Nixon en 1974. Durante las primarias republicanas de 1976, Reagan había atacado la política de distensión como una abdicación de la herencia moral de Estados Unidos

15 Nixon como presidente, desde 1969 hasta 1974, y Kissinger como Asesor de Seguridad Nacional, de 1969 a 1975, y Secretario de Estado, de 1973 a 1977, en las administraciones Nixon y Ford.

y un enfoque peligrosamente ingenuo de la Guerra Fría, de hecho mantuvo dicha postura incluso después de que Jimmy Carter asumiera la presidencia de los Estados Unidos, en 1977. Reagan advirtió que Estados Unidos se estaba quedando rezagado en la carrera de armamentos estratégica contra los soviéticos y que estos estaban explotando la política de distensión para obtener ventaja en el Tercer Mundo (Matlock, 2004). Asimismo, argumentaría que Estados Unidos podría revertir estas tendencias y recuperar la ventaja geopolítica sobre Moscú, pero solo si desarrollaba una estrategia diplomática de largo alcance para enfrentar a la Unión Soviética.

En términos generales, la gran estrategia de la administración Reagan se basaría en la idea de que la Unión Soviética era mucho más débil de lo que parecía a fines de los años setenta, y que Estados Unidos podía aprovechar esa debilidad para ejercer presión en los ámbitos militar, económico, político e ideológico (Velasco, 2010). Entonces, el objetivo principal de las iniciativas no sería forzar el colapso de la Unión Soviética, sino proporcionar una influencia diplomática que podría usarse para moderar el comportamiento soviético y reducir las tensiones de la Guerra Fría en términos favorables para los Estados Unidos; es decir, la gran estrategia de Reagan estaría destinada a capitalizar las ventajas competitivas de Estados Unidos con respecto a Moscú para revertir la marea de la Guerra Fría.

En este orden de ideas, los elementos clave de esta gran estrategia se agruparían en dos importantes directivas de decisión emitidas en 1982 y 1983. La primera, la NSDD-32, describía el "desarrollo e integración de un conjunto de estrategias incluidos los componentes diplomáticos, informativos, económicos, políticos y militares" (The White House, 1982, box 1), y argumentaba que los objetivos estadounidenses debían ser: 1) fortalecer la influencia de los Estados Unidos en todo el mundo; 2) contener y revertir la expansión del control soviético y la presencia militar en todo el mundo; 3) desalentar el aventurismo soviético y debilitar el sistema de alianza soviético al obligar a la Unión Soviética a soportar la mayor parte de sus deficiencias económicas; y 4) fomentar las tendencias nacionalizadoras y liberalizadoras a largo plazo dentro de la Unión Soviética y los países aliados. Las mismas ideas serían refinadas y reafirmadas por la NSDD-75, en la que se exponía explícitamente los objetivos y etapas esenciales de la política de Reagan (The White House, 1983).

De acuerdo con Matlock (2004), al asumir la presidencia en 1981, Reagan presidiría una mejora verdaderamente asombrosa en las fortunas geopolíticas de Estados Unidos, en un momento histórico en el que parecía que la Guerra Fría la estaban ganando los soviéticos y en el que Estados Unidos y sus aliados estaban a la defensiva. Ocho años después de asumir las riendas del Estado norteameri-

cano, serían los soviéticos quienes se estarían retirando en prácticamente todos los frentes, lo que llevaría a Ronald Reagan y Mikhail Gorbachev a proclamar el fin de la Guerra Fría. Por ende, los documentos de la Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense durante la era Reagan demostrarían que hubo una nueva gran estrategia, basada una visión integral a largo plazo de la política de los Estados Unidos hacia Moscú, en la cual la gran estrategia estaría cimentada en el uso de todas las capacidades del poder nacional estadounidense.

El colapso de la Unión Soviética consolidaría a los Estados Unidos como la única gran potencia y eliminaría la amenaza de seguridad dominante que había concentrado la atención en la política exterior norteamericana durante décadas. No obstante, los funcionarios estadounidenses enfrentarían durante la década de los noventa diversos problemas, que iban desde catástrofes humanitarias y conflictos étnicos, hasta crisis regionales y la proliferación nuclear de Estados como Irán o Corea del Norte. Sin embargo, ninguno de estos desafíos sería tan apremiante como el de la Unión Soviética, pues la rápida expansión de la democracia y la economía del libre mercado crearían la sensación de que el mundo se estaba rehaciendo bajo una visión estadounidense. Como resultado, el sistema internacional adoptaría momentáneamente una naturaleza unipolar, precisamente porque Estados Unidos parecía tan poderoso, que se presentaría una ambivalencia que se hizo evidente en la política exterior estadounidense durante la administración Clinton.

Según Halberstam (2002), Bill Clinton consideró que valía la pena preservar y mejorar la posición dominante de Estados Unidos, razón por la cual terminaría promoviendo varias iniciativas como la expansión de la OTAN y la promoción de la democracia y el libre mercado. Sin embargo, ante la ausencia de cualquier desafío importante a la seguridad nacional de los Estados Unidos (Álvarez *et al.*, 2017a), ya los estadounidenses no estaban ansiosos por gastar muchos recursos económicos y humanos en la defensa de sus intereses en el extranjero; la promoción de la democracia se intentaría principalmente a través de medios diplomáticos y económicos, y después de una desventura operacional en Somalia, la administración Clinton se apoyaría en el uso de misiles de crucero y el poder aéreo cuando se requería el uso de la fuerza militar. Por lo tanto, la administración Clinton adoptaría una actitud ambivalente hacia la idea de la gran estrategia, ya que bajo la perspectiva de Clinton la gran estrategia podría causar más problemas de los que eventualmente podría llegar a resolver (Suri, 2009). De acuerdo con Brands (2008), tales perplejidades molestarían a la comunidad estadounidense en los estudios estratégicos, que a menudo alegaba que la política exterior estadounidense carecía de dirección alguna.

No sería entonces sino hasta el ataque del 11 de septiembre de 2001 que los Estados Unidos se verían forzados, nuevamente, a diseñar una gran estrategia que se adaptara a los nuevos tiempos. Los ataques al World Trade Center y al Pentágono, llevados a cabo por parte de Al Qaeda, demostrarían que la mera existencia del poder militar estadounidense no garantizaría completamente la seguridad estadounidense, ya que, por el costo de unos 500.000 dólares, 19 hombres armados con bisturís habían tomado casi 3000 vidas y expuesto a Estados Unidos a un grado de destrucción que no se había visto en generaciones, lo que demostraba que actores comparativamente débiles podrían perpetrar niveles catastróficos de violencia. Tras los ataques y con el inicio de las Guerras de Quinta Generación (Álvarez *et al*., 2017b), la administración de Bush (hijo) lanzó una campaña militar contra Al Qaeda y los talibanes, además, simultáneamente, declaró una "guerra contra el terrorismo" y diseñó una gran estrategia para ese conflicto. En cuestión de meses Bush anunciaría su intención de preservar la hegemonía militar estadounidense mediante el ataque preventivo y de manera unilateral, no solo contra las amenazas existentes, sino también contra aquellos Estados "deshonestos" que buscaban obtener armas de destrucción masiva.

De acuerdo con esos principios, autorizaría la invasión de Afganistán y de Irak (un país que no tenía nada que ver con los sucesos del 11 de septiembre), así como la promoción de la democracia en Medio Oriente, no a través de instrumentos de poder suave como los que se habían utilizado durante la era Clinton, sino mediante el uso de los recursos de poder duro de los Estados Unidos. En consecuencia, y en el espacio de dieciocho meses, los Estados Unidos se habían embarcado en un curso de acción que era impresionante no solo por su alcance, sino también por los recursos requeridos. Pero a pesar de ciertos resultados operacionales favorables en Medio Oriente, la gran estrategia de Bush terminó siendo contraproducente al momento de lidiar con Estados como Irán y Corea del Norte, ya que al incluir estos regímenes en el "eje del mal" y negarse a sostener negociaciones directas en espera de su derrocamiento, quedó demostrado que Estados Unidos prefería el uso de la fuerza (al derrocar al gobierno de Saddam) y se envió la señal inequívoca de que solo las armas nucleares podrían garantizar la seguridad iraní o norcoreana (Halberstam, 2002).

Sin embargo, al dedicar recursos militares de los Estados Unidos a lo que resultaría ser una guerra costosa y agotadora, la administración también perdió la fuerza y la credibilidad coercitiva que eran esenciales para que una política de confrontación tuviera alguna posibilidad de éxito (Feith, 2008); en otras palabras, la política de Bush terminaría privando a los Estados Unidos tanto de la "zanahoria"

como del "garrote". La gran estrategia de Bush también tendría consecuencias desafortunadas con respecto al desafío de proteger la primacía de los Estados Unidos, ya que si bien la guerra de Irak no causó el crecimiento del poder chino, ni impidió que la administración Bush estableciera relaciones generalmente productivas con Pekín en una amplia gama de temas, tampoco evitaría el ascenso de potenciales competidores de los Estados Unidos por la hegemonía global.

Según Brands (2008), funcionarios clave del Pentágono argumentarían que Estados Unidos necesitaba comenzar a cambiar de enfoque hacia la región asiática para enfrentar la perspectiva de una China emergente, pero Estados Unidos estaba envuelto en una guerra de desgaste en el Medio Oriente. Efectivamente, el equilibrio militar en el Asia estaba cambiando durante el mandato de Bush; por ejemplo, el gasto militar chino aumentaría en un 189% durante la primera década del siglo XXI (Friedberg, 2011), permitiéndole al Gobierno chino desarrollar sus capacidades de acceso/negación del área, tales como misiles balísticos, capacidades antisatélite, cazas aéreos y submarinos nucleares, que permitirían mantener a raya a las fuerzas de los Estados Unidos en un posible conflicto por Taiwán u otras contingencias regionales. Además, y en línea con estas adquisiciones, el Estado chino también desarrollaba conceptos estratégicos destinados a explotar las vulnerabilidades del vacío de una gran estrategia estadounidense que proyectase las capacidades de poder de los Estados Unidos en el este de Asia, lo que, de hecho, podría ser el principal dilema estratégico en el que se encuentra en la actualidad la administración Trump.

4.1 Intereses e imperativos geoestratégicos de los Estados Unidos en el siglo XXI

A finales del 2017 Estados Unidos publicaría una nueva ESN que sostendría que, en un mundo hipercompetitivo, Estados Unidos debería estar preparado para competir en las mejores condiciones, comenzando por su escenario interno. Por lo tanto, la ESN del 2017 contemplaría cuatro intereses nacionales objetivos de los Estados Unidos: 1) proteger el territorio, la soberanía y el "estilo de vida estadounidense"; 2) promover la prosperidad del Estado; 3) preservar la paz a través de la fuerza; y 4) promover la influencia de los Estados Unidos en el mundo. Asimismo, dichos intereses nacionales objetivos guardarían una relación con los siguientes imperativos geopolíticos norteamericanos: 1) dominar el núcleo vital norteamericano (Gran Cuenca del Mississippi); 2) eliminar todas las amenazas terrestres al núcleo vital; 3) controlar las aproximaciones marítimas a los Estados Unidos; 4) controlar los océanos del mundo; y 5) evitar el ascenso de potenciales competidores hegemónicos.

Con base en el primer interés nacional objetivo contemplado en la ESN del 2017, el de la protección del territorio, la soberanía y el "estilo de vida estadounidense" (que contemplarían los imperativos geopolíticos 1, 2 y 3), la administración Trump consideraría que es fundamentalmente importante el control de las fronteras y de la inmigración de personas a suelo estadounidense, ya que, en su criterio, los flujos ilegales de seres humanos no solo atentarían contra la seguridad económica del país, sino que además serían la principal fuente de criminalidad en los Estados Unidos, como en el caso de las organizaciones delincuenciales mexicanas que operan en suelo norteamericano (figura 8). Asimismo, la ESN del 2017 consideraría importante proteger las infraestructuras críticas y evitar que actores estatales y no estatales foráneos utilicen el ciberespacio para emprender campañas que pongan en riesgo la seguridad nacional de los Estados Unidos.

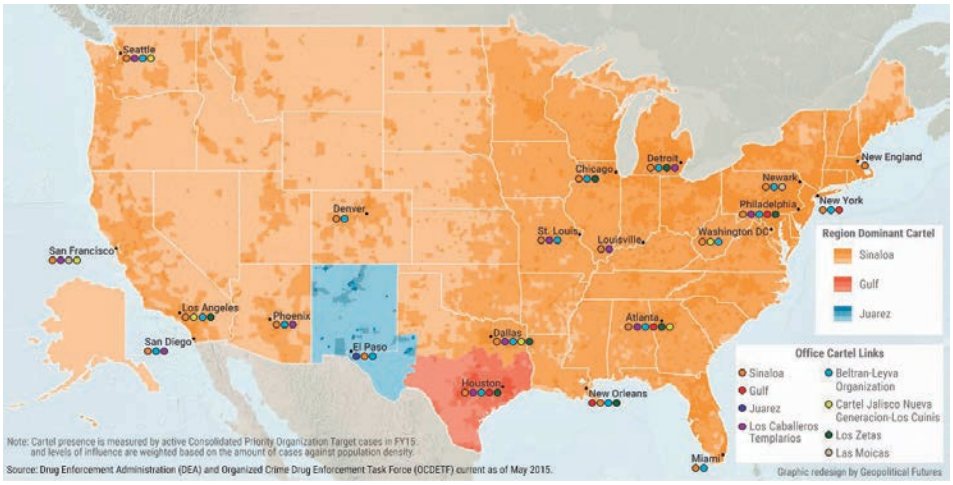


Figura 8. Crimen organizado transnacional mexicano en los Estados Unidos.
Fuente: Geopolitical Futures (2018).

El segundo interés nacional objetivo (que guardarían relación con los imperativos geopolíticos 4 y 5), basado en la promoción de la prosperidad del Estado, es un interés nacional ligado a la seguridad económica de los Estados Unidos que buscaría hacerla más competitiva en los mercados internacionales. Por ende, su insistencia en ser firme con China y en renegociar muchos de los acuerdos comerciales bilaterales de los Estados Unidos, reflejaría su deseo de aumentar la competitividad de los Estados Unidos. Las dificultades en la balanza comercial entre los Estados Unidos y China no radicarían tan solo en la aritmética de los aranceles y el comercio, sino en la naturaleza misma de la relación comercial. Si bien el superávit

comercial de China (375 mil millones de dólares) es ciertamente un problema, no sería el principal, ya que en muchos sentidos reflejaría el poder de los consumidores estadounidenses y la sofisticación de la economía norteamericana. La raíz de la discordia radicaría en que Estados Unidos no tendría las mismas condiciones de igualdad para ofertar sus bienes y servicios de alta gama en el mercado de consumo de mayor crecimiento del mundo. Por lo tanto, si bien la actual guerra comercial entre ambos Estados ha afectado a ciertos sectores de los Estados Unidos, y seguramente habrá costos a largo plazo para la economía norteamericana al perder acceso al gigantesco mercado chino, la economía de los Estados Unidos estaría actualmente en la cima del ciclo económico, lo que le permitiría avanzar en sus demás intereses nacionales objetivos,

La administración Trump consideraría que el orden mundial solo es posible mediante las demostraciones de fuerza (económicas, militares y diplomáticas) y el fortalecimiento de las capacidades militares norteamericanas; en ese sentido, y junto a las sospechas que rodean las ambiciones geopolíticas chinas y rusas, cualquier acción por parte de Washington que debilite a ambos Estados (así sea comercialmente) valdría la pena llevarse a cabo.[16] Por lo tanto, el principal objetivo de la gran estrategia estadounidense en el presente sería el de contener el surgimiento de China y Rusia, lo que implica para Estados Unidos el uso de todos los instrumentos de su poder nacional para competir con estos rivales estratégicos. Con el retorno de la competencia geopolítica, Estados Unidos tendría la convicción de que solo prevalecerá sobre China y Rusia con sólidos fundamentos internos; para lograrlo, Estados Unidos buscaría asegurar la prosperidad económica, recuperar su liderazgo tecnológico, defender su propiedad intelectual y llevar la propia competencia geopolítica al espacio exterior y al ciberespacio. Al final, la nueva estrategia es una amalgama de la cultura estratégica tradicional de seguridad nacional de los Estados Unidos, en la que la lucha contra el terrorismo y el compromiso con sus aliados ya no sería la máxima prioridad en seguridad y defensa.

16 Todo esto sugeriría que los Estados Unidos y China estarían comenzando a reconfigurar sus respectivas economías; los Estados Unidos estarían dejando de ayudar indirectamente a China y crearían incentivos para que las empresas multinacionales redireccionen las cadenas de suministro de China hacia los Estados Unidos, y China estaría reduciendo su dependencia en el mercado y la tecnología norteamericana. De tal modo que con suficientes socios fuera de los Estados Unidos, y con suficiente dinero para enfrentar el desafío, puede que China realmente tenga éxito en el futuro próximo.

5. Conclusiones

Desde sus orígenes, China y Rusia entraron en el escenario mundial como Estados que buscaban conseguir el respeto internacional e influir en el sistema internacional. Esa conversión, que impuso en la política exterior de ambos países una visión pragmática de las relaciones internacionales, no solo se ha mantenido con el tiempo, sino que además se ha sofisticado y profundizado hasta el día de hoy. Tanto China como Rusia emplearían la globalización para alcanzar metas geopolíticas y harían uso de los instrumentos clásicos de la geopolítica para mejorar sus capacidades de influencia en el proceso de globalización, haciendo uso de sus pesos geopolíticos, económicos y militares para abrir mercados y acumular recursos energéticos, de bienes y servicios, tecnológicos y de capital. Tanto así, que la obsesión por garantizar y defender el interés y la seguridad nacional podría identificarse en abundancia en los comportamientos recientes de la política exterior de ambos Estados, en sus respectivas esferas de influencia. Esta mentalidad en relaciones internacionales parecería corroborar algunas tendencias geopolíticas recientes en Europa Oriental y el Sudeste Asiático, al tiempo que desafía sutilmente la presencia y la influencia de Estados Unidos en otras partes del globo, como América Latina.

No obstante, Estados Unidos ha podido convivir con la contradicción que supondría ser, al mismo tiempo, una potencia conservadora y revolucionaria. La gran estrategia sería un proceso esencialmente optimista, ya que se basaría en la idea de que los Estados podrían llegar a combinar visión y racionalidad con el poder; sostiene que el pensamiento y la cultura estratégica en seguridad y defensa de una sociedad podrían salvar el orden del caos, e imponer su propio significado a los eventos. Por ende, la gran estrategia debería comenzar con la planificación sistemática, el establecimiento de objetivos y prioridades, y el esbozo de un curso de acción realista para alcanzar esos objetivos. Sin embargo, independientemente de qué tan bien se realice esta planificación inicial, la progresión posterior de los eventos inevitablemente requerirá que se revise la hoja de ruta, se reconsideren las suposiciones y se planeen nuevas rutas para alcanzar los intereses nacionales y los imperativos geopolíticos.

Si bien las incertidumbres e imprevistos no son bien recibidos, son inevitables en el sistema internacional; por más que los altos funcionarios del Estado se enfrentan constantemente a escenarios que no esperaban, e incluso preparen los planes de contingencia más meticulosos, no pueden anticiparse a todo lo que podría salir mal. En consecuencia, los líderes necesitarían un conjunto básico de principios y objetivos, pero también evitar casarse estrechamente con un solo curso

de acción, ya que la prueba real de una gran estrategia, a menudo, radicaría en la eficacia con la que sus autores pueden adaptarse cuando las cosas no proceden de acuerdo con el diseño previsto. Por ende, la gran estrategia no debería ser vista como algo fijo o finito, sino como un proceso continuo e iterativo, que implica enfrentar sorpresas y corregir el rumbo cuando sea necesario, mientras se mantiene presente y en todo momento el objetivo final. Tal parecería ser el caso de Estados Unidos en el presente, a pesar de lo que digan algunos contradictores de la administración Trump.

Referencias

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 en Colombia* (pp. 29-83). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.

Álvarez, C., Santafe, G. y Urbano, O. (2017b). 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.

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

Barabanov, M., Makienko, M. y Pukhov, R. (2012). Military Reform: Toward the New Look of the Russian Army. Moscow: Valdai Discussion Club. Recuperado de http://valdaiclub.com/publication/46540.html

Barylski, R. (1998). *The Soldier in Russian Politics 1988-1996*. Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers.

Bergsten, F., Freeman, C., Lardy, N. y Mitchell, D. (2008). *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Blank, S. (ed.) (2011a). *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine.* Recuperado de http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1050

Bouldin, M. (2004). The Ivanov Doctrine and Military Reform: Reasserting Stability in Russia. *The Journal of Slavic Military Studies*, *17*(4), pp. 619-641.

Brands, H. (2008). *From Berlin to Baghdad: America's Search for Purpose in the Post-Cold War World*. Lexington: University Press of Kentucky.

Brown, A. (1996). *The Gorbachev Factor*. Oxford: Oxford University Press.

CICR (2005). *National Economic Security*. Beijing: Current Affairs Publishing House.

Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia (2009). *Russian Federation National Security Strategy through 2020*. Recuperado de http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=154915

De Hass, M. (2011). Russia's Military Reforms. Victory after Twenty Years of Failure? Clingendael Papers. Netherlands Institute of International Relations. Recuperado de http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111129_clingendaelpaper_mdehaas.pdf

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

Feith, D. (2008). *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: Harper Collins.

Fernández-Osorio, A. (2015). Operaciones militares de espectro total: ¿fundamento de la Reforma Militar Rusa de 2008? *Revista Científica General José María Córdova*, *13*(15), 63-86. doi.org/10.21830/19006586.11

Friedberg, A. (2011). *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: W. W. Norton.

Galeotti, M. (ed.) (2013). *The Politics of Security in Modern Russia*. Farrnham: Ashgate Publishing, Ltd.

Garthoff, R. (1994). *Détente and Confrontation: Soviet-American Relations from Nixon to Reagan*. Washington: Brookings Institution Press.

Gill, B. (2007). *Rising Star: China's New Security Dilpomacy*. Washington: Brookings Institution Press.

Goldstein, A. (2005). *Rising to Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford: Stanford University Press.

Guo, S. (2013). *Chinese Politics and Government: Power, ideology, and Organization*. New York: Routledge.

Halberstam, D. (2002). *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. New York: Simon y Schuster.

Herring, G. (2008). *From Colony to Superpower: U. S. Foreign Relations since 1776*. New York: Oxford University Press.

Herspring, D. (2005). Vladimir Putin and Military Reform in Russia. *European Security, 14*(1), pp. 137-155.

Herspring, D. (2006). Undermining Combat Readiness in the Russian Military, 1992-2005. *Armed Forces y Society, 32*(4), pp. 513–531.

Herspring, D. (2008a). Russian Military Reform and Anatoly Serdyukov. Recuperado de http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives08fall/herspring.html

Herspring, D. (2008b). Russian Military Reform and Anatoly Serdyukov. *Problems of Post-Communism, 55*(6), pp. 20–32.

Ikenberry, G. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Jensen, D. (2011). Sergei Ivanov Returns to Center Stage. *Institute of Modern Russia.* Recuperado de http://imrussia.org/politics/427-sergei-ivanov-returns-to-center-stage

Kamenev, M. (2009). How to Dodge the Draft in Russia. *Time*. Recuperado de http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1888238,00.html

Karavayev, A. (2012). Baku, Vilnius, Tbilisi. *Vestink Kavkaza*. Recuperado de http://vestnikkavkaza.net/analysis/politics/22339.html

Kennan, G. (1967). *Memoirs 1925-1950*. Boston: Little, Brown.

Kissinger, H. (1961). *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*. New York: Harper y Brothers.

Kissinger, H. (2003). *Crisis: The Anatomy of Two Major Foreign Policy Crises*. New York: Simon y Schuster.

Kong, B. (2010). *China's International Petroleum Policy*. Santa Barbara: Praeger Security International.

Leffler, M. (1992). *Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press.

Liaropoulos, A. (2008). The Russian Defense reform and its limitations. *Caucasian Review of International Affairs, 2*(1), pp. 42-49.

Li, C. (2010). China's Communist Party State: The Structure and Dynamics of Power. En W. Joseph (ed.), *Politics in China: An Introduction* (pp. 165-192). Oxford: Oxford University Press.

Lobell, S., Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2008). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press.

Matlock, J. (2004). *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*. New York: Random House.

Medeiros, E. (2007). China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification. *Joint Forces Quarterly,* (47), pp. 34-41.

Makarychev, A. y Sergunin, A. (2013). Russian military reform: institutional, political and security implications. *Defense y Security Analysis, 29*(4), pp. 356–364.

Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia (2003). Urgent Tasks for the Development of the Armed Forces of the Russian Federation. Recuperado de http://red-stars.org/doctrine.pdf

Nichol, J. (2011). Russian Military Reform and Defense Policy. CRS Report for Congress. *Congressional Research Service*. Recuperado de http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42006.pdf

Offner, A. (2002). *Another Such Victory: President Truman and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press.

Orr, M. (2000). Better or Just not so Bad? An Evaluation of Russian Combat Effectiveness in the Second Chechen War. Recuperado de https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAB&url=http%3A%2F%2Fda.mod.uk%2FCSRC%2Fdocuments%2FRussian%2FD67&ei=3_k6U6uMJvHV4QS1lYDYAw&usg=AFQjCNE3JAwAte0_6fFrJoiDoRp8l83xoA

Orr, M. (2003). The Russian Ground Forces y Reform 1992-2002. Recuperado de https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAB&url=http%3A%2F%2Fda.mod.uk%2FCSRC%2Fdocuments%2FRussian%2FD67&ei=3_k6U6uMJvHV4QS1lYDYAw&usg=AFQjCNE3JAwAte0_6fFrJoiDoRp8l83xoA

Pain, E. (julio-agosto, 2000). The Second Chechen War: The Information Component. *Military Review*. Recuperado de http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/secchech/secchech.htm

Parchomenko, W. (1999). The State of Russia's Armed Forces and Military Reform. *Parameters,* (Winter 1999-2000), pp. 98-110.

Paterson, T. (1992). *On Every Front: The Making and Unmaking of the Cold War*. New York: W. W. Norton.

Persson, G. (2016). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective*. New York: Taylor y Francis US.

Posen, B. (1986). *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca: Cornell University Press.

Rodman, P. (1994). *More Precious Than Peace: The Cold War and the Struggle for the Third World*. New York: Scribner

Russell, J. (2005). Terrorists, Bandits, Spooks and Thieves: Russian Demonisation of the Chechens before and since 9/11. *Third World Quarterly, 26*(1), pp. 101–116.

Serrano Álvarez, J. M. (2018). El paradigma de la guerra en el siglo XX. Revista Científica General José María Córdova, 16(23), 23-42. https://doi.org/10.21830/19006586.305

Suri, J. (2009). American Grand Strategy from the Cold War's End to 9/11. *Orbis, 53*(4), pp. 611-627.

Swaine, M. (2000). Does China have a Grand Strategy. *Current History, 99*(638), pp. 254-279.

The Moscow Times (2011). Sergei Ivanov. *The Moscow Times*. Recuperado de http://www.themoscow-times.com/people/article/sergei-ivanov/433915.html

The New York Times, 2005. Chechen official puts death toll for 2 wars at up to 160,000. *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2005/08/15/world/europe/15iht-chech.html?_r=0

The White House (1982). U. S. National Security Strategy: NSDD-32. Washington: Government of the United States of America.

The White House (1983). U. S. Relations with the USSR: NSDD 75. Washington: Government of the United States of America.

Thornton, R. (2011). Military modernization and the Russian ground forces. *Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College*. Recuperado de http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1071

Trenin, D. (2016). The Revival of the Russian Military: How Moscow Reloaded. *Foreign Affairs, 95*(3), pp. 23-29.

Velasco, J. (2010). *Neoconservatives in U. S. Foreign Policy under Ronald Reagan and George W. Bush*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Vendil, C. (2008). Russian Military Reform: A Failed Exercise in Defence Decision Making. New York, NY: Taylor y Francis US.

Vendil, C. (2009). *Russian Military Reform: A Failed Exercise in Defence Decision Making*. New York: Taylor y Francis US.

Weitz, R. (2010). *Global Security Watch Russia: A Reference Handbook*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO.

Yizhou, W. (2007). *China's National Interests*. Beijing: New World Press.

Zhengyi, W. (2004). Conceptualizing Economic Security and Governance: China Confronts Globalization. *The Pacific Review, 17*(4), pp. 523-545.

Autores

EDITORES

Carlos Enrique Álvarez Calderón

Politólogo con Maestrías en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y Coaching Ontológico Empresarial en la Universidad San Sebastián de Santiago de Chile (Chile). Becario Center for Hemispheric Defense Studies "William Perry" en Washington. Profesor Investigador de la Escuela Superior de Guerra, 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

Pedro Aníbal Buitrago Rincón

Abogado de la Universidad Santo Tomas, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, Investigador de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", fue coordinador de Programas Complementarios de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de esa misma institución y actualmente se desempeña como Articulador de la Estrategia Territorios de alta complejidad en la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Jorge Maldonado Penagos

Profesional en ciencias navales, diplomado en Seguridad Multidimensional, diplomado oceanopolítica y Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "Rafael Reyes Prieto". Especialista en política y estrategia naval. Especialista en seguridad y defensa nacionales. Especialista en comando y estado mayor naval (r.d). Es piloto instructor de helicópteros y actualmente se desempeña como jefe de estado mayor de la fuerza de tarea contra el narcotráfico no 72 "Poseidón".

Juan Urbina Soto

Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Juan Carlos Salcedo Castro

Oficial de Caballería y Especialista en Administración de Recursos Militares. Comandante del Comando de Apoyo de Operaciones Urbanas, Director del Proyecto Escudo, encargado de la transformación de la doctrina de operaciones urbanas del ejército y de las unidades de la Policía Militar, agrupaciones de Fuerzas Especiales Urbanas y Gaula. Subdirector de Educación del Ejército. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Actualmente es el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza de Despliegue Rápido No.3.

Harold Oswaldo Casas Guerrero

Oficial Naval e Ingeniero de Sistemas, especialista en Ciberseguridad y Seguridad de la información. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Coordinador de la Dirección General Marítima DIMAR. Actualmente representa a la empresa española Oesia/Tecnobit para Latinoamérica.

Manuel Guillermo Bautista Ramírez

Oficial del Infantería y especialista en Seguridad. Encargado de la protección de personas, seguridad de las instalaciones e infraestructura petrolera. Actualmente se desempeña como administrador de contratos de seguridad física a nivel nacional en Ecopetrol.

Gustavo Andrés Cañas Peña

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, Becario Center for Hemispheric Defense Studies "William Perry" en Washington. Coordinador Académico y Administrativo de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.

Eduardo Alberto Benítez Gaitán

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia con diplomados en seguridad multidimensional de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" y en Liderazgo político y social de la Universidad Sergio Arboleda. Se ha desempeñado como Secretario de Gobierno y Desarrollo Social del municipio de Nuevo Colón (Boyacá) y como Asesor de Pensamiento Prospectivo del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia Militar de las Fuerzas Militares de Colombia.

María Liliana Granada Corrales

Magíster 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"

Stefany García Sintura

Internacionalista, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Lisa Gabrielle Muñoz

Politóloga del Instituto de Ciencias Políticas de Bordeaux (Francia), Internacionalista de la Universidad del Rosario, magíster en Economía Social y Cooperación (Bordeaux, Francia); Actualmente, se desempeña como gestora académica del programa Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Fabián Cristancho Rodríguez

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Es Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Tiene conocimientos en Geopolítica, Política Internacional, Política Exterior Colombiana. Se desempeñó como docente Universitario en programas de Ciencia Política, Finanzas y Negocios Internacionales.

William Medina Díaz

Oficial del Ejército Nacional de Colombia, profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova" y magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Andrés Felipe Cardona Orozco

Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Asesor en asuntos internacionales de la Jefatura de Inteligencia y C/I Comando General FFMM y docente de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Sandra Milena Celeita Roa

Profesional en comunicación social con énfasis en comunicación en conflicto, magíster en Seguridad y Defensa Nacional, actualmente se encuentra laborando en el departamento de acción integral y desarrollo como asesora en los procesos de actividades de sensibilización, cooperación civil y militar y del programa Fe en

Colombia, con amplia experiencia en trabajo comunitario, relacionamiento institucional y elaboración de proyectos de rápida ejecución.

Mónica Johanna Pisciotti Ramírez

Capitán del Ejército Nacional de Colombia. Especialista en Derecho Sancionatorio de la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Candidata Magister en Defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ante Organismos, Tribunales y Cortes Internacionales de la Universidad Santo Tomás de Aquino. Actualmente se desempeña como Jefe de la oficina de asuntos disciplinarios y administrativos del Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares.

Luis Eduardo González Florián

Profesional en Ciencias Militares, especialista en Gerencia Logística, Se desempeñó como profesos militar. Asimismo hizo parte del Curso de DIH san Remo, Italia y Curso de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Es magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Actualmente labora en la Dirección de Planeamiento Estratégico.

Andrés Alberto Aponte Agüero

Profesional en Ciencias Navales, especialista en Política y Estrategia Marítima, Oceanógrafo Físico. Magíster en seguridad y defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Actualmente se desempeña como Jefe de planeación dirección de incorporación naval.

Álvaro Amórtegui Gallego

Teniente Coronel, especialista en Infantería. Especialidad como Administrador logístico. Especialista en Docencia Universitaria. Tiene condecoraciones en Servicios Distinguidos en orden público por segunda vez, Valor, Antonio Nariño, José María Córdova, Batalla de Ayacucho, Fe en la Causa. Oficial Estado Mayor. Se desempeñó como Comandante Batallón de Contraguerrillas No. 37 Macheteros del Cauca, Comándate Batallón de Policía Militar No. 3 "General Eusebio Borrero Costa".

Hugo Armando Díaz Villamil

Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia, del arma de infantería, Paracaidista, Contraguerrillas Rural, Combate Urbano. Realizó el Curso de Ascenso a Mayor en Estados Unidos, Georgia. Curso de Estado Mayor. Especialización en Docencia universitaria. Se desempeñó como Comandante del Batallón de infantería Aerotransportado No 21 Batalla Pantano de Vargas y Batallón de Instrucción y entrenamiento No 1.

ESMIC
SELLO EDITORIAL