

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

3 Pensamiento y cultura estratégica
en Suramérica: un análisis de sus
libros blancos de defensa

VOLUMEN



Carlos Enrique Álvarez Calderón
Andrés Eduardo Fernández Osorio

Editores



VOLUMEN 3

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

Pensamiento y cultura estratégica en Sudamérica: un análisis de sus libros blancos en 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 3

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

Pensamiento y cultura estratégica en Sudamérica: un análisis de sus libros blancos en defensa

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Andrés Eduardo Fernández Osorio
(Editores)



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"



ESCUELA MILITAR DE CADETES
"General José María Córdova"



Bogotá, D. C., 2018

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

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

3 volúmenes: Vol. 3. 164 páginas, ilustraciones; 17x24cm.

ISBN: 9789585692855 (Obra completa) 9789585692886 (Volumen 3)

E-ISBN: 9789585692893 (Obra completa) 9789585800821 (Volumen 3)

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

UA11 H33 2018

355.0335–dc23

Registro Catálogo SIBFA 103839



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

Título: Volumen 3. Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa. Pensamiento y cultura estratégica en Suramérica: 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

© Oscar Felipe Barrera Herrera

© María Angélica Ramos Ortega

© Sergio Enrique Rodríguez Salcedo

© Luis Fernando Fonseca Naranjo

© Carlos Andrés Rodríguez Beltrán

© María Fernanda Rubio Arrubra

© Carolina Morales Suárez

© Jesús Aníbal Vergara Mejía

© Nelson Sanabria Castillo

© Sara Patricia Quintero Cordero

© Manuel Ernesto Forero Garzón

© Carlos Enrique Álvarez Calderón

© María Johanna Alarcón Moreno

© Jesús Emilio Mora Otero

ISBN Impreso Vol. 3: 978-958-56928-8-6

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

ISBN Digital Vol. 3: 978-958-52008-2-1

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 16

Estrategia de seguridad nacional y el libro blanco de la defensa de la república de Argentina / 13

Oscar Felipe Barrera Herrera, María Angélica Ramos Ortega, Sergio Enrique Rodríguez Salcedo y Luis Fernando Fonseca Naranjo

Capítulo 17

Brasil, su gran estrategia / 51

Carlos Andrés Rodríguez Beltrán, María Fernanda Rubio Arrubra y Carolina Morales Suárez

Capítulo 18

Chile y su visión del mundo / 71

Carlos Andrés Rodríguez Beltrán, Jesús Aníbal Vergara Mejía y Nelson Sanabria Castillo

Capítulo 19

Los Libros Blancos de Defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia / 89

Sara Patricia Quintero Cordero y Manuel Ernesto Forero Garzón

Capítulo 20

Cultura y pensamiento estratégico en Venezuela y Colombia / 119

Carlos Enrique Álvarez Calderón, María Johanna Alarcón Moreno y Jesús Emilio Mora Otero

Autores / 159

Esta página queda intencionalmente en blanco.

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 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”.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA¹

16

Oscar Felipe Barrera Herrera
Sergio Enrique Rodríguez Salcedo
María Angélica Ramos Ortega
Luis Fernando Fonseca Naranjo

1. Introducción

Los gobiernos autoritarios de Argentina, marcados por violaciones a los derechos humanos fruto de acciones violentas —como genocidios, desapariciones forzadas, torturas, apropiación indebida de bienes, exilios, corrupción y descalabro económico—, permearon la dinámica política e impactaron en el tejido social de la población.

La permanente intervención política que las Fuerzas Armadas protagonizaron durante largos períodos desde 1930, sobre todo los golpes cívico-militares, que constituyen la más radical y profunda de sus múltiples formas, tuvo un fuerte impacto sobre el diseño de la política de Defensa, su sistema y el Instrumento Militar. Además de transformar a las relaciones civiles-militares como un problema para su definición, condicionó a través de los intereses corporativos de las Fuerzas las prioridades y los fundamentos de la ideología del partido militar. (Juncal, 2013, p. 33)

En la década de los cincuenta se manifiesta una visión que intentaba definir la relación de las Fuerzas Armadas dentro del contexto la Guerra Fría. De este modo, el posible conflicto limítrofe con Brasil y Chile permeó la visión estratégica de la defensa y la seguridad en Argentina, así mismo lo hizo el llamado “enemigo interno”, entendido como el comunismo y todo aquello que estuviera relacio-

1 Este capítulo del libro hace parte 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.

nado con partidos o movimientos de izquierda, que repercutiría además en toda Latinoamérica.

En este contexto —cuando tanto en el plano nacional como en el internacional predominaban las amenazas; presiones; desestabilizaciones políticas, sociales y económicas; e inclusive los conflictos bélicos convencionales o de baja intensidad, promovidos por las superpotencias— Estados Unidos concibe y promueve la doctrina de seguridad nacional para el hemisferio occidental, que se convierte en base y sustento para la creación y desarrollo de regímenes autoritarios que afectaron en la década de los sesenta y setenta a varios países del Cono Sur y de Centroamérica.

En Argentina, la doctrina de seguridad nacional fue aplicada a través de la Ley n.º 16.970 de 1966, que justificó la represión interna por parte del instrumento militar y las fuerzas de seguridad y promovió una perversa cooperación regional con el resto de las dictaduras suramericanas para mejorar la operatividad represiva en su conjunto. Así, los gobiernos de facto mantenían vigentes las “hipótesis de conflicto” con sus vecinos, que aunaban sus esfuerzos en la represión del “enemigo interno”, como se evidencia históricamente en la última dictadura militar de 1976 a 1983 (Juncal, 2013, p. 34).

Uno de los hechos que develan el declive de la implementación de la doctrina de seguridad para el caso de Argentina fue la derrota en la Guerra de las Malvinas (1982), pues demostró fallas de importante envergadura para las Fuerzas Armadas, como fueron, entre otras, la ausencia de cooperación entre las tres fuerzas, una previsión estratégica desacertada basada en hipótesis de conflicto erradas para la época, además de una ejecución poco sistemática.

2. Contexto de políticas

Al finalizar las dictaduras militares y llegar la democracia a la Argentina con la elección del presidente Raúl Alfonsín (1983-1988), el Gobierno enfrentó el desafío de reinstitucionalizar a las Fuerzas Armadas dentro de un proceso político y democrático relacionado con la subordinación del poder militar al civil. En este contexto, dicho control se constituyó en una condición indispensable para la gobernabilidad democrática, que dependía de dos condiciones específicas, por un lado, del ejercicio efectivo del Gobierno sobre las Fuerzas Militares y, por otro, de la subordinación castrense a las autoridades civiles gubernamentales. Sin embargo, para tales efectos fue necesario desarticular los márgenes de autonomía alcanzados por las instituciones castrenses durante la dictadura, así como eliminar las prerrogativas políticas con las que aún contaban.

Lo anterior determinó la redefinición del rol institucional de las Fuerzas Armadas, de sus misiones y tareas específicas y, en particular: la desmilitarización de la seguridad interior; el diseño e implementación de una profunda reforma de las estructuras orgánico-funcionales y doctrinales de las instituciones militares, con el fin de eliminar las profundas deformaciones que poseían; así como la revisión de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar, demanda ésta que se sustentaba sobre un amplio consenso social (Saín, 2002, p. 3).

Bajo el gobierno ‘alfonsista’ se establecen nuevos lineamientos legislativos que crean un nuevo horizonte en materia de seguridad y defensa nacionales, también se estipula la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554, promulgada el 13 de abril de 1988, que establece “las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional” (art. 1); así mismo, define la defensa nacional, cómo se debe enfrentar al enemigo y su finalidad (art. 2); separa a la defensa nacional de la seguridad interior y señala que esta última será protegida por una ley (art. 4); además, plantea la estructura del sistema de defensa, la organización de las Fuerzas Armadas, el servicio de defensa nacional, la organización territorial y la movilización, entre otras disposiciones generales.

En este orden de ideas, se puede concluir que bajo la gestión del presidente Alfonsín se avanzó de manera positiva en la subordinación del poder militar al civil, aunque durante el proceso se presentarán permanentes conflictos y pujas entre el Gobierno y los militares, ya que la política como tal se centró en la revisión judicial de las violaciones a los derechos humanos. No obstante, como lo señala Saín (2002), al final de su mandato quedaron sin solucionar dos cuestiones altamente conflictivas como lo fueron:

El persistente reclamo castrense de una “solución política” a la revisión judicial del pasado, esto es, la demanda de alguna medida gubernamental, amnistía, conmutación de penas y/o indulto que beneficiara a los pocos uniformados que aún estaban procesados judicialmente y a los ex comandantes de la última dictadura que a fines de 1985 habían sido condenados a prisión por la comisión de numerosos delitos graves cometidos durante el periodo autoritario. El desprocesamiento de más de 1150 militares también acusados de la comisión de esos delitos a través de las leyes de Punto Final —diciembre de 1986— y de Obediencia Debida —julio de 1987— no había conseguido desactivar el conflicto abierto en este rubro. (p. 3)

Posteriormente, bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) y en un contexto determinado por de inconformidad de algunas facciones castrenses —que venía desde el gobierno de Alfonsín—, se realizan dos grandes amnistías (octubre de 1989 y diciembre de 1990) a favor de algunos militares, policías y civiles que

estaban enfrentando condenas y procesos relacionados con la represión política de los años 1976 y 1983 (Saín, 2002, p. 3).

Lo anterior significó el cierre de una serie de conflictos que tuvieron gran importancia política en el mandato alfonsista. Cuando concluye esta etapa, la política militar desarrollada por el gobierno de Menen se centró en la adecuación de las prioridades en materia de política exterior, con especial énfasis en la tradicional posición de confrontación con los Estados Unidos y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con dicho país. Así mismo, en este periodo se decidió impedir todo tipo de iniciativa que implicara escenarios de confrontación con gran Bretaña, esto, por el litigio existente sobre la soberanía de las Islas Malvinas (Gil, 5 de julio de 1999).

En este orden de ideas, el objetivo de la diplomacia argentina fue la de aunar esfuerzos para lograr un acercamiento con Gran Bretaña, lo que tuvo como consecuencia el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales y el levantamiento de la zona de exclusión entorno a las Malvinas establecida por el Gobierno británico.

Por otra parte, en materia de política interna, el gobierno de Menen promulga la Ley de Seguridad Interior N.º 24.059, del 6 de enero de 1992, en la que señala con mayor precisión la diferencia entre seguridad y defensa y define la seguridad interior como:

la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (art. 2)

Además, establece que la seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo. Por otra parte, crea el Consejo de Seguridad, que tiene la misión de asesorar al ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interna, así como en los planes y la ejecución de las acciones dirigidas a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior, entre otros asuntos (Ley 24.059).

Las leyes mencionadas son consideradas la base sobre la cual se elaboró la reestructuración de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, que se concreta con la promulgación de la Ley N.º 24.948, del 3 de abril de 1988, que establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para dicha reestructuración (art. 1). El objetivo fundamental de esa ley es forjar los cimientos para la modernización del instrumento militar, aclarar la estructura interna de este teniendo en cuenta el

despliegue territorial, la modernización de su equipamiento, la formación de sus efectivos y el alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de sus medios, todo ello, acorde con la forma de la conducción política y civil de la defensa nacional.

Por otra parte, la organización definitiva de la defensa nacional fue establecida por el Decreto N.º 727 del 12 de junio de 2006, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, a través del cual se reglamenta la Ley de Defensa Nacional y se pone en marcha el proceso de reconversión definitivo de las Fuerzas Armadas, lo que asegura su conducción civil y política.

En términos generales, los años subsiguientes estuvieron marcados por la necesidad del perfeccionamiento del marco normativo y doctrinario, así como de las directivas y normas que representarán la actualidad argentina, en este sentido, se consolidó una estructura jurídica planteada ya en las disposiciones del Decreto N.º 1729 de 2007, que reglamentaba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Ugarte, 2017). Posteriormente, se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional bajo el Decreto N.º 1714 de 2009, que inició la primera aplicación del ciclo antes referido y puso de manifiesto la necesidad de continuar con el proceso de definición de las políticas educativas, las estructuras de educación, la formación y la actualización de las Fuerzas Armadas, a través de las Escuela de Defensa Nacional.

Fue reiterado que el Planeamiento Estratégico Militar y el diseño de fuerzas que del mismo se derivara y se elaboraría conforme al criterio de “capacidades”, destacándose también la necesidad de reducir estructuras administrativas, así como la vigencia del principio de “concentración-dispersión” para optimizar los recursos y el esfuerzo logístico, la concentración de unidades y la unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios de naturaleza no específica. (Ugarte, 2017, p. 260)

Luego, surge una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, aprobada por el Decreto N.º 2645 de 2014, que considera a la Antártida como un territorio de importantes recursos naturales, con un estatus internacional especial. Además, el decreto pone de manifiesto las novedades tecnológicas en materia de defensa, entre las que se destacó la dimensión ciberespacial, así como la necesidad de recurrir a la infraestructura y logística militares para la gestión y prevención de catástrofes naturales o situaciones de emergencia.

Así mismo, este decreto ratificó el carácter defensivo en términos del diseño de las Fuerzas y de sus capacidades, lo que se traduce en una bidimensionalidad, es decir, la dimensión autónoma y cooperativa de la defensa. Por último, el decreto se destaca dentro las directrices destinadas a lograr la implementación e instrumentación de la política de defensa con el fin de realizar una gestión sistemática e inte-

gral de los recursos de la defensa, para maximizar la eficiencia en su utilización para el logro efectivo del accionar militar conjunto. No obstante, cabe señalar que en el contexto regional se destacó la creación y consolidación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de Unasur. En la actualidad la República de Argentina, a diferencia de otros Estados en Latinoamérica, presenta una clara separación entre la defensa nacional y la seguridad interior debido a los cambios en la legislación, como consecuencia de las repercusiones e impactos que ocasionaron las dictaduras cívico-militares.

En resumen, se puede decir que todas las normas y la estructura que se diseñó en materia de defensa se caracterizaron por asegurar la conducción de la política de este sector. Además, se definió la misión y los objetivos de las Fuerzas Armadas orientadas a la respuesta de agresiones militares externas, el fortalecimiento de acciones conjuntas de las tres fuerzas, a la racionalidad y la eficacia en las adquisiciones. Por otra parte, se diseñó un instrumento militar caracterizado por: integralidad, con funciones unificadas y actividades no exclusivas de las Fuerzas; con movilidad táctica y estratégica; con un despliegue de fuerzas dependiente de un único comando operacional para la paz y la guerra; con una actitud estratégica defensiva que cuenta con la capacidad para movilizar, trasladar y sostener autónomamente medios militares para contribuir a la seguridad internacional (Ugarte, 2017; Serrano Álvarez, 2018).

2.1 Protagonistas y procesos claves en la elaboración de los documentos

Teniendo en cuenta la evolución tanto de la estrategia como del contexto de políticas en materia de seguridad y defensa nacionales, estos antecedentes convergieron para sentar las bases en la elaboración del Libro Blanco de Defensa (Ver: Dufort, 2017). En ese orden de ideas, a comienzos de 1999 se presentó el primer documento oficial y público en el que se plantearon los principales parámetros institucionales del sistema de defensa nacional de Argentina. Esto significó el reconocimiento gubernamental y permitió la difusión pública de los lineamientos que fueron formulados a partir de la instauración de la democracia en el país.

La elaboración del Libro Blanco de 1999 estuvo a cargo del ministro de Defensa; los estudios preliminares se iniciaron en 1996 y se intensificaron luego de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la cual culminó con un documento por parte de un conjunto de funcionarios de aquella cartera. En su desarrollo intervinieron, entre otros, numerosos representantes de diversos

organismos e instituciones del Gobierno nacional como la Cancillería, las propias Fuerzas Armadas, miembros y asesores de las comisiones de trabajo del Congreso Nacional. De igual forma, se unieron múltiples centros de estudio estratégicos, de relaciones internacionales y de pensamiento, fundaciones y universidades, que elaboraron las tareas preparatorias necesarias para ofrecer diferentes aportes, tanto académicos como institucionales, relacionados con aspectos de defensa nacional y sobre las relaciones cívico-militares.

Durante el año de 1996, bajo la coordinación del Estado Mayor Conjunto, cada una de las fuerzas realizó estudios que buscaban racionalizar y reformar sus estructuras organizativas y funcionales. Otro de los antecedentes de relevancia fueron las audiencias públicas desarrolladas desde agosto de 1995 en el Senado, con el objeto de analizar y debatir la reestructuración del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas, donde participaron varios académicos, militares, especialistas, funcionarios e incluso extranjeros. Si bien sus aportes no formaron parte fundamental del proceso de reforma institucional, sí determinaron la necesidad de que Argentina contara con un libro de defensa nacional en el que se establecieran los consensos institucionales, civiles y políticos logrados.

El resultado del proceso de construcción de este Libro Blanco de la Defensa en el plano interno se plasmó en la construcción de las bases de las relaciones civiles-militares, no solo en la subordinación militar, sino también, en la estructuración de un sistema jurídico e institucional en materia de defensa militar que se caracteriza por ser altamente institucionalizado en el marco del ejercicio efectivo de la democracia moderna. En el plano internacional, específicamente en el ámbito subregional, se propició un nuevo clima en torno a la seguridad del área que, como se mencionaba con anterioridad, se caracterizó por un cambio en la política internacional.

Esto implicó que la Cancillería, mediante sus oficios, incentivara el establecimiento de iniciativas y lazos de intercambio, cooperación e integración en materia de defensa y seguridad. De tal modo que este documento concreta el objetivo central de la defensa nacional, se centra en la preservación de la soberanía y la integridad de la nación a través de tres acciones básicas:

- (i) El establecimiento de Fuerzas Armadas con estructuras redimensionadas y eficientes y con presupuestos acordes a las posibilidades económicas de la Nación;
- (ii) la participación activa de la Argentina en las misiones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas (ONU) y por otros organismos internacionales; y (iii) el desarrollo de medidas de fomento de la confianza mutua con los países vecinos que aseguren “la transparencia y la previsibilidad de las acciones militares junto con estrategias de cooperación para la defensa común”. (Saín, 2002, p. 10)

En ese orden de ideas, el primer Libro Blanco de la Defensa cuenta con tres apartados dentro de los que se destaca la visión del escenario estratégico desde la perspectiva Argentina, donde se describe cómo se entiende el escenario internacional del fin de la Guerra Fría y los efectos de la globalización, y, con ello, el surgimiento de nuevos riesgos de naturaleza compleja. Lo anterior supuso un conjunto de desafíos en materia de defensa y seguridad ante las amenazas clásicas a la integridad de los Estados, los factores de riesgo como la acumulación y transporte de desechos nucleares, armas biológicas y nucleares, y fuentes de inestabilidad como las disputas extra o intra-fronteras de origen histórico, cultural o territorial.

De acuerdo con lo anterior, como rasgo particular de este Libro Blanco se puede mencionar el énfasis que hace en lo concerniente al registro de los cambios producidos en los ámbitos internacional y regional, donde sobresale una postura liberal que trata de mostrar a Argentina como un Estado democrático y estable, gracias a la consolidación de la democracia desde 1983, al desarrollo de una política exterior pacifista y a la reiterada subordinación militar al poder político civil.

Luego de un desarrollo importante en materia normativa y estructural de la política de defensa y seguridad, así como de las Fuerzas Armadas —todo ello durante el gobierno de Néstor Kirchner—, se aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y la Directiva de Política de Defensa Nacional, por parte de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Se implementa entonces el modelo de planeamiento por capacidades en la política de defensa y se deja atrás el antiguo modelo del enfoque por hipótesis del conflicto.

En este escenario surge el “Libro Blanco de la Defensa: Argentina Bicentenario 2010”, que constituye en sí mismo una medida de confianza y de fomento de la paz entre las naciones, que, además, pretende demostrar de manera clara las características particulares del sistema de defensa nacional. El documento describe el método de planificación del desarrollo de las Fuerzas, que, ante la ausencia de amenazas convencionales externas, cambian sus procesos de desarrollo a la planificación por capacidades.

Este cambio se fundamenta en la suposición de un ambiente incierto, donde no se visualizan amenazas claras, lo que lleva a identificar *a priori* adversarios o enemigos de carácter estatal, contra los cuales se ha de organizar de forma reactiva el poder militar, lo que permite evadir dilemas de seguridad. Además, señala un aspecto que va más allá de las necesidades propias de la defensa nacional, porque la inscribe en un nivel supranacional al señalar que este sistema de gestión habilita la determinación de contribuciones complementarias entre los diferentes países, de este modo obtiene sinergias de la división del trabajo y del trabajo colectivo.

Adicionalmente, este Libro Blanco se sustenta en la planificación por capacidades, con el propósito de

Promover mayor eficacia y eficiencia a la gestión de la defensa, se optimizó la administración de recursos materiales y humanos buscando maximizar la generación y sostenimiento de las capacidades militares determinadas por el planeamiento estratégico. El objetivo de esta transformación fue articular un sistema integrado de administración que permitiera traducir las capacidades aprobadas en el planeamiento, en recursos humanos, materiales e infraestructura de una manera eficaz, eficiente y transparente. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 7)

Este documento, del 2010, actualiza el Libro Blanco de la Defensa de 1999 y se estructura en tres partes: la primera parte desarrolla el análisis de las características geoestratégicas relevantes para la República de Argentina, desde una perspectiva global hacia una regional, y presenta las características del posicionamiento estratégico defensivo en el marco de la cooperación regional. La segunda parte caracteriza el sistema de defensa argentino desde su conformación histórica y sus estructuras normativa y organizativa. Finalmente, la tercera parte describe el proceso de transformación desde 1999.

De otro lado, el Libro Blanco de la Defensa del 2015 cuenta con algunos elementos que lo diferencian de las anteriores ediciones. En primer lugar, da cuenta de la caracterización del escenario internacional en el que se desenvuelve la política de defensa nacional, gracias al protagonismo que se gana a través de la cooperación que se da por la participación en operaciones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y por el apoyo en la dinamización del Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas. En segundo lugar, aborda la política de género y de derechos humanos (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 261); menciona cómo se ha realizado el proceso de la transformación en formación y capacitación de los cuadros militares y civiles; y, por último, comenta los avances realizados alrededor de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa, así como el nuevo impulso a fabricaciones militares y al Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR).

En ese sentido, se puede concluir que el proceso histórico que se llevó a cabo en Argentina luego del fin de las dictaduras militares tuvo como objetivo principal el cambio estratégico en la visión de la seguridad y defensa nacional como una política de Estado que no solo buscó la subordinación de las Fuerzas Militares al poder político civil, sino que procuró también la construcción de las bases legislativas y jurídicas en relación con el tema. Así mismo, buscó la reorientación de la estrategia

de la defensa, para ello diferenció su política interna en materia de seguridad y defensa, y transformó el papel coercitivo de las Fuerzas Armadas en el plano doméstico, por otro que definió su misión desde el ámbito regional y supranacional de la cooperación.

Así mismo, se puso de manifiesto el interés de los diferentes gobiernos por consolidar la estructura de las Fuerzas Armadas, el ciclo de planeamiento en defensa e incluso la reformulación de las capacidades propias de las fuerzas orientadas a nuevas formas de capacitación y formación. Por último, este breve contexto histórico sobre la evolución de la política de defensa en Argentina demuestra el interés del Estado por dar a conocer los avances en la materia, como una expresión fundamental del trabajo mancomunado con diferentes sectores políticos y sociales, y el consenso alcanzado a la fecha no solo en el plano interno sino en el internacional.

En cuanto a la publicación de estos entramados de la política pública de defensa que son los Libros Blancos, con ellos se pretende generar climas de confianza entre los países de una misma región, al destacar el sentido de transparencia y el compromiso con la convivencia pacífica, y al poner en conocimiento de la comunidad internacional la estrategia de seguridad y defensa nacionales, así como la organización tanto en materia de recursos humanos como de recursos destinados al funcionamiento de las Fuerzas.

En este sentido, son dos los objetivos que deben cumplir los libros blancos, por un lado, en el ámbito interno el Estado, rinden cuentas ante la sociedad sobre sus propósitos de defensa, lo que lleva implícito los objetivos, medios, destino y uso de los recursos públicos. Por otro lado, en el ámbito internacional, muestran a los demás países las estrategias de seguridad de una forma transparente —para evitar percepciones distorsionadas que puedan indicar la posibilidad del surgimiento de conflictos— y fomentan el ambiente de confianza entre los Estados.

Por otra parte, para la elaboración de los libros blancos de la defensa resulta clave contar con una política de Estado en la materia, ya que son el producto final de esta y no solo de la política del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas, por tanto, deben ser congruentes con los objetivos de Estado, incluida la política exterior. En el mismo sentido, el tema del presupuesto dedicado al sector defensa es una parte esencial, ya que como parte fundamental del debate político interno de un país es necesario evidenciar la disponibilidad presupuestal que se destinará para los gastos de funcionamiento y operacionales. No obstante, en relación con el contexto internacional, el Estado, a través del Libro Blanco, confirma el cumplimiento de las obligaciones y compromisos que surgen no solo de las relaciones bilaterales con sus vecinos sino de las regionales y multilaterales.

La relevancia para proveer de legitimidad suficiente a la política de defensa que se traduce en estos documentos, es la consulta con los protagonistas clave. Lo anterior quiere decir, por un lado, que la elaboración de estos libros se constituye en un proceso de consulta al más alto nivel, donde el Gobierno es la autoridad competente para el establecimiento de las orientaciones con respecto a la política, el ente encargado de articular y ensamblar de manera coherente los diferentes intereses, exigencias y presiones de todos los niveles, como los son el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, las empresas privadas, la academia, entre otros. El Gobierno tiene el deber de basarse en las recomendaciones y aportes de estos entes, así como en los resultados de las asesorías y los debates de las comisiones parlamentarias, las opiniones del público en general, de los grupos de estudio, las escuelas de pensamiento, entidades académicas y de los asociados internacionales.

En el ámbito gubernamental, son varias las entidades que deben participar en la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, entre ellas, el Ministerio de Defensa cumple un papel determinante, así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es consultado a lo largo del proceso de elaboración, ya que los objetivos nacionales deben ser acordes en todo momento con la política exterior del país. De igual forma, son indispensables las consultas realizadas a los entes encargados del presupuesto y de los gastos nacionales, para definir todas las posibles restricciones de recursos para la implementación de la defensa.

De acuerdo con Borges y Banti, también deben tenerse en cuenta los temas que preocupan a los asociados internacionales interesados en el Libro Blanco, o que puedan verse afectados por el mismo. Además, se debe consultar a aquellos Estados con los que se mantengan tratados o acuerdos bilaterales o regionales (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 12), por ello, los procesos para la elaboración de los libros blancos pueden tardar varios años, tiempo en el cual no solo se debe generar todo el entramado jurídico y normativo relacionado con la política de defensa, sino también las dinámicas necesarias que permitan a los diferentes actores presentar las recomendaciones necesarias y llegar a consensos para que el producto final cuente con la aprobación y aceptación general.

3. Política y doctrina de defensa

3.1 Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno

En las nuevas dinámicas y concepciones en torno a la seguridad y la defensa nacional, Argentina ha desarrollado a nivel regional un contexto de integración desde las décadas de los ochenta y los noventa en donde la dinamización comercial, específicamente de los países que conforman el Cono Sur, ha estado marcada por los diferentes acuerdos económicos bilaterales como, por ejemplo, el Mercosur, dichos esfuerzos multilaterales entre las naciones han implicado un cambio en la perspectiva internacional caracterizada, principalmente, por desarrollarse en un marco político-institucional relativamente estable, que se percibe como carente de incertidumbres, controversias o conflictos que puedan generar situaciones de inestabilidad política o imprevisibilidad jurídica entre los países (Saín, 2002, p. 126).

Lo anterior evidencia el cambio y la ruptura en la dinámica que caracterizaba el entendimiento de la defensa y la seguridad, en donde la mayoría de los países, incluido Argentina, concebían las amenazas tradicionales como aquellas relacionadas con las controversias territoriales entre dos países, las agresiones militares externas, así como la presencia dentro del territorio de organizaciones subversivas armadas de carácter comunista, maoísta o leninista, entre otras. (Ver: Álvarez Calderón, & Rodríguez Beltrán, 2018).

Sin embargo, con los nuevos cambios en la estrategia y la comprensión de las más recientes coyunturas internacionales después de la Guerra Fría, el fin de la teoría del realismo en las relaciones internacionales y el comienzo del fenómeno de la globalización, y, con ello, de la interdependencia, emerge una serie de amenazas distintas y de orígenes diferentes que, de acuerdo con Saín, se denominan “nuevas amenazas”, que corresponden a un

conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generado por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico, y que estaban particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes. Estas “nuevas amenazas” han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada “nueva agenda de seguridad”, en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., es decir, amenazas de carácter interno o cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior. (septiembre, 2001, p. 1)

Por su parte, en el Libro Blanco de la Defensa de 1999, como principal exponente de la política pública de defensa, considera que respecto a las nuevas amenazas

existen nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, de raíz histórica o emergente, bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles, el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones, por falta de espacios aptos para la subsistencia, entre otros. Debido a la interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que hacen a su Seguridad y sus Intereses. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999, p. 17)

En este sentido, es necesario mencionar que dicha conceptualización tuvo origen en la Ley N.º 23.554, que establece las bases jurídicas fundamentales para la ejecución y control de la defensa nacional, definida esta última como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo” (art. 2). También entendida como

un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda. (Ley 23.554, Art. 3)

En este orden de ideas, queda claro en la jurisprudencia argentina que la defensa nacional es una función estatal a cargo de las Fuerzas Armadas, tendiente a garantizar la seguridad externa del país. Por otra parte, en el caso de la seguridad interior opera una competencia institucional particular regida por una ley de carácter especial. Es decir que las Fuerzas Armadas cuentan con una jurisdicción institucional y exclusiva en el cumplimiento de acciones militares y no policiales, en función de preservar la seguridad externa del Estado.

De otro lado, los intereses del Estado, en el marco de la seguridad y la defensa, se dividen en el Libro Blanco de la Defensa 1999 entre “vitales y estratégicos”. Los vitales hacen referencia a la soberanía e independencia, integridad territorial, autodeterminación y la protección de la vida y libertad de los habitantes. Por su parte, los intereses estratégicos constituyen una cuestión de elevada importancia nacional respecto de los cuales el sistema de defensa no es indiferente, estos, según la normativa, son:

la paz y seguridad internacionales; las restricciones de armas de destrucción masiva; la integración y seguridad regionales; el crecimiento económico-social; el crecimiento científico-tecnológico; la preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales; los recursos naturales, renovables y no renovables; la preservación del medio ambiente; los espacios marítimos, insulares y fluviales de interés; el espacio aéreo argentino; los pasajes interoceánicos; la preservación de vacíos geopolíticos; y, la preservación del posicionamiento argentino en el Sistema Antártico. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999 p. 43)

Por su parte, la concepción de la política de seguridad internacional de Argentina se materializa en múltiples formas desde 1999 y se centra en el apoyo a la cooperación, la no proliferación de armas nucleares, el control de armamentos que, como se verá posteriormente, están soportados en la adhesión a normas internacionales que buscan el mantenimiento de la paz.

De igual forma, es evidente en el Libro Blanco de la Defensa del 2010 que, frente a la política exterior de seguridad, el instrumento militar (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) es concebido como una instancia integradora de los tres ambientes operacionales y su composición, dimensión y despliegue deriva del planteamiento estratégico de defensa (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 107). En la práctica, esto limita las condiciones para su empleo efectivo, es decir, que las Fuerzas actúan bajo una misión principal y unas misiones subsidiarias.

En relación con lo anterior, el entorno de defensa gira alrededor de salvaguardas determinadas por parte del Estado frente al desarrollo de las misiones. Esto se evidencia, en primer lugar, en la participación en las operaciones multilaterales de las Naciones Unidas, que es considerada en términos estrictamente técnico-militares, es decir, con incidencia en el diseño, determinación y actualización de las capacidades del instrumento militar sin el compromiso de los recursos y capacidades mismas. En segundo lugar, la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un sistema de defensa subregional apunta a la consolidación progresiva de mayores niveles de confianza para alcanzar los estándares deseados en materia de acción conjunta-combinada. En tercer lugar, las operaciones de apoyo a la comunidad nacional, o de países amigos ante situaciones de catástrofe u otras circunstancias previstas en las normas, se realizan teniendo como punto de partida las capacidades operacionales y logísticas remanentes, en otras palabras, estas no pueden interferir en el cumplimiento de la misión primordial.

De otra parte, en el Libro Blanco de la Defensa de 2015 no se percibe un importante cambio en la interpretación de los contextos internacional y continental,

y se reivindica la importancia de la cooperación como medio de construcción de confianza entre los Estados, con el objeto de que esta contribuya al mantenimiento de la paz internacional.

Sin embargo, aparece dentro del escenario internacional un especial interés acerca de las profundas transformaciones en las formas de librar la guerra, pensar la estrategia, el arte operacional y la táctica militar, en donde el papel del ser humano empieza a diluirse frente a la llegada al teatro de operaciones de drones, robots y otro tipo de plataformas con gran poder destructivo y de proyección de fuerza. Argentina, entonces, establece que para contrarrestar los efectos de un posible ataque cibernético es necesaria una rápida adaptación de los sistemas de defensa y el desarrollo de capacidades específicas en el ámbito operacional (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015).

En el contexto de seguridad interna, Argentina se basa en la decisión prevista en la Constitución política, en la ley de seguridad interior y otras normas. Sin embargo, aunque el poder ejecutivo avanzó desde el 2006 en temas referentes a la organización y el gobierno de las Fuerzas Armadas —por medio normas, decretos y resoluciones ministeriales—, en la práctica, estas son organizadas y gobernadas en función de las decisiones del gobierno de turno, lo que las pone en situación de riesgo institucional (Organización de Estados Americanos, 2016, p. 4).

Además, en el contexto interno, surgen nuevos conflictos, diferentes amenazas —muchas de ellas con dimensiones y características diferentes—, entre estas se encuentra la comercialización de la droga y la dificultad para combatir este flagelo; el terrorismo, manifiesto en el atentado a la Embajada de Israel y al edificio de la AMIA. A esto se le suma el problema de territorio, donde las fronteras están escasamente custodiadas; el problema aéreo, ya que los controles son insuficientes para disuadir los vuelos ilegales; y el problema marítimo, porque la riqueza ictícola del mar está siendo depredada (Organización de Estados Americanos, 2016, p. 4).

En pocas palabras, en Argentina existe una clara diferencia conceptual y estratégica frente a la seguridad y la defensa nacional, es decir, una separación entre la estrategia de defensa eminentemente definida como la respuesta a amenazas externas frente a las cuales ejerce todo su rol el instrumento militar, y, por otro lado, el ámbito doméstico, en el cual ejerce su actividad principal el instrumento policial.

3.2 Estrategia de reacción frente a peligros percibidos y de cumplimiento de compromisos internacionales

Como se mencionaba en el apartado anterior, la nueva situación de seguridad en el Cono Sur —basada en la dinamización comercial y los diferentes acuerdos

económicos bilaterales y de la región— permitió dar un paso a la adecuación de la estrategia de seguridad y defensa en Argentina desde la década de los noventa

De acuerdo con Saín, la firma del compromiso de Santiago en 1992, de este compromiso revitalizó la vigencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en relación con la seguridad cooperativa, y desempeñó un papel predominante en la elaboración y formulación de acuerdos hemisféricos (2001, p. 25). En el marco de las reuniones convocadas por este organismo, se aprobó, por iniciativa de Argentina, un listado de medidas de carácter político y diplomático ilustrativo, así como de carácter militar —como lo fueron las relacionadas con el movimiento de tropas y ejércitos, intercambio de información militar, intercambio de personal castrense, comunicación entre autoridades militares, intercambio de experiencias, entre otras— para fomentar la confianza de los otros Estados. Además, las características actuales del escenario internacional ejercen influencia en el ámbito de la defensa también desde el área del derecho.

El Libro Blanco de la Defensa de 1999, exponente de la política de defensa de Argentina, menciona aquellos instrumentos internacionales de mayor relevancia para el Estado, a los cuales se ha adherido según los temas particulares y las actividades con las cuales se relacionan, estos son: la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de los Estados Americanos, el respeto del Derecho Internacional de Guerra (agrupado en el conjunto de Convenciones de la Haya), el Derecho Internacional Humanitario (Convención de Ginebra de 1948 y protocolos adicionales, así como, el papel del Comité Internacional de la Cruz Roja) (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999, p. 38).

En cuanto a armas nucleares, se adhiere al Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y acepta las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tlatelolco) compromete a sus miembros a utilizar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y a no permitir la introducción ni desarrollo de estas armas en la región, para ello establece mecanismos de control para el cumplimiento de estas obligaciones por parte de sus miembros (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999, p. 39).

En concordancia con lo anterior, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) ha tenido como principal función el asesoramiento al poder ejecutivo sobre la política nuclear organizada en cuatro grandes áreas temáticas: la energía nuclear, las aplicaciones nucleares, la seguridad nuclear y ambiente, y la investigación y aplicaciones no nucleares. (Toledo, 2010, p. 24).

Por otra parte, también existen otros acuerdos —en relación con la limitación de armamentos complementarios a los anteriores— que imponen obligaciones específicas de cumplimiento, en ellos: Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción; Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción; Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, y sus cuatro Protocolos anexos (fragmentos no localizables; minas y armas trampa; armas incendiarias y armas laser) (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999, p. 39).

En el marco de la no proliferación de misiles, aunque sin alcanzar la categoría de convenio internacional, se encuentra el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), en el cual Argentina tuvo un papel predominantemente activo, a partir de la adopción de decisiones políticas de gran envergadura como lo fue en su momento la cancelación del Proyecto Cóndor, lo que permitió el acceso al mecanismo.

Adicionalmente, la Convención del Derecho del Mar generada en el marco de la ONU, ratificada mediante la Ley N.º 24.543, establece los criterios de ordenamiento internacional de las distintas áreas marítimas a partir del carácter de Estado ribereño, donde se destaca, además de lo relativo al mar territorial y la zona contigua, la soberanía que les otorga a los Estados sobre los recursos dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) hasta las 200 millas náuticas a partir de las líneas de base, y sobre la plataforma continental definida por la Convención. Por su parte, Argentina ha establecido sus espacios marítimos por medio de la Ley 23.968, del 14 de agosto de 1991 (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999, p. 39).

De otra parte, el Tratado Antártico, vigente desde 1961, aunque reserva el continente exclusivamente para usos pacíficos, no excluye el uso de equipo o personal militar con fines logísticos o tareas científicas. Además, está complementado por la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Antárticos y por el Protocolo sobre la Protección del Medio Ambiente, el cual prohíbe cualquier tipo de actividades económicas relacionadas con los recursos minerales por un periodo de cincuenta años a partir de su adopción en Madrid en 1991.

En ese marco, es importante señalar que los países del Cono Sur tienen el 44% de la reserva natural de agua del planeta, el 25% de tierras agroactivas y el 26%, aproximadamente, de las reservas de hidrocarburos fósiles, entre gas y petróleo. Por ello, todos los Estados de la región deben estar alerta frente a la protección de su soberanía, entre ellos Argentina, que contempla en su Libro Blanco de la Defensa, que “cualquier agresión externa contra un país de la región en búsqueda de sus recursos afecta también los intereses estratégicos [del] país” (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 1999, p. 4).

Ahora, con respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales, el proceso de reestructuración en materia de seguridad y defensa nacional, evidente en el Libro Blanco de la Defensa de 1999, materializa no solo los conceptos, sino también las estrategias y misiones futuras en el sector defensa. Con este proceso se perfecciona la acción del Estado frente a las amenazas de carácter interno y externo; así mismo se aclara la reacción que se prevé por parte del instrumento militar a dichas amenazas, al respecto, se puede decir que en materia de cumplimiento tanto de las misiones nacionales como de los compromisos internacionales, estos, hacia el año 2010, son más precisos en materia operacional.

Sumado a lo anterior, el cumplimiento de los compromisos internacionales se da en el marco de las operaciones militares de acuerdo con el Libro Blanco de la Defensa, que establece que estas “son todas aquellas actividades que implican el empleo de medios para el cumplimiento de misiones asignadas al instrumento militar” (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 149). Para el 2010, el personal militar argentino desarrolló operaciones en territorio nacional principalmente vinculadas a operaciones de defensa nacional y otras dispuestas por el poder ejecutivo, dentro de las que se destacan: apoyo logístico a la política antártica, prevención y extinción de incendios, asistencias ante desastres naturales y operaciones fuera del territorio nacional, en el marco de los acuerdos y obligaciones asumidos por el Estado para la participación en las misiones de paz de la ONU y de asistencia humanitaria y apoyo a las comunidades de países amigos.

En primer lugar, se desarrollaron operaciones de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo nacional a través de la Fuerza de Tarea Conjunta para el control del aerospacio “Fortín”, con este fin Argentina creó y puso en marcha el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA), “cuyo objeto es controlar los movimientos en el espacio aéreo de jurisdicción nacional, incluidos los que provienen de terceros países o se dirigen hacia ellos, cumpliendo tareas de defensa aeroespacial y de control de tránsito aéreo” (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 150). Si bien la vigilancia del espacio aéreo se considera una

tarea del ámbito de defensa nacional, constituye una actividad eventual de apoyo a la justicia y a las fuerzas de seguridad en acciones de búsqueda y rescate en catástrofes aéreas, así como a la detección de vuelos irregulares e ilegales. En este sentido, estas acciones han permitido la colaboración activa de Argentina frente a la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico. (Sain, 2018).

En segundo lugar, se dio un despliegue en zonas de defensa como la protección de cumbres presidenciales. A este respecto, el sistema de defensa argentino, a través del estado mayor conjunto, planificó y ejecutó dispositivos de defensa aeroespacial con motivo de la realización de cumbres presidenciales desde el 2005, tales como la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre del 2005), XXX Cumbre del Mercosur (Córdoba, julio del 2006), XXXV Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur (San Miguel de Tucumán, julio del 2008), Cumbre de Presidentes de Unasur del 2009 y del 2010 (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 150).

En tercer lugar, se realizaron operaciones de control del mar y patrullado marítimo, a través de dos áreas navales: Atlántica y Austral. La primera, responsable de la optimización de las funciones del control del mar y de todo lo relativo a los intereses marítimos; y la segunda, responsable de llevar a cabo tareas relacionadas con búsqueda y rescate de naves en emergencia en alta mar, control del mar y sus recursos y custodia del Canal de Beagle (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 153).

En cuarto lugar, se desarrollan operaciones de apoyo logístico a la actividad antártica, las cuales contribuyen a la política nacional a través de la garantía de la logística y el normal funcionamiento de las bases nacionales, en apoyo a la comunidad científica nacional e internacional y a la prestación de servicios y compromisos asumidos por el Estado en dicha zona. Dentro de las operaciones principales se destacan: contribución a la actividad científica por medio de vuelos de abastecimiento, relevo y redistribución de personal, cooperación con la Campaña de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) 2008-2009 y accionar militar conjunto-combinado con Bolivia y la República del Perú en el intercambio y capacitación de personal en materia antártica (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 155).

En quinto lugar, se llevaron a cabo operaciones en el marco de misiones de paz, como misiones subsidiarias asignadas al instrumento militar, y, por tanto, como parte de la política de defensa argentina y como componente central de la política exterior. En tal sentido, es importante mencionar que las Fuerzas Armadas han participado desde 1985 en misiones de paz de las Naciones Unidas, dentro de

las que se destacan la misión de estabilización en Haití, desde 1993; Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz en Chipre, desde 1993; Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental; Entrenamiento y capacitación para la paz con la contribución del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), desde 1995; Plan de acción para la Implementación de la Perspectiva de Género en el Marco de las Operaciones de Paz, desde octubre de 2008, entre otros (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 157; Fernandez-Osorio, 2017; Carrascal Jácome, Cortes Nieto & Fernandez-Osorio, 2018).

En sexto lugar se encuentran las operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, al igual que las misiones de paz; estas se encuentran dentro de las misiones subsidiarias del instrumento militar argentino y buscan brindar apoyo frente a catástrofes naturales y emergencias que ameriten la acción integral del Estado, así como “contribuir a la racionalidad del empleo de los recursos y a propiciar eficientes estándares de interoperabilidad conjunta, conjunta-combinada y entre distintas agencias u organismos nacionales y extranjeros” (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 163).

Algunos ejemplos de estas acciones, realizadas entre los años 2011 y 2014 en el plano nacional, son: la asistencia brindada en la provincia del Neuquén ante la actividad sísmica de los volcanes Puyehue (2001) y Copahue (2012), la prestada en ocasión de las inundaciones en las provincias de Buenos Aires y del Chubut (2014), así como numerosas operaciones de búsqueda de naufragos y evacuaciones aéreas del personal de buques pesqueros y limpieza de costas.

Por otra parte, entre las acciones que se han realizado en el ámbito internacional se encuentran: operación de salvamento de personal de la Base Carlini en la Antártida, que se llevó a cabo para auxiliar al buque pesquero Bentanazos, de la empresa Antarctic Sea Fisheries de bandera chilena en el 2013; colaboración en la búsqueda del velero argentino *Tunante II*, desaparecido en agosto del 2014 en el Océano Atlántico frente a la costa sur de Brasil; la asistencia en traslado de brigadistas y bomberos en los incendios forestales ocurridos en proximidades de la ciudad chilena de Valparaíso (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 163).

No obstante, en el escenario de defensa y seguridad nacional, particularmente, en lo relacionado a peligros percibidos, se encuentra la creciente competencia por el acceso a recursos estratégicos como el petróleo, el gas, minerales, agua dulce y alimentos, que dinamizan no solo a Argentina, sino a la región entera, caracterizada por dotación de recursos energéticos y naturales no renovables. A lo anterior se le

puede sumar los recursos alimenticios, así como los recientes descubrimientos de hidrocarburos en la cuenca malvinense, que agregan un elemento más a la problemática de los recursos naturales estratégicos (Jaunarena, 2016c, p. 8), lo que obliga a velar tanto por el patrimonio propio como por el compartido internacionalmente.

Debido a esa visión, la estrategia militar de reacción se orientó hacia la guerra por los recursos, lo que generó una nueva doctrina que, de hecho, el poder ejecutivo afirmó al mencionar la posibilidad de conflictos con otros Estados por la posesión de recursos naturales, al vislumbrar en el futuro próximo una disputa por el agua dulce, es decir, una amenaza para Argentina (Jaunarena, 2016c, p. 9).

Con respecto a lo anterior, se puso en marcha el Plan Ejército Argentino 2025 (PEA 2025), cuya primera medida fue el traslado del Comando del II Cuerpo desde Rosario a Curuzú Cuatiá y la previsión de mudar el Comando del V Cuerpo desde Bahía Blanca a Comodoro Rivadavia, junto con otros proyectos futuros. De este modo, la doctrina de guerra por los recursos ha sido la base de la posición estratégica defensiva que impuso el gobierno nacional como directiva militar. De igual manera, en el marco de la conferencia “Defensa y Recursos Naturales”, auspiciada por el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), y en consenso con el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), se dieron las bases para una estrategia defensiva, a través de recomendaciones y propuestas de alcance regional referidas a la “necesidad de estructurar un esquema regional de defensa basado en la protección de los recursos naturales suramericanos entendidos como de interés regional” (Jaunarena, 2016c, p. 9).

Los recursos naturales constituyen posiblemente la mayor fuente potencial de conflictos del futuro, como consecuencia del crecimiento de la población, el deterioro del medio ambiente, la escasez de determinados recursos indispensables para la vida humana y la industria, y los avances y exigencias de la tecnología, entre otros aspectos. Los conflictos originados por la escasez de recursos naturales no sólo pueden ser interestatales, sino que pueden darse como enfrentamientos entre sectores sociales dentro de un mismo país. La escasez de recursos naturales incluye también la de tierras productivas y aptas tanto para la vida humana como para la actividad económica. Por ello, la existencia de espacios vacíos o semivacíos en los territorios de los países que los posean constituirá importantes fuentes de conflicto. (Jaunarena, 2016a, p. 7)

Otro de los peligros para Argentina son los conflictos territoriales, ya sea por diferendos aún no resueltos o producto de intentos expansionistas, como es el caso de las Malvinas, que, de hecho, no perderá vigencia pese a la resolución pacífica de las controversias con Gran Bretaña. Así mismo, la desigualdad económica y la

pobreza no son situaciones aisladas, están relacionadas con el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, el tráfico ilegal de armas y los ciberataques, entre otros factores, que, combinados, juegan un papel potenciador de conflictos y desequilibrio, con todo lo que esto lleva implícito.

Como reflexión final, la defensa nacional, en tanto objeto fundacional de la Argentina y uno de los fines primeros de su existencia, debe materializarse en la acción coordinada de todos los medios del Estado para preservar la seguridad de la nación frente a los riesgos, amenazas o conflictos que afecten su supervivencia, su desarrollo y sus intereses vitales, constituyendo una responsabilidad primaria e integral del estado nacional como función de gobierno, particularmente respecto a su normativa, organización y asignación de recursos. (Jaunarena, 2016a, p. 10)

Así las cosas, como se evidencia a lo largo del presente acápite, Argentina ha tenido un desarrollo paulatino en la concepción de la defensa nacional y la seguridad interna; así mismo, ha interpretado el escenario internacional frente a la definición de las amenazas emergentes y de los compromisos internacionales. A este respecto, gracias a la jurisprudencia nacional en cumplimiento de los acuerdos y tratados de índole internacional y a la adecuación del instrumento militar, Argentina ha reorientado su estrategia de reacción frente a los peligros y amenazas, tanto tradicionales como emergentes, con el fin de poseer las capacidades necesarias y los recursos suficientes para actuar en pro de los intereses nacionales. (Ver: Iazzetta, 2019).

3.3 Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de Argentina están integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, su misión principal es la de “conjurar y repeler toda agresión militar estatal externa que ponga en riesgo la soberanía e integridad territorial, y la vida y los bienes de los habitantes” (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 9), con el fin de garantizar y proteger la soberanía, independencia y autodeterminación de la nación, la integridad territorial y la vida y libertad de los habitantes.

De esta manera las Fuerzas Armadas se encuentran doctrinarias, orgánicas, funcionales y materialmente estructuradas [con] base a su misión principal. Esta meta es el criterio ordenador del diseño de fuerzas, en tanto las misiones subsidiarias no deben afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de su misión primaria. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 109)

Dentro de las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas se ha establecido su participación en operaciones de mantenimiento de paz bajo el mandato de

Naciones Unidas; tomar parte en operaciones de seguridad interior; apoyar a la comunidad nacional y de países amigos; y coadyuvar en la construcción de un sistema de defensa subregional (Donadio, 2005, p. 82).

En cuanto a las misiones específicas de cada Fuerza, se estableció para el Ejército servir a la patria, con el propósito de proteger los intereses vitales de la nación, los recursos naturales, la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos, la independencia y la soberanía territorial, así como contribuir al sostenimiento del sistema de gobierno representativo, republicano y federal (Resdal, 2016, p. 114).

Por su parte, la Fuerza Aérea tiene como misión contribuir a la defensa nacional por medio de su acción disuasiva en el aeroespacio, con el fin de garantizar y proteger permanentemente los intereses nacionales (Resdal, 2016, p. 114). En cuanto a la Fuerza Naval, esta tiene como misión alistar, adiestrar y sostener los medios de poder naval de la nación; además, debe participar tanto en operaciones de paz como en operaciones de seguridad interior, desempeñar tareas marítimas, apoyar las actividades de la Antártida y contribuir a la preservación del medio ambiente, entre otras tareas (Resdal, 2016, p. 114).

En la actualidad, se [emplean las Fuerzas Armadas] en la custodia de los actos eleccionarios (Decreto Nacional 502/2003, Constitución de Comando General Electoral); constituyen la custodia armada del Presidente de la Nación (Decreto Nacional 236/2000, Estructura de la Casa Militar); pueden ser empleadas en actividades antisubversivas (Decreto Nacional 327/1989); son empeñadas en la lucha contra el narcotráfico (Decreto Nacional 1091/2011, Operativo Escudo Norte), sin que se respete el procedimiento que establece la Ley de Seguridad Interior, y ejercen el control de la navegación aérea (Decreto Nacional 1840/2011). También se extendió el empleo de la fuerza militar en asuntos domésticos en el marco del Plan Nacional de Abordaje Integral (Ahí) durante 2008, sin la mínima claridad jurídica en su accionar. Al amparo del Decreto 228/2016 (Emergencia de Seguridad Ciudadana) continúan participando del Operativo Escudo Norte, bajo la denominación “Operativo Fronteras”, donde se establecen Reglas de Protección Aeroespacial y se habilita a las Fuerzas Armadas para el control aéreo. (Jaunarena, 2016b, p. 10)

No obstante, el rol central de las Fuerzas Armadas es asumido desde un posicionamiento estratégico defensivo que deja prever al mundo su autonomía en el ejercicio de su legítima defensa ante las agresiones o amenazas, y que desde su dimensión cooperativa proyecta a futuro la defensa de los intereses vitales y recursos estratégicos de manera colectiva (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2010, p. 9).

3.4 Capacidades

El Ejército para Argentina, se concibe como como el instrumento militar según tres tipos de fuerza:

- 1) Las Fuerzas de Respuesta Regional, compuesta por aquellas organizaciones pre-posicionadas y adaptadas al espacio geoestratégico donde normalmente serán empleadas: la montaña, el monte y la meseta patagónica.
- 2) Las Fuerzas de Defensa Principal, compuestas por elementos de la Fuerza preparados para ejecutar operaciones militares decisivas para la defensa o recuperación de espacios de jurisdicción.
- 3) Las Fuerzas de Intervención Rápida, conformadas por organizaciones con gran rapidez estratégica, operacional y táctica, con características flexibles, alto grado de preparación y disponible para ser empeñadas en los espacios de jurisdicción e interés. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 78)

La Fuerza Aérea tiene la capacidad de control de vigilancia estratégico mediante un sistema de defensa aeroespacial, planificar en red y en tiempo real, integrar los sistemas de vigilancia y control, interoperatividad conjunta y combinada, flexibilidad de modificar el eje defensivo y la precisión en el empeño, la calidad tecnológica operativa de los medios satelitales (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 79).

La Armada se ha desenvuelto en los ámbitos operacionales marítimos, fluviales e insulares con despliegue a bases de apoyo, tanto para el soporte técnico de las unidades navales como en lo referente a la vigilancia del litoral en función de la defensa nacional; además, cuenta capacidades operativas para cumplir el rol naval. A través de la Agencia Nacional de Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR) cumple con la responsabilidad de salvaguardar la vida humana en el mar en el marco del Convenio SAR 1979, de Hamburgo, de la Organización Marítima Internacional (OMI) (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 78).

Sin embargo, datos del poderío militar de Argentina comparado con el de Chile y el de Perú, señalan “el retroceso que tuvieron las fuerzas armadas durante los gobiernos Kirchneristas, especialmente en lo que a la aviación se refiere” (*Tiempo de San Juan*, 18 de noviembre de 2016). En el 2013 se hundió el destructor ARA Santísima Trinidad de la Armada como consecuencia de la falta de mantenimiento; en el caso del ejército, se evidenció que salieron a operaciones incluso sin equipo básico (González, 26 de agosto de 2015). Para el 2015, existía un problema estructural por causa del escaso presupuesto.

En cuanto a las capacidades numéricas del recurso humano las Fuerzas Armadas de Argentina (tabla 1), estas están compuestas de la siguiente manera:

Tabla 1. Personal de las Fuerzas Armadas de Argentina a 2016

| | |
|--------------------|--------|
| Ejercito | 48.367 |
| Fuerza Aérea | 17.957 |
| Fuerza Naval | 13.521 |
| Total de efectivos | 79.845 |

Fuente: elaboración propia con base en datos Resdal (2016).

Según el Libro Blanco de la Defensa, “las tres fuerzas cuentan con personal militar y civil, mujeres y varones, tanto para las funciones operativas como para las administrativas” (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p.95; ver también: Sepúlveda Soto & Rivas Pardo, 2017 y Fernandez-Osorio & Latorre-Rojas, 2018).

Los lineamientos para la formación de los cuadros permanentes de las fuerzas armadas argentinas [han tenido] en cuenta los cambios en los nuevos contextos en que interactúan las naciones en el siglo XXI: la creciente valorización de los recursos naturales, del desarrollo de la ciencia y la tecnología, la relevancia estratégica global de las relaciones Sur-Sur, la globalización digital y, entre otros, también los nuevos modos en los que se desenvuelven los conflictos bélicos. En este marco se desarrollaron una serie de acciones orientadas a la construcción de capacidades institucionales para garantizar la mejora continua de la formación de ciudadanos. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 242).

Respecto a las capacidades materiales, el Ejército está compuesto tres por elementos: 1) el comando: que dispone de materiales que facilitan la conducción del componente terrestre, de división, fuerza de despliegue rápido, y de brigadas; 2) elementos de combate: dotados de medios materiales para las diversas funciones, como son: elementos básicos de combate, con la infantería y caballería; elementos de operaciones especiales, como cazadores de montaña y de monte, buzos de ejército y fuerzas especiales, con medios especializados y de alta tecnología; elementos de apoyo de fuego de la artillería de campaña y antiaérea con medios de apoyo de fuego superficie-superficie y superficie-aire; y elementos de apoyo de combate con medios que disponen de capacidades técnico-tácticas que les permiten y facilitan la ejecución de tareas específicas; y 3) elemento de apoyo logístico de personal, material y financiero, como son: arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria y justicia,

entre otros, para todas las fuerzas, todo ello ejecutado con materiales que permiten el abastecimiento, mantenimiento, transporte de personal y cargas, construcciones, conservación y recuperación de la salud, entre otros (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 98). Argentina tiene claro que:

En términos de defensa, esta no es tarea exclusiva de las fuerzas armadas de un país, sino que es una responsabilidad integral de cada gobierno y cada sociedad que se respalda en sus capacidades diplomáticas, económicas, industriales, tecnológicas, políticas y humanas, así como también en su capacidad para desarrollar sus estrategias y su voluntad para ejecutarlas y sostener su soberanía, además de sus capacidades militares. (Ministerio de Defensa de la República de Argentina, 2015, p. 86)

En ese contexto, tanto el material como las capacidades con que cuentan las Fuerzas Armadas tienen como objetivo la protección de los intereses vitales de la nación en tierra, mar y aire.

3.5 Problemas presupuestales y de recursos

El sector de defensa argentino ha registrado en las últimas décadas una sustantiva evolución en el plano del planeamiento de recursos, con el objetivo primordial de mejorar la calidad del gasto, con una visión de eficiencia conjunta que ha incorporado herramientas propias de la gestión basada en resultados en las distintas etapas y niveles de decisión (Vega, 2016, p. 9). Sin embargo, entre 1983 y 2003 los recursos destinados al sector fueron tan solo de un 58.7%, (Gutiérrez, 2008., p. 175). Por ejemplo, en el año 2000 el gasto militar alcanzó apenas el 1,35% del PBI, de hecho, “el incremento escalonado de recursos presupuestarios que había sido dispuesto en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 aún no había sido implementado” (Canelo, 2013, p. 143).

No obstante, el gobierno lanzó el Decreto N.º 430, plan de ajuste que disponía una importante reducción de las retribuciones del personal del sector público nacional, incluidas las Fuerzas Armadas; y finalmente, en diciembre de 2000, la Ley N.º 25.401 de Presupuesto 2001 suspendió definitivamente la aplicación de las disposiciones de la Ley N.º 24.948. (Canelo, 2013, p. 143)

En el 2006 empieza a revertirse esta situación, se implementa el sistema de planificación y control de gestión; se emprende la recuperación de la capacidad aérea al 100% con la adquisición de aviones de transporte, enlace, helicópteros y cazabombarderos. En el 2007 se adquirieron aviones y helicópteros para la aviación naval e infantería de marina, prototipos de vehículos pesados (anfíbios orugas), se recupera la capacidad submarina y se profesionaliza al ejército (Gutiérrez, 2008., p.

175). Si se observan con atención las variaciones del presupuesto anual asignado al sector defensa durante los cinco últimos años se encuentra lo siguiente:

Tabla 2. Presupuesto anual asignado para el sector defensa argentino

| Año | Presupuesto de defensa en dólares (U\$) | Presupuesto de defensa en relación al PIB | Presupuesto de defensa en relación al presupuesto del Estado |
|------|---|---|--|
| 2013 | 4.947.769.486 | 1,01% | 4,31% |
| 2014 | 4.219.130.969 | 1,04% | 6,35% |
| 2015 | 5.435.127.918 | 0,93% | 4,03% |
| 2016 | 4.287.426.700 | 0,98% | 4,32% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2016, p. 113).

Sin embargo, aunque Argentina ha tratado de generar cambios sustantivos en el sector defensa, la situación actual de las Fuerzas Armadas es deplorable. Los escasos recursos asignados generan dificultades para su modernización y operación, los salarios del personal constituyen una debilidad y el escenario político es adverso, todo esto, entre muchos otros factores, limita e impide su equipamiento y el desarrollo de las capacidades de sus hombres (Jaunarena, 2016b, p. 8).

La situación se origina en la limitación del presupuesto de defensa a aproximadamente el 1% del PBI, combinada con un excesivo gasto en personal derivado de una estructura de personal sobredimensionada en grados medios y altos y con escaso número de tropa —que determina la abundancia de estructuras burocráticas para su justificación—, lo que significa que un 80% del presupuesto es destinado a personal, un 15% a funcionamiento (combustible, munición, mantenimiento) y un 5% (o menos) a material, porcentaje que obviamente no permite renovar el equipamiento. Esto, por un cuarto de siglo, explica la situación actual. Como no ha sido sustancialmente modificado, las cosas no han mejorado, ni lo harán en el futuro. (Ugarte, 2017)

Esta situación es ampliamente conocida a nivel mundial, de hecho, *The Military*, en su edición de 2017, examina detenidamente y hace un balance de la situación de la defensa de Argentina. Destaca la necesidad de reemplazar la gran cantidad de plataformas viejas e inoperantes que tienen las Fuerzas Armadas, debido a la falta de inversión en equipamiento y a malas prácticas de mantenimiento. La publicación incluso indica que las Fuerzas son una sombra de aquellas que fueron derrotadas por el Reino Unido en 1982 (Ugarte, 2017).

En el mismo sentido, el *Diario de defensa del Reino Unido*, en un artículo publicado el 7 de septiembre de 2017, señala que el Ejército argentino “casi nunca tiene los recursos para entrenar y que los escasos equipos que posee datan de los años 70” (Allison, 2017). Anota el diario que la Fuerza Aérea “consiste en gran parte en una colección de aviones obsoletos que se remonta principalmente a la década de los setenta, que a menudo permanece en tierra debido a la pobre capacidad de servicio” (Allison, 2017); lo mismo pasa con la Fuerzas de mar. El mismo diario señala que Argentina dejó de ser una fuerza militar competente; porque el Estado no hace inversión de recursos, por tanto, carecen de equipamiento y escasas horas de capacitación del personal; es decir que dejó de ser una fuerza militar capaz y competente (Allison, 2017). Por su parte, el *Institute for Defence Studies and Analyses* (IDSA) ha expresado que la “negligencia por espacio de dos décadas ha significado que las Fuerzas Armadas [argentinas] estén enfrentando obsolescencia en bloque” (Ugarte, 2017).

Según lo analizado hasta ahora, puede decirse que la agenda política de seguridad y defensa del poder ejecutivo argentino determina, de forma directa, los resultados de las Fuerzas del Estado, los cuales han permanecido atados a prioridades de naturaleza política o económica pero no militar.

3.6 Orientación futura: modernización de las fuerzas de defensa y adquisición de armas en gran escala

La modernización del sector defensa en el Cono Sur ha sido uno de los retos fundamentales que han asumido los países que pasaron de sistemas autoritarios a sistemas democráticos. (Gutiérrez, 2008, p. 169).

En los gobiernos de transición, como es el caso de Argentina, estos procesos sobre modernización de las Fuerzas Armadas son necesarios para dar un nuevo rumbo a la formulación de una política en el ámbito de la defensa, que tenga como eje la conducción civil del sector y el desmantelamiento del excesivo poder militar que por décadas había tenido (Gutiérrez, 2008, p. 169).

El sistema de defensa argentino ha procurado en el último tiempo, en el marco de un denominado proceso de modernización, estructurar una arquitectura de planeamiento estratégico concebida para orientar, desde una perspectiva ordenada y conjunta, la organización, dimensionamiento y despliegue de sus Fuerzas Armadas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) en el corto, medio y largo plazo (Vega, 2016, p. 3).

Sin embargo, dentro de las consideraciones que ha hecho el Centro de Estudios para la Defensa, cualquier proceso de reconversión² del sistema de defensa

2 Entendiéndose por este término: “transformar para mejorar rendimientos” y “reestructurar, modernizar, adaptando la organización o sistema a nuevas necesidades” (Jaunarena, 2017a, p. 4).

debe iniciarse, ineludiblemente, por sus propias bases y marco normativo, dado que este data de tiempo atrás y ahora el orden ha mutado a otras exigencias, por tanto, el sistema³ no satisface eficientemente su cometido, lo que requiere la reconversión de las fuerzas basada en un proceso originado en cambios del entorno estratégico, lo que incluye escenarios políticos a nivel interno y a nivel externo, así como avances tecnológicos e innovadores (Jaunarena, 2017a, p. 1).

El actual gobierno, busca afianzar la gestión [...] con apoyo de una mayoría de sectores políticos y con el objeto de revertir situaciones de inusitado desorden en el Estado, se abre la oportunidad de dirigir esfuerzos para regularizar el marco legal, que permitan asignar responsabilidades y competencias coherentes y eficientes en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional, a fin de enfrentar con racionalidad, legalidad y eficiencia los actuales desafíos de la nación. (Jaunarena, 2017a, p. 3)

Para lograr lo anterior, es necesario que las políticas de seguridad y defensa nacionales se basen en “cómo afectarán o atacarán y no en quién lo hará, imponiendo indagar e innovar constantemente en los ámbitos del planeamiento, con el objeto de aproximarse a un contexto estratégico cada vez más complejo e incierto” (Jaunarena, 2017a, p. 4). También en la “articulación interministerial que integre las relaciones exteriores, la defensa, la seguridad, la producción, la educación, la modernización del Estado, evitando el enfoque sectorial que posee la actual directiva de política de defensa nacional” (Jaunarena, 2017a, p. 4), entre otras.

De otra parte, la estructura de los sistemas [que no satisface], debe ser analizada en lo interno, básicamente en las relaciones entre sus componentes y su interacción. Pero también en lo externo, principalmente en el conjunto de relaciones entre los componentes del sistema y los elementos de su entorno (Jaunarena, 2017b, p. 3)

Con respecto a la situación de las Fuerzas Armadas, cabe señalar que el gobierno actual está buscando que estas adquieran competencias y desarrollen las capacidades que han perdido, por ello, el poder ejecutivo está buscando apoyo, a pesar de la crisis económica y del déficit por el que atraviesa Argentina. El Ministerio de Defensa está adquiriendo algunas pocas aeronaves para reemplazar las desgastadas, como Embraer EMB-312 Tucano, Hercules L-100, sistemas y equipos (satelitales, radares, etc.) para modernizar las aeronaves C-130, con el fin de extender su vida útil (Defensa.com, 14 de marzo de 2017).

³ Es el conjunto de diversos componentes que se encuentran interrelacionados y que se afectan mutuamente para formar una unidad. Su centro de gravedad lo constituye la relación entre sus diversos elementos. Sin embargo, se debe recordar que puede existir un conjunto de objetos, pero si no están relacionados entre sí no constituyen un sistema (Jaunarena, 2017b, p. 3).

En este escenario, el Centro de Estudios para la Defensa Nacional ha venido proponiendo “la implementación de un presupuesto plurianual que garantice los proyectos de inversión en defensa, como pronósticos que excedan al año fiscal, para generar un círculo virtuoso en la aplicación de los recursos” (Jaunarena, 2016d, p. 6).

En el mismo sentido, Julio Hang, exgeneral del Ejército argentino y director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), señala que:

Es imprescindible un Plan Plurianual de adquisiciones, incorporado al presupuesto, con consenso legislativo, que tome en cuenta las previsiones de la Ley 24.948 de Reestructuración de las FFAA (Ley Jaunarena) vigente e incorpore anualmente entre un 0,3 % y un 0,5 % del PBI a la inversión en Defensa. (Infobae, 13 de enero de 2018)

No obstante, indica que el personal militar requiere poder reentrenar de inmediato y de manera profesional; además, a futuro, se debe adquirir nueva tecnología, robótica, misilística, cibernética, inteligencia artificial, sistemas de control de tiro, radar y comunicaciones, entre una amplia gama (Infobae, 13 de enero de 2018).

La situación exige flexibilidad estratégica, para que cada Fuerza, en el marco del Planeamiento Conjunto, se adiestre —reforzada con las adquisiciones prioritarias— en respuestas adaptadas a distintos escenarios, con una versatilidad estudiada para enfrentar amenazas cambiantes, y reconfigurando organizaciones al tiempo que se responde a la crisis. Todo esto, mientras se avanza en la obtención de otros sistemas de armas y se construye un sistema de seguridad regional que nos fortalezca y nos provea de alerta temprana (*early warning*). (Infobae, 13 de enero de 2018)

En ese orden de ideas, Argentina debe regular legítimamente la seguridad y la defensa como base para trazar una política de Estado, donde las políticas de seguridad nacional, de defensa y de relaciones exteriores —entre otras— sean compatibles, siempre sobre la base de un análisis del entorno estratégico que defina los riesgos y amenazas de la nación.

3.7 Estructura militar de la defensa

La profesión militar ha venido encaminándose progresivamente hacia cambios tecnológicos, más prácticos y flexibles, y cambios misionales y doctrinales, como la internalización de las Fuerzas bajo la modalidad de acciones combinadas; temas que son claves en la reestructuración militar, no solo de Argentina sino de todos los Estados a nivel regional.

Sin embargo, encontrarse en medio de un campo con significativas asimetrías y caracterizado por la heterogeneidad estructural, factores que dificultan el establecimiento de un orden de interés colectivo en materia de seguridad y defensa nacionales, implica un cambio de la filosofía estratégica. Esto ha llevado a cambios en Argentina que incluyen apreciar al oponente desde el concepto de enemigo y, en materia del planeamiento estratégico, a concluir que

hay prioridades debido a las necesidades graves que no admiten demoras, como el control del espacio aéreo. Pero también lo son el control del espacio marino y el terrestre. Un primer paso para incrementar la capacidad profesional podría darse con más días de navegación para la Armada (esto significa repuestos para repotenciar los buques, puesta en servicio de todos los que se pueda, munición y electrónica); horas de vuelo para la Fuerza Aérea (lo que requiere aviones de combate y la reparación de otros); y, para el Ejército, repotenciar blindados y adquirir otros a rueda, municiones, repuestos y días de campaña, entre otras demandas. (Infobae, 13 de enero de 2018)

Consecuentemente, el presidente Macri ha ordenado una reforma de fondo en la estructura militar de Argentina. Por esta razón, se estableció, a través de la Resolución 1283 del 29 de diciembre del 2017, un grupo de trabajo con la finalidad de elaborar un instrumento legal, el cual, en el plazo perentorio de nueve meses contados a partir del 1 de marzo de 2018, deberá producir un proyecto de ley que reemplace a la que actualmente rige la actividad militar en el país y que data de 1975 (Morales, 29 de diciembre de 2017; Anzelini, 2019).

4. Conclusiones

La permanente intervención política de las Fuerzas Armadas de Argentina produjo varios golpes de Estado, sus gobiernos de facto mantuvieron vigentes la hipótesis de conflicto con sus países vecinos, bajo la doctrina de seguridad nacional que justificaba la represión interna y promovió una perversa cooperación regional con el resto de las dictaduras militares. El declive de esta doctrina se evidenció cuando Argentina perdió la guerra de las Malvinas en 1981. Posteriormente, esa intervención política militar impactó en el diseño de la política de defensa, así como en su sistema y en el instrumento militar, el rediseño implicó una redefinición en su misión, estructura, organización y doctrina, entre otros aspectos.

En el contexto político, la redefinición del rol de las Fuerzas Armadas empieza a cambiar tras la recuperación de la democracia, en 1983. El tema predomina en la

agenda de la defensa y se constituye en la problemática que los sucesivos gobiernos tuvieron enfrentar por medio de la implementación de propuestas legislativas. Es por ello que en el gobierno Alfonsista se promueven leyes y decretos que establecieron dichas bases y la subordinación del poder militar al poder civil. En el periodo de Menen se estableció la Ley de Seguridad Interior y se organizó la defensa nacional. Durante el mandato de los Kirchner se reglamentó la Ley de Defensa Nacional y se puso en marcha el proceso de reconversión de las Fuerzas Armadas para asegurar su condición civil y política. Así mismo, se definen las misiones, objetivos, acciones conjuntas y unificadas; el despliegue de fuerzas para la paz, movilidad táctica, estrategia y actitud defensiva; también se implementa el modelo de planeación por capacidades y se deja de un lado el modelo del enfoque de hipótesis de conflicto; fue esta la época en que se dio una de las mayores transformaciones históricas que registre este sector.

La política de seguridad y defensa argentina ha sido la resultante de procesos de integración y reformulación de aspectos políticos, sociales y culturales, así como de nuevas concepciones de lo que se entiende por el relacionamiento cívico-militar, esto ha generado profundas repercusiones internas en la evolución de las dinámicas internacionales, regionales y locales. Los lineamientos básicos de la defensa, la organización y el funcionamiento de los sistemas defensivos e instituciones castrenses, así como los vínculos entre el poder político y la reorientación del rol de las Fuerzas Armadas, se han configurado como dimensiones centrales en la definición de seguridad.

Argentina ha tenido un desarrollo paulatino en la concepción de la defensa nacional y la seguridad interna. Ha interpretado los sucesos que se han presentado en el escenario internacional en lo relativo a la definición de las amenazas emergentes y de los compromisos internacionales —gracias a la jurisprudencia nacional en cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales, y a la adecuación del instrumento militar—, lo que le ha permitido reorientar su estrategia de reacción tanto frente a las amenazas y peligros tradicionales como frente a los emergentes, todo ello en pro de los intereses nacionales.

En consecuencia, puede afirmarse que el campo de seguridad y defensa argentino ha sido deficitario, dado que la modernización planteada no ha estado acompañada de lineamientos estratégicos ni de una inversión que en realidad propicie cambios y la modernización del sector, situación que las conduce, tácitamente, a ser unas Fuerzas Armadas sin capacidad ni competencia estratégico-militar. Esto, a la postre, supone una condición política integral del sector, lo cual mejoraría la política de seguridad y defensa propiamente dicha.

En la realización de los libros blancos de la defensa (1999, 2010 y 2015) han intervenido ministros de Defensa, asesores del Congreso, organismos e instituciones del Estado, miembros de las Fuerzas Armadas, Centros de Estudios, académicos, especialistas y extranjeros, lo que ha propiciado en el plano internacional un nuevo clima en torno a seguridad y defensa nacionales, cooperación e integración. Estos documentos destacan la visión en el escenario estratégico; el surgimiento de factores de riesgos que supone un conjunto de desafíos y disputas; características claves de seguridad y defensa, planificación y desarrollo de las Fuerzas Armadas con el fin de promover mayor eficacia, gestión y optimización de los recursos humanos y materiales. Se visualizan amenazas claras, con esto, se identifican adversarios o enemigos de carácter estatal contra los que se organiza el instrumento militar para evadir dilemas de seguridad. Se brinda una caracterización del escenario internacional en el que se desenvuelve la política de defensa nacional, a partir del protagonismo que se da a través de la cooperación y la participación en operaciones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Finalmente, abordan la política de género y derechos humanos; la transformación en la formación y capacitación de los cuadros militares y civiles; los avances realizados alrededor de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa, entre otros aspectos fundamentales. (Ver: Hurtado Granada, 2017; Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz, & Tovar-Cabrera, 2018).

La estrategia de seguridad ha alcanzado logros cualitativos en la concepción y conducción estratégica, autónoma, defensiva y cooperativa, en particular en la modernización de los criterios políticos, técnicos y militares que orientan la organización del sistema defensivo-militar. Sin embargo, las dificultades políticas, económicas y militares por las que ha tenido que pasar la Política de Defensa y Seguridad y sus instrumentos militares, han definido una compleja realidad, a la que se suman fallas administrativas que para ser superadas requieren mejoras en la eficiencia. Por otra parte, el bajo presupuesto asignado por el ejecutivo debe aumentar, pues se necesitan mayores recursos para poner a las Fuerzas Armadas a la altura de las fuerzas de los países de la región.

Los asuntos de la defensa nacional configuran cuestiones de Estado que trascienden a los gobiernos en ejercicio y a sus funcionarios, en ese sentido, las Fuerzas Armadas de Argentina han contribuido y sido partícipes en la elaboración de los libros blancos de la defensa de una manera importante, aportando ideas que ayudan a pensar en el futuro de la soberanía desde varios de ámbitos.

Colombia debe aprender de Argentina acerca de la construcción de los libros blancos de defensa, pues no ha desarrollado ninguno, de igual manera, debe permitir la participación activa de las Fuerzas Armadas en su elaboración, dado que el cono-

cimiento de sus integrantes es amplio, especialmente en seguridad interna, y posee personal militar capacitado en el exterior que puede guiar la defensa.

El Estado colombiano en el actual escenario regional puede proyectar, a corto plazo, un libro blanco de la defensa, con la experticia, capacidades y habilidades de sus Fuerzas Armadas, adquiridas durante el conflicto armado interno. Sus miembros son actores relevantes por su competitividad y el protagonismo con que hoy cuentan ante la región y el mundo. Su conocimiento unido al de académicos nacionales e internacionales, instituciones y organismos, puede, mediante su difusión, transmitir con claridad y transparencia la estrategia de seguridad y defensa, pero esto requiere de voluntad política.

Comparando estos dos países suramericanos se detecta cierta similitud, pues sus territorios contienen grandes reservas naturales y activos estratégicos que merecen ser preservados para las generaciones futuras, tales reservas solamente podrán ser mantenidas a partir de la puesta en marcha de estrategias de defensa y seguridad comunes entre las naciones de la región.

Finalmente, Colombia debe documentar el libro blanco de la defensa, pues significaría dar un paso fundamental, ya que implica afrontar desafíos propios y en común, permite explicar puntos de vista, objetivos y políticas en relación con la defensa en el entorno presente y futuro. Además, proyecta información necesaria para disuadir posibles amenazas a la seguridad, sirve como instrumento fiscalizador y de control parlamentario, dado que puede realizar seguimientos, verificar cumplimiento de planes y proyectos. También es una herramienta para que todo ciudadano conozca los enfoques, orientaciones y proyecciones de la política de defensa y seguridad, además, garantiza y da confianza a tanto a la sociedad como a otros países.

Referencias

- Allison, G. (2017). Argentina dejó de ser una fuerza militar competente. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2017/12/01/argentina-dejo-de-ser-una-fuerza-militar-competente/>
- 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>
- Anzelini, L. (2019). Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 69-90. <https://doi.org/10.21830/19006586.386>
- Canelo, P. (2013). ¿Qué hacer con las fuerzas armadas? treinta años de cuestión militar en la Argentina. *En Observatorio Latinoamericano*. 12, 136-148. Recuperado de http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3902/CONICET_Digital_Nro.5081_A.pdf?sequence=5
- 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.

- Donadio, M. (2005). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina (1.a ed)*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). Recuperado de <https://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html>
- 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. (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., Cufiño-Gutierrez, F., Gomez-Diaz, C., & Tovar-Cabrera, G. (2018). Dynamics of State modernization in Colombia: the virtuous cycle of military transformation. *Democracy & Security*, <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1517332>
- Fernandez-Osorio, A., & Latorre-Rojas, J. (2018). (Ed.). *La construcción del rol de la mujer militar*. Bogotá D.C.: Sello Editorial ESMIC.
- Gil, S. (5 de julio de 1999). Las islas Malvinas y la política exterior argentina durante los 90s: Acerca de su Fundamento Teórico y de la Concepción de una Política de Estado. *Consejo Argentino para las relaciones Internacionales*. Recuperado de <http://www.cari.org.ar/pdf/malvinas.pdf>
- González, M. (26 de agosto 2015). La capacidad militar argentina a punto de desaparecer. *Zona Militar*. Recuperado de <https://www.zona-militar.com/2015/08/26/la-capacidad-militar-argentina-a-punto-de-desaparecer/>
- Gutiérrez, C. (2008). Modernización del sector defensa. Un análisis comparado de los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Perú. En I. Sepúlveda y S. Alda, *La administración de la Defensa en América Latina* (pp.167-202). España: Centros de Estudios Estratégicos.
- Hurtado Granada, M. (2017). Los límites del DIH a las armas autónomas. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 85-100. <https://doi.org/10.21830/19006586.176>
- Infobae (13 de enero de 2018). Reformas imprescindibles en Defensa, un ministerio de larga crisis. *Infobae* Recuperado de <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2018/01/13/reformas-imprescindibles-en-defensa-un-ministerio-de-larga-crisis/>
- Iazzetta, M. (2019). Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 93-110. <https://doi.org/10.21830/19006586.387>
- Jaunarena, H. (2016a). Conflictos del siglo XXI. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)*, 3(21). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Jaunarena, H. (2016b). Fuerzas Armadas y Seguridad Interior. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)*, 3 (23). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Jaunarena, H. (2016c). Recursos naturales. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)*, 3(20). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Jaunarena, H. (2016d). Rumbo al futuro. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional. (CEDEF)*, 3(18). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Jaunarena, H. (2017a). Racionalizar la Fuerza Militar – II. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)*, 4(26). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Jaunarena, H. (2017b). Sistema de Defensa. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)*, 4(30). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

- Juncal, S. (2013). Seguridad y Defensa: Una visión desde los países Iberoamericanos. En G. Papuchi y P. Camps (eds.), *Conceptos en Seguridad y Defensa en los países Iberoamericanos: Desde la óptica de sus Colegios de Defensa* (pp. 25-52). Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales, Ministerio de Defensa Nacional.
- Ley N.º 23.554. Congreso de la República de Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. (26 de abril de 1988). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- Ley N.º 23.968. Congreso de la República de Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. (14 de agosto de 1991). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/367/norma.htm>
- Ley N.º 24.059. Congreso de la República de Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. (6 de enero de 1992). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- Ley N.º 24.948. Congreso de la República de Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. (3 de abril de 1998). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>
- Ministerio de Defensa de la República de Argentina. (1999). Libro Blanco de la República de Argentina 1999. Recuperado de <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro%20blanco%20de%20defensa.doc>
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Argentina. (2010). Libro Blanco de la Defensa 2010. Recuperado de https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf
- Ministerio de Defensa de la República de Argentina. (2015). Libro Blanco de la Defensa 2015. Recuperado de http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Info-Pais/Arg/LB/Libro_blanco_2015.pdf
- Morales, F. (29 de diciembre de 2017). El Gobierno pone en marcha una profunda reforma de las Fuerzas Armadas. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2017/12/29/el-gobierno-pone-en-marcha-una-profunda-reforma-en-las-fuerzas-armadas/>
- Observatorio de Políticas Públicas. (2010). *El Libro Blanco de la Defensa un instrumento para el fomento de la confianza y la seguridad en América*. Recuperado de https://estrategiauruguay.files.wordpress.com/2014/06/2010-libro-blanco-de-la-defensa_argentina.pdf
- Organización de Estados Americanos. (2016). Sistema De Seguridad Pública En Argentina. Recuperado de http://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/Argentina/Seguridad_Interior_Argentina.pdf
- Resdal. (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Argentina. Recuperado de https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_10.pdf
- Saín, M. (septiembre, 2001). *Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90*. Ponencia preparada para la sesión Democracia, militares y nuevas amenazas: Argentina y Brasil (dem-17) del Latin American Studies Association XXIII International Congress. Washington, D. C., United States. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf>
- Saín, M (2002). *Los dilemas de la reforma militar en la Argentina*. Recuperado de <https://www.resdal.org/Archivo/d000026e.htm>
- Saín, M. (2018). ¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina? *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 61-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.366>

- Sepúlveda Soto, D., & Rivas Pardo, P. (2017). La mujer como sujeto de protección y de pacificación en la seguridad global: estudio del aporte teórico y conceptual del Gender Mainstreaming a las relaciones internacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 123-144. <https://doi.org/10.21830/19006586.75>
- 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>
- Tiempo de San Juan (18 de noviembre de 2016). El poderío militar argentino y el de los países vecinos. *Tiempo de San Juan* Recuperado de <https://www.tiempodesanjuan.com/elmundo/2016/11/18/poderio-militar-argentino-paises-vecinos-156103.html>
- Toledo, A. (2010). *El acuerdo de cooperación regional para la promoción de la ciencia y la tecnología nucleares en América Latina y el Caribe "ARCAL" como estrategia de integración regional en América Latina, 2002-2007* (tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2181>
- Ugarte, J. (2017). Argentina, Brasil, defensa: La evolución de las doctrinas, normas y estructuras de defensa en ambos países en las últimas cuatro décadas. *Revista Relaciones Internacionales*, (50), 247-272.
- Vega, J. (2016). Planeamiento de la Defensa en Argentina: modelo y perspectivas. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO40-2016_PlaneamientoDefensa_Argentina_JorgeMauro.pdf

Esta página queda intencionalmente en blanco.

Carlos Andrés Rodríguez Beltrán
María Fernanda Rubio Arrubra
Carolina Morales Suárez

1. Introducción

Con el propósito de realizar un análisis geopolítico de Brasil que haga énfasis en el contexto regional, de manera que sea posible identificar sus intereses, la influencia que ejerce en el escenario latinoamericano y, en particular, la evolución de su política de defensa, consideramos pertinente mencionar algunos aspectos relevantes de este país que se centrarán en la geografía, la geopolítica y la geoestratégica.

Lo anterior, de acuerdo con lo planteado por el autor Jakub J. Grygiel en su libro *Great Powers and Geopolitical Change* (2006), donde afirma que los estados deben reflejar la geopolítica subyacente en su política exterior o geoestrategia, pues, cuando no lo hacen, el éxito político del Estado e incluso la supervivencia política están en riesgo, y solo los estados que persiguen una geoestrategia que refleje la geopolítica ganan y mantienen una ventaja relativa de su poder.

Así las cosas, empezaremos haciendo una descripción geográfica del Brasil, por ser la realidad física, la geografía —según Grygiel—, la que describe las características geológicas y los atributos físicos de la tierra, el mar y el aire.

2. Brasil y su geografía

Ubicado en América del Sur, con aproximadamente 209.486.000 millones de habitantes (Donadio, 2016), el territorio brasileño posee alrededor de 8,5 millones de km² de área terrestre y 4,5 millones de km² de área marítima. El país tiene frontera

1 Este capítulo del libro hace parte 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.

con nueve países sudamericanos: al sur con Argentina, Uruguay y Paraguay; al este con el Océano Atlántico; al norte con Venezuela, Colombia, Guyana y Surinam; al oeste con Bolivia y Perú; y un territorio ultramarino de Francia (Guayana Francesa), lo que representa una línea de 16.900 km de extensión, de los cuales aproximadamente 12 mil corresponden a la frontera de la Amazonia legal.

El litoral brasileño se extiende por alrededor de 7400 km. Por el área marítima brasileña, sobre el océano Atlántico, cruzan importantes rutas de navegación, vitales para la economía nacional. Allí se sitúan las reservas del presal brasileño, de alto significado económico, político y estratégico (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012, p. 17).



Figura 1. Mapa político de Brasil.

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2018).

El relieve de Brasil cuenta con elevaciones moderadas, tan solo el 0,5 % del territorio cuenta con una elevación mayor a los 1200 metros, mientras el 58,5% tiene elevaciones inferiores a 200 metros sobre el nivel del mar, razón por la cual

las formas dominantes de su relieve se consideran mesetas y planicies y no cadenas montañosas ni cordilleras o similares (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012, p. 15).

La red hidrográfica de Brasil constituye una de las más grandes del mundo, la cuenca del Amazonas es la mayor y más vasta cuenca fluvial del mundo, con una superficie de 4.787.717 km —aproximadamente el 56,25% del área total de país—, donde desaguan más de la mitad de las tierras de Brasil y además las de Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Recorre alrededor de seis estados del país y representa un gran porcentaje de las vías de comunicación de la región norte que es navegable en toda su extensión.

3. Brasil: historia y visión del mundo

Las características y rasgos físicos por sí solos no dan cuenta de la historia de Brasil, su desarrollo y evolución, por lo que resulta necesario mencionar el siguiente concepto clave: la geopolítica; entendido por Grygiel como el factor humano dentro de la geografía. Es la distribución geográfica de los centros de recursos y las líneas de comunicación, donde se asigna valor a las ubicaciones de acuerdo con su importancia estratégica. La situación geopolítica es el resultado de la interacción de la tecnología ampliamente definida y la geografía, lo que altera la importancia económica, política y estratégica de las ubicaciones. Por lo anterior, es necesario mencionar algunos aspectos que consideramos clave en la historia de Brasil, que resultan de importancia para el análisis geopolítico y para identificar lo que ha sido su geoestrategia.

A diferencia del resto de países de Latinoamérica, Brasil tuvo una conquista, una colonización y una independencia que se podrían catalogar como pacíficas, lo que le permitió ser desde el principio un país unificado y con una clara identidad nacional, a pesar de la gran extensión de su territorio. Un hecho que contribuyó a que la emancipación brasileña no tuviera un carácter violento, como las demás en América Latina, fue el traslado de la familia real de Portugal a Brasil.

En 1808, amenazado por Napoleón e instado por los ingleses, el príncipe regente D. Joao, que sería D. Joao VI, se traslada con su corte y gobierno al Brasil, “hasta la paz general”. Esto mudaba todo. La colonia se tornaba de repente una metrópoli que progresaba con una administración que jamás había tenido y se elevaría a la categoría de reino en 1815.

El primer acto del príncipe fue la apertura de los puertos a las naciones amigas. Luego, tomó muchas otras medidas benéficas para los intereses del Brasil, lo que

le aseguró una posición de independencia económica que se extendió, finalmente, al campo político, gracias a la creación del Reino Unido de Portugal, del Brasil y Algarbe, en 1815.

En este mismo sentido, Edgar Vieira Posada, en su libro *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, manifiesta al respecto lo siguiente:

En el Brasil, la independencia se hizo sin violencia y no se presentó el vacío de poder que ha caracterizado a los países hispanoamericanos. Esto ha contribuido a que no haya caudillismo, puesto que la continuidad en la administración local se mantuvo con Pedro I. Igualmente, en el Brasil se produjo una articulación económica entre los diferentes Estados, a pesar de la extensión de los territorios, lo que facilitó la construcción de un Estado-nación unificado. (Vieira, 2008, p. 64)

De acuerdo con lo descrito por Edgar Vieira Posada, la colonización en Brasil se hizo progresivamente hacia el interior del territorio, ya que no se hicieron descubrimientos importantes de riquezas al principio de la conquista territorial y Portugal no disponía de recursos provenientes del Estado portugués (Vieira, 2008, p. 39). Esto, en palabras de Vieira, hizo que la colonización de Brasil se fundamentara en la producción de productos agrícolas, lo que le permitió ser un territorio en expansión, a diferencia del fraccionamiento característico de los espacios hispanoamericanos (Vieira, 2008, p. 44).

Así mismo, y dada la necesidad de expansión debido al cambio del centro económico, se empiezan a explorar otras zonas más allá del norte, y gracias a que el territorio brasileño, como ya fue mencionado anteriormente, solo presenta un 0.5% de elevación, el desplazamiento hacia otras zonas fue, y es, considerablemente más fácil que en el resto de países latinoamericanos, a lo que se añade la ventaja que proporcionan sus ríos navegables, sobre todo el Sao Francisco, que facilitan la movilidad y crecimiento de su población.

Por otra parte, de acuerdo con Halperin, el oro y la minería, en general, cambiarían el destino de Brasil, ya que permitieron poblar el país del norte hacia el sur, y luego hacia el centro, lo que generó centros de economía más allá del azúcar y el oro. Un ejemplo de ello fue el caso de Río de Janeiro en 1720, que para ese entonces era la capital de Brasil, en donde los cultivos tropicales, entre ellos el algodón y el arroz, competían con el azúcar (Halperin, 1977).

Todas estas características geográficas junto con la transición político-administrativa, que fue mucho menos traumáticos que en el resto de Hispanoamérica en la independencia, permitieron que Brasil tuviese una unidad en cuanto a su población, una identidad, a diferencia de lo sucedido en el resto de Latinoamérica, pues

ninguna adaptación al nuevo orden de cosas fue en ambos aspectos más exitosa que la brasileña; y el imperio terminó por ser, para la republicana América española, un algo escandaloso término de comparación sobre el cual podía medir su propio fracaso. Ese éxito tenía algunos secretos: el viejo orden era en Brasil más parecido al nuevo que en Hispanoamérica; una metrópoli menos vigorosa, y por lo tanto menos capaz de hacer sentir su gravitación; un contacto ya entonces directo con la nueva metrópoli económica, un peso menor de los agentes de la Corona respecto de poderes económico-sociales de raíz local acostumbrados a imponerse, eran todos rasgos que en el Brasil colonial anticipaban el orden independiente. (Halperin, 1977, p. 162)

Es importante resaltar que la consolidación del territorio brasileño y la expansión del mismo fueron una de las principales preocupaciones en la política exterior del Brasil desde 1829, en donde el mayor énfasis de su diplomacia lo realizó en las fronteras.

Una mirada a los mapas del Brasil en las diferentes épocas nos permite advertir algo así como un plan que ha seguido el crecimiento lusitano-brasileño en América. Primero, ocupan las capitanías de la costa, dentro de la línea de Tordesillas, pero apenas se vence el obstáculo de las serranías, las banderas desbordan completamente la línea fronteriza y llegan a internarse en las nacientes del Amazonas y del Orinoco, en busca de esclavos, de caucho y de yacimientos auríferos, diamantíferos y de esmeraldas. En el avance periférico se penetra en los territorios de América Hispánica. Una vez que se logra, en cierta medida, el control del Amazonas, se pretende el del Río de la Plata (Castro, 1980, p. 34).

Es así como a inicios del siglo XX uno de los principales objetivos de Brasil fue incrementar su prestigio en el mundo y especialmente en América Latina, razón por la cual el canciller de la época, Barón Rio Branco, fortaleció las relaciones diplomáticas de su país con toda América Latina. De forma paralela, se presenta una relación singular entre Brasil y Estados Unidos, en donde la cooperación y el apoyo político y económico por parte del país norteamericano fueron fundamentales para el crecimiento económico y el sueño hegemónico de Brasil por tener influencia y ejercer predominio en el Cono Sur.

En la década de los sesenta, con la llegada al poder del gobierno de Janio Quadros, se lanzó la “política exterior independiente”, que da un giro significativo en la política exterior de Brasil, que venía acostumbrada a ir muy de la mano con los postulados de la política exterior de Estados Unidos. Los objetivos de la nueva política exterior brasileña señalaban:

En primera instancia, advertimos la voluntad de no pertenecer a ningún bloque de tinte neutralista o de tercera posición que pudiera enfrentar a Brasil con Estados

Unidos. Más bien pretendía una cuarta posición original y exclusiva del país del cono sur: era necesario ser pragmático y relacionarse económicamente con todos los países del mundo sin que mediara ningún compromiso político con ellos. (Castro, 1980, p. 69)

De acuerdo con Castro, se resaltan cinco principios fundamentales que guiaron la “política exterior independiente”: primero, los nacionalistas buscaron la preservación de la paz; segundo, las Naciones Unidas eran el instrumento por excelencia para resolver las diferencias que pudieran poner en peligro la paz mundial, así como las organizaciones regionales, tales como la Organización de Estados Americanos; tercero, demandaban el fin de la carrera armamentista y el desarme regional; cuarto, los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos debían ser las normas rectoras de las relaciones entre los países. Finalmente, los nacionalistas apoyaban la lucha de las colonias asiáticas y africanas por la independencia (Castro, 1980, p. 70).

Lo anterior, por supuesto, hizo que las relaciones entre Estados Unidos y Brasil se desarrollaran en el marco de la desconfianza mutua, sobre todo porque la política exterior de Brasil pretendía un diálogo diplomático con países de la periferia, además de tener relaciones con la Unión Soviética, el envío de una misión a China, la posición de no compromiso frente a la revolución en Cuba y la política de acercamiento a Argentina, su mayor competencia en la región. (Saín, 2018).

Contrario a las tensiones que se presentaron con Estados Unidos, las relaciones con los países latinoamericanos se desarrollaron en el marco de la diplomacia y la cooperación, como señala Castro (1980) en los siguientes párrafos.

Argentina: para Brasil era sumamente importante la construcción de un nuevo equilibrio regional de fuerzas que giraba en torno a Brasilia-Buenos Aires, de manera que se pudiera contrarrestar la influencia de Estados Unidos en la toma de decisiones de los países latinoamericanos, por lo cual crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en Montevideo, en 1960, esta asociación creó una zona de libre comercio controlada por Brasil, Argentina y México.

Bolivia: siempre ha sido objeto de los deseos expansionistas, en particular de Brasil, por sus riquezas naturales y su posición como *heartland* geopolítico de Suramérica en el siglo XX, es así como hacia 1899 los brasileños, en virtud del tratado de límites, le ganaron alrededor de 251.000 km² de tierra.

Uruguay: se acordó seguir una estrategia común en lo referente a los problemas que afectan al continente, en 1963 se firmó un acuerdo relacionado con el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merim, situada entre los estados orientales de Uruguay y Rio Grande do Sul.

Chile: en 1963 se reunieron los presidentes de ambos países y propusieron la creación de una nueva maquinaria para que los productos latinoamericanos fueran más asequibles en el mercado mundial, así como una maquinaria de consulta permanente que pretendía acelerar la integración económica de América Latina.

Paraguay: siempre ha estado dentro de las pretensiones expansionistas y de influencia de Brasil, de hecho, los brasileños construyeron un puente sobre el río Paraná entre las ciudades de Presidente Stroessner y Foz de Iguazú, en 1965, y pavimentaron la carretera entre Foz de Iguazú y los puertos atlánticos de Paranaguá y Encarnación, los cuales fueron declarados puntos importantes de la exportación e importación de Paraguay por el Gobierno brasileño.

Venezuela: fue otra de las prioridades geopolíticas brasileñas por sus recursos petroleros y por su posición privilegiada en la zona del Caribe, en 1973 los dos países firmaron un acuerdo para aumentar las compras de petróleo venezolano, a precio fijo para ese año, y constituir una sociedad mixta formada por Petrobras y la corporación Venezolana de Petróleo para la explotación conjunta de los yacimientos de la zona amazónica fronteriza.

Perú: es un punto de interés geopolítico para los brasileños por su posición costera sobre el Pacífico y por sus riquezas naturales; sus relaciones comerciales por el río Amazonas fueron bastante buenas.

Es por lo anterior, tal como lo describe Grygiel, que la “geopolítica no es una constante, sino una variable que describe la distribución geográfica cambiante de las rutas y de los recursos económicos y naturales”. Sin embargo, tanto la geografía como las líneas de comunicación y los centros de recursos permitieron que Brasil tuviera como una constante la unidad, a diferencia de América Latina.

Además de la identidad, la geografía, las líneas de comunicación y los centros de recursos permitieron que Brasil fuera, y sea todavía, un referente de la economía latinoamericana y mundial, tal como lo describió María Francisca Costa Cholbi en 2014: “el peso económico lo suscribe el ser la sexta economía mundial y disponer de un gran potencial de crecimiento” (Costa, 2014, p. 158).

Desde la década de los noventa, Brasil empieza a participar activamente en el mundo comercial a través de diferentes organizaciones multilaterales y a hacer relaciones comerciales que vendrán acompañadas de un proceso de consolidación en materia de defensa en 1996, de este modo sus gobernantes son consecuentes con la situación geopolítica del momento, como se expondrá más adelante.

Brasil hace parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde el primero de enero de 1995, y es miembro del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), desde el 30 de julio de 1948,

de los cuales hicieron parte a su vez, India, China y Sudáfrica, actuales miembros de BRICS, asociación económica-comercial fundada oficialmente en el 2008, que agrupa a los países de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Brasil se convierte en miembro de la OMC como consecuencia de unas negociaciones comerciales en el periodo comprendido entre 1986 y 1994, en la llamada Ronda de Uruguay, y de anteriores negociaciones en el marco del GATT (OMC, 1947).

Así mismo, y como la iniciativa de integración más grande de América Latina, nace en 1991 Mercosur, por medio del Tratado de Asunción. Celebrado en 1994, el Protocolo de Ouro Preto es otro acuerdo fundamental para el bloque, ya que define la estructura institucional del Mercosur y establece las atribuciones y el sistema de toma de decisiones de sus organismos principales. A través del Protocolo de Ouro Preto se atribuyó personalidad jurídica internacional al Mercosur (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2016).

Ahora bien, esto no siempre fue así, ya que es posible que la Unión Europea haya tardado mucho en estrechar los vínculos con el país. De hecho, el dialogo UE-Brasil se ha realizado sobre todo a través del Mercosur y ha sido el último BRIC en reunirse con la UE en una Cumbre. (Costa, 2014, p. 158)

Así mismo, Costa destaca el papel que Brasil ha logrado durante los últimos años al ser un miembro activo de varios grupos y organizaciones internacionales a nivel diplomático y económico, lo que lo ha llevado a tener, según Costa, una posición privilegiada dentro de América Latina y a ocupar un lugar de liderazgo en América del Sur como portavoz de la región. Esta posición será más adelante discutida, ya que Brasil ejerce cierto liderazgo en la región, pero esto sus vecinos no lo ven de la misma manera.

No obstante, Costa señala que Brasil se percibe como el puente hacia América del Sur, muestra de ello es otro organismo multilateral: Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que entró en vigor en 2011. Es por esto, que Costa califica a Brasil como

un interlocutor privilegiado para la UE, así como un país fundamental para el éxito de las negociaciones con Mercosur. Además, cuenta con enormes recursos naturales, una amplia diversidad industrial, un vasto mercado interior, un amplio potencial y un mercado repleto de oportunidades. (Costa, 2014, p. 159)

Así las cosas, y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, es posible ver cómo la fotografía de las líneas de comunicaciones y los recursos, tomada en la década de los noventa, llevó a los gobernantes de esta década, principalmente a Fernando

Henrique Cardoso, a consolidar una política de defensa que le permitiera al país asegurar sus recursos naturales y humanos, en razón a los múltiples acuerdos, demostrar la solidez del mismo y hacer hincapié en la capacidad de este de defender sus intereses, línea que seguirán sus predecesores Ignacio Lula Da Silva y Dilma Rousseff.

4. La política de defensa de Brasil: su geoestrategia

De acuerdo con Grygiel, la geoestrategia es la dirección geográfica de la política exterior de un Estado; específicamente, la geoestrategia describe dónde concentra un Estado sus esfuerzos al proyectar su poder militar y dirigir su actividad diplomática. La geoestrategia de un Estado no está necesariamente motivada por factores geográficos o geopolíticos. (Dufort, 2017; Serrano Álvarez, 2018).

Aquí resulta fundamental mencionar que Brasil es una República Federativa que adopta el presidencialismo como sistema de gobierno. La división de poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— es, en el ordenamiento jurídico brasileño, un principio fundamental y necesario para la promoción del bien de la colectividad (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012, p. 17).

Así mismo, es importante resaltar lo dispuesto en la Constitución Política de 1988, donde se establecen varios principios que serán la base de los documentos de defensa publicados a partir de 1996. En la carta magna se define a Brasil como un Estado Democrático de Derecho

destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, en la solución pacífica de las controversias [...]. (Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988, p. 2)

De tal modo que Brasil, en su propia Constitución, ha exhibido de manera clara y contundente sus intereses nacionales y su política exterior. Un ejemplo de ello es lo expuesto en el Libro Blanco de Defensa frente a lo que Brasil define como la defensa nacional y sus objetivos.

La Defensa Nacional, caracterizada en la Política Nacional de Defensa como el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas, tiene como objetivos:

1. Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial.
2. Defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior.
3. Contribuir para la preservación de la cohesión y la unidad nacionales.
4. Contribuir con la estabilidad regional.
5. Contribuir con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional.
6. Intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisivos internacionales.
7. Mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas, adiestradas y balanceadas, con creciente profesionalización, que operen de manera conjunta y adecuadamente desplegadas en el territorio nacional.
8. Concienciar a la sociedad brasileña sobre la importancia de los temas de defensa del País.
9. Desarrollar la Base Industrial de Defensa, orientada hacia la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables.
10. Estructurar las Fuerzas Armadas con relación a capacidades, dotándolas de personal y materiales compatibles con las planificaciones estratégicas y operativas.
11. Desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012, p. 27)

Este libro es publicado y socializado en el 2012, sin embargo, es oportuno mencionar la construcción de otros documentos, leyes y estrategias que permitieron la consolidación de una política clara y contundente en el país. El proceso que se dio para llegar a este punto permitirá evidenciar qué elementos, acontecimientos y relaciones dieron paso a que Brasil sea un referente en diferentes aspectos que lo posicionan como un posible líder regional y una potencia media, de acuerdo con la definición de Carsten Holbraad, quien define a las potencias medias de acuerdo con las siguientes características:

1. Ocupar una posición intermedia en la jerarquía internacional de Estados creando un cierto equilibrio a través del mantenimiento de la paz y la seguridad.
2. Estar situada en el centro de una región y servir de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados.
3. Estar situada entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadora.
4. Estar situada entre distintas civilizaciones y promover el entendimiento entre ellas (Álvarez, 2018).

Características que podrán ser evidenciadas durante el proceso de consolidación de la política de seguridad en el país, el cual empieza a finales de la década de los noventa cuando, en 1996, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se publica la “Política de Defensa Nacional” (PDN), en donde por primera vez se deja ver, a grandes rasgos, la posición del país sobre este tema. Si bien el documento no define de manera explícita sus pretensiones y posiciones hacia el exterior, sí plantea un punto de quiebre en donde poco a poco se deja de concebir a los militares como los únicos garantes del cumplimiento de la ley y el orden internos, y los proyecta como la fuerza que tiene su accionar encaminado también a la defensa del país y su territorio contra enemigos externos.

Por otro lado, la crisis económica de finales de los noventa era bastante notoria en casi todos los países sudamericanos y Brasil no era la excepción. Para su segundo mandato, en 1999, Cardoso anuncia una reforma fiscal que no resulta ser de mucho agrado para la sociedad brasileña. Ese mismo año logra promover la creación del Ministerio de Defensa, a través de la Ley Complementaria 97 de 1999, con lo que consigue centralizar y sustituir las acciones de los antiguos ministerios de la marina, el ejército y la aeronáutica. Esta decisión se da en el marco de una lucha histórica entre las tres fuerzas militares, que tenían opiniones diferenciadas y luchaban, cada una por aparte, para sobresalir entre las demás, lo que generó enormes fallas a la hora de tomar decisiones estratégicas y crisis internas en los mandos militares (Barcelona Centre for International Affairs, 8 de octubre de 2016)

Es con la llegada de Lula da Silva a la presidencia, en el 2003, que se dan los primeros acercamientos y discusiones a nivel de todas las instituciones del Estado y la sociedad para la construcción de la Estrategia Nacional de Defensa (END) de 2008, documento que será la pauta y hoja de ruta de la política de defensa de esta nación, y, a su vez, uno de los componentes determinantes a la hora de definir su política exterior y la visión de Brasil hacia la región y hacia el resto del mundo, que será finalmente socializada y puesta en marcha en el segundo periodo de Lula, en el 2008.

Los debates durante los años 2003 y 2004 alrededor de la END se dieron, entre otras circunstancias, por la necesidad de Brasil de reflexionar frente a su posición en el escenario regional y global dados los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en los que se dieron cambios importantes de la política exterior por parte de Estados Unidos y, por ende, a nivel global, así como su objetivo de empezar a posicionarse como una potencia media sin generar ruido entre sus vecinos.

En el 2010 se da la Ley Complementaria 136 de 2010, que establece en su artículo 9, párrafo 3, la obligación del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso

Nacional, en la primera mitad de la sesión legislativa ordinaria de 2012, la primera versión del Libro Blanco de Defensa Nacional, el cual será uno de los objetos de análisis en este capítulo (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012).

Brasil, entonces, afronta los cambios en la política exterior de Estados Unidos luego del 9/11 de una manera que Mónica Hirst (2011, p. 39) define como afirmativa:

Desde sus comienzos, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva estuvo fuertemente asociado a la idea de cambio, lo que en política exterior trajo como consecuencia la configuración de una etapa afirmativa en la relación con Estados Unidos. De acuerdo con la visión oficial brasileña, se había alcanzado una etapa de madurez cuyo resultado principal fue la configuración del establecimiento de un diálogo estratégico entre Brasilia y Washington.

De acuerdo con Hirst, esta posición le permitió a Lula iniciar un proceso de liderazgo más allá del nivel regional, lo que permitió la expansión de su proyecto nacional a países fuera de Latinoamérica. Un ejemplo de ello fue ser el líder de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), en 2003, y empezar a ser reconocido como un país influyente²² en la región, lo que a su vez lo llevó a construir una agenda bilateral con Estados Unidos, lo que al final Hirst termina por definir como un modelo de comportamiento brasileño profundizado a partir del gobierno de Lula y en el cual se buscó combinar política regional con intereses globales (2011, p. 43).

Lo anterior es una exposición de algunas de las razones por las cuales Brasil es considerado una potencia media, pues la posición que asumió frente a Estados Unidos es señal de respeto frente a las normas y reglas internacionales, al igual que su participación activa en la formulación y construcción de una agenda bilateral con el país norteamericano, así como su participación en la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, lo que incluye su participación en misiones de la ONU, como será señalado más adelante.

De esta forma, y de acuerdo con lo expuesto por la autora en mención, así como por otros académicos como Elodie Brun y Bruno Muxagato, desde el gobierno de Lula se empieza a consolidar un modelo de política exterior enfocado en los siguientes aspectos:

1. Estrategia regional con objetivos más globales.

2 De acuerdo con Carsten Holbraad, una de las funciones que puede asumir una potencia media es contribuir a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, lo que incluye la participación en las misiones de la ONU, tener una notable influencia en asuntos puntuales de la agenda internacional y estar en capacidad de definir temas en los foros multilaterales.

2. Líder regional en América del Sur (estabilidad política y económica).
3. Región como trampolín diplomático.
4. Proyección internacional.

Con base en el presupuesto de que “la creación de un bloque regional poderoso bajo el liderazgo brasileño debe permitir democratizar las relaciones internacionales proporcionando a Brasil beneficios individuales para su proyección internacional” (Hirst, 2011, p. 93).

De esta forma, Brasil empieza a proyectarse hacia el mundo como una potencia media, y la necesidad de repensarse en los ámbitos económico, comercial y político hacen que el sector defensa sea uno de los ejes fundamentales de su renovación, lo que se ve proyectado en la END y en el libro blanco, instrumentos de política pública en los que se hacen explícitos los propósitos de Brasil como nación, sus intereses y los métodos y capacidades que tiene y espera tener para futuros escenarios que se plantean como hipotéticos bien sea de paz, guerra o crisis. (Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018).

Por otra parte, autores como Nolte y Flandes plantean el concepto del liderazgo regional de acuerdo a cinco premisas o conceptos generales: 1) ser aceptado por la inmensa mayoría de los países de la región como potencia capaz de representarla; 2) asumir el coste de una superioridad regional, particularmente ayudando a los socios más débiles; 3) poseer los recursos materiales (militares, económicos y demográficos), institucionales e ideológicos; 4) ejercer efectivamente una gran influencia sobre todos los sujetos de orden regional; 5) comprometerse con una estrategia a largo plazo con el objetivo de institucionalizar los procesos de integración. Por lo tanto, disponer de los medios necesarios, fijar una voluntad política para ejercer un papel regional determinante y ser reconocido como tal por los Estados vecinos, constituyen tres pilares fundamentales para la obtención del estatus de líder regional.

Es necesario anotar que Brasil, si bien ha ejercido una gran influencia en la región, no se ha logrado consolidar como un líder regional, ya que los países de Suramérica no lo identifican como potencia capaz de representarlos, este criterio es el único faltante para alcanzar su objetivo de ser una potencia y un líder regional.

Con respecto a lo anterior, Brun y Muxagato ponen en el escenario el concepto de hegemonía consensual, a través del cual ejemplifican cómo los gobernantes brasileños han abierto el camino he intentado consolidar una integración regional.

El concepto de hegemonía consensual ha sido desarrollado por Sean Burges, quien se inspira en el pensamiento del teórico marxista Antonio Gramsci (Burges, 2009). La originalidad de la obra del autor reside en poner en un segundo plano el aspecto

coercitivo en la construcción de una hegemonía (Cox, 1993, p. 92). Sean Burges retoma esta idea para analizar el proyecto de integración bajo el liderazgo brasileño. Puesto que el Estado brasileño no tendría las capacidades de asumir el papel de una potencia hegemónica basada en el *hard power*, su liderazgo reposaría entonces en la idea de inclusión y de cooptación, a través de la creación de un orden consensual, en el cual la parte dominante formula un modelo de relaciones políticas, económicas y sociales (Burges, 2009)

De igual forma, el libro se destaca como una respuesta a la realidad que vive Brasil en pleno siglo XXI, pues es visible internacionalmente y por tanto necesitará de capacidad militar disuasoria adecuada. Comprometido con la construcción de un orden global más pacífico y próspero Brasil no puede descuidar su defensa. Por ello,

tal configuración compromete sutilmente a las demás partes con la preservación de la hegemonía, ya que las que se adhieren al sistema reconocen el estatus de la parte dominante. Lo que reemplaza el aspecto coercitivo en esta situación, es “el costo que deberían pagar los países cooptados si eligen poner fin a su participación en el sistema integracionista promovido por el Estado hegemónico... La hegemonía consensual es entonces el resultado de un acuerdo entre varios Estados que aceptan el predominio de uno de ellos. El líder, también llamado “hegemón”, tiene la función de formular, organizar y dirigir este orden consensual, cuidando que los otros actores se sientan incluidos en este proyecto para la defensa de sus intereses respectivos. (Brun y Muxagato, 2012, p. 97).

Es en este contexto que llega Dilma Rousseff a la presidencia, quien continúa con el legado de su antecesor y posiciona a Brasil como un país influyente y de referencia para otras naciones en el mundo.

De hecho, el país tiene el papel de lanzar las iniciativas y de crear los proyectos, particularmente en el marco del proceso integracionista, sosteniendo que solo una América del Sur unida es capaz de defender los intereses comunes de los países de la región. En consecuencia, dos ideas coexisten en el proyecto de integración brasileño durante los gobiernos de Lula. La primera es la construcción de un gran mercado que debe estimular la producción, principalmente de productos de gran valor agregado, y atraer un volumen más importante de Inversiones Extranjeras Directas (IED) procedente del resto del mundo. Además, la integración económica participa en el aumento del peso de los países sudamericanos en las negociaciones extracontinentales, ya que actúan juntos para la defensa de intereses comunes. La segunda idea se explica por el hecho de que la toma de decisiones, teniendo como principio el consenso, evita las acusaciones de manipulación y de dominación en contra de Brasil. El uso de una estrategia agresiva pudiera tener como consecuencia

la búsqueda por los países menores de un mecanismo regional alternativo (Brun y Muxagato, 2012, p. 97).

Dilma Rouseff, en la introducción del libro de defensa, señala que este representa un escalón en el proceso de consolidación del liderazgo civil y el conocimiento de los asuntos de defensa por parte de la sociedad, y representa un fruto de la evolución democrática de Brasil.

La Política Nacional de Defensa, la *Gratius* y el Libro Blanco de Defensa Nacional representan marcos históricos en cuanto la afirmación y la difusión de los fundamentos y parámetros de la defensa. La política y la estrategia señalan responsabilidades en la promoción del interés nacional, en particular en los temas relacionados con el desarrollo y la seguridad del país. Muestran la necesidad de fortalecimiento de los mecanismos de diálogo entre el MD y el MRE, en cuanto a la aproximación de sus inteligencias y la planificación conjunta.

5. Imperativos geopolíticos de Brasil ¿líder regional?

El Libro Blanco de Defensa será, entonces, el medio para definir y exponer los imperativos geopolíticos de Brasil, ya que plasma los intereses del país y su proyección geopolítica en atención a su realidad geográfica, la cual, como ya fue mencionado anteriormente, resulta determinante para un país, pues es la realidad más estable y de menor cambio. Lo que significa para Brasil una diferencia sustancial frente al resto de Latinoamérica, principalmente por lo que acertadamente señalará Edgar Vieira Posada: “El Brasil va a representar la excepción en América Latina en la formación de su espacio territorial, pues será un territorio en expansión, en vez del fraccionamiento característico de los espacios hispano-americanos.” (Vieira, 2008, p. 44).

En principio se puede afirmar que uno de los imperativos geopolíticos del país es el control territorial, particularmente el control de la Amazonía, teniendo en cuenta su extensión de 12 mil kilómetros y su importancia en términos de recursos naturales, esto último, considerado el segundo imperativo geopolítico del Brasil.

La Amazonía se encuentra en la zona norte, considerada como la menos densa geográficamente; comparte fronteras con Perú y Colombia, lo que resulta un desafío en términos de control territorial. De acuerdo con Nilson Jobin, ministro de Defensa en ese momento, la realización y publicación del Libro Blanco de Defensa resultaba fundamental, ya que “Brasil tiene la reserva de agua potable más grande del planeta, algunos de los más grandes depósitos minerales, es vecino de 10 países y tiene una frontera de 12.000 kilómetros con la Selva Amazónica” (Hulse, 2011).

Así mismo, el LBD señala que

la Amazonía representa uno de los focos con mayor interés de la defensa. Lo que se denomina Pan-Amazonia, que equivale a la totalidad de Amazonia en América del Sur, tiene, en números aproximados, el 40% del área sudamericana y detiene un 20% de la disponibilidad mundial de agua dulce. La mayor parcela de extensión amazónica pertenece a Brasil, alrededor del 70%. Brasil afirma su incondicional soberanía sobre la Amazonia brasileña, que tiene más de 4 millones de km², alberga reservas minerales de distintos órdenes y la mayor biodiversidad del planeta. La cooperación de Brasil con los demás países que tienen territorio en la Pan-Amazonia es esencial para la preservación de esas riquezas naturales. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012. p. 19)

Esta preocupación y consciencia de la importancia del control territorial, por lo que representa la Amazonía y sus recursos naturales, nos lleva a mencionar otro de los imperativos geopolíticos de Brasil, la no injerencia de Estados Unidos, que, como uno de los principales actores del sistema internacional, ha sido en varias ocasiones un obstáculo para el liderazgo brasileño en la región.

Tal como lo señala Silva Guevara (2016), la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, que, de acuerdo con lo expuesto en el LBD, es una organización que vela por la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, sobre todo con los países vecinos, no era sino otra forma de enviar un mensaje a Washington de que los países suramericanos, y sobre todo Brasil, podrían asumir con sus propios recursos económicos y militares cualquier problemática que se presentara, sin la necesidad de la injerencia en estos asuntos por parte de Estados Unidos.

De igual forma, y en esta misma línea de no injerencia por parte del país norteamericano, Brasil defiende su identidad cultural, otro de los imperativos geopolíticos identificados, la cual está muy ligada a la Amazonía y su biodiversidad, por lo que en el LBD señala que la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) defiende los intereses de Brasil a través de los tres pilares fundamentales de la Convención, a saber: la conservación de la biodiversidad, su uso sustentable y la repartición de los beneficios derivados de la explotación de recursos genéticos.

En la Amazonia colombiana, ecuatoriana, peruana y venezolana, la explotación es aún más primitiva y destructiva; a falta de las reservas de mano de obra que el Nordeste ofrecía en Brasil, debe disciplinar mediante violencia y crueldad aún mayores la más escasa efectivamente disponible; en la búsqueda de rápidos provechos se destruyen los árboles mismos, que en Brasil son solo sangrados periódicamente, pues el mantenimiento del *stock* está en el interés del siringueiro, que no puede cosechar sino en la zona que le ha sido asignada y sería la primera víctima de la desaparición de los árboles. La ola de explotación destructiva avanza así sobre la

Amazonia peruana, destruyendo las plantaciones naturales y también el modo de vida de poblaciones neolíticas, arrojadas a participar en la economía del siglo XX mediante el doble estímulo del alcohol y el terror. (Halperin, 1969, p. 310)

En conclusión, el control territorial y los recursos naturales no solo hacen parte de los imperativos geopolíticos de Brasil, sino que forman parte de las características que debe tener una potencia que quiera incidir en el ámbito global y, por supuesto, regional. Al respecto, Susana Gratius señala que parte del poder potencial de Brasil radica en su geografía y su demografía (2007).

Con 185 millones de habitantes y una superficie de 8,5 millones de km², Brasil es el quinto país más grande del mundo. Más de un tercio de los latinoamericanos son brasileños y la mitad del territorio regional pertenece a Brasil. El país también dispone de importantes recursos naturales (entre ellos el petróleo) y, por la extensión de la selva amazónica es considerado como el pulmón verde del mundo. (Gratius, 2007, p. 9.)

En este sentido, es oportuno volver a la importancia de los recursos naturales que desde la presidencia de Lula da Silva, de acuerdo con lo dispuesto por Raúl Zibecchi (2009), fomentaron la firma de convenios para adquirir armamento y equipos de defensa con el objetivo de proteger los recursos naturales más preciados, como la Amazonía, el petróleo y la industria, lo que brindó la oportunidad para que el país se empezara a proyectar como nueva potencia política y militar, tema que será retomado más adelante.

Si bien el control territorial, los recursos naturales, la no injerencia por parte de otros Estados y la identidad cultural son imperativos geopolíticos importantes, las relaciones comerciales marcaron y marcan la geoestrategia de Brasil y la intención de crecer y ser fuerte en términos de capacidad militar, dado que estas relaciones le permitieron abrirse paso en el escenario global como un actor relevante, y en el escenario regional como un referente, al menos, en estos aspectos.

Tal como lo expone Costa, las relaciones estrechas con la Comunidad Europea permitieron la firma de convenios como el Acuerdo de Cooperación Marco CE-Brasil, que abarca aspectos como la cooperación en materia de comercio, inversión, financiación, ciencia y tecnología, transporte, medio ambiente, desarrollo social, lucha contra las drogas e integración regional (Costa, 2014, p. 160). “El establecimiento en 2007 de la Asociación Estratégica UE-Brasil viene a reconocer el papel de Brasil como actor global en las relaciones internacionales, tanto desde el punto de vista político como económico y comercial y de la cooperación” (Costa, 2014, p. 161).

En este punto, y de acuerdo con lo ya expuesto, es pertinente volver a resaltar la importancia del Mercosur, ya que este mercado y los acuerdos comerciales generados a partir de esta iniciativa permitieron que Brasil adoptara una posición relevante y que volteara la mirada hacia su región, ya que este sería el inicio de la integración, al menos económica, de América Latina, en cabeza del país, tal como refiere Gratius (2007).

No obstante, y a pesar que Brasil en términos económicos y comerciales cumple con las características de una potencia media —es la décima economía más grande del mundo y representa más de un tercio del PIB regional— su crecimiento económico es mínimo (Gratius, 2007) y actualmente ha tenido un crecimiento inferior a los demás BRICS, además, enfrenta una crisis política relacionada con corrupción que impide que sea un referente en su región y globalmente su imagen puede llegar a ser no muy favorable.

Así las cosas, resulta oportuno ahondar en su política de defensa, ya que esta es parte fundamental de su geoestrategia, por lo que consideramos pertinente empezar con lo expuesto por Celso Amorin, ministro de Defensa brasileño en 2011, quien señaló en la firma de un acuerdo de cooperación con su homólogo peruano en los sectores aeroespacial y naval, en el marco de la defensa y la seguridad, que: “Para la región, cooperación, fuera de la región, disuasión” (Guevara, 2011, p. 25).

Brasil es uno de los países más influyentes del sistema internacional, cuenta con las capacidades económicas, militares y políticas para ser un tomador de decisiones que afecten el *statu quo*, en ese sentido, es necesario reflexionar sobre su política de Defensa y es de suma importancia generar acciones coordinadas e integrales junto a sus vecinos.

Referencias

- Álvarez, C. (2018). Geopolítica Seguridad Global y Regional. Teorías Modernas (tesis de maestría inédita). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá, Colombia.
- 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>
- Donadio, M. (2016). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe/Edición 2016. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal).
- Brun, E. y Muxagato, B. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario americanista europeo*, 10, 2221-3872.
- Castro, P. (1980). *Fronteras abiertas expansionismo y geopolítica en el Brasil contemporáneo* (1ª ed.). México: Siglo Veintiuno.

- Constitución Política de la República Federativa del Brasil (1988). Recuperado de [http://www2.congresso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DB0906178F38C78105257D9A006D1B77/\\$FILE/Constituci%C3%B3n_Brasil.pdf](http://www2.congresso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DB0906178F38C78105257D9A006D1B77/$FILE/Constituci%C3%B3n_Brasil.pdf)
- Costa, M. (2014). Las Relaciones Comerciales de la ue con Brasil. *Revista ice*, 3054. Recuperado de http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3054_157-168__3B9BB9DBBF79DAC66F34FE3810919E4E.pdf.
- Da Silva, G. (2011). Brasil, opciones estratégicas de una potencia emergente para afirmar su liderazgo mundial. *oasis*, (16), 11-29. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 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>
- Hulse, J. (2011). El Libro Blanco del ejército brasileño guía las prioridades de defensa a futuro. *Diálogo Revista Militar Digital*.
- Ministerio Nacional de Defensa (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Recuperado de www.defesa.gov.br
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?* Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (fride).
- Grygiel, J. (2006). *Great Powers and Geopolitical Change*. Johns Hopkins University Press.
- Halperin, D. (1977). *Historia Contemporánea de América Latina*. El libro de bolsillo. Historia Alianza Editorial.
- Hirst, M. (2011). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de la pos-Poguerro Fría. En D. Wollrad., G. Maihold y M. Mols (eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (pp. 31-48). Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Justo, M. (2016). ¿Cuáles son los 6 países más desiguales de América Latina? *bbc Mundo*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab.
- Ministerio de Defensa de Brasil (2012). Libro Blanco de Defensa Nacional. Recuperado de https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2016). Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/es/>
- Saín, M. (2018). ¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina? *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 61-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.366>
- 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>
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1947). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Brasil: Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf.
- Guevara, S. (2016). Intervencionismo y medio ambiente: el caso de la Amazonía brasileña. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 12(1). pp.209-236. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2470>
- Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Esta página queda intencionalmente en blanco.

Carlos Andrés Rodríguez Beltrán
Jesús Aníbal Vergara Mejía
Nelson Sanabria Castillo

1. Introducción

Hacer un recorrido sobre los preceptos de la cultura estratégica de Chile en la construcción de su política de seguridad y defensa nacional, que tiene su máxima expresión en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile de 2010, es un ejercicio necesario para comprender la perspectiva de este país sobre el sistema internacional. Para llegar a esta visión es preciso analizar algunos elementos históricos y geográficos que han influido en la visión que tiene Chile sobre el mundo.

Chile y su geografía

Chile está ubicado del lado oeste del Cono Sur del continente americano, con una extensión total territorial continental de 756.100 km²); comparte frontera con Perú, Bolivia, Argentina y territorios del continente antártico, y se extiende en el oeste hasta la Isla de Pascua, sobre el océano Pacífico.

Comparte frontera al norte con Perú y Bolivia, dos países con los que tiene disputas territoriales desde la Guerra del Pacífico, en el último cuarto del siglo XIX. Desde entonces, Chile y Perú sostienen relaciones en el marco de discursos contrapuestos que tienen manifestaciones geopolíticas por parte de los gobiernos y de la sociedad chilena, principalmente enmarcadas por los intereses económicos sobre la extensión marítima de las regiones adheridas a Chile luego de la guerra (Cabrera, 2010).

Con Bolivia sucede algo parecido, “el relato nacionalista boliviano ha constituido, lenta y sostenidamente, un imaginario que tiende a demonizar a Chile; este país se caracteriza, según esos enfoques, por su tendencia agresiva, expansionista,

1 Este capítulo del libro hace parte 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.

cínica e imperialista” (Lacoste, 2015, p 111). Lo anterior, unido a la justificación de la anexión legítima de territorios desérticos a Chile como resultado de la guerra y la no existencia de evidencia histórica acerca de la pertenencia de territorios de Bolivia sobre litoral pacífico, ha mantenido a los dos países en constante tensión geopolítica. Con Bolivia, Chile tiene, desde el periodo de la instauración de la democracia (1990), una agenda donde predomina lo económico, mientras que los gobiernos bolivianos mantienen una agenda donde predomina el conflicto territorial (Barros, 1970).

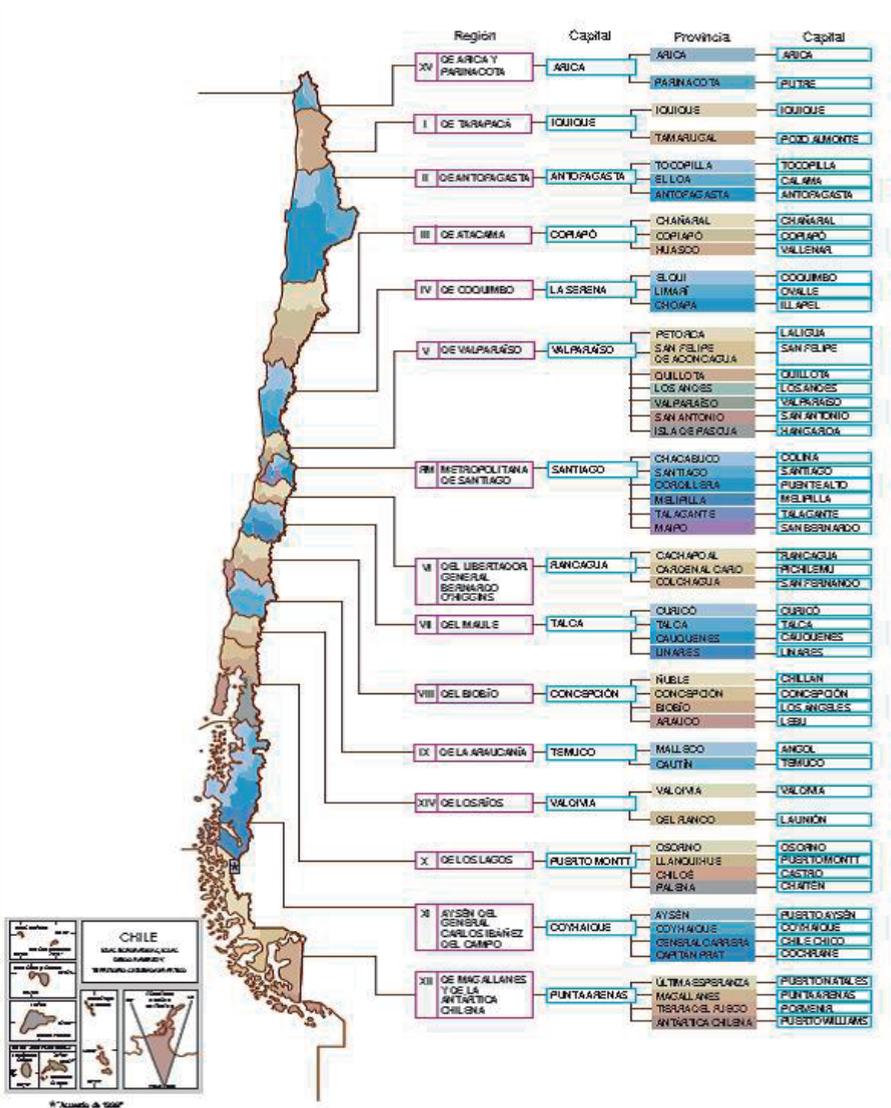


Figura 1. Mapa político de Chile.

Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas Gobierno de Chile (2010).

2. Chile y su historia

Para el historiador chileno Mario Góngora, en la época de la conquista Chile se consideraba la “frontera de guerra”, en referencia al papel que jugaba el centro y centro sur del actual territorio chileno para la Corona, en el contexto de su enfrentamiento contra Inglaterra, que fue más evidente durante el siglo XVIII. La región del Bío-Bío con fuerte presencia militar “tenía fundamental importancia defensiva y caracterizaba la imagen de Chile como país de guerra” (Góngora, 1981, p. 8). Chile se caracterizaba por tener una riqueza agrícola y ganadera en el centro de su territorio actual, y una riqueza minera en el norte, que se exportaba hacia el Virreinato del Perú.

Por su posición geográfica de cara al océano, en palabras del profesor Góngora (1981), “Chile era para España ‘el antemural del Pacífico’, y por eso había de mantenerse, a pesar que su aporte financiero al Fisco Real era escaso o a veces deficitario” (p. 8). Chile, en la época del dominio español, representaba un bastión para la defensa de las riquezas de la Corona y un territorio fértil para el mantenimiento de las fuerzas armadas reales (DIFROL, 1985).

Chile contaba con un territorio compacto, mucho más pequeño que el actual, la ocupación del valle central y norte del territorio fértil del Bío-Bío, facilitó la generación de un poderío económico proveniente de la explotación de harina, trigo y plata; frente a un territorio del sur lleno de tierras agrestes, que fueron independizadas solo después de 1926 (Bethell, 2009, Cap. I). Gobernado por una élite de mayoría criolla blanca y un campesinado mestizo pobre, Chile se reconoció como Estado independiente desde el 12 de febrero de 1818.

Con un gobierno constitucional duradero y estable posterior a la independencia, Chile se desatacó frente a otras repúblicas de América Latina por haber sido capaz de construir un Estado fuerte y unitario (Bethell, 2009). Como único estado de guerra interior se reconoce una guerra civil a mediados de la década de los años veinte del siglo XIX, derivada de la pugna ideológica por la conducción del Estado.

En materia económica y agrícola, la alta demanda de trigo, harina y plata, provenientes de las tierras más al norte de Chile, este fue uno de los puntos más sobresalientes y que marco de manera considerable la visión de la política exterior de país, pues se empezó a acercar a países europeos en sus relaciones diplomáticas. Una relación económica fuerte que brindaría respaldo a los gobiernos chilenos en su proyección hacia la apertura comercial, la defensa y la extensión de su territorio.

El crecimiento de la participación del cobre en las exportaciones y la importancia de Chile en este mercado durante el siglo XIX resultaron determinantes para

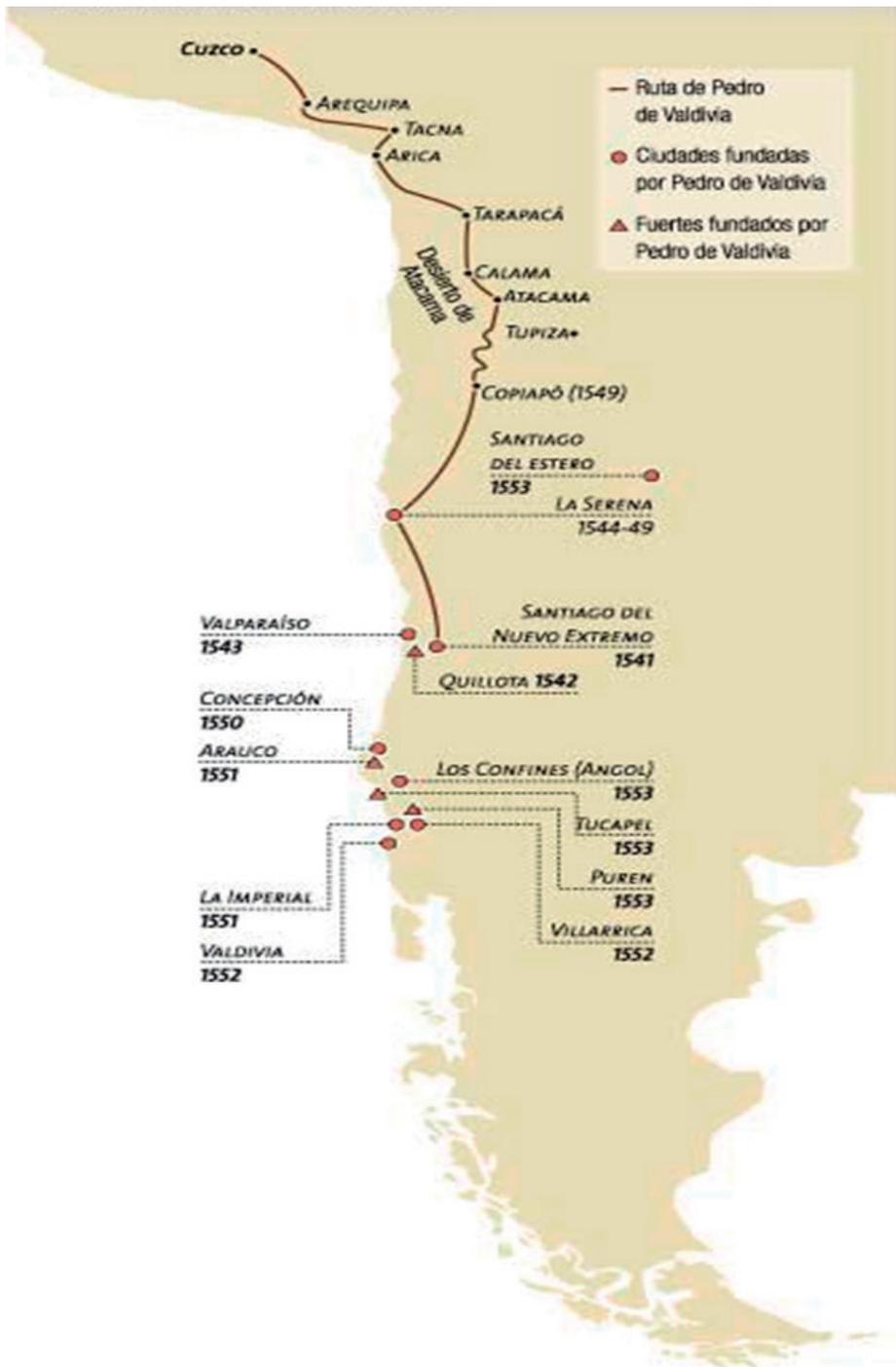


Figura 2. Mapa de la independencia de Chile.

Fuente: Instituto Geográfico Militar de Chile (2018)

la atracción de inversión e inmigración extranjera. Además, fue el cobre el principal factor de industrialización de la economía chilena.

Desde el siglo XIX el cobre y la minería en general dominaron el sector exportador de Chile; le permitieron al país extender tanto la conectividad ferroviaria como la portuaria a lo largo del territorio, en una combinación de inversión privada y pública. Condición que también relegó al sector manufacturero a la importación desde el norte europeo. En palabras de Bethell (2009),

El comercio exterior a lo largo de este periodo estaba controlado en gran parte por varias docenas de casas de importación y exportación ubicadas en Valparaíso y la Capital; estas contribuyeron mucho a la construcción de un nuevo mercado monetario, y permanecieron siendo influyentes desde entonces en el sector corporativo de la economía en desarrollo. (p. 31)

El fortalecimiento de la economía internacional de Chile está asociado con la llegada de barcos de vapor, el desarrollo de ferrocarriles, telégrafos, compañías y bancos provenientes de Gran Bretaña. A este respecto Bethell (2009) comenta que

Los políticos —chilenos— pueden ocasionalmente denunciar a los comerciantes británicos como los nuevos cartagineses o incluso (en una vena más popular) como infieles, pero en general su presencia era bienvenida como un elemento vital en lo que era asumido como el progreso de la nación (p. 23).

Durante el siglo XIX el fortalecimiento de la economía exportadora, esencialmente minera, permitió que el centro de poder se consolidara en Valparaíso y Santiago; mientras tanto, en el sur apenas se empezaba a desarrollar una ocupación poblacional primordialmente migratoria de Alemania. (Ver: Arango Morales, 2018). La mirada de la clase política chilena hacia el sur fue tan poca, que la disputa argentina por territorios de la Patagonia es catalogada por Bethell (2009) como no trascendental “porque —ahí— había menos intereses vitales en riesgo” (p. 41).

La visión hacia el sur del territorio chileno distaba mucho de la que se tenía sobre el norte, primordialmente sobre el desierto de Atacama, donde estaba la esencia del expansionismo económico de Chile. Para mediados de la segunda mitad del siglo XIX importantes e influyentes políticos chilenos tenían intereses en la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, que operaba bajo concesiones de Bolivia en un territorio que parecía un Estado, con alta presencia de población chilena, lo que, según Bethell (2009), creaba un conjunto de condiciones propicias para una situación explosiva.

Ya en la década de los treinta del siglo XIX, los chilenos habían tenido un primer enfrentamiento bélico con Perú y Bolivia, en tiempos de la Confederación

Perú-boliviana, esta contienda trató de anticiparse a la posible creación de un poder vecinal que pudiera poner en peligro los intereses de Chile sobre los minerales cercanos al Atacama. Designada como una “guerra ofensiva” por al menos un miembro del Estado chileno (Góngora, 1981, p. 11), la guerra contra la confederación fue una de las demostraciones de poderío y proyección naval de Chile, así como de la continua consideración externa e interna de “territorio de guerra”, como lo mencionó el historiador Góngora.

En palabras de Rothkegel (2010) “con la victoria obtenida en la Batalla de Yungay (enero de 1839), muchos ciudadanos sintieron la euforia patriótica entre marchas militares y canciones de diversos estilos, construyéndose un particular sentido de nacionalidad proyectado al ámbito regional” (p. 49). Así, Chile empezó a construir nación sobre un Estado que lo antecedía, con un fuerte arraigo de la idea de un pueblo guerrero; para el coronel Rothkegel, se trataba de una mirada estratégica militar desligada, en ocasiones, del centralismo político de la clase dirigente.

Según Navarro (2010), durante la década de los años sesenta del siglo XIX Chile tuvo que afrontar las pretensiones de definición limítrofe solicitadas por Argentina, en la Patagonia, y por Bolivia, por el acceso al mar desde tiempos de la colonia. Diferencias que fueron zanjadas gracias a la intervención chilena contra España, en solidaridad con estos dos países americanos. El acuerdo de 1866, que contenía el acceso a ganancias conjuntas entre Chile y Bolivia por la explotación en terrenos al norte del Paralelo 24° sur, sería luego eliminado, en 1874, a beneficio de Chile. La disputa sobre este territorio y su administración sería el caldo de cultivo de la Guerra del Pacífico, que se iniciaría en febrero de 1879 (Navarro, 2010, p. 60)

Según el profesor Bethell (2009, p. 42), en 1874, la pretensión boliviana por aumentar sorpresivamente la carga impositiva sobre la producción salinera a 10 centavos por quintal, estaba fuera de los acuerdos de 25 años de moratoria y causó una amenaza de confiscación ante la negación a su pago. La presencia y ocupación de las fuerzas militares bolivianas en Antofagasta, y luego por el litoral, durante febrero de 1879, sumado a la injerencia de Perú (con ocasión de un tratado secreto de alianza con Bolivia), produjo una declaración de guerra de Chile contra los dos países en abril de 1879.

Para la misma época, Chile atravesaba una difícil situación económica y se sostenía en el discurso nacional de luchar una guerra en defensa de la riqueza mineral. Sin embargo, para Bethell (2009), la guerra fue librada, en gran parte, por Gran Bretaña contra Perú y Bolivia, justificada en la importancia de los minerales del Atacama.

La fuerza marítima desempeñó un papel fundamental en la guerra y Chile logró doblegar las fuerzas bolivianas y peruanas, en medio de las transiciones de gobiernos en Perú y Bolivia, hasta adentrarse en Lima después de doblegar a un acorazado peruano. La Guerra del Pacífico terminó con el Tratado de Ancón, por el cual Perú cedió Tarapacá y su posesión sobre Tacna y Arica. La tregua con Bolivia facilitó el control sobre el desierto de Atacama, que fue cedido definitivamente en 1904.

Gracias a la guerra, Chile sumó a su territorio casi un tercio del total que posee actualmente. Se anexó campos salitreros importantes, lo que le permitió alcanzar mayor crecimiento económico, salir de la crisis y desplazar los metales como fuente principal de riqueza (Bethell, 2009, p. 14).

Según Bethell (2009), “la victoria en la Guerra del Pacífico le dio a Chile un prestigio internacional sustancial” (p. 45). La guerra y la posterior victoria sobre el litoral boliviano le permitieron a Chile salir de la crisis de la década anterior y le dio una riqueza con la que no contaba. La mirada de Chile hacia el norte del país se consolidó; además, la proyección sobre el mar y su intercambio con Europa terminaron viéndose fortalecidos.

A pesar de las cuatro guerras vividas por Chile durante el siglo XIX —que incluye: la de anticipación contra la Confederación Perú-Bolivia; la Guerra naval contra España, en 1864; la Guerra del Pacífico, de 1879; y una guerra civil, en 1891—, al finalizar el siglo XIX Chile contaba con un gobierno consolidado y una clara proyección internacional ligada a la apertura comercial con Europa, basada en los recursos mineros y algunos productos agrícolas. Asimismo, mantenía el prestigio de un Estado consolidado, en parte, porque su estructura, que antecede a la unidad administrativa española, dio “el salto cualitativo del regionalismo a la conciencia nacional” (Góngora, 1981, p. 12).

Según Navarro (2010), gracias a la capacidad de influencia diplomática y militar Chile logró ajustar durante el siglo XIX una visión estratégica de largo plazo basada en un equilibrio de poderes (p. 57). La capacidad militar y la victoria en la Guerra del Pacífico también daría a Chile una posición de liderazgo, en parte, gracias a la ausencia de tensiones cívico-militares, la actitud favorable de la clase política frente a cómo se condujo la defensa y la respuesta efectiva ante las tensiones externas.

Para Navarro, a pesar de que en la segunda mitad del siglo XIX —principalmente— el contexto internacional de Chile fue adverso debido a rivalidades geoestratégicas, “el escenario político doméstico entre 1860 y 1910 y, especialmente hasta 1890, fue de estabilidad política interna, consolidación republicana y ocupación e

integración territorial, todo lo cual fue altamente favorable al ejercicio de la función de defensa” (Navarro, 2010, p. 63)

Al finalizar el siglo XIX el centro de poder económico de Chile se concentraba en la zona norte de país, ya integrada totalmente al territorio nacional chileno después de la guerra con Bolivia y Perú. Así que con las zonas de explotación de salitre y cobre, Chile llegó a convertirse, en el transcurso de ese siglo, en una “unidad económica nacionalmente integrada” (Bethell, 2009, p. 79), gracias a la conectividad desarrollada por la labor pública y privada. De la misma manera, el poder político y los centros urbanos desarrollados se ubicaron en Santiago, Valparaíso y Concepción. La región centro sur, más agrícola y ganadera, empezó a poblarse desde la planificación estratégica militar, según Navarro (2010).

Ya entrado el siglo XX se presenta un hecho internacional que afecta a las críticas tensiones sociales que sucedían en Chile desde la última década del siglo XIX, producto del cambio de poder presidencial a poder parlamentario: la Primera Guerra Mundial.

Gran Bretaña y Alemania, principales socios comerciales de Chile durante todo un siglo, ocuparían sus navíos en la guerra. Este suceso cambiaría el rumbo de la mirada comercial de Chile hacia Estados Unidos; el salitre y los textiles, necesarios para la actividad bélica, serían requeridos por el país norteamericano, aunque no por mucho tiempo. La duración de la guerra y los cambios en la utilización de nuevos materiales para la actividad bélica, en reemplazo del salitre chileno, sumirían a Chile en una crisis económica.

En medio de la guerra, para Bethell (2009), la posición neutral de Chile ante el conflicto bélico mundial provocaría una nueva tensión con Perú y Bolivia, que sí habían cedido ante Estados Unidos con la eliminación de relaciones con Europa Central, pues estos dos países intentaron utilizar su posición como aliados incondicionales de Estados Unidos para presionar una reacción contra los intereses de Chile, cosa que no lograron (Bethell, 2009).

Años más adelante, Estados Unidos sería uno de los principales interesados en la economía del cobre chileno, pues la participación de inversión norteamericana se multiplicaría con los años, especialmente en el tiempo del gobierno autocrático de Ibáñez, a mediados de la década de los años veinte del siglo pasado. Excesiva dependencia internacional —debido a la exportación de minerales a Estados Unidos y la importación de bienes de capital y manufacturados— y una economía fuertemente ligada al comercio exterior, fueron factores definitivos para que Chile resultara ser uno de los países más afectados del hemisferio occidental tras la crisis de 1929, tanto, que el presupuesto nacional se contrajo un 50% en los tres años siguientes a

la gran depresión (Bethell, 2009, p. 21). La situación económica conduciría a inestabilidad política y a cambios de gobiernos en un periodo muy corto. Sin embargo, en años posteriores, las exportaciones de cobre y, en menor medida, de salitre, permitirían salir de la crisis y estabilizar la economía chilena; lo que demuestra la enorme dependencia de Chile con respecto a los mercados mundiales, para bien y para mal.

La presencia de capitales extranjeros en las inversiones de explotación minera en Chile va a convertir al país en un protagonista a nivel internacional durante la Segunda Guerra Mundial. La presencia de capitales del “eje” en empresas situadas en Chile va a obligar al gobierno de turno a tomar una posición en la confrontación bélica. Finalmente, el bando aliado y la dependencia mutua entre Chile y Estados Unidos van a terminar por hacer aguas el deseo chileno de mantenerse neutral en el conflicto. El apoyo a los “aliados” le va a costar a Chile una relación menos benéfica (precios más bajos) en el intercambio de cobre hacia Estados Unidos, sin expulsar o bloquear el capital de los actores del “eje” en el territorio nacional (Bethell, 2009, p. 149).

De esta manera, Chile se convertiría en un país pionero en cuanto a presencia integral sobre el continente blanco, como una clara muestra de un interés geoestratégico sobre varias zonas. Según Cristian Bolívar Rodolfo Ortega (2016), ya en esa época había una clara intención desde la academia para virar la mirada hacia otros espacios, más allá de los comunes; para Ortega, una muestra de ello es que miembros de la academia, como Ramón Cañas, empezaron a mencionar la necesidad de mirar hacia el Pacífico:

La atracción hacia la cuenca del Pacífico toma un carácter múltiple e incontrarrestable, originando que el epicentro del universo derive hacia ella, lo que convierte al mar del sur de Balboa en el océano de las rutas marítimas y aéreas más importantes, y a los continentes y países que baña, en el gigantesco anfiteatro en que se dirimen intereses, se materializan propósitos y se gestan acontecimientos de relieve mundial. (Ortega y Bolívar 2016)

Menciona Ortega que incluso la idea de la Alianza del Pacífico se produjo 50 años antes de que se hiciera realidad, como una propuesta de Cañas. Lo que señala el avance sobre una cultura geopolítica y geoestratégica en un sector de la academia de historia que puede remontarse a 1945, cuando se empieza a tratar académicamente el tema en las universidades nacionales ((Bolívar y Ortega, 2016)).

Esa importancia que desde la academia se le va a dar a la cuenca del Pacífico se va a ver reflejada en numerosos escritos oficiales; por ejemplo, según Ricardo Riesco Jaramillo, existirían tres argumentos que afianzarían esa tesis.

1) Posición de Chile como país determina que a través de su costa controle el acceso al océano Pacífico Sur desde el continente, 2) Chile vigila en forma compartida con Argentina el acceso a la península Antártica y, por ende, al interior del continente Antártico, 3) el país tiene una posición de avanzada en el océano Pacífico representada por la isla de Pascua. (Extraído de Bolívar y Ortega, 2016, p. 6)

Desde esta misma posición, Riesco Jaramillo va a sostener que se pensará que quien domine el Pacífico va a dominar la Antártida. La visión desde la academia se haría realidad con el desembarco en la Antártida y el establecimiento de bases, incluido un centro de meteorología. Esto se dio, especialmente, en el gobierno de Gabriel González, en 1946, en cuyo tiempo se inició la conexión aérea con la Isla de Pascua y comenzó la política de colonización de las islas del Beagle, dentro del Plan Navionario (Góngora, 1981, p. 122).

De acuerdo con el general Molina (2010), a pesar de que en las décadas del treinta y del cuarenta Chile desarrolló una arquitectura institucional de la seguridad y la defensa nacional, Ministerio de Defensa Nacional, en 1932; Consejo Superior de la Defensa Nacional, en 1941; Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional, en 1942; Academia de Defensa Nacional, en 1947, se careció de un sistema de defensa nacional más allá de la mirada sobre necesidades logísticas y económicas, sobre la base de posibles confrontaciones bélicas.

Según el general Molina, hasta 1960 “predominaba en Chile una directa relación entre defensa nacional y guerra para concebir y ejecutar las funciones dirigidas a garantizar la seguridad exterior” (Molina, 2010, p. 93). Situación que cambió con la formación de la élite militar gracias al Pacto de Ayuda Militar que se firmó después de la Segunda Guerra Mundial. Según Molina (2010), “durante el periodo 1910-1960 la defensa nacional en Chile no se fundamentó en procesos, estructuras y actores debidamente integrados en un sistema. Luego, no existió una clara y definida conducción de esta función primaria del Estado” (p. 94). Esto podría explicarse por la ausencia de amenazas reales de conflictos bélicos y las constantes crisis políticas que produjeron cambios permanentes en la conducción de la defensa; por ello, los esfuerzos académicos estuvieron desligados de la conducción política y militar; lo que produjo demora en la construcción de un sistema de defensa nacional, con políticas, estrategias y doctrinas concordantes (Molina, 2010).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Chile va a entrar con el resto de los países en lo que Góngora llama la “mundialización” y “continentalización” de la política, al hacer parte de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, a la vez que se daba un debilitamiento de los Estados Nacionales (Góngora, 1981, p. 121). Del mismo modo, y debido a los periodos de constantes de crisis económicas e inflación, Chile entrará a asumir las políticas de la CEPAL, como la introducción

de una política económica internacional de industrialización por sustitución de importaciones, para el caso concreto la ‘chilenización’ de minería del cobre;

así, el Estado entraba a la esfera de las decisiones sobre comercialización y precios de exportación, de los cuales hasta ese momento estaba totalmente ajeno, teniendo que atenerse al precio de Norteamérica y no al de la Bolsa de Metales de Londres. (Góngora, 1981, p. 128)

Desde un poco antes de haber iniciado la Segunda Guerra Mundial, existía ya influencia internacional de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de Estados Unidos sobre los partidos políticos chilenos. Sin embargo, la relación comercial y política entre Chile y Estados Unidos (Salazar y Pinto, 2003, p. 56). Incluso el profesor Bethell habla que en la década de los sesenta Chile recibió más ayuda directa per cápita que cualquier otro país del hemisferio occidental (2009, p. 191). De hecho, se considera que las medidas de financiación se dieron como parte de una actitud anticomunista, mucho antes de la llegada de Allende.

3. Chile y su visión estratégica

En Chile, como en América Latina, se vivió la tensión internacional de la Guerra Fría. La llegada de Salvador Allende a la presidencia desequilibra la balanza de poder de Estados Unidos en América Latina. Ya en Cuba había llegado Fidel Castro a convertirse en el presidente y se había dado la crisis de los misiles. Con Allende en la presidencia de Chile el capital estadounidense en las empresas mineras empezó a debilitarse en medio de la crisis por devaluación e hiperinflación, así como por la nacionalización de muchas industrias. La llegada de Fidel a Chile en una visita inusualmente larga y los cambios estructurales con respecto al desarrollo económico chileno, entre otros, desatarían la intervención militar y el golpe de Estado el 11 de septiembre de 1973. Chile entró en el periodo de gobiernos militares que predominaron en el Cono Sur, auspiciados por Estados Unidos como parte de la lucha antisoviética, en el marco de la doctrina de seguridad nacional.

Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Esta es una perspectiva académica que entendió la seguridad nacional en función de la defensa de los Estados, frente a las influencias del comunismo, lo que llevó a generar tácticas militares de contención y disuasión. (Libro Blanco de Defensa, 2010).

Existe gran variedad de autores que sitúan el origen del origen de la DSN en los inicios de la Guerra Fría a partir de la mitad del siglo xx (Dufort, 2017; Serrano Álvarez, 2018); autores como Velásquez Rivera sitúan en este contexto histórico el comienzo de la DSN. Según este autor,

la DSN fue un conjunto de concepciones o cuerpo de enseñanza derivado de supuestas verdades, principios, normas y valores que un Estado, a través de sus propias experiencias o las de otros Estados y de conformidad con su Constitución Política y con las realidades del país, considera que debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacional, preservándolos de interferencias a perturbaciones sustanciales de cualquier origen. (Velásquez, 2006)

La DSN, como desarrollo práctico en los Estados Unidos, tenía como objetivo claro contener la expansión de la URSS, como actor estatal principal en la contienda bipolar. Los Estados alineados en la política estadounidense tenían a su cargo realizar los cambios necesarios bajo la DSN, para de esta forma obtener un control mayor de la sociedad civil y reducir las amenazas, que, apoyadas en el eje soviético, buscaran desestabilizar el orden estatal. Lo que llevó a la militarización total del concepto de seguridad (Leal, 2003).

En la región latinoamericana esta perspectiva logró insertarse con fuerza en la doctrina militar de los Estados del continente. El acta de Chapultepec, el Plan Truman, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la creación de la Organización de Estados Americanos, dieron suficientes bases a esta orientación en seguridad (Leal, 2003, p. 78). Desde esta perspectiva, la seguridad nacional “se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares” (Leal, 2003, p. 74).

Serán el triunfo de la Revolución cubana, en 1959, y la posterior crisis de los misiles, los acontecimientos que insertarán de manera más activa a América Latina en la lógica de la Guerra Fría. La creencia en el anarquismo internacional, donde cada Estado está llamado a conservarse en medio de la pugna de poderes, la predilección del *statu quo*, el pensamiento hegemónico de la democracia liberal como única forma de progreso, entre otros aspectos, posibilitaron la consolidación de la DSN (Leal, 2003).

El surgimiento de grupos insurgentes en casi toda la región, en forma de guerrillas bajo la ideología marxista, provenientes de distintos sectores y movimientos sociales, se constituyó para los militares como el instrumento por medio del cual la URSS se insertaría en la región. Con esto, el enemigo que se percibía externo se transformó en un enemigo interno y en amenaza principal al *statu quo*. Para enfrentar este tipo de reacciones internas, según Francisco Leal Buitrago, la DSN “mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad” (2003).

En el marco económico, con la dictadura la nacionalización de la gran minería no duraría mucho y la adhesión a las economías de libre mercado volvería a repuntar

en la dictadura de Pinochet. La injerencia de las recomendaciones de economistas de la Universidad de Chicago se hizo realidad, el gobierno militar empezaría a reducir aranceles y a promover la privatización de empresas públicas con capital extranjero (Bethell, 2009). Y aunque las recomendaciones fueron tenidas en cuenta, casi al pie de la letra, Chile no se salvó de la crisis latinoamericana del pago de la deuda externa, pues la década de los setenta no fue un buen tiempo para los precios del cobre. El gobierno chileno terminó siendo luego un gobierno más independiente de las instrucciones estadounidenses, pues Estados Unidos se enfocó en sus intereses en Centro América por el temor del regreso al poder del comunismo, lo que le permitió cierta comodidad a la dictadura en Chile.

Por otro lado, tan arraigada era la relación entre el concepto de defensa nacional y los problemas bélicos por conflictos limítrofes que el incidente sucedido en el islote Snipe, en 1958, entre Argentina y Chile, da paso a la Ley de Cobre que le asegura al Consejo Superior de la Defensa Nacional un ingreso permanente de las utilidades de las empresas mineras (Soto, 2010). Incluso en gobierno de excepción, en 1977, el general Pinochet sostuvo dos frentes de batalla (al norte con Bolivia y Perú y al sur con Argentina), mediante la coordinación absoluta del sistema de defensa nacional, por medio de la disuasión y la diplomacia como principales estrategias, en vez de la confrontación. (Ver también: Saín, 2018; Anzelini, 2019; Iazzetta, 2019).

La relación de Chile con el mundo empezó a debilitarse con el paso en el tiempo de la dictadura y las constantes denuncias sobre violación de los derechos humanos. El gobierno de Pinochet logró soportar varios años más después de que otras dictaduras de América Latina hubiesen entregado el poder a los civiles. Incluso Estados Unidos empezaría a insistir en la extradición, posterior a la instauración de la democracia, de los responsables del asesinato del diplomático Orlando Letelier, sucedido en territorio estadounidense (Bethell, 2009).

El tránsito a la democracia plena estaría mediado por la imperiosa necesidad de demostrar que el modelo económico implementado, basado en un comercio aún más abierto que el acostumbrado, podría distribuir mejor los beneficios. Sin embargo, antes de entregar el poder al modelo económico que se impondría años después en buena parte del hemisferio occidental, ya había quedado imbricado en las instituciones chilenas desde la dictadura.

Para Soto (2010), el restablecimiento de la democracia traería consigo la discusión sobre la existencia de una política de defensa en un escenario cambiante y de reinserción del país, que requeriría de una nueva política exterior (p. 112). Solo sobre la base de la apertura de los temas de defensa y seguridad nacional y su

acceso por parte de los civiles, así como el conocimiento de la función de la defensa por parte de estos, es que se empieza a hacer visible (con escritos) una política de defensa que siempre estuvo presente, y a comprender la función del sistema de defensa (Soto, 2010; Imbeault, 2018).

Son dos los elementos geopolíticos de Chile que, de alguna manera, han afectado la visión que tiene este país acerca del mundo y la manera en la que cree ser visto por los actores del sistema internacional.

El primer elemento radica en la capacidad de Chile de asumir su posición geográfica como una condición ventajosa de cara al océano y, por ende, al comercio marítimo. Chile utilizó la estabilidad institucional heredada de los primeros años de independencia como atractivo de inversión y, por ende, como parte básica de su relación con el mundo a través del comercio de minerales.

El segundo elemento está relacionado con el hecho de que el centro de su poder económico y político giró sobre la base de la necesidad de beneficiarse de las riquezas que generaban los recursos minerales en el norte y el centro del país, para con ellas jalonar el desarrollo en otras zonas a través de la inversión público-privada nacional y extranjera. (Lopes da Cunha, 2017).

La conducción geoestratégica de Chile contempló, durante al menos dos siglos, la necesidad de no permitir un desbalance de poder con el vecindario que resultara en una situación desfavorable. Además, amplió y resguardó su integridad territorial como garantía para salvaguardar sus intereses, bajo una actitud de permanente atención sobre sus vecinos y una respuesta oportuna —conjugada con iniciativa militar y política— a los desafíos bélicos que se presentaron en su vecindario.

4. Construcción de una cultura de seguridad y defensa nacional más allá de un libro

El escenario de la geopolítica latinoamericana está íntimamente ligado a la definición de las fronteras de los Estados tras la independencia del Reino de España, bajo el precepto del *uti possidetis iuris*. Gran parte de los conflictos territoriales que se han desencadenado en América Latina, incluido el de Chile, se remiten a los límites que la Corona española impuso sobre territorio continental. Esta ha significado constantes controversias, pues al ser parte de una unidad política, los hitos limítrofes entre virreinos o provincias nunca fueron definitivos, lo que ha generado el predominio de una contraposición de cartografías para defender posesiones históricas, como sucede con Chile y Argentina en el caso del Campo de Hielo Sur

(Manzano, 2016). En este sentido, el Estado chileno ha estado constantemente enfrentado a discusiones limítrofes con su vecindario.

Hay que tener en cuenta que las zonas de discusión con Bolivia y Perú son territorios de condiciones climáticas desérticas, pero de gran importancia geoestratégica, pues se trata de áreas de explotación minera que constituyen el principal renglón de exportaciones de Chile que, como se mencionó anteriormente, tiene una participación importante en el PIB (Subsecretaría para las Fuerzas Armadas Gobierno de Chile, 2010, p. 35). Estos territorios son reconocidos por el Estado chileno como propios, por el Tratado de Paz y Amistado firmado en octubre de 1883 con el Estado peruano y por el pacto de tregua del 4 de abril de 1884 con el Estado boliviano, incorporados en la Constitución chilena, lo que significa que son territorios que para Chile no tienen discusión.

Estas premisas de legitimidad sobre la integridad del territorio están altamente arraigadas en la sociedad chilena, al igual que un discurso negativo, una ‘demonización’ con respecto a los Estados boliviano y peruano, como lo menciona Lester Cabrera (2010) y Pablo Lacoste (2015).

Por esa razón, en los libros blancos de 1997, 2002 y 2010 hay una clara definición sobre los preceptos constitucionales que orientan la actividad del Estado: “la preservación de la nación, el mantenimiento de su independencia política, el mantenimiento de su soberanía y el mantenimiento de su integridad del territorio nacional” (Subsecretaría para las Fuerzas Armadas Gobierno de Chile, 2010, p. 30).

Por otra parte, Chile ha avanzado desde mediados de la segunda mitad del siglo xx, con el gobierno militar, en la construcción de una cultura de apropiación sobre el territorio marítimo. Según el Libro Blanco de Defensa, “Chile posee un litoral de más de 4300 km, resulta una superficie de 3.409.122,34 km² de mar, sin incluir la proyección marítima del Territorio Antártico Chileno” (2010, p. 36), cuya área insular más lejana es Isla de Pascua a más de 3700 kilómetros del territorio continental.

Como parte de su cultura estratégica, Chile ha trabajado desde antes de la transición a la democracia en el desarrollo de una comunidad de defensa, como un grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de Defensa y que tiene por propósito fundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales que tienen elación con la Defensa Nacional. (Libro Blanco de Defensa de Chile, 2010 p. 78)

Bajo esta lógica, es necesario resaltar que la concepción de seguridad y defensa de Chile tiene como premisa la exitosa interacción entre la sociedad civil, las autoridades locales y regionales, y las Fuerzas Militares; es decir, se parte de la base de que las problemáticas que afectan al Estado deben ser atendidas por todos, por ello, existe una constante y exitosa cooperación entre la sociedad y las Fuerzas Militares. (Álvarez Calderón & Rodríguez Beltrán, 2018).

Para los chilenos, la seguridad y defensa también constituye un insumo decisivo en la economía, por tal razón muchos de los proyectos de desarrollo tecnológico de cada una de sus fuerzas cuentan con el respaldo científico de las universidades y, en general, de la academia. Conscientes de los errores del pasado, la estructura de seguridad y defensa en Chile es el resultado del trabajo coordinado de todos los actores de la sociedad, además, la importancia de generar espacios de consentimiento con otros actores del 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>
- Anzelini, L. (2019). Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 69-90. <https://doi.org/10.21830/19006586.386>
- 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>
- Barros, M. (1970). *Historia diplomática de Chile 1541 – 1938*. Santiago, Chile: Andrés Bello.
- Bethell, L. (2009). *Chile desde la independencia*. Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.
- Bolívar, C; Ortega, R. *Estrategia Militar*, Santiago de Chile. Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2016.
- Cabrera, L. (2010). ¿Por qué los países suramericanos aún invierten en defensa? Un análisis Desde la geopolítica contemporánea. *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, 9 (2), 25-42.
- Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL). (1985). Tratado de Paz y Amistad de 1984. Recuperado de <http://www.difrol.gob.cl/argentina/tratado-de-paz-y-amistad-de-1984.html>.
- 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>
- Góngora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Editores La Ciudad.

- Iazzetta, M. (2019). Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 93-110. <https://doi.org/10.21830/19006586.387>
- Imbeault, M. (2018). El destino de los civiles en la nueva guerra justa. Una perspectiva canadiense. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(22), 23-36. <https://doi.org/10.21830/19006586.322>
- Instituto Geográfico Militar de Chile (2018). Recuperado de <https://www.igm.cl>.
- Lacoste, P. (2013). La Cultura y el cultivo del olivo en Chile y Cuyo (1550-1850). *Colonial Latin American Historical Review (CLAHR) second series*, 1(1), 63-91.
- Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del sur. *Revista de Estudios Sociales*, (15), 74-87. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile. 2010.
- 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>
- Manzano, K. (2016). Representaciones geopolíticas: Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur. *Estudios Fronterizos, nueva época*, 17(33). Universidad de Concepción.
- Molina, J. (2010). La conducción de la defensa en Chile 1960 Al 2010: La Seguridad y Defensa en Chile. *Revista Política y Estrategia*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- Navarro, M. (2010). La conducción de la defensa, la era más dramática. Desde 1860 al centenario de la independencia. *Revista Política y Estrategia*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- Rothkegel, L. (2010). La conducción de la defensa desde 1810 hasta 1860. *Revista Política y Estrategia*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- Salazar, G. y Pinto, J. (2003). Historia Contemporánea de Chile. Volúmenes I al V. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Saín, M. (2018). ¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina? *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 61-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.366>
- 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>
- Subsecretaría para las Fuerzas Armadas Gobierno de Chile (2010).
- Soto, J. (2010). La conducción de la defensa en Chile 1960 al 2010: ¿Un problema de los militares o de todos los chilenos? *Revista Política y Estrategia*, 115. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégico.
- Velásquez, E. (2006). La transición a la democracia en Chile según la derecha. *Estudios Políticos*, (29), 189-215. Medellín.

Esta página queda intencionalmente en blanco.

LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA DE PERÚ Y BRASIL: ASPECTOS GEOPOLÍTICOS, SEGURIDAD REGIONAL E INCIDENCIA PARA COLOMBIA¹

19

Sara Patricia Quintero Cordero
Manuel Ernesto Forero Garzón

1. Introducción

América Latina ha sido el área de influencia, primero del Imperio Español, el cual colonizó buena parte del continente americano. Hoy el subcontinente es la zona de influencia de los Estados Unidos, papel que le fue impuesto desde la Doctrina Monroe “*América para los americanos*”, y ha sido desarrollada por otras doctrinas como la del Buen Vecino; y cuyas políticas esenciales se siguen implementando mediante sus planes de seguridad nacional y hemisférica, en este caso, por parte de EEUU, a través de la inversión que este país ha hecho en materia de seguridad y defensa en diversos países latinos, entre ellos Bolivia, Colombia y Perú, especialmente mediante planes para el control y eliminación del narcotráfico en el hemisferio y la lucha contra el terrorismo.

El desarrollo de este capítulo se enmarca en la teoría de Saúl Cohen, quien desarrolla la teoría del equilibrio político, para interpretar la aparición del Libro Blanco del Perú y su relación con la política geoestratégica y geopolítica imperante en el hemisferio, además, porque permitirá entender los papeles que juegan los Estados Unidos, como potencia mundial, y Brasil, como potencia regional, dentro de la configuración de la política de seguridad y defensa del Perú.

Saúl Cohen (2015) define la geopolítica como el análisis de la interacción entre las perspectivas y los entornos políticos desarrollados alrededor de la geografía y los procesos políticos que se desarrollan de modo multilateral en una determinada región. Tanto los entornos geográficos como el proceso político son altamente diná-

¹ Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación “Los libros blancos de defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia”, aprobado por la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova para el año 2018, y que hace parte del grupo de investigación de Ciencias Militares de la Esmic con código COL00822556, categorizado en B por Colciencias

micos y se influyen el uno al otro de manera constante (p. 12). Asimismo, Cohen considera que las relaciones internacionales están determinadas por un sistema que contiene una jerarquía por la existencia de una escala regional en la cual existen unos campos geoestratégicos y unas regiones geopolíticas (p. 13).

En esta estructura, Cohen asume que los bloques geopolíticos son una subdivisión de los bloques geoestratégicos. Lo que determina un bloque geoestratégico son los patrones de circulación que provocan la existencia de una orientación económica y una ideología común, de manera que existe cierta homogeneidad en los flujos regionales y globales. Por otro lado, la esfera geopolítica asume que existe una cercanía geográfica entre los países que son parte de dicho bloque, además, encontramos que existen lazos históricos y culturales similares, al igual que un modo de vida semejante y unos flujos migratorios y militares que se rigen bajo las mismas necesidades (Cohen, 1991).

Cada región geopolítica está enmarcada en un escenario geoestratégico que le da un sentido dentro del marco del concierto internacional. América Latina no es la excepción y, por supuesto, cada país juega un papel dentro de dicho concierto internacional. Actualmente, la política imperante en Latinoamérica está enmarcada en la guerra contra el terrorismo y la lucha contra las drogas.

La región latinoamericana es un campo geopolítico que cumple las condiciones expresadas anteriormente por Cohen, pues existen lazos culturales e ideológicos comunes que giran alrededor de unos intereses regionales cuyo líder natural es EEUU. Este liderazgo, como se mencionó anteriormente, está marcado por los intereses panamericanos que posee Estados Unidos sobre la región y que ha implementado desde la Segunda Guerra Mundial a partir de la doctrina Monroe.

Si bien la posición hegemónica de Estados Unidos es clara, su preeminencia dentro de la política latinoamericana está siendo competida por actores locales y globales. Saúl Cohen reconoce que dicha configuración geoestratégica está en una etapa de cambio, especialmente tras el surgimiento de Brasil como potencia regional, y de Venezuela, Ecuador y Bolivia como oposiciones a las políticas tradicionalmente implementadas por la potencia del norte, además, China ha estado incursionando en la región a través de fuertes inversiones en países como Brasil y Argentina (Cohen, 2015, p. 161).

De ese modo, el objetivo de este trabajo es presentar una discusión sobre los elementos que los Libros Blancos de Defensa de Perú y Brasil podría hacer parte de una política de Seguridad y Defensa en un contexto para Colombia.

Para tal efecto, sería necesario poner la mirada en los siguientes momentos: en primer lugar analizar qué contexto geopolítico presenta Perú y Brasil en la construc-

ción misma de su Libro Blanco; en un segundo momento especificar qué elementos relaciona Perú y Brasil dentro del Libro Blanco como estructurales para su política de seguridad y defensa que se encuentren en consonancia con el contexto presentado; y en un tercer momento observar desde los elementos analizados la posibilidad de construcción de diálogo en Colombia.

Lo anterior, radica en ver la Política planteada desde el Libro Blanco del Perú y Brasil como una herramienta útil para extraer elementos de diálogos que permitan un trabajo regional frente a las nuevas amenazas en las sociedades políticas de sus vecinos y en particular Colombia, por lo tanto, cabe destacar que este análisis tendrá un pequeño acercamiento a lo que es Perú y Brasil como Estado en su organización administrativa y militar mostrando desde su política de seguridad y defensa las orientaciones mismas en su ejercicio de poder.

2. Contexto y Condiciones que posibilitan las Estrategias del Libro Blanco en Perú

Perú es un país que se organizó en el 2002 durante el mandato de Alejandro Toledo bajo 26 regiones, 195 provincias y 1832 distritos.

Son 24 Departamentos como tal, a los que les suma Callao y Lima como regiones, y esta última se divide en una Área Metropolitana y Lima Provincia, la cual se ha convertido en un referente en Latinoamérica en muchos temas, como el turismo, por ejemplo, y el fortalecimiento de su economía en los últimos años. Como tal, Perú es un Estado que se propone ocupar un nuevo lugar en el mapa regional y lograr ser actor relevante en la construcción de un escenario territorial. Pero es aun consciente de que las amenazas a su propósito de Estado existen y que los problemas endógenos se han venido subsanando, y luego se encuentra que las dificultades aparecen al determinar que el crimen y los obstáculos para su horizonte son de carácter también transnacional. El Libro Blanco del Perú demuestra que este país entiende su papel regional y, que desde allí, puede lograr en esencia, una política determinada que genera un ejercicio constante de significación y retroalimentación de las amenazas a su seguridad y defensa.

Según el Banco Mundial (2018):

A lo largo de la última década, la peruana ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en la región, con una tasa de crecimiento promedio de 5.9 por ciento en un contexto de baja inflación (promediando 2.9 por ciento). La presencia de un entorno externo favorable, políticas macroeconómicas prudentes y reformas

estructurales en diferentes áreas crearon un escenario de alto crecimiento y baja inflación. El sólido crecimiento en empleo e ingresos redujo considerablemente las tasas de pobreza. La pobreza moderada (US\$4 por día con un PPA del 2005) cayó de 45.5 por ciento en el 2005 a 19.3 por ciento en el 2015.

Con este panorama, el Perú apunta a fortalecerse y determinar qué podría amenazar y detener o desacelerar su ritmo de crecimiento como sociedad.

El Libro Blanco, en adelante LB, es texto y a la vez un elemento que va más allá de una idea de lo militar, es un orientador de política donde los actores en su construcción e implementación deben trabajar de manera armónica para el logro de sus objetivos. Para el caso peruano es necesario determinar el estado de cosas que enuncia el LB para su construcción o formulación.

El LB en su introducción formula que la región se caracteriza por la invisibilidad de cometidos expansionistas por parte de los países, y Perú es un país que se adhiere a las normas del derecho internacional y de allí construye su relacionamiento con sus vecinos.

El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú tiene como propósito esencial dar a conocer a la ciudadanía y a los países amigos, que el Perú se guía por los principios de respeto al derecho internacional, fiel cumplimiento de los tratados, solución pacífica de controversias, respeto a la soberanía de los Estados y a las fronteras internacionales, no intervención y prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza; en concordancia con los principios de las Cartas de la OEA y de la ONU (Ministerio de Defensa del Perú, 2005).

Por lo tanto, de entrada, puede decirse que la fuerza no es una opción primordial, ni mucho menos una garantía para la resolución de cualquier controversia desde la mirada de seguridad y defensa peruana.

En consecuencia, en un Estado de Derecho que insta al respeto de las normas fundamenta en estas su actuar y se puede, por lo tanto, en Perú, rastrear la legitimidad de su propósito en el siguiente sustento Jurídico o norma que puede convertirse en el dispositivo de acción:

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior (Constitución Política del Perú, Art. 44).

Cuatro criterios claves aparecen en tal enunciado normativo, a saber: la persona y en suma la población como centro de la política en el entendido de un bienestar que dice ser general. Un tema de control territorial que permita sostener la soberanía, la comprensión de un escenario común latinoamericano al cual se debe integrar y la política exterior como la herramienta para la construcción de los objetivos nacionales.

Es una mirada de adentro hacia afuera entendiendo que el entorno hace parte de los riesgos y oportunidades para el desarrollo del país.

Dado lo anterior como mandato constitucional, dicha mirada empieza a dirigirse en el sustento jurídico y político para el logro de tal norma. En el 2002, según el LB, el Acuerdo Nacional que estableció la Novena Política de Estado “Política de Seguridad Nacional”, hace referencia que para su construcción se llamó a diversos líderes sociales, políticos y económicos, que vendrían a convertirse por lo tanto en acores relevantes, para generar un criterio y apuntalar una política consensuada, y define que la política de seguridad es una

Responsabilidad permanente de todos los peruanos. Tal acuerdo tiene los siguientes objetivos:

- a. Fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional.
- b. Garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz.
- c. Impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional.
- d. Fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.
- e. Mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado (Acuerdo Nacional Política de Seguridad Nacional del Perú, 2002).

Antes de continuar el rastreo propuesto, la pregunta principal a responder es ¿cuál es el concepto de seguridad con el que cuenta Perú para su dinámica política?

Vizcardo (2013) muestra un pequeño acercamiento que intenta develar cómo la protección del territorio viene desde el Imperio Inca ante las amenazas del entorno y de los conquistadores, sin embargo, es claro que el concepto actual no dista mucho de los propósitos primarios del territorio. Para tal autor, el Centro de

Altos Estudios Nacionales, Escuela de Postgrado del Perú (CAEN-EPG), es una institución académica adscrita al sector defensa, pone la mirada en el análisis académico, estudio e investigación de los temas en seguridad, defensa y desarrollo. Allí el concepto de seguridad usado se convierte en herramienta para que los actores relevantes de la política lo utilicen como fundamento y la define como:

“el margen de protección a la que tiene derecho una determinada persona, grupo social o Estado, frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean estos imaginarios o reales, naturales o sociales y que constituye un derecho inalienable del hombre, para alcanzar el bienestar y desarrollo” (p. 358).

Y el mismo CAEN-EPG plantea el siguiente concepto de Seguridad Nacional respecto de las anteriores conceptualizaciones:

“la situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, presencia y vigencia, así como su soberanía, independencia e integridad territorial y de su patrimonio, sus intereses nacionales, su paz y estabilidad interna, para actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación, frente a todo tipo de amenazas” (p. 359)

Seguridad es un margen de protección que tiene por derecho un sujeto o colectivo frente a un entorno adverso, y que tal posibilidad da pie para un desarrollo sostenible y bienestar. Ahora en relación con la Seguridad Nacional la potencia del concepto radica en el fortalecimiento endógeno del Estado y sus contratantes (Vizcardo, 2013).

Son conceptos que buscan la integralidad tanto de sus actores como de los referentes, donde las amenazas pueden surgir dentro y fuera de sus fronteras y debe ser un interés de carácter nacional la preservación de la figura Estado, la cual es vista bajo los conceptos del estado liberal clásico, pero más precisa en tanto que no se habla como tal de una propuesta de régimen sino es trascendente a una política de Estado Soberano.

Por otra parte, en la ley de seguridad del Perú se hace una pesquisa sobre el concepto de Seguridad Externa e Interna que vale la pena destacar que en el ámbito interno la seguridad es “la situación en la que el estado mediante acciones de Defensa Nacional Interna garantiza al Estado mismo y a la colectividad nacional la protección contra las amenazas y conflictos que puedan surgir dentro del territorio con o sin apoyo exterior y que pongan en riesgo su supervivencia, autonomía, integridad y el logro del bienestar” (Vizcardo, 2013).

Frente a este tema es importante cómo Perú puede ver el escenario internacional como un lugar de posible apoyo para el logro de sus objetivos endógenos, y el CAEN-EPG refiere el ámbito externo así:

“la situación en la que el Estado, mediante acciones de Defensa Nacional externa, garantiza la existencia, presencia y vigencia del Estado mismo, su independencia, soberanía, e integridad territorial y de su patrimonio, y protege a la colectividad nacional de las amenazas, riesgos y otros desafíos o presiones provenientes del exterior” (p. 359).

Visto el exterior, por lo tanto, como un posible ambiente de riesgo en particularidades, se apela a la identidad nacional y soberanía para que la defensa se convierta en el dispositivo que logre el objetivo de seguridad interna y externa; así el concepto que el autor en referencia destaca en defensa como el concepto de Defensa Nacional es: “conjunto de previsiones, decisiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, y que se desarrollan en los ámbitos externo e interno de la nación” (p. 360). Tales conceptos buscan una fortaleza endógena de la población, su identidad y territorio, la amenaza, por ende, tanto diversa en sus fuentes como en sus objetivos.

A partir de lo anterior, es claramente necesario apelar al LB para mirar el diálogo entre el concepto y la política. Para tal efecto es necesario observar dónde aparecen las condiciones que posibilitan el desarrollo de la política como las amenazas del sostenimiento de la paz y tranquilidad.

Una condición de carácter endógena determinada por una década de los ochenta que en su segunda mitad tuvo una crisis económica de hiperinflación, que devino en una pérdida de credibilidad en la institucionalidad por causas y efectos del desorden del gasto y desajuste fiscal, por otra parte, y comienzos de los años noventa es lo que el LB enuncia como recuperación de la institucionalidad democrática en el año 2001, en muy alta síntesis la salida de Alberto Fujimori y su política de defensa que enfrentó a grupos armados ilegales como al Movimiento Sendero Luminoso que se diluyó en su etapa final entre 1989 y 1993.

La recuperación del Perú de la crisis institucional y económica, a la par la política de seguridad que usó de la misma población civil para enfrentarse a las guerrillas, refería la necesidad de construir un ambiente de confianza tanto en la institucionalidad como entre la misma población. Era pasar la página sin olvidar.

Uno de los primeros objetivos según el LB es la modernización de las fuerzas armadas para responder a las amenazas externas y tratar de considerar que las internas, aunque son posibles, no lo son en la medida de un deterioro del interés de paz y tranquilidad nacional.

Nace en 2001 la Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas conformada por directriz del Presidente Alejandro Toledo, y una serie de actores relevantes de la sociedad civil y política que a la par de las Fuerzas Armadas

discutieron el horizonte de la política. Tal comisión preparó un informe clave para el nuevo futuro de las instituciones armadas, donde se acusa un retroceso y la necesidad de volver a las instituciones funcionales para los ideales y retos del milenio y del Estado como tal. Así, algunas de sus consideraciones en su Informe de enero de 2002 son:

“Se trata, fundamentalmente, de situar a las Fuerzas Armadas en el entramado del Estado de Derecho, sujetas a la autoridad del Gobierno elegido legítimamente (...) las Fuerzas Armadas no intervienen ni condicionan la toma de decisiones políticas en cambio, ejecutan la política de defensa y militar decidida por el Gobierno libremente elegido” (Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas Informe Final, 2002).

El fin primario, según el informe, es la consolidación del régimen democrático y la modernización de sus instituciones será la herramienta para tal efecto.

Por su parte, el sector armado institucional según el informe debe proponerse que jamás se creen las condiciones que subviertan la necesaria sumisión de las Fuerzas Armadas al poder Civil, por lo tanto, el control parte en el reconocimiento de roles mutuos y la instrucción suficiente para el continuo orden subordinado, donde no solo el ejecutivo garantizaría el ejercicio de lo institucionalizado, sino el congreso entraría igualmente a controlarlo. Además, surge la necesidad de un horizonte axiológico que permita un restablecimiento de la relaciones cívico-militares que como ya se nombró estaban en crisis por las dinámicas del conflicto armado, para tal acercamiento la base sería el consenso.

El horizonte axiológico propuesto se convierte desde la fecha en una posibilidad constante de retroalimentación de la relación cívico militar. Surge de la caracterización presentada como una desinstitucionalización de la fuerza por las siguientes razones expresadas en el informe:

“cuándo a través de sus respectivos comandos, en connivencia con el Gobierno dictatorial disfrazado de demócrata y en complicidad con una cúpula militar incondicional adicta al reo en cárcel Montesinos, consciente y deliberadamente se inmiscuyeron en la actividad política del país, anularon el Estado de Derecho, a la vez que montaron un aparato delictivo que usufructuó a su antojo, del Tesoro Público. Nunca antes, nuestras Fuerzas Armadas han quedado tan dañadas y cuestionadas por la opinión pública nacional y aún internacional...” (p. 4).

Por lo tanto, se presenta como necesario reinstitucionalizar, proceso que contiene los siguientes momentos: despolitización, profesionalización, fiscalización.

El análisis de este documento, en su parte inicial, podría verse como el primer paso en la transformación, tanto del horizonte institucional como de una nueva

forma de construir las relaciones entre el Estado y sus asociados, y el Estado y sus pares que en Perú se basan en los principios democráticos.

¿Qué significa lo anterior? Que el LB es un punto más del fortalecimiento de un horizonte institucional, de una idea forjada de comprender el papel de las Fuerzas Armadas peruanas en la construcción y cohesión de las partes que integran una comunidad política. Tanto así, que en los siguientes términos solo para referencia, la continuidad del proceso muestra su estabilidad y flexibilidad en tanto que se continúa con el mismo fin y con nuevas reflexiones y normativas para desarrollar la política de Seguridad y Defensa.

Para tal efecto, el Estado Peruano se encuentra en curso de modernización, lo cual involucra a todas las dependencias de la administración pública a nivel nacional, para mejorar la gestión pública, construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano (Farfán & Núñez, 2016). El Ejército del Perú no puede ser ajeno a este proceso, por lo cual es preciso realizar las acciones necesarias, a fin de integrarse en este proceso de modernización, convirtiéndose en una directriz que acusa la necesidad de fortalecimiento del sector pertinente y surgen las siguientes aprobaciones que dan vía libre, tanto al proceso como a las medidas imperiosas para construir lo que debe llamarse como modernización, esto significa que está atada a una serie de criterios estratégicos que mostrarán no solo las amenazas, porque como más adelante se reflejará no se intenta ver a las Fuerzas Armadas como un actor reactivo, sino que se encuentran en medio de un engranaje institucional que busca un fin de Estado.

Así entonces, ante la modernización del Ejército del Perú aparecen nuevas directrices que confirman la continuidad del proceso y relaciona las que aparecen a continuación:

- DS 109-2012-PCM. Aprueba la estrategia para la modernización de la gestión pública el 01 de noviembre de 2012.
- DS 004-2013-PCM. Aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública el 09 de enero de 2013.
- RM 125-2013-PCM. Aprueba el plan de implementación de la política nacional de modernización de la gestión pública 2013-2016 el 18 de mayo de 2013 (p. 9).

Según el Plan Bicentenario Perú hacia el 2021, en el Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad referente a la seguridad y defensa nacional se afirma que:

Es necesario fortalecer el sistema de seguridad y defensa nacional para poder garantizar la seguridad de la nación, sin embargo, la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas no se encuentra en un nivel óptimo debido a la obsolescencia de los equipos, la falta de programas de renovación y los bajos niveles de alistamiento, siendo necesario realizar una serie de acciones para revertir esta situación de vulnerabilidad (Farfán & Núñez, 2016).

Lo anterior, se convierte en un elemento de reflexión, en tanto que la profesionalización y preparación de las personas de la fuerza requieren herramientas acordes a las dinámicas que las amenazas van generando, por lo tanto, hay que enfrentarlas con herramientas humanas y tecnológicas eficaces que permiten adelantarse a sí mismas y no solo concurrir ante los efectos. Así, el Plan Bicentenario es muestra fiel del desarrollo de una política en el tiempo que acusa una continua retroalimentación de su entorno.

De esta manera, se requiere mirar elementos claves del entorno que justifican los documentos relacionados y que el LB presenta para determinar derroteros en su acción.

2.1 Entorno

Los elementos que alimentan el proceder y gestión de la política de seguridad y defensa muestran como entorno dos niveles aspectos a referenciar. Un nivel ontológico, en tanto que define la Política de Seguridad y Defensa como vital para el mejoramiento del Índice de Desarrollo Humano, con el concurso de los países, vecinos y amigos y los organismos internacionales. Otro nivel es el sociológico, y dentro de este aparece en un primer lugar, aquel que refiere el LB de manera más precisa, y que es mencionado también en el documento de la Comisión presentada anteriormente: *la globalización* y con ella, se asume un determinado cambio, del cual hay que aprovechar sus ventajas y contrarrestar sus dificultades.

Para Beck (2003) la globalización significa:

Los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales se entremezcla e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades o entramados varios. Aquí los espacios culturales, ecológico, económicos, políticos y sociales se deben entender en una relación de mutua interdependencia... este proceso es singular por que radica en la “ramificación densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como los espacios sociales y de las citadas corrientes teóricas en los planos cultural, político, militar, económico (pp. 30-31).

Entre todas las definiciones que se encuentran sobre la globalización, esta es la más clara y concisa, en el LB del Perú es vista como una serie de procesos a los cuales hay que reconocer como evidentes, históricos y sin marcha atrás, y relaciona también sus características de manera general y amenazas. En el Libro Blanco de la Defensa Nacional aparecen como puntos y rasgos orientadores a tener en cuenta los siguientes:

1. La transnacionalización de los procesos nacionales que lleva a una convergencia hacia un cometido universal en temas estructurales como en los planos económico, social, jurídico y tecnológico, permite un espacio transnacional con múltiples amenazas como el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado o lavado de dinero, entre otros.
2. El fortalecimiento de fuerzas locales que se resisten al proceso en pos del mantenimiento de las identidades e intereses nacionales tradicionales.
3. El surgimiento de la economía de la información y la transformación de los procesos conflictivos, incluyendo a los que implican manejo de la coerción racionalizada de Estado (conflictos interestatales).
4. Actores relevantes necesarios de ser tenidos en cuenta en los procesos de diferentes talentos, por ejemplo, ONG de tipo transnacional.
5. Una desconexión entre la realidad y los procesos institucionales internacionales (pp. 16-17).

La complejidad del proceso y, por lo tanto, sus escenarios propios de acción y efectos de sus dinámicas, muestran que cada país experimenta una serie de respuestas y acomodamientos propios o particulares que se determinan por el lugar que cada Estado ocupa en el concierto Internacional y el juego en el que puede desarrollar su inserción en un mundo globalizado.

Así pues, por ejemplo, para el mundo delictivo no es lo mismo un país productor que consumidor de estupefacientes, esto a manera de referencia de lo anteriormente comentado. La globalización se da en la medida que cada país cumple un rol en la división mundial de trabajo y esa misma define también su papel en los escenarios delictivos.

Perú hace saber en su LB que el contexto delictivo existe y que su labor es reconocer su lugar en tal escenario e identificar allí tanto las posibilidades óptimas de inserción como las amenazas tradicionales, pero además, nuevas amenazas que pueden llevar a la constitución de un complejo de seguridad en términos de Buzan en el cual la securitización² de la agenda política de los Estados permiten dar rele-

2 Según la Escuela de Copenhague la “securitización” es una concepción “discursiva” de la seguridad. Un discurso político que le da importancia a una o varias amenazas donde se deben de colocar los medios y fines para contrarrestarlas, esas amenazas no son de un único actor sino de varios que por sí solos no podrían mini-

vancia y urgencia a ciertas amenazas comunes y que se complementarían en una cooperación de actores para garantizar la seguridad.

2.2 El Papel del Perú y su Libro Blanco

El Libro Blanco del Perú es parte del sistema internacional occidental y está orientado a ofrecer, en un marco de coherencia, confianza y cooperación, datos sobre las inversiones que el país está haciendo en materia de seguridad y defensa. El LB peruano reconoce la emergencia del marco global de intercambio de flujos de información, económicos, tecnológicos, jurídicos y políticos que están atravesando y cambiando las relaciones internacionales: la globalización y la transnacionalización. Fenómenos que han venido cambiando el modo en el cual los Estados llevan sus asuntos domésticos, pues la emergencia de grupos de presión internacionales, como las ONG, y la aparición de amenazas internacionales como las mafias globales, han llevado a cambiar las políticas internas para luchar contra estos fenómenos y han obligado a dar un viraje hacia la cooperación internacional de los Estados para mantener su propia seguridad interna. Las nuevas amenazas hemisféricas y globales han permitido que las relaciones entre dichos Estados se transformen, especialmente alrededor del terrorismo y el narcotráfico, y cuya lucha es liderada por los EEUU y la OTAN.

La influencia de Estados Unidos es evidente en el continente, o su gran mayoría, ya que se consideran afines a los preceptos ideológicos y económicos del país norteamericano. Buena parte de los países han establecido Tratados de Libre Comercio (TLC) con EEUU y tienen tratados de cooperación militar, especialmente para la lucha contra el narcotráfico. El Perú, por ejemplo, se abrió al mundo durante la década de los noventa, en el gobierno del expresidente y exdictador Alberto Fujimori, quien llevó a cabo la gran mayoría de las reformas ligadas al aperturismo económico del país y cuyo impulso se daba desde Norteamérica durante la reconfiguración de poderes después de la caída del bloque soviético.

En el 2006, durante el gobierno de Alan García, Perú firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC) con ellos y cuyo intercambio comercial lo hace su principal socio (Cohen, 2015, p. 176), por lo cual, los lazos de cooperación se han ensanchado y robustecido. Sin duda, las alianzas determinadas por Estados Unidos con el subcontinente le dan un papel predominante en la promoción de la política exterior y la configuración de las prioridades que deben ser atendidas. Este proceso

mizarlas, por ello se hará necesario un complejo de seguridad donde interactuará a través de la cooperación para lograr la seguridad nacional y regional

de subordinación hace parte de las configuraciones geoestratégicas que Estados Unidos han venido desarrollando en el hemisferio como parte de su propia política de seguridad.

La construcción del Libro Blanco del Perú reconoce que la seguridad se ha convertido en un tema multidimensional, dejando atrás las amenazas directas de los Estados, y asumiendo que hay temas alrededor del narcotráfico, el terrorismo y el medio ambiente que se erigen como los nuevos intereses regionales y globales (LBP, 2005, p. 13). También se parte de los principios de cooperación regional y global suscritos en la Junta Interamericana de Defensa de la OEA, a partir del capítulo VI en los artículos 27 y 28 el “principio de solidaridad continental” para justificar las alianzas estratégicas de cooperación internacional alrededor de los temas de seguridad antes descritos.

A su vez, el Libro Blanco peruano toma como principios rectores de su política internacional la democratización del continente, la cooperación y coordinación como ejes de una política multidimensional que permita hacer frente a las nuevas amenazas que presionan al continente (LBP, 2005, p. 21). Esto quiere decir que, Perú parte de la cooperación democrática, dentro del marco del respeto hacia la soberanía de los demás Estados, para desarrollar parte de sus objetivos en materia de seguridad y defensa, como: el desarrollo nacional, regional y humano y la consolidación regional de la paz y los principios democráticos (LBP, p. 21). Estos principios han sido promovidos desde Estados Unidos, por una parte, y desde la ONU, por otra.

En el entorno regional la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado son los principales objetivos delineados por el Libro Blanco del Perú y se enfocan en el papel de las Fuerzas Militares y las políticas de seguridad y cooperación de las cuales pueden ser parte. Dentro del hemisferio, Bolivia, Colombia y Perú son tres de los países que más llaman la atención y la inversión de Estados Unidos, en cuanto son los principales países de producción de plantas de uso ilícito y, por tanto, el procesamiento de cocaína (Cohen, 2015, p. 16). Esta lucha contra el narcotráfico ha permitido que Norteamérica mantenga una inversión constante en estos países, la cual, además, está condicionada no solo a la cooperación militar sino también a la comercial e ideológica, especialmente en campos de participación internacional como la ONU.

En el entorno subregional, Perú espera participar y promover las zonas de paz en la región, la política comunitaria de paz y la promoción de la confianza en la comunidad andina de naciones, en este punto, se reconoce la autoridad del Consejo Presidencial Andino en la configuración de una política exterior y de segu-

ridad común para la región andina (Cohen, 2015. p. 25), es decir, una geopolítica común en la región, en términos de Cohen.

Por otro lado, las relaciones vecinales con países de la Comunidad Andina como Bolivia, Ecuador, Chile y Colombia, o de cooperación amazónica como el Brasil, está marcada por los principios de seguridad, paz, gobernabilidad, defensa de los derechos humanos, defensa del medio ambiente, lucha contra la pobreza y la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico. En este entorno geográfico vecinal, el Perú anuncia alianzas estratégicas con los países vecinos para fomentar los puntos ya mencionados, y, además, garantizar que los intereses económicos conjuntos sean satisfechos para ambas partes (Cohen, p. 30).

Hoy los temas geopolíticos que se discuten en el marco de la cooperación internacional dentro de la región latinoamericana se hacen a través de los mecanismos de cooperación como UNASUR o la OEA. La cooperación, como ya se ha dicho, gira alrededor de las amenazas que se ciernen sobre el continente en su conjunto (terrorismo, narcotráfico, amenazas medioambientales, entre otras). El Libro Blanco del Perú hace eco de dichas propuestas y es el resultado de los discursos que se han hecho protagónicos en el hemisferio, acepta y promueve los discursos multidimensionales de seguridad, los cuales no se limitan a luchar contra el narcotráfico y el terrorismo, sino que ven en los problemas medioambientales, migratorios y sociales un foco de inseguridad, no solo para el país sino para la región (LBP, 2005, p. 20). La importancia de la influencia de los Estados Unidos radica en que las decisiones alrededor de la cooperación internacional, no solo se limita al ámbito militar, sino que trasciende a los ámbitos comercial, político y social; campos en los cuales EEUU ha logrado mantener una preeminencia de sus propios intereses.

3. Factores Geopolíticos del Libro Blanco de Defensa de Brasil

En la evolución histórica del Estado Moderno se destacan elementos que son susceptibles en la conformación y consolidación de este: el territorio y la soberanía, para Taylor y Flint (2002) esta interrelación de variables no es suficiente para que un Estado constituya una defensa apropiada ante el poder político rival o demás Estados del escenario internacional, donde el territorio proporciona una plataforma y la soberanía una justificación que otorga legitimidad (pp. 174-177). Es a partir de esta premisa, que los Estados dentro de sus políticas públicas formulan la

de Seguridad y Defensa, esta última, hace parte de la primera, y son condiciones necesarias para lograr niveles desarrollo. El Libro Blanco de Brasil (2012)³ expresa la prioridad de mantener exclusiva soberanía sobre el territorio, mar territorial y espacio aéreo subyacente y no admitir la intromisión externa en sus decisiones. Además de fortalecer la cooperación con el subcontinente americano, poder de disuasión para Estados ajenos a la región y el respeto por los Principios Generales del Derecho Internacional (pp. 16-32).

Una vez consolidados sus territorios y fronteras, el territorio nacional de Brasil lo perfilan como un Estado continental y marítimo compuesto por cinco regiones: la del norte (equivale a más de la mitad del territorio y con baja densidad poblacional), el centro-oeste (la segunda en extensión territorial), el sudeste (la más poblada y desarrollada), el nordeste y la región del sur (menor extensión territorial y densamente poblada), compartiendo fronteras con nueve Estados y un territorio ultramarino de Francia, y que le representan 8.511.965 *km*², además de 4.5 *km*² de área marítima, siendo el quinto Estado con mayor extensión territorial del mundo. Las ventajas comparativas y competitivas del Brasil como el sector energético y minero, el agroindustrial, las extensas reservas de agua dulce y la enorme biodiversidad, entre otras, ubican al país como la sexta economía del mundo.

La dinámica del actual Sistema Internacional es influenciada por la multidimensionalidad del fenómeno de la globalización donde las unidades de este sistema se interrelacionan e integran, pero a la vez, expresan sus intenciones e intereses políticos. Dentro de esta interdependencia los Estados potencia dirigen sus políticas exteriores sobre aquellos Estados de segundo orden y tercermundistas para la obtención de recursos estratégicos que les permitan mantener sus niveles de productividad. Para Cohen, el mundo está dividido en Regiones Geoestratégicas (extensión global) y Geopolíticas⁴ (extensión regional), en esta última es donde nacen las potencias de segundo orden; el subcontinente de Suramérica es una Región Geopolítica y que a la vez integra la Región Geoestratégica⁵ del Mundo Marítimo Dependiente del Comercio, donde Brasil ha asumido la inmadurez geopolítica de la región.

Una revisión y análisis de los factores geopolíticos del Libro Blanco de Defensa de Brasil deja como resultado, que este Estado comprende la necesidad de

3 Es un documento que consolida la Estrategia de Nacional de Defensa de 2008 y revisada en 2012 y la Política de Defensa Nacional.

4 Las Américas, África, Europa marítima y el cinturón del Asia-Pacífico.

5 Otra región Geoestratégica es el Mundo Centroasiático

la planeación, diseño y ejecución de una Política Exterior que conduzca a Brasil a ejercer funciones de Potencia Regional dentro de la Región Geopolítica de América Central, del Sur y El Caribe, para este interés estratégico, se debe desarrollar un código geopolítico. Taylor y Flint (2002) definen al código como un conjunto de supuestos estratégicos que realiza el dirigente de un Estado sobre otros Estados para orientar su política exterior con el propósito de valorar las potenciales amenazas que están más allá de las fronteras del Estado. Además, los clasifican en tres niveles: local, regional y global. El local, es una evaluación de los Estados vecinos y que tienen que ser elaborada por todos los Estados. El regional es necesario para aquellos Estados que desean proyectar poder más allá de sus fronteras, como es el caso de Brasil. Por último, unos pocos Estados contienen códigos globales que les permita expresar poder mundial (p. 99).

En el determinante geopolítico del Libro Blanco de Defensa de Brasil se identifica un código geopolítico regional incorporando zonas geográficas de importancia estratégica que ameritan el desarrollo de una política para su defensa y seguridad, estas zonas son: la Amazonía, el Atlántico Sur o Amazonía Azul y la Antártida. Estas zonas de importancia estratégica coinciden con dos áreas de valor en dicha línea de la Escuela Geopolítica Brasileña que son la aproximación a puntos marítimos importantes (desembocadura del Río Amazonas, parajes australes de Suramérica, desfiladeros atlánticos y el cabo de Buena Esperanza, sitios claves para el tráfico de petróleo con dirección al Atlántico Norte) y el área de posesión saliente de Brasil acceso más cercano entre América y Eurasia⁶.

Otros componentes de la escuela geopolítica de Brasil han sido la teoría orgánica del Estado que describe el espacio como fuente de poder y ampliación del territorio, el concepto de Heartland suramericano que comprende la Cuenca Amazónica y los pasos de los Andes hacia el Pacífico y una posible posesión por parte de Brasil de islas y tierras costeras en el Pacífico (Kelly y Child, 1990, pp. 115-119).

Retomando el LB de Defensa, que asume la defensa integral de las áreas estratégicas para Brasil de la Amazonía, el Atlántico Sur o Amazonía Azul y la Antártida, representando el entorno geopolítico inmediato de Suramérica, Atlántico Sur y la Costa Occidental de África. A la totalidad de la Amazonía se le denomina Pan-amazonía y es el 40% del territorio de Suramérica y de vital importancia para la humanidad al ser 20% de disponibilidad de agua dulce para el mundo, de ese

6 Otras áreas estratégicas son: abundante riqueza, población, tecnología en progreso y desarrollo de tierras internas y posición pivote como estabilizadora de las naciones de Suramérica.

40%, el 70% le corresponde al territorio brasileño (4 millones de km^2), dentro de esta zona estratégica está la cuenca hidrográfica⁷ amazónica al norte del país. Para la Escuela Geopolítica Brasileña la Amazonía es el Heartland; es hábitat de numerosas especies, tierras fértiles, reservas energéticas y minerales, recorre el Río Amazonas, accede al área Andina y proyección al Pacífico.

En referencia a esta proyección, para el año 2019 se tiene planeado el inicio de la construcción del ferrocarril bioceánico que une la infraestructura de ferrocarriles de los Estados de Brasil, Bolivia y Perú, con una extensión de más de 3.500 km, y un costo aproximado de 10.000 millones de dólares, promediando una velocidad de 100 km por hora para trenes de carga y de 160 km por hora para trenes de transporte de personal, conectando el puerto de Santos (Brasil) y el puerto de Ilo en Perú. Esta iniciativa complementa el proyecto IIRSA⁸ del año 2000 que impulsa el proceso de integración de Suramérica, la modernización de la infraestructura y conectando los dos océanos con las carreteras oceánicas norte y sur en Perú con las carreteras de Brasil en 24 horas. Además, comunica los puertos de Santos en el Océano Pacífico y los puertos chilenos de Arica e Iquique. Estas estrategias de corredor bioceánico confirman un punto esencial del perfil de la Escuela Geopolítica Brasileña que es la proyección al Pacífico. La región del Asia-Pacífico es escenario de una Región Geoestratégica, del mayor flujo comercial del mundo, centro de poder político y recepción de recursos estratégicos necesarios para mantener la productividad de las economías de esta región.

La Amazonía para Brasil es de alta importancia geopolítica por su impacto en el desarrollo del Estado, y si es prioridad estratégica, requiere de una política para su defensa. Es aquí donde las Fuerzas Armadas consolidan la integridad territorial, ejercen disuasión e integran al Estado brasileño. Para el Ejército, la visión estratégica y de elevada prioridad es una Amazonía protegida, y está bajo la jurisdicción del Comando Militar de la Amazonía que es el de mayor extensión territorial y reúne a los Estados de Amapá, Pará, Amazonas, Roraima, Acre, Rondonia, Tocantins, Mato Grosso y Maranhao. La misión de defender y salvaguardar la Amazonía coincide con la Meta No.5 del Plan Brasil 2022 de la Secretaría de Asuntos Estratégicos que es proteger el territorio brasileño proporcionando prioridad a la Amazonía y al centro oeste. El sector espacial de la Fuerza Aérea mantiene vigilancia de las fron-

7 El Estado brasileño alberga doce cuencas hidrográficas que permiten el transporte, interacción e integración del país con proyección a la integración de Suramérica. También destacan la mayor reserva de agua dulce subterránea del mundo (Acuífero Guaraní) y la mayor cuenca hidrográfica del mundo (el Río Amazonas).

8 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana; que también implica para Brasil su salida al Mar Caribe transitando por territorios de Venezuela.

teras⁹ con el empleo de satélites y radares que le proporcionan una respuesta rápida ante amenazas externas, sobre todo en dicha región. De los siete Comandos Aéreos, tres tienen bajo su jurisdicción la protección de la Amazonía: los Comandos No. I (Estados de Amapá, Pará y Muranhao), VI (Tocantis y Mato Grosso) y el VII (Amazonas, Roraima, Acre y Rondonia).

En el desarrollo del factor geopolítico del Libro Blanco de Defensa, la política de fronteras define el cuerpo territorial del Estado, fija los límites y fronteras y es punto de partida para formular la defensa del espacio geográfico del Estado. Meira aborda un análisis sobre la relación entre una política de fronteras y el valor de esta para una proyección geopolítica; sostiene que, aunque el Derecho Internacional permite a los Estados de forma voluntaria someterse a sus principios, las fronteras desde la experiencia histórica se contraen o expanden de acuerdo con el poder político de los Estados que interactúan. Esto, es una condición de defensa, una frontera precisa y nítida no genera una región crítica de confrontación o de choque (LBP, 1997, pp. 17-19).

Otro interés geopolítico que aborda y analiza el LB de Brasil es el Atlántico Sur; demostrando una fuerte vinculación con el mar por factores económicos y políticos, lo que implica de forma natural ejercer una influencia sobre esta área marítima y un área estratégica para su defensa por el valor para el comercio exterior¹⁰ (LBP, 2012, p. 21). No siempre esta cualidad geopolítica ha existido en Brasil, para inicios del siglo XX con el Barón de Río Branco se consideraba al Estado como continental y no marítimo, y lo sustentaban en las amenazas de los escenarios del Río de Plata hasta la Guyana, de ahí su atraso en la Armada (Zeballos, 1974, pp. 257-277). Brasil hace parte de los 35 Estados del mundo con las mayores flotas para el comercio marítimo con 128 de pabellón nacional y 44 de pabellón extranjero para un total de 172 (Naciones Unidas, 2011, p. 49). La importancia geopolítica del Atlántico Sur o “Amazonía Azul”¹¹ se deriva de dos puntos específicos del litoral brasileño de 7.400 km: uno es, desde el cabo Sao Roque, al Nordeste, hasta el arroyo Chuy, en el Sur, y el segundo, que va desde el cabo de Sao Roque hasta el río Oyapoque, al Norte.

9 Los Estados que comparten la Amazonia con Brasil son: Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam, Guyana, Guyana Francesa.

10 La mayor parte del comercio exterior de Brasil se moviliza por los puertos de Santos (hace parte del ferrocarril bioceánico), Río de Janeiro, Paraguaná, Recife, Salvador y Vitória, proyectándolo al África Occidental y al Atlántico Norte y Europa.

11 Lo denominan con este término para equiparlo con la importancia estratégica de la Amazonia.

El primer punto específico en relación es el que conecta a Brasil con el Atlántico Sur y es donde están ubicados los principales puertos ya mencionados y de interconexión con los Estados del Cono Sur, y el segundo punto, proyecta al norte de África, a Europa, el Mar Caribe, a Centro y Norte América, y al Canal de Panamá. En suma, los dos puntos garantizan el acceso a las rutas de comercio marítimo y conexión con las Regiones Geoestratégicas descritas por Cohen, mediante los corredores estratégicos hacia el África, Europa, Centro y Norteamérica, Océano Índico, Asia y al Océano Pacífico por la parte sur del continente con el uso de los estrechos de Magallanes, Beagle y Drake que fortalecen la importancia geopolítica de la Amazonía que conecta al Pacífico con el proyecto IIRSA y el ferrocarril biooceánico.

La anterior dinámica refleja la fuerte dependencia del comercio marítimo para Brasil y el reto para su defensa. Además, para la geopolítica brasileña la Amazonía Azul es considerada una vía estratégica de comunicación con el resto del mundo. De aquí la necesidad de una defensa de sus aguas jurisdiccionales para la vigilancia, control del tráfico marítimo, seguimiento y monitoreo. La importancia geopolítica de la Amazonía se fortalece para el año 2008 y queda abordada en la Estrategia de Defensa Nacional (2008) y retomada en el LB de Defensa (2012) y que responde a dos hechos en 2008; uno nacional y otro internacional, Estados Unidos anuncia la reactivación de la Cuarta Flota¹² inactiva desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial con el propósito de combatir el narcotráfico y sus crímenes conexos. Este anuncio coincidió con el del Gobierno brasileño sobre sus reservas energéticas en aguas profundas y ultra profundas de hidrocarburos en el Atlántico Sur (Tupy y Carioca) que le permitirían dejar la dependencia externa de estos recursos. Asimismo, le permitió el desarrollo de una tecnología con la capacidad de exploración y extracción de petróleo y gas a más de 7.000 metros de profundidad.

La Amazonía Azul es un canal de comunicación con el continente blanco o Antártida (el cuarto continente más grande del mundo) con una extensión territorial de 14 millones de km^2 y riquezas minerales, físicas, biológicas (que se convierten en recursos estratégicos) y adquieren cada vez más relevancia geopolítica por parte de Potencias de primer y segundo orden y de Estados de cercanía continental y de Estados de lejanía continental. La Antártida posee dos formas de protección, una

12 Esta flota hace parte del Comando Sur y tiene bajo su jurisdicción el Atlántico Sur. Es de recordar que los Estados Unidos poseen siete comandos que le permiten hacer presencia con la proyección de sus flotas navales en todas partes del mundo. Además, para ese año de reactivación el Comandante de la Cuarta Flota afirma estar en la capacidad de penetrar por la desembocadura del Río Amazonas, lo que condujo a una protesta formal y diplomática por parte del Gobierno de Brasil.

natural y la otra es artificial, la primera es por lejanía y clima extremo pero que se ha venido reduciendo por los avances tecnológicos y la adaptación del ser humano este tipo de regiones, y la artificial, es el Tránsito Antártico¹³ de 1961, año que entró en vigencia. Se caracteriza por ser un continente lejano, con temperaturas extremas (sus vientos son fuente de energía) y poco poblado por el ser humano y con el 70% de las reservas de agua dulce del mundo. Además, posee significativas reservas de minerales como el hierro, cromo, cobre, oro, níquel, platino, carbón e hidrocarburos. En recursos alimenticios, grandes cantidades de Krill, cangrejos, merluzas, y de organismos y microorganismos, estos dos últimos útiles para aplicaciones industriales y la investigación científica (Villamizar, 2017, pp. 18-29).

Las características propias del continente blanco son fuentes de seguridad y desarrollo para Brasil e inicia su presencia física en el año de 1984 con la base de “Comandante Ferraz” para el inicio de investigaciones científicas. Esto, le proporcionará cercanía con los demás Estados con presencia allí, y conocer y compartir sus intereses políticos, comerciales y científicos. Para la protección y defensa de toda la Amazonía Azul, Brasil asigna a las Fuerzas Armadas, en menor medida para el Ejército que tiene la misión de proteger la desembocadura del Río Amazonas desde lo terrestre. A la Armada y la Fuerza Aérea sus tareas son más complejas y adscritas al Libro Blanco de Defensa y al Plan Brasil 2022 de la Secretaría de Asuntos estratégicos en las metas 2 y 4 (vigilar y proteger la totalidad del espacio aéreo brasileño¹⁴ y el aumento del poder naval para el control marítimo, negar el uso del mar y proyectar poder sobre la tierra) (2012, p. 29).

Para elevar la capacidad de defensa de la Amazonía Azul Brasil ha iniciado un programa para la actualización y modernización de su Armada con la construcción¹⁵ de cinco submarinos; cuatro convencionales y uno nuclear, este, por transferencia de tecnología francesa pero con armamentos convencionales y respetando así los términos de la Agencia Internacional de Energía Nuclear. La Armada está constituida por nueve Comandos Navales: Río de Janeiro, Salvador, Natal, Belén, Río Grande, Ladário, Brasília; Sao Paulo y Manaus.

13 El tratado estipula la no presencia de factores militares, cooperación científica internacional y protección de recursos, entre otros. Brasil se adhiere al tratado en el año de 1975.

14 Para la protección de los intereses geopolíticos la Fuerza Aérea de Brasil tiene desplegadas siete Comandos Aéreos: Belén, Recife, Río de Janeiro, Sao Paulo, Canoas, Brasília y Manaus, teniendo coincidencia con algunos de los Comandos Navales de la Armada.

15 Para el aumento de su poder naval tiene planeado la construcción de 5 buques escolta, 5 buques patrulla, 1 buque de apoyo logístico, 27 buques de 500 toneladas, 1 buque de desembarco, 2 buques aeródromos y la creación de Batallones de Operaciones Ribereñas

La Política de Defensa de Brasil que reúne a la Estrategia Nacional de Defensa y el Libro Blanco de Defensa son políticas públicas integrales que involucran no solo al estamento militar, sino que la sociedad se convierte en un actor activo en la defensa del Estado al incorporar el factor de la soberanía de la nación, la inserción económica y competitividad como fundamentos de un desarrollo pleno de Brasil. Esta visión de Seguridad y Defensa es lo que Reynolds denominó el “Interés Nacional” que lo analiza en tres apartes: la supervivencia del Estado, la generación de recursos para el bienestar de su sociedad y por último, la creación de valores para la sociedad (1977, pp. 45-59).

3.1 Brasil y la Seguridad Regional

El LB afirma que para Brasil la seguridad regional es esencial para la defensa por los escenarios de incertidumbre del Sistema Internacional, alimentado por el fenómeno de la globalización que ha reestructurado las relaciones de poder entre las potencias tradicionales, las emergentes, demás estados y actores. Este dinamismo necesariamente conlleva a la ampliación en temas de la agenda internacional (soberanía, drogas, terrorismo, medio ambiente, biopiratería, ilícitos internacionales, grupos armados, conflictos del futuro, entre otros). Entonces, el diálogo, el Derecho Internacional, la cooperación internacional y el multilateralismo son instrumentos válidos para perseguir el propósito de creación de las Naciones Unidas: la seguridad y paz internacionales, pero estos instrumentos no son garantía de unas relaciones entre las unidades del Sistema Internacional sin conflictos, de ahí, reafirma el LB la importancia de la Defensa Nacional (2012, pp. 33-38).

Un valor fundamental para el análisis de la seguridad regional consiste en saber cómo es vista Latinoamérica y sus ventajas comparativas; Atilo Borón demuestra que esta parte del continente americano posee las mayores reservas de petróleo, de agua dulce, minerales estratégicos, tierras fértiles, biodiversidad, especies del mundo. Además, aunque la inestabilidad política de Latinoamérica, los conflictos armados entre Estados y al interior de estos son casi nulos. Continúa afirmando que, Latinoamérica es de vital importancia estratégica pero no una prioridad para las potencias, el escenario de atención y disputa por el poder mundial ha cambiado desde hace más de dos décadas al Asia-Pacífico y como centro de atención China.

El LB presta atención a la relación entre seguridad y desarrollo, y que involucra en la defensa y la seguridad a todos los actores y componentes del Estado brasileño armonizando con los componentes de la seguridad expuestos por David al considerar que, este término- desde el fin de la Guerra Fría, ha sufrido muta-

ciones y cada vez es más difuso, pero que debe contener tres elementos para su diseño, planeación y ejecución: involucra a toda la comunidad, la preservación de los valores de esa comunidad y la formulación de los objetivos políticos. De igual forma, esta política de seguridad puede ser ejecutada por cualquier conglomerado humano, por Organizaciones Internacionales, pero es el Estado el indicado para los temas de la seguridad de este (2008, pp. 57-92). El Libro Blanco traspasa la seguridad, y la seguridad regional hasta el nivel de la Seguridad Internacional, por todas esas amenazas tradicionales y atípicas que enfrentan las unidades o actores del Sistema Internacional. Bartolomé aborda una revisión y evolución del concepto de Seguridad Internacional; esta, deja de lado el paradigma westfaliano e introduce nuevos temas y amenazas que enfrentan no solo los Estados, sino todos los actores del Sistema Internacional, y para hacer frente a estas amenazas, se requiere con Cooperación Internacional en todos los niveles, con el fin de identificar valores e intereses en común, y poder así, dar solución de manera conjunta a esas amenazas, conduciendo el Sistema Internacional a una Comunidad de Seguridad Internacional.

Brasil identificó sus áreas de vital interés geopolítico, la forma de defenderlas, de ser incorporadas al desarrollo del Estado, la dinámica del Sistema Internacional y la complejidad e importancia en las Relaciones Internacionales de la seguridad regional e internacional. El LB de Brasil da forma multidimensional al fusionar los escenarios nacional (Derecho Interno, componentes de la sociedad y poderes nacionales del Estado), regional (diferentes mecanismos de integración, entorno geopolítico inmediato, relaciones políticas y comerciales con actores externos a la región) e internacional (Derecho Internacional, Regiones Geoestratégicas, Organizaciones Internacionales, Seguridad y Paz Internacionales, Seguridad Regional e Internacional).

La simbiosis entre las políticas de defensa y exterior de Brasil se fundamenta en dar a conocer que el objetivo es la protección y ejercer soberanía sobre sus territorios jurisdiccionales, el poder de disuasión ante amenazas externas, el respeto y acatamiento del Derecho Internacional, la Cooperación Internacional y Latinoamérica zona de paz, pero sin prescindir de la capacidad militar del Estado brasileño. Reynolds (1977) define a la política exterior como aquellas acciones que un Estado adelanta en sus interrelaciones con los demás actores del Sistema Internacional que buscan promover el interés nacional, en concordancia con la diplomacia y la política de defensa (pp. 45-47). El perfil de la Política Exterior Brasileña vislumbra que, Brasil actúa de forma independiente de las grandes potencias, es un líder regional por naturaleza, mediador internacional, desdibuja el perfil de tercermundista, actúa

en conjunto con la región, manifiesta el mayor liderazgo en América del Sur, tiene proyección autónoma en la política internacional, lidera modelos de integración regional, adaptable a los cambios del Sistema Internacional, tiene participación en misiones de paz, problemáticas norte-sur, cooperación sur-sur y ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Gomes Saravia, 2007). Una transposición del perfil de esta política con el LB, deja como resultado que, la seguridad de Brasil pasa por la seguridad regional.

En el análisis del Ambiente Estratégico del Siglo XXI que aborda el LB, la estabilidad de la región, es en este caso, factor de seguridad fortalecido desde la UNASUR¹⁶, allí, Brasil consolida a Suramérica como una zona de paz, construye una identidad suramericana de defensa y genera consensos de cooperación regional en temas de defensa. El capítulo II del Libro en mención, detalla los aportes y participaciones del país en temas de interés para la seguridad regional, en primer lugar, promueve y hace parte del Tratado de desarme, la no proliferación y control de armas, restricciones al uso de ciertas armas convencionales y de destrucción masiva, y el Tratado de no proliferación de armas nucleares. En un segundo aparte, el Libro propone a Brasil como actor estabilizador en la región por sus participaciones en misiones encomendadas por la Naciones Unidas en Colombia, Venezuela, Haití, Bolivia, entre otras.

En tercer lugar, la seguridad regional refleja esas zonas de importancia geopolítica para Brasil; la Amazonía es protegida por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y que impide la intención de la comunidad internacional de catalogar a esta zona geográfica como un patrimonio de la humanidad y bloquear así los intentos de las grandes potencias que buscan los recursos estratégicos presentes allí. La defensa de la Amazonía Azul, es otro ejemplo de seguridad regional; Brasil es signatario de ZOPACAS¹⁷, Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. El continente blanco también hace parte de la seguridad regional, Brasil como parte consultiva del Tratado de la Antártida se adhiere a este en 1975. Asimismo, promueve el uso pacífico del espacio exterior.

Brasil hace presencia y participa en Organizaciones Internacionales globales, regionales y subregionales (ONU, OEA, UNASUR, MERCOSUR, CELAC, G20, BRICS, Foro IBAS, Grupo BASIC, entre otros) que convocan a sus líderes y

16 Es de resaltar que los autores del escrito no se detienen en analizar la eficacia de este modelo de integración subregional, solo retoman o destacan la importancia que el Libro Blanco de Defensa hace de la UNASUR como fuente de seguridad para Brasil.

17 Creada bajo el auspicio de la ONU en 1986 y promueve la no introducción de armas nucleares al Atlántico Sur. Actualmente la componen 24 Estados.

representantes para discutir temas políticos, sociales, económicos, comerciales, de defensa, derechos humanos, medio ambiente, desarrollo y crecimiento, y culturales que afectan la seguridad regional y la del propio Estado.

4. El Libro Blanco de Defensa y su incidencia para Colombia

La Política de Defensa del Brasil enfoca la integridad territorial dada por la posición geográfica y a la interacción con las demás unidades del Sistema Internacional al establecer zonas de importancia geopolítica que deben ser defendidas (Amazonía, Amazonía Azul y el Atlántico Sur con la proyección a la Antártida) que lo proyectan a Europa, al África, al Asia Pacífico, a Centro y Norte América, esto, necesariamente impone a Brasil el diseño de un código geopolítico regional que se expresa en su Política Exterior para promover el alcance del interés nacional.

Colombia comparte con Brasil ciertas similitudes en posición geográfica y proyección geopolítica; ambos Estados forman parte de la Región Geoestratégica de las Américas, la proyección para Colombia se orienta hacia el subcontinente suramericano, el Mar Caribe que lo acerca al Atlántico Norte y a Europa, a la parte occidental norte del continente africano y el Pacífico. El profesor Ricardo Esquivel (2015), analiza de forma muy detallada las Regiones Geopolíticas de mayor importancia y relevancia para Colombia; en primer lugar, la del Pacífico¹⁸ con una extensión de 390.100 km² (sexta parte del territorio nacional y con especial interés para Panamá, Costa Rica y Ecuador) y vía de comunicación a la Región Geoestratégica de Eurasia donde China es el epicentro de poder mundial, confluencia de rutas marítimas y comerciales, y mercado para recursos estratégicos. Esta condición exige el desarrollo de un poder marítimo para Colombia. La segunda región, el Caribe, en esta región, comparte fronteras con ocho Estados¹⁹, con soberanía en 658.000 km² catalogándolo como el Estado de mayor tamaño en el Caribe y donde confluyen las rutas marítimas con destino al Canal de Panamá, el flujo petrolero que proviene de Venezuela y las rutas de narcotráfico que se dirigen hacia el mercado de Estados Unidos. De igual forma, el profesor Esquivel demuestra que esta región es uno de los mayores caudales de agua dulce con los ríos Magdalena, Atrato, Sinú,

18 En la Plataforma Continental del Pacífico Colombiano está la Isla de Malpelo que proporciona al Estado una proyección hacia el Continente Blanco o la Antártida. La importancia geopolítica de esta zona geográfica ya ha sido analizada.

19 Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Venezuela y Haití.

Catatumbo, Zulia, Guaviare, Meta, Vichada, Arauca y Tomo. La tercera región, la suramericana, compuesta por los Andes y la Amazonía, con abundantes reservas minerales, agrícolas, agua dulce, biodiversidad, entre otros, y con recursos estratégicos para mantener el nivel de producción de las grandes potencias.

Una vez expuestas las zonas geopolíticas de vital importancia en común, similitud o posibles coincidencias de los dos Estados, se procederá rescatar del Libro Blanco de Defensa aquellos valores, factores y aportes propicios para la formulación de una política de defensa para Colombia. Para tal fin, apelamos a un perfil de defensa en concordancia con una política exterior que facilite la consecución del interés nacional. Seguido de un análisis de una política de fronteras como punto de referencia para la defensa del Estado colombiano. Por último, el papel de las Fuerzas Armadas como cuerpos de disuasión y de consecución del interés nacional.

En el LB Brasil deja en claro esa interrelación entre el interés nacional, política exterior, política de defensa y diplomacia, fundamentado en la posición geográfica de su Estado y el dinamismo de este con las demás unidades del Sistema Internacional. Antes de iniciar con la transposición del Libro Blanco sobre la realidad colombiana, es preciso mencionar que una revisión rápida a la historiografía de casi 200 años de vida republicana en Colombia, los dirigentes colombianos sacrificaron el interés personal por los intereses nacionales, definidos por Reynolds como los propósitos o metas de cada Gobierno de turno.

Inicialmente, Colombia, o sus dirigentes junto con la institucionalidad y demás actores de la sociedad, seguirán el precepto geopolítico de que todo Estado analiza sus posibles amenazas para el diseño de un código geopolítico con características de códigos locales y regionales, es decir, una evaluación de los Estados vecinos de Colombia y proyectar poder más allá de sus fronteras. Este, debe incorporar las áreas de importancia geopolítica para el país, sus zonas de influencia y proyección, que, apoyado por una política exterior dirigida por profesionales con conocimientos y experiencia en la ciencia de las Relaciones Internacionales y disciplinas afines, para la defensa del Estado colombiano. Con la noción de la defensa, todos los recursos del Estado estarán orientados a conseguir la cualidad de seguridad que incluye los factores necesarios para el desarrollo de un país.

En relación con la política de fronteras, el LB la considera como una constante que no debe sufrir modificaciones en su objetivo de definir, establecer de forma clara y nítida las fronteras mediante la firma de tratados internacionales o con los mecanismos²⁰ alternativos de solución pacífica de controversias internacionales,

20 Otros mecanismos son: la negociación internacional, la mediación internacional, los buenos oficios, la investigación internacional y la conciliación internacional.

como es el arbitramento internacional, el más requerido por Brasil. En la actualidad Colombia enfrenta reclamos territoriales patentes por parte de Venezuela y Nicaragua (ambos Estados con el propósito de aumentar sus zonas marítimas), este último, continúa apelando a la competencia de la Corte Internacional de Justicia, la cual fue aceptada por la Corte en el año 2016 ante dos reclamos que hace la República de Nicaragua. Otro ejemplo, por el cual Colombia debe consolidar sus fronteras, lo expone de forma clara el profesor Esquivel (2015); es el intento desde el 2009 de Costa Rica de ampliar su zona económica exclusiva a partir de la Isla del Coco para acceder a los bancos de atún, explotación minera y poner en duda por parte de Colombia, la posesión de la Isla de Malpelo (p. 80). Una modificación del status de Malpelo afectaría considerablemente la proyección geopolítica de Colombia sobre la Antártida.

Para el desarrollo del aparte de las Fuerzas Armadas, resulta sobresaliente cómo el Libro Blanco de Defensa asigna visiones estratégicas a cada una de las Fuerzas; para el Ejército, la elevada prioridad es la protección de la Amazonía. En la relación para la Armada, la sustenta en tres directrices: moderna (sus equipos no deben superar los 20 años de actividad), equilibrada (uso pleno del mar y aguas interiores) y balanceada (ejecutar teoría básica del poder naval). Y para la Fuerza Aérea: el fortalecimiento de la capacidad operativa, capacidad científica y tecnológica, y transformación organizacional y operativa (2012, pp. 81-152).

Estas visines estratégicas de las Fuerzas Armadas pueden convertirse es un punto de partida para Colombia en la formulación de la Política de Defensa Nacional al tener zonas geográficas de importancia geopolítica con proyección a Regiones Geoestratégicas y Geopolíticas. La Defensa para Colombia necesariamente debe pasar por los intereses geopolíticos de esta, retomando al profesor Ricardo Esquivel, Colombia actuará como potencia mediana para la protección de su integridad territorial, asegurar los recursos estratégicos e influenciar con su liderazgo en el Pacífico Occidental, los Andes, la Amazonía, el Istmo Centroamericano, el Caribe, el Orinoco y la Guyana (2015, p. 83).

5. Conclusiones

Las políticas de seguridad y defensa que se desprenden de la geopolítica del hemisferio están fuertemente influenciadas por el discurso norteamericano de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, especialmente a partir del ataque a las torres gemelas en 2001 (Serrano Álvarez, 2018). En lo que respecta a la crisis hemisférica

del cultivo de plantas de uso ilícito y el narcotráfico, Perú ha sido uno de los países de mayor atención por parte de Estados Unidos, pues su territorio ha sido campo de la conocida guerra contra las drogas y, además, durante la década de los noventa, campo de batalla ideológica contra Sendero Luminoso, la guerrilla de izquierda que hizo presencia en el país y que fue sometida durante el gobierno de Alberto Fujimori con apoyo estratégico y militar de los Estados Unidos.

El Libro Blanco del Perú deja entrever dicha influencia al marcar como ejes de su desarrollo los dos pilares mencionados. También se logra ver, como eje estructural, la importancia que los recursos naturales tienen para el Perú, pues su posición frente al Amazonas es estratégica y lo hace depositario de las fuentes de recursos naturales más grandes del planeta, junto a países como Colombia, Ecuador, Bolivia y Brasil.

El marco geopolítico de la región debe girar alrededor de las políticas establecidas por los Estados Unidos, sin embargo, las naciones latinoamericanas deben establecer un marco común, en el cual, desarrollen estrategias propias que ayuden a controlar y limitar los problemas regionales alrededor del cultivo de plantas de uso ilícito y narcotráfico. Este control debe salir del marco de referencia de la “guerra contra las drogas y el terrorismo” y buscar soluciones regionales que busquen controlar la crisis medioambiental, especialmente alrededor de los bosques nativos y la preservación de la Amazonía. Países como Brasil, Ecuador, Perú y Colombia deben ser los mayores depositarios de dicho cuidado, por tal razón se recomienda que asuman una estrategia geopolítica alrededor de dicha preservación. Como reconoce Perú en su Libro Blanco, las nuevas amenazas en materia de seguridad y defensa giran alrededor de las nuevas amenazas transnacionales como el narcotráfico y la pérdida de recursos naturales (LBP, 2005, p. 13). Dicha seguridad, llamada multidimensional, debe hacerse en el marco de la cooperación regional, por lo cual las políticas nacionales deben ser desbordadas y se deben asumir estas nuevas amenazas como un problema común. (Ver también: Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz & Tovar-Cabrera, 2018).

Países andinos y amazónicos, como Colombia, pueden adoptar los enfoques multidimensionales usados por Perú y coordinar, desde intereses comunes, una política integradora que asuma la democracia y los derechos fundamentales, tanto de los seres humanos como de la naturaleza, como el punto de partida para construir una geopolítica que se adapte a los nuevos procesos de integración y globalización que se están dando alrededor del mundo. Perú ya reconoce esta necesidad en su política de seguridad y defensa al asumir como una realidad el cambio global alrededor de la nueva “economía de la información” (LBP, p. 10) y al identificar

como los principales actores de dicho cambio a las ONG transnacionales, los organismos internacionales de cooperación y seguridad y a las estructuras criminales transnacionales. (Ver: Álvarez Calderón, & Rodríguez Beltrán, 2018). Estas últimas asumidas como el principal reto de los Estados Americanos en materia de seguridad y defensa.

Por otro lado, se precisa la interrelación de la política de defensa, la política exterior y los intereses geopolíticos para la consecución del interés nacional de Brasil. Además, cómo esta dinámica favorece el estudio por parte de Colombia para formular su política de defensa por las similitudes con la posición geográfica al pertenecer a la misma Región Geopolítica de las Américas y compartir riesgos por la posesión de recursos estratégicos. Los dirigentes colombianos deben asumir la necesidad de crear un código geopolítico para el estudio y análisis de las posibles amenazas de los Estados vecinos y la proyección del poder más allá de sus fronteras. Es imprescindible que la política de fronteras de Colombia las fije de forma nítida y precisa para la no generación de nuevos y pendientes reclamos territoriales.

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>
- Banco Mundial (2018). El Banco Mundial en Perú: Panorama General. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>
- Bartolomé, M. (2016). La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia. *Revista Política y Estrategia* (128), 101-134.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. Nueva Economía Política Mundial*. Barcelona, España: Paidós.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Buzan, B. & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies* Inglaterra, Londres: Cambridge University Press.
- Buzan, B. & Waeber, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Londres, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Buzan, B, Waeber, O, & De Wilde, J. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Ciudad, País: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Borón, A. (14 de Febrero de 2018). *Análisis Geopolítico de América Latina*. Recuperado el 20 de marzo de 2018 de <https://www.youtube.com/watch?v=fh3k1QpF-ts>
- Brasil, R. d. (2012). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa de Brasil. Recuperado el 20 de mayo de 2018. https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf

- CAEN-EPG, Planteamientos Doctrinarios. Lima. 2012.
- Constitución Política del Perú, Compendio normativo, centro de Estudios Constitucionales. Recuperado de https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf
- Cohen, S. (1980). *Geografía y política en un mundo dividido*. Madrid, España: Ediciones Ejército.
- Cohen, S. (2015). *Geopolitics: the geography of international relations*. Third edition. USA: Maryland. Rowman & Littlefield.
- Cohen, S. (1991). *Global Geopolitical Change in the Post-Cold War Era. Annals of the Association of American Geographer*. Recuperado de <http://attach3.bdwm.net/attach/OAnnounce/groups/GROUPC/GeoCultures/D888D960/DC68AD46C/M.1230483395.A/cohen.pdf>
- David, C. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona, España: Icaria.
- Esquivel Triana, R. (Junio de 2015). *Intereses geopolíticos de Colombia. Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 71-86. Recuperado el 26 de octubre de 2017 de <https://www.esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/69/46>
- Farfan, M., Nuñez, E., & Torres, A. (2016). *Estrategias para la modernización del Ejército de Perú* (tesis de maestría). Universidad del Pacífico, Escuela de Posgrado, Lima, Perú.
- Gomes Saravia, M. (abril de 2007). *Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes*. Recuperado el 23 de enero de 2018 de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2436/2485>
- Kelly, P. & Child, J. (1990). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires, Argentina: Pleamar.
- Meira Mattos, C. (1997). *Geopolítica y teoría de fronteras*. Buenos Aires, Argentina: Círculo Militar.
- Ministerio de Defensa del Perú (2005). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima, Perú. Recuperado de https://www.mindef.gob.pe/libro_blanco.php
- Naciones Unidas (2011). *El Transporte marítimo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo. Recuperado el 20 de enero de 2018 de http://unctad.org/es/Docs/rmt2011_sp.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2002). Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas, Informe Final. Recuperado de http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4111-001_g.pdf
- Reynolds, P. (1977). *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos.
- 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>
- Taylor, P. & Flint, C. (2002). *Geografía Política. Economía, Estado-nación y Localidad* (segunda ed.) Madrid, España: Trama Editorial.
- Villamizar, F. (2017). *Más allá de las fronteras: los horizontes geopolíticos de la antártida*. Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Vizcardo Benavides, R. (2013). Fundamentos conceptuales y filosóficos de la Seguridad y Defensa en el Perú. En G. Papuchi y P. Camps (eds.), *Conceptos en Seguridad y Defensa en los países Iberoamericanos: Desde la óptica de sus Colegios de Defensa* (pp. 357-367). Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales, Ministerio de Defensa Nacional.
- Zeballos, E. (1974). *Diplomacia desarmada*. Buenos Aires, Argentina: Universitaria.

Esta página queda intencionalmente en blanco.

CULTURA Y PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN VENEZUELA Y COLOMBIA¹

20

Carlos Enrique Álvarez Calderón
María Johanna Alarcón Moreno
Jesús Emilio Mora Otero

1. Introducción

Durante la primera gran era del imperialismo europeo entre 1492 y 1763, el impulso por la conquista del continente americano evolucionó a partir de las ideas iniciales del Renacimiento y la Reforma, basados en el cristianismo misionero y la búsqueda de riqueza en un contexto de competencia entre los más importantes Estados nacionales de la época. En el periodo de las guerras por la independencia (1775–1824), casi todos los territorios americanos al sur de Canadá se independizaron de Europa, y a partir de la Doctrina Monroe (1823), Estados Unidos asumió el papel “autoimpuesto” de protector contra la reconquista europea. Si bien en los sucesos desarrollados a partir de la década de 1860 muchos aspectos de la vida en las Américas llevaron un sello distintivo europeo (idiomas, religión, cultura, conceptos políticos y organización económica), sus relaciones internas no.

Al haber sido retirada del continente, España dejó “fragmentos del imperio” correspondientes a antiguas unidades administrativas coloniales, en lugar de Estados con algún sentido de nacionalidad; la independencia traería la destrucción de la administración colonial, e incluso en algunos territorios, con la autoridad tradicional de la Iglesia Católica se creó un vacío de poder. Solo Brasil pudo evitar este destino, al permanecer como una monarquía bajo la dinastía real portuguesa durante gran parte del siglo XIX, resistiendo una serie de rebeliones regionales que pudieron haber creado varios Estados latinoamericanos de habla portuguesa. Sin embargo, a pesar de su particular transición a la independencia y a su enorme

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”, adscrito al 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.

tamaño y población, Brasil nunca obtuvo una real ventaja estratégica sobre sus vecinos. A diferencia de Europa y Asia, donde los Estados más antiguos y más nuevos siempre habrían coexistido en varias etapas de desarrollo, en América Latina todos los Estados lograrían su independencia dentro de la misma década, sin permitir que alguno tuviese una importante ventaja de desarrollo sobre los demás.

Es decir, la historia latinoamericana se caracterizó por una falta de competencia interestatal para la obtención de una ventaja estratégica dentro de un entorno anárquico. Por el contrario, lo que existió fue una aceptación tácita y formal de las fronteras entre Estados dentro de un entorno regional relativamente seguro, garantizado primero por la *Pax Britannica*, y luego por la *Pax Americana*². En contraste con algunos estereotipos generalizados en la comunidad académica internacional, los países latinoamericanos consiguieron niveles comparativamente bajos de militarización, en gran parte porque no habrían tenido que defenderse contra amenazas extra-regionales. De hecho, desde la exitosa conclusión de las guerras por la independencia, la mayoría de los Estados latinoamericanos mantuvieron solo unas fuerzas militares suficientes como para garantizar su seguridad nacional. Los Estados americanos ya independizados no formaron alianzas competitivas dentro de un equilibrio de poder a lo largo de parámetros westfalianos. De hecho, la historia estratégica poscolonial del hemisferio occidental fue testigo de un proceso gradual mediante el cual la mayoría de los Estados americanos llegaron a un acuerdo con la hegemonía estadounidense. A principios del siglo XX, Canadá había aceptado que Estados Unidos y no Gran Bretaña, fuera el garante de su seguridad. Y a pesar de que las relaciones de Estados Unidos con América Latina llegaron a ser mucho más tormentosas, en última instancia desembocaron en el mismo resultado. Después de dos guerras mundiales, y con diversos grados de entusiasmo y renuencia reflejados en sus propias culturas estratégicas, los Estados latinoamericanos se adhirieron formalmente al paraguas de seguridad de los Estados Unidos, a través del Tratado de Río (1947).

Por lo tanto, y de acuerdo con Centeno (2002), pocos Estados latinoamericanos pudieron desafiar el *statu quo* geopolítico o expandirse más allá de sus previamente asignadas zonas de influencia. Incluso aquellos que lo deseaban carecían de la capacidad organizativa o ideológica para librar la guerra durante mucho tiempo, si es que lo hacían, ya que sus sociedades no estaban orientadas hacia las transformaciones logísticas y culturales requeridas por el conflicto internacional. En este

2 Sobre todo después de que el Tratado de Río condujera al establecimiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948.

sentido, Patiño (2005) ha afirmado que la historia de los Estados latinoamericanos puede verse como el reflejo invertido de la historia europea, ya que, así como la guerra externa explicó la fortaleza de los Estados europeos, su relativa ausencia en la región fue la causa que dio origen a la debilidad de los Estados latinoamericanos. Por lo demás, al menos en las primeras décadas de la independencia, las elites blancas de la mayoría de los países latinoamericanos estuvieron divididas sobre la estructura del gobierno (centralista versus federalista), y la relación entre el Estado y la Iglesia católica (secularista versus clerical), más que por asuntos relacionados con la defensa de la soberanía frente a potenciales adversarios externos.

Al mismo tiempo, la discriminación racial dividió a la élite blanca y criolla de los pueblos de otras razas (indígenas y africanos), llevando a que la mayoría de los Estados afirmaran su autoridad sobre sus propias poblaciones solo con gran dificultad. Es decir, si se supone que el Estado sirve de base a partir de la cual se permite la integración física de la sociedad, el Estado latinoamericano no logró en este sentido los resultados esperados, como tampoco logró crear una noción de ciudadanía, crucial para la integración de la comunidad, que pudiera fomentar la cooperación obligatoria que los Estados requieren de sus súbditos, así como la identidad colectiva (Vilas, 1997). Según Centeno (2002), “con la posible excepción de los países del Cono Sur, ninguna sociedad en América Latina se ha integrado hasta el punto de que todos los sectores de la población reconocen de manera inherente sus vínculos comunes a través de la nación” (p.4).

Si bien Centeno (2002) desconfía de los argumentos culturalmente deterministas, admite que la cultura política latinoamericana no habría sido del todo pacífica. En este sentido, afirma que la violencia política de la región ha ocurrido en gran medida al interior de los Estados, en contraste con las pocas guerras limitadas entre Estados. Esa podría ser una de las razones por las cuales la cultura y el pensamiento estratégico en seguridad y defensa habrían merecido poca atención por parte de los académicos latinoamericanos, debido a su relativa falta de importancia. Esto en razón a que las colonias hispanoamericanas y el Brasil portugués aseguraron su libertad en las guerras de independencia en la primera mitad del siglo XIX. Y aparte de la participación de Brasil en las dos guerras mundiales, la Guerra entre Colombia y Perú en la década de los treinta, la derrota de Argentina a manos de Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas en los ochenta, y la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú en los noventa, los principales actores de América Latina no habrían ido a la guerra durante más de un siglo. En efecto, han transcurrido más de ochenta años desde el último conflicto importante y prolongado dentro de la región (a saber, la Guerra del Chaco entre 1932 a 1935).

Como consecuencia, no ha existido una amplia literatura sobre cultura y pensamiento estratégico en seguridad y defensa en América Latina, y las pocas obras relacionadas con la cultura y el comportamiento de las fuerzas armadas se han centrado en las relaciones cívico-militares, así como en la manera en que los ejércitos de la región se han adaptado a la tendencia democratizadora de los últimos cincuenta años. Incluso en las publicaciones patrocinadas por las fuerzas armadas, pocos los autores de artículos habrían discutido con suficiencia la estrategia en alguno de sus niveles. Incluso, el análisis de más de un siglo de revistas militares latinoamericanas de ocho países por parte de Centeno (2002), revela que asuntos referentes a la organización o la capacitación habrían representado la mayoría del contenido temático de los artículos, seguidos de temas técnicos y/o tecnológicos, históricos y académicos, mientras que solo el 1% de los títulos se referían a cuestiones de estrategia.

En este orden de ideas, y ante la inexistencia de una amplia literatura en la materia, cabría hacer los siguientes planteamientos: 1) ¿cuán grandes serían las diferencias en las culturas estratégicas latinoamericanas?; y 2) si existiesen efectivamente esas diferencias, ¿qué utilidad tendría el concepto de cultura estratégica para explicarlas? Pues bien, la mayor parte de este capítulo tiene la intención de arrojar algunas luces sobre estas inquietudes, en particular con respecto a las diferencias relativas a la cultura estratégica en seguridad y defensa presentes entre Venezuela y Colombia.

Pero antes de dar paso a una breve revisión de cada una de ellas, valdría la pena señalar que la cultura sería una explicación de último recurso, ya que las explicaciones culturales tienden a ser vagas en su lógica, con causas que serían bastante distantes en el tiempo y en la secuencia de sus supuestas consecuencias. En efecto, Snyder al respecto afirma que:

A menudo, la cultura sería una etiqueta residual que se coloca para explicar los resultados que no se pueden explicarse de una manera más concreta. Por lo tanto, la cultura, incluida la cultura estratégica, es una explicación que debe usarse solo cuando todo lo demás falla (Snyder, 1990, p.4)

Por su parte, Posen (1984) argumentó que las diferencias en la estrategia militar entre los Estados podrían, en principio, explicarse únicamente en términos de diferencias objetivas en la estructura de sus circunstancias externas o internas, sin tener en cuenta las diferencias culturales subjetivas. Por ejemplo, Estados con capacidades militares inferiores tenderían a adoptar estrategias defensivas, mientras que aquellos Estados con capacidades militares más robustas se inclinan mejor por estrategias ofensivas. Las diferencias en los problemas estratégicos que enfrentan

los diferentes Estados podrían no siempre dar una explicación satisfactoria para las diferencias en sus estrategias³, pero este sería el tipo de explicación más simple y directa, y, por lo tanto, el primero en utilizarse. Las diferencias en las circunstancias internas de los Estados también podrían dar explicaciones plausibles para sus diferentes estrategias, sin invocar necesariamente a la cultura, pues diferentes dotaciones de factores o ventajas comparativas podrían dar lugar a estrategias distintas. (Serrano Álvarez, 2018). Aparte de las ventajas comparativas, otras diferencias internas como la estructura de la toma de decisiones, también podrían dar lugar a diferencias en la estrategia.

Pero aparte de las explicaciones culturales poco fundamentadas que simplemente apuntarían a una diferencia entre países y la etiquetarían como “cultural”, existen dos tipos de explicaciones en las que el componente cultural jugarían un papel significativo (Booth, 1979). La primera es la explicación de la doctrina estratégica en seguridad y defensa, en términos de cultura política nacional o de élite; la segunda radica en establecer cómo los patrones estratégicos distintivos adquirirían una especie de persistencia cultural a través del efecto de la socialización e institucionalización, y su papel en la legitimación social. En este último sentido, la estrategia de un Estado generalmente reflejaría su situación geoestratégica, recursos, historia, creencias políticas y experiencia militar y estos factores influirían en la forma en que un Estado percibiría, protegería y promovería sus intereses y valores, moldeando con el tiempo su cultura estratégica (Kincade, 1990). Empero, la descripción de una cultura estratégica como altamente homogénea o consistente podría descuidar influencias importantes y, por lo tanto, resultar inadecuada para comprender la acción o la política de un Estado en particular. (Imbeault, 2018). De hecho, las disparidades entre los ideales nacionales y el comportamiento real podrían llegar a ser rasgos distintivos.

2. Cultura y pensamiento estratégico en Venezuela

Según Trinkunas (2009), resulta difícil observar la cultura estratégica de Venezuela en acción, ya que el Estado venezolano no ha librado una guerra con un adversario externo desde su independencia de la Gran Colombia en 1830. No obstante, al abordar la cultura estratégica de un Estado desde un enfoque más amplio (por ejemplo, incluyendo fuentes no militares del poder nacional), podría revelarse una conducta consistente en el tiempo, del papel de Venezuela

3 Ver Capítulo I.

en el contexto del sistema internacional. En este sentido, puede decirse que los elementos tradicionales de la cultura estratégica tradicional de Venezuela han estado orientados al mantenimiento de la estabilidad política interna y a la contribución de la seguridad internacional. Asimismo, el importante papel desempeñado por los venezolanos en las guerras de independencia sudamericanas del siglo XIX no solamente ha creado un sentimiento de orgullo y nacionalismo, sino también la percepción de que Venezuela estaría llamada a jugar un rol preponderante en el mundo, independientemente de la sobreestimación de sus capacidades de poder en calidad de exportador neto de petróleo.

La cultura estratégica de Venezuela a nivel popular ha sido tradicionalmente defensiva, en el cual los guardianes de la cultura estratégica venezolana (fuerzas armadas, partidos políticos y la compañía estatal petrolera, PDVSA), han preferido una política de compromiso pacífico con la comunidad internacional. No obstante, la cultura estratégica venezolana moldeada a partir del arribo del régimen chavista, incorporó el nacionalismo y el bolivarismo como ideas centrales en el discurso estratégico de la seguridad y la defensa, lo cual denota que las preferencias estratégicas del actual Estado venezolano no siguen la cultura estratégica tradicional de la élite venezolana.

2.1 Consideraciones geopolíticas e históricas de la cultura estratégica de Venezuela

2.1.1 CARACTERIZACIÓN GEOPOLÍTICA DE VENEZUELA

Mucho antes de que existiera el término de la “geopolítica”, la geografía de Venezuela en efecto ha ejercido influencias significativas sobre sus dinámicas políticas, económicas y sociales. Hoy en día, este país tropical se constituye como el sexto país más grande de Sudamérica, con una población estimada en aproximadamente 31 millones de personas. Al ocupar un área de 912.050 km² (882.050 km² de área terrestre y 30,000 km² de área marítima), Venezuela está dividida administrativamente en veintitrés estados, un distrito federal y once dependencias federales, que en conjunto incluyen setenta y dos islas ubicadas en el Mar Caribe; posee además una línea costera de 2.800 kilómetros, a lo largo del Mar Caribe y del Océano Atlántico. En este orden de ideas, la geografía de Venezuela se puede dividir geográficamente en tres zonas: 1) la región de las Montañas y la Costa del Caribe; 2) la región de los Llanos y el Delta del Orinoco; y 3) la región de Guayana. Sin embargo, los tres factores geográficos perdurables que han influenciado la cultura estratégica venezolana residen en “su extensa frontera marítima en

el Caribe, su históricamente impenetrable frontera con el Amazonas con Brasil y la relativa vulnerabilidad de su flanco colombiano” (Trinkunas, 2009, p.9).

En efecto, como otros Estados latinoamericanos, Venezuela percibe sus fronteras como poco definidas, inseguras y vulnerables a la invasión de las potencias vecinas. Desde el punto de vista geológico, la abundancia de petróleo y otros recursos minerales han sido elementos clave en la configuración del Estado venezolano, así como de su cultura estratégica. Por ende, los imperativos geopolíticos más importantes de Venezuela han sido definidos por cómo preservar, aumentar y asegurar su autonomía y riqueza, disuadir a los invasores potenciales y evitar una mayor pérdida de su territorio nacional. De ahí que, y gracias a la impenetrabilidad física de su frontera con Brasil, la cultura estratégica venezolana se ha concentrado históricamente en las amenazas terrestres provenientes desde Colombia, que habría sido la principal ruta de invasión a Venezuela durante la mayor parte de su historia independiente.

La frontera norte con Colombia está configurada por las montañas y la región de la costa del Caribe que incluirían las tierras bajas de Maracaibo, una depresión ovalada en la zona noroeste del país; las tierras bajas están rodeadas por montañas, a excepción del norte hacia el Golfo de Venezuela y el Mar Caribe. En el centro de esta depresión plana se encuentra el lago de Maracaibo, alimentado por los ríos de las montañas circundantes; los geólogos consideran que el lago Maracaibo es el segundo lago más antiguo del mundo, formado hace unos 36 millones de años, siendo el más grande de América Latina (13.210 km²), extendiéndose 160 kilómetros de norte a sur y 110 kilómetros de este a oeste. Desde el punto de vista geopolítico, es uno de sus principales activos geográficos, ya que después de la Primera Guerra Mundial, este *hinterland* representa el campo petrolero más productivo de Venezuela (mapa 1).

Al este del lago de Maracaibo y al sur de la península de Paraguana, se encuentra una zona elevada de valles y montañas llamada las tierras altas de Segovia. Esta área es una zona de transición geográfica entre la costa del Caribe y las montañas de la cordillera andina, que se extiende hacia el este por otros 720 kilómetros a lo largo de la costa venezolana hasta las penínsulas de Araya y Paria, donde las montañas desaparecerían en el mar Caribe. La región montañosa andina de Venezuela se podría dividir en tres rangos más pequeños: 1) la cadena montañosa escarpada de la Sierra de Perijá, que forma la frontera entre Colombia y la orilla occidental del lago de Maracaibo (y que tradicionalmente se constituyó como un corredor estratégico para la comercialización de productos entre Colombia y Venezuela, primero el café y hoy los narcóticos); 2) la Cordillera de Mérida, localizada al sur del lago de



Mapa 1. Infraestructura Crítica de Venezuela

Fuente: Stratfor (2018)

Maracaibo, cuyos picos escarpados se elevan hasta los 5,007 metros sobre el nivel del mar (región que contiene muchas de las ciudades más antiguas de Venezuela y que se constituye en una importante área de cultivos básicos como maíz, trigo, cebada y papas); 3) la Cordillera de la Costa, que abarca los estados de Yaracuy, Carabobo, Aragua, Vargas, Miranda, el Distrito Federal, Sucre, la parte noreste de Anzoátegui y las áreas del norte de Monagas.

Esta cadena de montaña costera se constituye como el *heartland* venezolano, ya que albergaría la mayoría de las ciudades y de la población de Venezuela en las cuencas de Valencia y Central. Las tierras altas de la Cuenca de Valencia permiten la producción de azúcar, café, algodón, maíz, arroz, verduras, y la actividad ganadera; la ciudad principal es Valencia, que se encuentra al este de las aguas poco profundas del lago Valencia. Otra cuenca ubicada dentro del rango litoral es el valle de Caracas, situada a 960 metros sobre el nivel del mar; Caracas estaría separada del Caribe por la Serranía del Litoral, pero un pequeño paso permite el acceso al puerto

costero de La Guaira, donde las laderas andinas finalmente llegan al mar. Una vez que el petróleo se extrae de las regiones de Maracaibo y Orinoco, se envía a uno de dos lugares: instalaciones de exportación en la costa o refinerías domésticas para atender el consumo de combustible local. Pues bien, más del 80% de las exportaciones de Venezuela salen de uno de los dos puertos, Puerto José o Puerto La Cruz, ubicados en el estado de Anzoátegui (mapa 1). Puerto José maneja dos tercios de las exportaciones de petróleo del país, por lo que las instalaciones de exportación en Anzoátegui, que hace parte del núcleo vital del país, son quizás la infraestructura estratégica más crítica que afecta a las exportaciones en el país.

Si bien no ha habido un conflicto importante con Colombia, las disputas en curso sobre las fronteras marítimas en el Golfo de Venezuela podrían proporcionar una excusa para que ambos gobiernos mantengan tensiones fronterizas. También, históricamente, la mayoría de las “invasiones” de los exiliados políticos venezolanos que pretendían cambiar el régimen en Caracas ingresaron a través de la frontera entre Colombia y Venezuela. Además, a lo largo del tiempo, las preocupaciones de seguridad han llevado al despliegue de la mayoría de los activos e infraestructura militares de Venezuela a lo largo del eje entre Caracas y la frontera con Colombia. Como un elemento histórico de la cultura estratégica de Venezuela estaría el temor de perder sus preciosos recursos de manos de otros actores estatales vecinos o foráneos, de todas sus fronteras. De hecho, el Caribe ha sido percibido como una fuente de amenaza u oportunidad, ya que constituye un corredor obligado para el comercio y es un área natural de influencia para dicho Estado en la Cuenca del Caribe (Myers, 1985). En efecto, el espacio marítimo del Caribe podría colocar en grave riesgo el núcleo vital venezolano, el cual no estaría lo suficientemente resguardado de la amenaza del poder marítimo de un actor como los Estados Unidos o Colombia. En este orden de ideas, las Fuerzas Armadas de Venezuela han dividido el país en ocho Regiones de Defensa Estratégica (REDI) y veinticuatro Zonas de Defensa Estratégica (mapa 2).

Al sur de la región andina, se encuentran los llanos y la Cuenca del Río Orinoco, la segunda región geográfica de Venezuela, a lo largo de los estados de Barinas, Apure, Cojedes, Guárico, Anzoátegui y Monagas. Las llanuras (similares a las de Colombia), son principalmente pastizales de sabana entrecruzados por una red de ríos, que dividen la región en islas de escasa población. Más al este, están las llanuras deltaicas del río Orinoco, una palabra indígena que significaría “un lugar para remar”. El río Orinoco es creado por arroyos de las laderas occidentales de la Sierra Parima, que forman parte de la frontera entre Venezuela y Brasil; la fuente del río se encuentra en Venezuela, en el extremo sur de la Sierra Parima, cerca del



Mapa 2. Redes de Defensa Estratégica
Fuente: Stratfor (2018)

Monte Delgado Chalbaud en las Tierras Altas de Guayana, fluyendo a través de Venezuela por aproximadamente 2.740 kilómetros y desembocando en el Océano Atlántico, cerca de la isla de Trinidad (si bien el delta del Orinoco contiene muchos canales de distribución, la mayoría tiene que dragarse para permitir el paso de los buques de alta mar). Con sus 200 ríos tributarios, es el más septentrional de los tres principales sistemas fluviales de América del Sur (Amazonas, La Plata y Orinoco), y se constituye en el espacio vital de Venezuela, en la medida en que allí se hallan las reservas más grandes de petróleo del mundo (mapa 1).

Al sur de la región del río Orinoco se encuentra la tercera zona geográfica principal, Guayana. Esta incluye las Tierras Altas de Guayana (Guayana), en la parte oriental de la región. Aunque la región de Guayana está compuesta por solo tres estados (Delta Amacuro, Bolívar y Amazonas), este “espacio vacío” ocupa aproximadamente el 45% de la superficie total de Venezuela. El estado del Amazonas (el estado más grande de Venezuela), es el hogar de varias tribus amerindias, incluidos los yanomami (también llamados Yanamamo, Yanomam y Sanuma), Piaroa

(también llamado Kuakua, Guagua y Quaqua), Pemón (o Pemong) y Guajibó (también llamado Guahibó y Wahibó). Las tierras altas son ricas en mineral de hierro, manganeso, bauxita y oro, pero sus suelos son infértiles y se erosionan fácilmente. De otra parte, la mayoría de las tierras altas están aisladas, excepto por algunas carreteras, y siguen siendo la región menos poblada de Venezuela. La disputa territorial en curso con Guyana (mapa 3), donde se percibe que la influencia británica tuvo como resultado la pérdida de una parte importante y potencialmente muy rica del territorio nacional, ilustra el temor por la pérdida de recursos estratégicos a manos de otros Estados.



Mapa 3. Reclamo Territorial Venezolano en Guyana
Fuente: Stratfor (2018)

En resumen, la geografía de Venezuela contiene tres islas regionales de población y producción; sus vastos espacios vacíos aún albergan poblaciones nativas, y al oeste, las reservas de petróleo del lago Maracaibo todavía pueden proporcionar al Estado una fuente crucial de ingresos. Además, la geografía histórica de Venezuela puede llevar a considerar su frontera con Colombia como la principal arena potencial para el conflicto militar, ya que vería en la nación colombiana su principal adversario. La conclusión es que los venezolanos han podido ligar el desorden interno con la vulnerabilidad internacional. Sin embargo, esto también ha obligado

a los venezolanos a reaccionar de una manera intransigente y nacionalista cuando sienten que la integridad territorial está amenazada.

2.1.2 CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA CULTURA Y PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN VENEZUELA

La cultura estratégica venezolana ha sido influenciada por tres eventos históricos de importancia (Trinkunas, 2009): 1) la figura de Simón Bolívar y la participación de los militares venezolanos en la gesta independentista en contra del imperio español; 2) las guerras civiles venezolanas que siguieron a la independencia; y 3) el descubrimiento y comercialización de petróleo, a partir del siglo XX. Con relación al primer hito histórico, la herencia de Simón Bolívar implicó un sentido de grandeza nacional y hermandad con otras repúblicas latinoamericanas; frente a las guerras civiles del siglo XIX desencadenadas luego de la gesta independentista, se estableció la creencia de que la principal amenaza en Venezuela provendría de factores sociopolíticos y económicos internos. Y con relación al tercer acontecimiento histórico, la riqueza derivada del petróleo pudo fortalecer las capacidades de poder económico y su impacto en las relaciones diplomáticas y, por consiguiente, su instrumentalización en la cultura estratégica de seguridad y defensa de Venezuela.

Si bien los aportes políticos o filosóficos en la construcción nacional de Venezuela por parte de Simón Bolívar no habrían sido analizados ni comprendidos suficientemente por el público venezolano en general, fueron aceptados como la fundamentación de una meta-narrativa de identidad social y política de la república, transmitida de generación en generación, la cual pudo adherirse en la cultura estratégica venezolana. En este sentido, la primera “lección” es que los venezolanos han tenido la capacidad de realizar grandes hazañas, y consiguieron ejercer un papel esencial en el proceso de integración regional. La segunda “lección” que afecta la cultura estratégica venezolana, radica en la percepción de que los venezolanos solo han luchado en guerras para la prosecución de la libertad de los pueblos, así como de la unidad de los Estados sudamericanos. Finalmente, una tercera “lección” es que los demás Estados latinoamericanos de habla hispana no han de ser considerados, por sí solos, enemigos potenciales, a menos que dichos Estados estén bajo la influencia y los intereses de un actor extra-regional.

Luego de la independencia de España, Venezuela experimentó sucesivas guerras civiles entre la disolución de Gran Colombia (1830), hasta la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935). Durante dicho periodo, Venezuela se enfrentó a una serie de dictaduras y crisis políticas, caracterizadas por la dominación de caudi-

llos y líderes militares, y que culminaron en un intento por consolidar gobiernos democráticos (Tarver & Frederick, 2005). En ese espacio de tiempo, Venezuela careció de una política internacional o una perspectiva estratégica discernible, ya que estuvo constantemente anclada por la inseguridad que presentaban sus conflictos internos, impulsados por una dinámica de competencia entre el centro y la periferia, en la que la riqueza (concentrada en el centro), creaba incentivos para que las élites periféricas pretendieran apoderarse de la capital para obtener así el control de dichos recursos. En tales circunstancias, diferentes caudillos de diversas partes del territorio nacional lucharon constantemente por el liderazgo y/o la autonomía, hasta que la dictadura del general Juan Vicente Gómez logró derrotar a los caudillos regionales, pacificando el territorio nacional.

El impacto general de esta serie de acontecimientos históricos en la cultura estratégica venezolana se manifestó en el convencimiento de que la seguridad interna era más importante que la seguridad externa. Otra consecuencia con respecto a la cultura estratégica nacional derivada de la dictadura del general Gómez, fue la desmilitarización de la población civil (hasta la llegada del régimen chavista), así como la concentración del poder militar en un nuevo ejército nacional, que consolidó la creencia de que la seguridad y la defensa era una prerrogativa exclusiva de los militares y no de los ciudadanos (actitud que habría cambiado en años recientes con la creación de las milicias bolivarianas y los colectivos armados). En contraste, Venezuela tuvo de este modo una larga tradición de participación militar en la política interna (Fonseca, et. al., 2016), ya que, ante todo, los militares ejercieron de manera directa o indirecta el poder político en Venezuela durante la mayor parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Asimismo, la reforma de la educación militar de 1971 (conocida como el Plan Andrés Bello), introdujo una educación de nivel universitario para cadetes militares, basado en el desarrollo de competencias profesionales, de liderazgo y castrenses que permitieron a las fuerzas militares desempeñar un papel protagónico en la política, la sociedad y el desarrollo económico de Venezuela. En consecuencia, la primera promoción de cadetes instruidos bajo el Plan Andrés Bello (entre los cuales estaría Hugo Chávez), abrazó la idea del aporte que los militares podrían proveerle a la modernización y el cambio social del Estado venezolano. En efecto, y bajo la administración Chávez, los oficiales militares en servicio activo y retirados asumieron cargos políticos y burocráticos, ocupando hasta un tercio de las carteras del gabinete, convirtiendo a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) en uno de los principales facilitadores de los programas y políticas gubernamentales, y al sistema político venezolano de los últimos 20 años, en un régimen “militocrático” (Álvarez & Huartos, 2018).

Como ya se comentó, la cultura estratégica de Venezuela estuvo pues también influenciada por el descubrimiento, explotación y comercialización del petróleo, ya que esto podría haber impulsado a Venezuela en el sistema internacional como un importante exportador de energía, así como convertirla en un importante importador de tecnología, capital y bienes de consumo. Desde que el petróleo se explotara comercialmente por primera vez en Venezuela durante la década de 1920, las compañías petroleras extranjeras se sintieron inmediatamente atraídas gracias a la expectativa de grandes depósitos, relativa estabilidad política y buenos términos ofrecidos para la explotación de los recursos energéticos del país (Mcbeth, 1983). Asimismo, la posición geográfica de Venezuela con respecto a los principales mercados petroleros para la época, la puso en una ventaja de flete sobre sus competidores mexicanos y árabes, e incluso sobre algunos campos petrolíferos estadounidenses. Maracaibo está a unos 181 kilómetros más cerca de Nueva York y a unos 1.388 kilómetros más cerca de Southampton que el puerto mexicano de Tampico, así como a tan solo 1.036 kilómetros del Canal de Panamá. Esto significa que Venezuela ha tenido siempre una posición favorable para exportar a Europa, Estados Unidos y el continente asiático (a través del Canal de Panamá). Además, sus problemas de producción logística eran mucho menos onerosas que los de sus competidores de Medio Oriente, porque los campos petroleros están convenientemente situados cerca las líneas de comunicación marítimas, y porque las islas holandesas de Curazao y Aruba, en la Cuenca del Caribe, proporcionan a las empresas petroleras un refugio seguro en el que construir sus grandes refinerías.

En consecuencia, estas compañías petroleras internacionales le otorgaron un gran poder al Estado, ya que confiaron en que el gobierno central controlaría los ingresos de la producción de petróleo, reforzando la convicción entre las elites políticas venezolanas de que el camino más corto para obtener, retener y ejercer el poder político en dicho país, era tomar el control del gobierno central, y, por ende, de los recursos del Estado (Trinkunas, 2009). Igualmente, el aumento sustancial en los ingresos estatales derivados del petróleo llevó a que el establecimiento de mecanismos para una transferencia pacífica de poder entre diferentes élites fuese extremadamente difícil. Según Trinkunas (2009), los resultados se visibilizaron una “constante agitación política, la renovación perpetua de las élites nacionales de todas las generaciones a través de episodios frecuentemente violentos, y la perpetuación de una clase de élite débil en Venezuela” (p.14).

El petróleo concedió a las elites venezolanas capacidades de poder económicos (petrodólares) y diplomáticos para influenciar el sistema internacional, a través de alianzas estratégicas con otros Estados, como fue el caso de la Organización de

Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP). Desde 1918, la explotación de las reservas de petróleo de Venezuela proporcionó al gobierno venezolano ingresos en un grado que era desconocido en otros países de América del Sur. Pese a que el enorme ingreso nacional impulsó a varias administraciones a emprender programas masivos de obras públicas, la riqueza petrolera terminó también debilitando la base económica y tecnológica del Estado, a causa del fomento de un patrón de desarrollo basado en las importaciones (que anularía a la postre cualquier esfuerzo productivo), y tras haber orientado a la población hacia la dependencia de los recursos públicos del Estado como la principal fuente de poder político y enriquecimiento personal.

Contrario a la idea de que la industria del petróleo impulsó la creación y el surgimiento de una clase media urbana en Venezuela, la era del petróleo no ha trajo consigo una verdadera mejora en el nivel de vida de la mayoría de los venezolanos. Por el contrario, en diversas ocasiones, el auge del petróleo provocó un descenso en la agricultura doméstica y un aumento de las importaciones y de la inflación. Además, varias administraciones utilizaron los ingresos del petróleo para mantener a los militares alejados de la política, gastando considerables sumas de dinero en defensa (Tarver & Frederick, 2005). Esto produjo, entre otras cosas, una predilección por el populismo y el estatismo entre los ciudadanos, y llevó a que la cultura estratégica venezolana sobreestimase, en ocasiones, sus propias capacidades y poder real de influencia en el sistema internacional.

Por último, se debe considerar que Venezuela fue un importador neto de tecnología, lo cual ha sido evidente en el ámbito militar. El ejército nacional fundado por el general Gómez en 1910 fue originalmente entrenado y educado (al igual que Colombia) por una misión militar chilena de influencia prusiana y, luego, por los Estados Unidos y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el contexto de la Guerra Fría. Incluso bajo la administración de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, la doctrina militar y la tecnología han sido casi totalmente importadas de Rusia, Cuba, Irán y China. De acuerdo con Trinkunas (2009), la falta de una base tecnológica autónoma y una dependencia de las importaciones ha sido una debilidad importante para Venezuela, ya que esto socavaría su cultura estratégica en la medida en que, ante una predilección por participar en una política exterior activista, ha enfrentado una serie de impedimentos y deficiencias en su capacidad de poder militar.

2.2 Guardianes de la cultura y pensamiento estratégico venezolano

La renovación constante del liderazgo nacional en Venezuela ha tendido a prevenir la formación de las élites dominantes y a interrumpir el desarrollo de una

cultura o tradición estratégica que estuviese más enfocada hacia el exterior. No obstante, se puede sugerir que la Venezuela de años recientes tendría una cultura estratégica específica, integrada en instituciones de élite que comparte ciertos entendimientos sobre el uso de la fuerza y el papel de Venezuela en el mundo (Trinkunas, 2009). Actuando como los guardianes de la cultura estratégica, estas instituciones de elite serían las fuerzas armadas venezolanas, PDVSA, y la elite “militocrática” del actual régimen. En efecto, el colapso de los partidos políticos tradicionales (tales como AD y COPEI), luego de la revolución bolivariana, se los ha eliminado del elenco de guardianes de la cultura estratégica nacional, tras ser reemplazados por un grupo selecto y cerrado de poder con formación militar y de inteligencia, ubicados en carteras fundamentales del Estado y de los principales renglones de la economía (Álvarez & Huartos, 2018).

Si bien estos movimientos políticos afiliados al régimen Maduro tendrían algunos puntos de vista de los asuntos internacionales moldeados por la cultura estratégica nacional, habrían adoptado una cosmovisión ideológica en sintonía con los puntos de vista antiimperialistas de la retórica chavista. En efecto, su visión como Estado estaría basado en el documento “Plan de la Patria 2025”, el cual plantearía una visión futura de Venezuela bajo la perspectiva del poder popular comunal protagónico en las funciones de seguridad y defensa del Estado, desde la formación ideológica socialista de liberación nacional propuesta desde el inicio del modelo bolivariano (Álvarez & Huartos, 2018). Por su parte, las elites económicas tendrían así un grado de influencia menor sobre la cultura estratégica venezolana, ya que la importancia del petróleo en la economía nacional las habría hecho dependientes del éxito de PDVSA.

En este contexto, una de las pocas instituciones modernas en pensar de manera relativamente consistente sobre temas estratégicos serían las fuerzas armadas venezolanas, quienes se han considerado tradicionalmente como los articuladores entre los intereses del gobierno de turno y los valores del público en general, lo cual se refleja en su orientación estratégica defensiva y hacia el interior (Trinkunas, 2005). Las fuerzas armadas se identificaron cada vez más con los valores democráticos, después de la transición a la democracia de 1958, a través de su experiencia de garantizar la integridad y seguridad de las elecciones. No obstante, el presidente Hugo Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, intentaron vincular las fuentes tradicionales de identidad militar con los preceptos ideológicos de la revolución bolivariana, afirmando que el papel de las fuerzas armadas debía enfatizar la defensa de las libertades sociales, los pobres y los marginados.

De acuerdo con Fonseca et. al. (2016), esto quedó ejemplificado con la adopción en 2008 del lema de “¡Patria, socialismo o muerte! ¡Venceremos!”, que acompaña los saludos militares, así como mediante el cambio de nombre en 2008 de la Fuerza Armada Nacional a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). La doctrina militar de la FANB también ha tenido un cambio significativo, influenciado en gran parte por la cultura militar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) de Cuba. Las FAR siempre han sido el pilar central que sustentó el régimen comunista en la isla. Su cultura se ha caracterizado por una confianza y moral elevada, una disciplina estricta y una creencia en el liderazgo de los hermanos Castro y un nacionalismo asertivo antagónico a los Estados Unidos. Además, las FAR son lo más cercano a una verdadera meritocracia entre las instituciones oficiales cubanas, atrayendo a jóvenes pobres y rurales a sus filas, muchos de los cuales han sido promovidos a altos cargos en la oficialidad (Mora et. al., 2016). En sintonía con ello, Hugo Chávez enfatizó la inscripción de grupos de ciudadanos tradicionalmente excluidos en el ejército, particularmente en el cuerpo de oficiales, quienes han recibido en los últimos años, una educación militar cada vez más ideológica. No obstante, y a pesar de la preferencia por la cohesión institucional, hoy existirían numerosas fallas socioeconómicas y políticas dentro del FANB, como las rivalidades internas e incluso el control de actividades ilícitas, como el tráfico de narcóticos (Álvarez & Luna, 2018). En términos de rango, los oficiales superiores serían seleccionados por ser seguidores leales al régimen y al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), mientras que los oficiales de grado medio reflejarían una amplia combinación de aquellos que se identifican como chavistas, así como los más críticos de la política gubernamental.

En Venezuela, parte de la estrategia del PSUV para mantenerse en el poder radica en monitorear a los líderes militares del país. En consecuencia, y con la esperanza de minimizar el riesgo de rebelión, Caracas comenzó a monitorear a los militares a través de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), un cuerpo muy influenciado por Cuba y que sin duda opera con la ayuda de La Habana. De hecho, sus esfuerzos de vigilancia en las ocho REDI y las veinticuatro Zonas de Defensa Estratégica solo han aumentado (mapa 2). Además, ante las crecientes amenazas en el país y en el extranjero, el gobierno venezolano recientemente habría comenzado a formar una nueva milicia. En efecto, el 13 de marzo de 2017, el gobierno Maduro anunció que el PSUV transformaría sus redes de patrocinio existentes, conocidas como Unidades de Batalla Bolívar-Chávez (UBCH)⁴,

4 Formado en 2013, el UBCH contaría con unos 14.000 miembros en todo el país. Las unidades, históricamente comandadas por los gobernadores de los estados en Venezuela, habrían ayudado a organizar y distribuir beneficios de patrocinio a los partidarios del gobierno durante años.

en una nueva organización: el Cuerpo de Combatientes para Defensa Integral. La decisión de Maduro de transformar al grupo en una milicia cambiaría su cadena de mando a la jerarquía militar, donde funcionará como una rama auxiliar de las fuerzas armadas que el presidente puede controlar directamente en caso de una crisis nacional. El Cuerpo Combatiente para la Defensa Integral estaría liderado por un general, aunque sus inclinaciones ideológicas estarán fuertemente influenciadas por el Frente Francisco de Miranda, un ala del PSUV que se identificaría estrechamente con Cuba y tendría influencia sobre el UBCH (en su forma actual).

Finalmente, en la medida en que las FANB tengan un competidor estratégico tradicional, es decir, Colombia, el ejército considerara que su principal papel externo es preservar la integridad territorial de Venezuela y defender sus reclamos marítimos contra esta amenaza tradicional. Según Trinkunas (2009), desde la perspectiva de los militares venezolanos, la mejor manera de preservar la integridad territorial será mantener un equilibrio regional de poder que pueda disuadir a Colombia de las operaciones ofensivas, ya que la única área en la que las FANB verían una justificación para el uso de la fuerza sería en defensa de la integridad territorial nacional, como cuando los militares impidieron a los políticos de Venezuela ratificar un tratado fronterizo con Colombia a fines de la década de 1970, y nuevamente cuando las fuerzas armadas se movilizaron para la guerra contra Colombia luego del incidente de la corbeta Caldas en 1987.

3. Pensamiento y cultura estratégica en Colombia

El vínculo entre cultura y seguridad nacional ya se exponía claramente en las obras clásicas sobre estrategia, incluidos los escritos de Tucídides (1986) y Sun Tzu (2012). Clausewitz (1989) logró desarrollar estas ideas argumentando que tres elementos importantes entraban en juego en cualquier guerra: el gobierno, que establece los objetivos de la guerra; los ejércitos, que la combaten; y los pueblos, que la sustentan. Clausewitz (1989) hizo hincapié en que los líderes no deberían olvidar el potencial real de una sociedad de masas movilizada, ya que había presenciado de primera mano las derrotas de los ejércitos napoleónicos que marchaban por la gloria del imperio. Por lo tanto, la cultura estratégica puede entenderse como la combinación de influencias internas y externas, así como experiencias geográficas, históricas, culturales, económicas, políticas y militares, que determinan la forma en que una nación entiende su relación con el resto del mundo. En otras palabras, la cultura estratégica describe el rango de experiencias culturales, políticas y militares que impulsarán el enfoque de un Estado con relación al resto del mundo (Dufort, 2017).

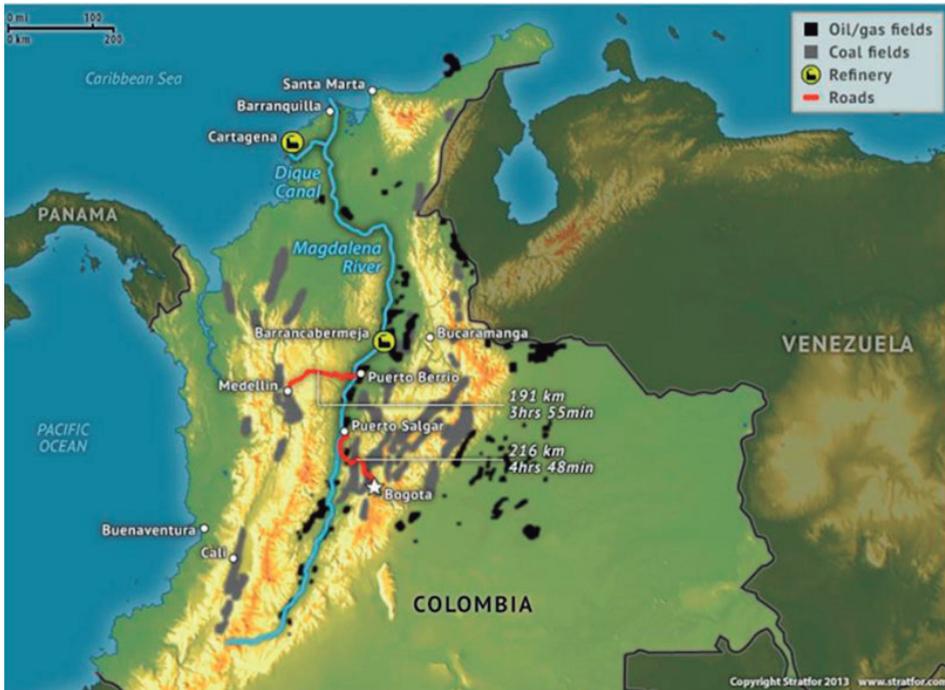
Con base en lo anterior, la cultura estratégica de un Estado, tal como existe en una época dada, se asienta en la interacción de la percepción de la nación de su potencial geopolítico, con la evaluación de la nación del entorno internacional. La percepción del potencial geopolítico es a su vez una consecuencia de la interacción entre la geografía de la nación y su cultura política. En este sentido, desde la época colonial hasta el presente, el territorio nacional, la identidad y la economía de Colombia habrían sido influenciados significativamente por su desafiante geografía montañosa y fragmentada.

3.1 Consideraciones geopolíticas e históricas de la cultura estratégica de Colombia

La división en tres ramales de la Cordillera de los Andes cerca de la frontera sur de Colombia con Ecuador, que atraviesan el país de sur a norte, ha proporcionado a Colombia una gran diversidad ecológica, biológica y agrícola; pero también ha impedido seriamente la integración económica nacional y la formación efectiva de una nación colombiana (Uribe, 2009). Esta configuración geográfica ha hecho de Colombia un territorio difícil para gobernar efectivamente desde el núcleo vital del país (conocido como el “Triángulo de Oro”), al englobar la región andina colombiana entre las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá, y en el cual se concentra “el 74% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, el 80% de la población y el 50% de la producción de alimentos” (Álvarez, 2017, p. 373).

Adyacente al núcleo vital se constituye el *hinterland* del país, dominado por las cuencas del Río Magdalena y del Río Cauca (mapa 4), las cuales conectan al centro con el Mar Caribe y el Océano Pacífico (Álvarez et. al., 2017). Este territorio comprende las ciudades intermedias de mayor crecimiento y el alcance de la red de infraestructura terrestre del país. La fragmentación geográfica a causa del complejo relieve montañoso también ha proporcionado extensos “espacios vacíos”, es decir, amplios territorios insulares, terrestres y fluviales que no se encuentran bajo el control efectivo del Estado, y que han propiciado el surgimiento y la consolidación de zonas criminales que todavía amenazan la seguridad y defensa nacional (Álvarez & Rodríguez, 2018), por concentrarse en tales territorios las reservas estratégicas de Colombia (Álvarez, 2017).

En un territorio geográficamente desarticulado y parcialmente ocupado, la diversidad ecológica, biológica, agrícola y mineral del país ofrece oportunidades y amenazas al considerar la seguridad nacional. La combinación de ricos depósitos de minerales (oro, plata, platino, esmeraldas, cobre, níquel, carbón, petróleo, coltán, etc.), tierras fértiles que producen una amplia y variada gama de productos agrícolas

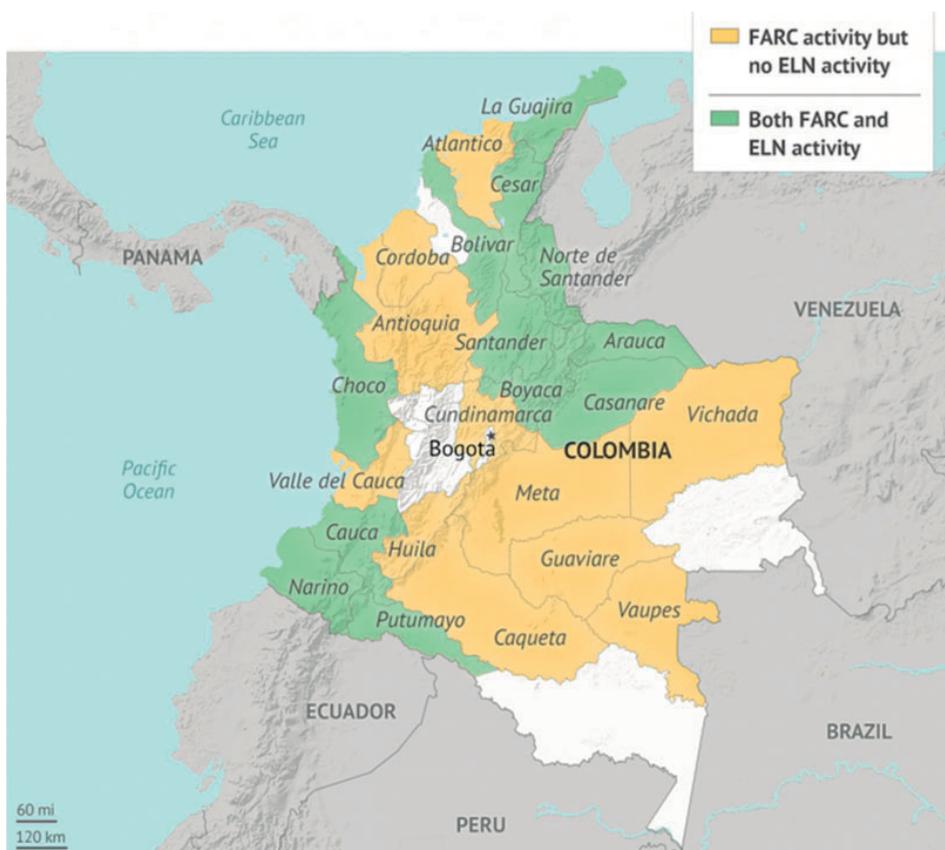


Mapa 4. El Río Magdalena
Fuente: Stratfor (2018)

legales e ilegales (marihuana, coca, amapola), y áreas geográficas aisladas que no estarían interconectadas eficientemente con el núcleo vital del país, conllevan a la conformación de zonas criminales y culturas extractivas administradas por actores al margen de la ley (Álvarez & Rodríguez, 2018).

A través de impuestos extorsivos o ingresos directos, las considerables ganancias obtenidas de tales empresas ilegales han contribuido a la persistencia de los factores de inestabilidad en la seguridad nacional de Colombia (mapa 5), entre los cuales se encuentran todavía activos los Grupos Armados Organizados (GAO) del Ejército de Liberación Nacional (ELN), “pelusos”, “clan del golfo” y “puntilleros”, los GAO residuales como las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO).

Aún hoy en algunas regiones remotas, como los Llanos Orientales, la cuenca amazónica y el Pacífico, el Estado colombiano tiene dificultades para garantizar el monopolio de la fuerza, la tributación y la justicia, por lo que parece haber más territorio que Estado, más geografía que soberanía y más país que ciudadanía efectiva (Serje, 2005). Sin embargo, a pesar de no ejercer la autoridad suprema sobre la



Mapa 5. Presencia GAO y GAO Residuales
Fuente: Stratfor (2018)

totalidad de su territorio, el Estado colombiano difícilmente puede ser clasificado como un Estado fallido, ya que ejerce un grado significativo de autoridad legítima en varias partes del territorio, incluidas sus principales ciudades (Uribe, 2009). A partir de esta realidad geopolítica, Colombia ha sido históricamente un Estado débil, ejerciendo solo una jurisdicción incompleta sobre su territorio, incapaz de hacer cumplir su autoridad sobre poderosos intereses corporativos o locales.

A decir verdad, la falta de integración nacional y un alto grado de autonomía regional han caracterizado el ambiente político colombiano en sus 200 años de existencia. En este sentido, ninguna de las regiones de Colombia ha sido lo suficientemente fuerte como para dominar completamente a las otras. Y si bien Bogotá es la capital política del país, no representa su capital económica de facto, ya que, desde finales del siglo XIX, Medellín, Cali y Barranquilla también se han consti-

tuido como centros dinámicos de la actividad económica. Las fuerzas en juego en el conflicto colombiano reflejarían asimismo esta fragmentación, ya que ninguno sería lo suficientemente fuerte como para derrotar decisivamente a los demás. Por lo tanto, la respuesta de los gobiernos de Bogotá a la debilidad del Estado ha sido el de conciliar, negociar o, si es posible, ignorar a los adversarios regionales, en lugar de intentar imponer su autoridad (Rabasa & Chalk, 2001). De ahí que las dos experiencias políticas dominantes de la élite colombiana y la mayor parte de su población han sido la guerra civil y las elecciones (Uribe, 2009). En el siglo XIX, hubo aproximadamente ocho conflictos importantes que surgieron durante las décadas de 1810, 1830, 1840, 1850, 1870, 1880 y 1890, siendo la Guerra de los Mil Días (1899-1902), la más brutal de todas, al cobrar aproximadamente 100.000 vidas.

Posteriormente, la primera mitad del siglo XX ha sido testigo de una nueva guerra civil conocida como “La Violencia”, una confrontación mayoritariamente rural que enfrentó a los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador), con un saldo aproximado de 300.000 muertos. Esta confrontación continuó con el surgimiento de grupos guerrilleros de izquierda a mediados de los años sesenta, y la irrupción del narcotráfico durante la década de 1970, a lo cual siguió el establecimiento de ejércitos paramilitares de derecha hacia mediados de los ochenta. Empero, a pesar de los conflictos civiles generalizados y prolongados, el país experimentó elecciones ininterrumpidas durante gran parte de los siglos XIX y XX, una tendencia que ha persistido hasta el presente. Por ende, Colombia ha contado con una larga tradición de gobiernos elegidos democráticamente (a pesar de la violencia), con un período de gobierno militar de corta duración que se ha considerado un “gobierno militar bajo tutela civil”, en lugar de una dictadura clásica (Uran, 1983).

Durante el siglo XIX y el XX, la geografía fragmentada de Colombia y el consecuente aumento del regionalismo perpetuaron el estatus de las élites gobernantes regionales, arraigadas en una economía agrícola pre-capitalista y en el sistema de haciendas tradicionales. Sin embargo, Colombia ha tenido históricamente una de las economías más estables de América Latina, ya que la economía experimentó un crecimiento ininterrumpido desde 1932 hasta mediados de la década de 1990, un desempeño excepcional incluso para los estándares de los países desarrollados. Durante la década de 1980, la llamada “década perdida” de América Latina, la economía colombiana creció a una tasa promedio anual del 3,5% y fue la única economía importante de América Latina que no reestructuró su deuda externa durante la “crisis de deuda de América Latina” (Garay, 1998). Este positivo desempeño de la economía colombiana fue el resultado de una base

económica diversificada⁵ (a diferencia de la venezolana), así como de una responsable gestión macroeconómica. Hasta la década de 1960, el crecimiento de la economía colombiana (incluido el desarrollo del sector industrial), estaba vinculado a la exportación de café, que representaba el 60% del valor de las exportaciones de Colombia en 1970 (Garay, 1998). En la década de los sesenta, como en la mayoría de los otros países latinoamericanos en este período, Colombia intentó desarrollar el sector industrial a través de una política de “industrialización por sustitución de importaciones”. Sin embargo, los mercados internos demostraron ser inadecuados para apoyar la expansión económica, y el país terminó adoptando un modelo mixto de desarrollo económico, con una política de promoción de exportaciones no tradicionales, pero sin dismantlar por completo la estructura de las barreras arancelarias proteccionistas.

El gobierno de López Michelsen (1974-1978) se impuso el ambicioso objetivo de convertir a Colombia en el Japón de América Latina, aunque la necesidad de estabilizar las finanzas públicas lo obligó a dar prioridad a la reducción del déficit y la lucha contra la inflación. Posteriormente, la administración Barco (1986-1990) comenzó un proceso de liberalización y privatización de la economía, conocida como “apertura”, la cual fue eventualmente continuada y acelerada por la administración Gaviria (1990-1994). El principal objetivo de la apertura fue eliminar los obstáculos proteccionistas al crecimiento del sector exportador. Gracias a ello, la economía respondió creciendo a una tasa del 5,3% en 1993, del 5,7% en 1994 y del 5,8% en 1995 (Garay, 1998). No obstante, la economía comenzó a desmoronarse a mediados de la década de 1990, como resultado de una compleja crisis política, la caída de los precios del café en el mercado mundial y una contracción en el sector de la construcción. Asimismo, la descertificación de Colombia por parte de los Estados Unidos agregó otro elemento de incertidumbre al ambiente político colombiano, y si bien las sanciones de los Estados Unidos no lograron expulsar al presidente Samper (1994-1998) del cargo, si redujeron la confianza empresarial y contribuyeron a agudizar la crisis económica y la situación de inseguridad, que solo pudo ser recuperada en la transición entre el gobierno Pastrana (1998-2000) y los gobiernos de Uribe (2000-2004 y 2004-2008).

5 Colombia ha tenido un sector industrial que ha ido creciendo y diversificándose desde principios del siglo XX. Aunque aún depende de la importación de tecnología de punta, el Estado posee las tecnologías necesarias para producir bebidas, textiles, cigarrillos, aceite, ropa, calzado, plásticos, productos químicos, cemento, así como los medios para llevar a cabo el procesamiento de alimentos. También están presentes industrias a pequeña escala que producen electrodomésticos para su distribución en el mercado local. Además, sigue existiendo una importante serie de empresas de extracción de minerales, que se centran en la producción de petróleo, oro, carbón y esmeraldas, a veces a través de métodos artesanales locales además de las técnicas modernas; existe a su vez un sector agrario y ganadero. Sin embargo, Colombia aún depende de tecnología extranjera y apoyo militar, principalmente de los Estados Unidos. Carece de la autosuficiencia tecnológica para superar y competir con economías avanzadas (militares o industriales), aunque actualmente se está persiguiendo una gran mejora en la tecnología militar doméstica.

Por ende, la mayor innovación en la cultura estratégica en las últimas dos décadas fue el inicio y la consolidación de la “seguridad democrática”, una política promovida por el entonces presidente Álvaro Uribe. Según las premisas de la seguridad nacional de dicho gobierno, para que el país se desarrollase y lograra la paz, debía promoverse la seguridad sin restringir las libertades democráticas, aumentando la confianza de los inversionistas y mejorando la responsabilidad social y la cohesión. (Ver: Fernandez-Osorio, 2018). Para lograr estos objetivos, las principales estrategias de contrainsurgencia en los últimos años fueron el “Plan Colombia” hacia finales de la década de 1990, en el cual el entonces presidente Andrés Pastrana pidió ayuda a Estados Unidos, Europa y otros países, para combatir a la peligrosa asociación entre el narcotráfico y los grupos insurgentes. A partir de entonces, las operaciones de seguridad se centrarían en las zonas sur y este de Colombia, consideradas fortalezas de las Farc (Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia) y, no por casualidad, dos de las principales regiones productoras de coca en Colombia. A fines de 2003, el gobierno de Álvaro Uribe comenzó a implementar una segunda fase del Plan Colombia, conocido como “Plan Patriota” (cuadro 1). Según el plan, los militares debían apuntar a la neutralización de objetivos de alto valor, así como a la expulsión de los guerrilleros de los baluartes del sur y este de Colombia con el fin de entregar el control del territorio al liderazgo civil. El Plan Patriota redujo con éxito las capacidades y el número de miembros de las Farc (de aproximadamente 17,000 a 9,000 combatientes), así como llevó a su expulsión de los tradicionales campos base más cercanos a los sitios de producción de narcóticos.

| PRESIDENTE | AÑO | PLANES DE DESARROLLO | PLANES DE GUERRA |
|------------------------------|-----------|--|---|
| Alberto Lleras Camargo | 1958-1962 | Plan Decenal para la Reconstrucción Nacional | Ninguno |
| Guillermo Leon Valencia | 1962-1966 | Ninguno | Plan de Operaciones Lazo |
| Carlos Lleras Restrepo | 1966-1970 | Operación Colombia | Plan de Guerra Perla |
| Misael Pastrana Borrero | 1970-1974 | Las Cuatro Estrategias | Plan Tricolor |
| Alfonso López Michelsen | 1974-1978 | Para Cerrar la Brecha | Plan Tricolor |
| Julio Cesar Turbay Ayala | 1978-1982 | Plan de Integración Nacional | Plan Tricolor |
| Belisario Betancourt Cuartas | 1982-1986 | Cambio con Equidad | Plan Tricolor |
| Virgilio Barco Vargas | 1986-1990 | Plan de Economía Social | Plan Tricolor |
| Cesar Gaviria Trujillo | 1990-1994 | La Revolución Pacífica | Plan Tricolor |
| Ernesto Samper Pizano | 1994-1998 | El Salto Social | Plan Tricolor |
| Andrés Pastrana Arango | 1998-2002 | Cambio para Construir la Paz | Plan Colombia |
| Alvaro Uribe Velez | 2002-2006 | Hacia un Estado Comunitario | Plan de Guerra Patriota |
| Alvaro Uribe Velez | 2006-2010 | Estado Comunitario: Desarrollo para Todos | Plan de Guerra Consolidación. |
| Juan Manuel Santos Calderón | 2010-2014 | Prosperidad para Todos | Plan de Guerra Bicentenario 2010. Plan de Guerra Espada de Honor I 2012. Plan de Guerra Espada de Honor II 2013-2014. |
| Juan Manuel Santos Calderón | 2014-2018 | Todos por un Nuevo País | Plan de Guerra Espada de Honor III 2014-2015. Plan de Guerra Espada de Honor IV 2015-2016. Plan de Guerra Espada de Honor V 2016-2017. Plan de Guerra Victoria 2017 y Plan de Guerra Victoria Plus 2018 |

Cuadro 1. Planes de Guerra

Fuente: Álvarez & Cañón (2018)

Los éxitos del Plan Patriota sentaron luego las bases de las tácticas utilizadas en la “Operación Espada de Honor”, ya que, si bien el éxito del Plan Patriota no destruyó a las Farc, sí la obligó a cambiar la forma en que operaba. Por lo tanto, la Operación Espada de honor fue un intento del gobierno colombiano para contrarrestar agresivamente a las Farc y otras organizaciones hostiles en aquellos “espacios vacíos” donde los grupos y los intereses económicos de Colombia se superponían (mapa 6). El objetivo final era reducir la “capacidad” del grupo en un 50%, y hasta el punto de no poder atacar al Estado o sus intereses.



Mapa 6. Áreas afectadas por Espada de Honor
 Fuente: Stratfor (2018)

Empero, el factor de inseguridad derivado de la violencia política y criminal en la historia colombiana ha implicado, incluso hasta la actualidad, costos económicos significativos estimados entre el 4 y el 9% del PIB, que no solo han afectado el desempeño macroeconómico del Estado colombiano, sino también profundizado la amplia brecha entre ricos y pobres.

Por lo demás, la continua fortaleza de la elite regional del país, que llevó a un rechazo persistente de un poderoso gobierno central en Bogotá, impidió el surgimiento de un aparato militar fuerte y centralizado en el país durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX. En efecto, temerosos del control central y celosos de sus prerrogativas regionales, la elite regional colombiana derrotó sistemáticamente los esfuerzos para crear, entrenar y financiar un ejército profesional⁶. Por el contrario, optaron por la preservación de un Estado y unas fuerzas militares relativamente débiles, que les otorgó una amplia autonomía regional, pero que no pudo impedir las rebeliones en el siglo XIX, la secesión de Panamá durante la Guerra de los Mil Días, o el recurrente brote de violencia partidista en las primeras seis décadas del siglo XX (Uribe, 2009).

Según Vargas (2002), el proceso de estructuración de las Fuerzas Armadas de Colombia habría pasado por varias etapas: 1) el proceso encarnado por el ejército que emergió en la post-independencia; 2) el de la fragmentación de este, por causa de las guerras civiles del siglo XIX; 3) el caracterizado por el paso de ejércitos difusos y espontáneos al embrión de un Ejército Nacional; 4) el que luego dio paso a la profesionalización, manteniendo el carácter de ejército adscrito o politizado, con un partido gobernante que quiso utilizarlo como un aparato a su servicio (momento que se prolonga hasta la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX); 5) el de la “despartidización” de las Fuerzas Armadas, y en el cual el Ejército se va delineando como un ejército contrainsurgente; y 6) el estadio que ha evolucionado finalmente hacia unas fuerzas militares profesionales y modernas (sin perder el carácter contrainsurgente)⁷.

Es importante resaltar que en todo este proceso, las Fuerzas Armadas surgieron y se consolidaron más en función de la seguridad interna que de las amenazas externas, ya que la preocupación fundamental a través de su historia (con respecto a riesgos y amenazas) estuvo centrada en los factores de inestabilidad internos: trátase de la protesta social politizada y de las disputas partidistas, de las posteriores guerri-

6 A lo largo de este período, el ejército de Colombia recibió uno de los presupuestos más bajos en cualquier país de América Latina.

7 El inicio de la violencia bipartidista y el surgimiento y desarrollo de las guerrillas liberales orientó al Ejército colombiano hacia la guerra irregular, la cual se consolidó claramente como de tipo contrainsurgente.

llas liberales o de la insurgencia revolucionaria y el crimen organizado transnacional. Ello dio un perfil característico a las Fuerzas Armadas colombianas, especialmente al Ejército: estar orientado a funciones de control del orden público interno, creando una indefinición funcional entre Fuerzas Militares y Policía Nacional, y reforzando la tendencia histórica de considerar que las amenazas fundamentales a la seguridad estarían situadas en el ámbito interno, y no en las amenazas externas. Sin embargo, Colombia sigue siendo una democracia, un aspecto importante de su continuidad cultural estratégica, lo que hizo improbable que la fuerza se utilice sin restricciones, máxime cuando las libertades civiles son relativamente amplias y los militares siguen estando subordinados al control civil. (Ver: Fernandez-Osorio, 2017)

3.2 Guardianes de la cultura y pensamiento estratégico colombiano

La cultura colombiana ha colocado un fuerte énfasis en las nociones de trabajo duro, jerarquía, respeto, legalidad y lugar en el orden social. A pesar de que desconfía del mercado, la sociedad colombiana ha trabajado voluntariamente dentro del sistema para mejorar sus vidas materiales y ascender en el escalafón social. En este orden de ideas, el bienestar individual ha prevalecido sobre el bienestar colectivo, y los intereses económicos particulares sobre asuntos sociopolíticos e ideológicos, lo cual ha denotado que la falta de confianza puede ser un rasgo común entre los colombianos. A pesar de su carácter multiétnico y multicultural⁸, la sociedad colombiana ha sido principalmente católica; por lo cual, la religión ha sido una fuerza estabilizadora e integradora de una sociedad geográficamente fragmentada, al menos hasta tiempos recientes. Según Uribe (2009), al proporcionar un marco común y unificador, el catolicismo ha dado a los colombianos un sentido relativo de pertenencia y una cosmovisión compartida. Si bien originalmente se impuso la religión católica, esto ha permitido que se formara cierto consenso entre las elites regionales que competían entre sí.

8 Al ser una sociedad mayoritariamente urbana y mestiza, los campesinos, indígenas y afrocolombianos han sido usualmente excluidos de la toma de decisiones (salvo en el periodo de elecciones). Colombia ahora tiene una población de aproximadamente 49 millones de personas, la tercera más grande de América Latina después de Brasil y México. Cerca del 73% de la población vive en áreas urbanas superpobladas, muchos de ellos asentados en barrios marginales a las afueras de las principales ciudades. La gran proporción de la población está conformada por mestizos, o personas de raza mixta, que representan desde hasta el 70% de la población total. Luego, se encuentran los afrocolombianos que representan aproximadamente del 15% de la población total, lo cual es, en términos absolutos, la tercera población más grande de las Américas después de las de Brasil y los Estados Unidos. Los caucásicos, que son difíciles de distinguir de los mestizos, comprenden alrededor del 13% de la población, mientras que las comunidades indígenas representan el 2% de la población agrupada en 160 grupos étnicos, algunos de los cuales viven en 355 reservas legalmente constituidas (resguardos), que abarcan el 28% del territorio nacional.

Sin embargo, los poderes simbólicos, culturales, socioeconómicos y políticos de la Iglesia fueron percibidos por la elite como un verdadero desafío para la construcción de un nuevo Estado secular. Y, de hecho, la Iglesia estuvo en el centro de muchas de las confrontaciones civiles que enfrentó Colombia entre los siglos XIX y XX. Debido a varias razones, este marco católico se fracturó durante el período del Frente Nacional (1958-1974), cuando comenzó un decidido proceso de secularización. Entonces, comenzó una búsqueda de otros valores y creencias que produjeron una multiplicidad de perspectivas, sin un nuevo marco ético civil unificador. No obstante, al ser una sociedad mayoritariamente conservadora en sus creencias, sus miembros se opusieron a los cambios bruscos, y si bien apoyaron un gobierno fuerte, anhelaban uno que no se interpusiera en su camino.

Aparte del catolicismo, otro sentimiento generalizado entre la élite se refiere a la “obsesión permanente por la necesidad de colonizar lo que parecía ser una frontera infinita y salvaje” (Uribe, 2009, p.16). De ahí que existiera una diferencia radical entre el ideal de la frontera estadounidense, encarnado en las obras de Turner (1920), y el que se describe en la obra de “La Vorágine” de Rivera (1924). En efecto, mientras que Turner (1920) observaba que el oeste americano había sido definitivamente conquistado y consolidado, Rivera (1924) sostenía que la domesticación de la frontera de la Orinoquia y la Amazonia era una fuente permanente de conflicto y una aventura sin fin (de hecho, muchos de sus personajes son “devorados por la selva”). Por ende, las opiniones de Turner (1920) se asociaron con el florecimiento de las comunidades democráticas e igualitarias de propietarios de tierras (principalmente pequeños agricultores), mientras que la perspectiva de Rivera (1924) estuvo vinculada con una comprensión de las fronteras como fuentes interminables de conflicto y violencia. Como he escrito en otro lugar:

En resumen, la preeminencia de las montañas que rodean y amurallan los centros de decisión política y económica en Colombia, como sucede con Bogotá, Medellín y Cali, aunado a la discontinuidad de los ríos y a la falta de vías de comunicación, dificultaron el rápido contacto con las zonas portuarias, convertidas en los puntos de conexión con el mundo exterior, así como con aquellos territorios no vinculados efectivamente al *hinterland* de Colombia, propiciando una atmósfera conveniente para el aislamiento geográfico y la consolidación de espacios vacíos al interior del territorio. Una orientación más aperturista y cosmopolita que le brindan, por ejemplo, la horizontalidad de los litorales a Venezuela, en contraste con el verticalismo que le imprime la cordillera de los Andes a un país como Colombia, llevaría a una visión más introspectiva del territorio colombiano, y menos pragmática hacia la integración nacional o regional, generando en el neogranadino una visión “a-geográfica” del desarrollo y consolidación del Estado (Álvarez, 2017, pp. 322-323).

Los guardianes de la cultura estratégica colombiana llegaron a ser la elite del país (política, social, económica e intelectual), así como las fuerzas militares y de policía. La elite ha sido, en general, altamente educada, profundamente cristiana y extremadamente legalista. De hecho, el Estado colombiano emite leyes y regulaciones a un ritmo frenético. Sin embargo, algunas personas, incluidos los líderes, no necesariamente cumplen con la ley, y la rompen fácilmente cuando es conveniente hacerlo.

Históricamente, el establecimiento militar colombiano ha estado celoso de su independencia. La independencia de los militares estaba simbolizada por el hecho de que, hasta hace algunos años, los ministros de defensa eran invariablemente generales en servicio activo. Todo esto cambió a principios de la década de 1990 cuando los civiles ejercieron el control tanto de la dirección de la política de defensa del país (aun sin el conocimiento en los asuntos de seguridad y defensa), y se abrieron investigaciones y enjuiciamientos en torno a crímenes militares no relacionados con las funciones militares. Sin embargo, dada la necesidad de confiar constantemente en las fuerzas militares para enfrentar las frágiles condiciones de seguridad del país, estas hoy continúan desempeñando un papel prominente en las vidas de los ciudadanos de Colombia. De hecho, las fuerzas armadas colombianas aparecen entre las instituciones del país con mejor imagen de favorabilidad por parte de la ciudadanía, con un 73% de aceptación (RCN, 2018).

No obstante, Colombia es todavía uno de los pocos países de América Latina en el que los militares y los policías no tienen derecho al voto. Desde el gobierno de Enrique Olaya Herrera en la década de los treinta, las fuerzas militares y de policía han tenido prohibido votar como una medida para evitar que ingresaran en las filas de algún partido y se mezclaran en el conflicto bipartidista de los años cincuenta. No obstante, muchos ejércitos del mundo han establecido el derecho al voto a los militares, sin que por ello la fuerza pública sea deliberante en política. Si bien el Artículo 219 de la Constitución (República de Colombia, 1991) prohíbe al personal de la Fuerza Pública deliberar (es decir, opinar sobre los asuntos políticos o de gobierno), reunirse sin orden de autoridad legítima, dirigir peticiones colectivas (excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad de la respectiva Fuerza), votar e intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos, el Artículo 13 de la misma Constitución (República de Colombia, 1991), establece que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y opor-

tunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (República de Colombia, 1991, Art. 13).

Luego del gobierno del general Rojas Pinilla, cuando liberales y conservadores pactaron el Frente Nacional, la separación definitiva de los militares y las elecciones quedó ratificada definitivamente con el famoso discurso en el teatro Patria de Alberto Lleras Camargo, el 9 de mayo de 1958, en el cual se fijó los parámetros de la conocida “Doctrina Lleras”, cuyas ideas centrales podría resumirse de la siguiente manera:

La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de sus funciones. Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la Nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes (...). Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal (Lleras, 1976, p.201).

Por lo tanto, la implementación de la “Doctrina Lleras” definió un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares, basado en que los militares no debían mezclarse en los asuntos del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de “orden público”, estableciendo así un modelo de relaciones civiles-militares que se ha caracterizado por la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil electo, acompañado de la profesionalización de la institución militar y la despartidización de la institución militar. Sin embargo, este diseño terminaría siendo inconveniente, ya que dejó solo en cabeza de las Fuerza Armadas, la seguridad y la defensa. Según lo anterior, los políticos y las demás instituciones del Estado descargaron la responsabilidad del orden público en los militares, creando la equivocada interpretación de que la seguridad y la defensa es un asunto que solo compete a las fuerzas militares y de policía, y el ejercicio de la política (más allá de

la deliberación partidista), es un asunto solamente reservado a los civiles. Es decir, que el militar no debía constituirse como un “ser” político, cuando resulta más evidente que en la mayoría de los “espacios vacíos” del territorio colombiano, son los militares la única cara visible del Estado.

En resumen, a partir de la inadecuada interpretación de la “Doctrina Lleras”, la elite y el grueso de la sociedad han tenido una gran despreocupación (y por lo tanto ignorancia), por los temas de seguridad y defensa en Colombia, factor que ha conllevado a una especie de cesión de dichos temas a las Fuerzas Armadas. Posterior a la Constitución de 1991 y con el nombramiento del primer ministro civil en la cartera de Defensa, comenzó el proceso de cambio de relaciones entre gobernantes civiles y militares, en el cual los primeros asumieron la conducción de las políticas de seguridad, implicando que los civiles en dichos cargos deben conocer del tema, para que tengan reconocimiento de los militares.

De acuerdo con Ruiz (2012), desde tiempo atrás, los militares colombianos han intentado influenciar las decisiones del alto gobierno en la construcción de la política de seguridad y de la política exterior, con apreciaciones estratégicas sobre seguridad y soberanía. Para ello, cada año se ha expedido la APEN (Apreciación Político-Estratégica Nacional). Este es el producto de un trabajo conjunto concebido en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y generado entre los alumnos aspirantes a generales y almirantes del curso CAEM (Curso de Altos Estudios Militares). La APEN también cuenta con los aportes de un grupo de civiles y policías que adelantan el curso CIDENAL (Curso Integral de Defensa Nacional). Allí se analiza “de manera prospectiva diferentes escenarios como la situación de fronteras, las amenazas nacionales e internacionales, la situación de las relaciones con Venezuela y Nicaragua, el accionar de las guerrillas y los diferendos limítrofes, entre muchos otros puntos de análisis hipotético y prospectivo” (Ruiz, 2012, p.104).

Por ende, el Colegio Superior de Guerra desempeña un papel importante en el mantenimiento de la cultura estratégica colombiana. No solo al conformar un gran foro de pensamiento estratégico entre el CAEM y el CIDENAL, sino también con el desarrollo de diferentes programas de posgrado, a saber, la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional; la Maestría en Estrategia y Geopolítica; la Maestría en Ciberseguridad y Ciberdefensa; y la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados. Estos programas son el espacio donde alumnos civiles y militares proporcionan un conjunto diverso de ideas, edades y profesiones que promueven el conocimiento y la experiencia en pensamiento estratégico que puede ayudar a alcanzar los objetivos nacionales de Colombia.

3.3 Colombia y su Estructura para la Política de Seguridad y Defensa

Desde el conflicto con el Perú en 1932, Colombia no ha tenido que realizar una movilización nacional para atender una situación de emergencia por causa de un conflicto armado externo. Pero sí ha movilizado algunos recursos en forma limitada para atender los efectos devastadores de una catástrofe natural, como lo ocurrido en Armero en 1985 o el terremoto de la zona cafetera en 1999. En Colombia, la Ley No. 1861 del 04 de agosto del 2017, reglamentó finalmente el servicio de reclutamiento⁹ y el control de reservas, así como la movilización nacional en caso de una agresión externa, convocando a todos los ciudadanos para la defensa de la soberanía nacional, y aprovechando todos los recursos disponibles (humanos, militares, industriales, agrícolas, naturales, tecnológicos, científicos, o de cualquier otro tipo), con lo cual se ha de garantizar que el país consiga “su máxima capacidad militar para ser empleados cuando se pase de una situación de paz a un estado de excepción o en la preservación de los fines esenciales del Estado” (Ley No. 1861, 2017, Art. 10).

La Constitución Nacional aprobada durante el congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta el 30 de agosto de 1820, creó la Secretaría de Marina y de Guerra, bajo la dirección del general Pedro Briceño Méndez. En 1825, el Congreso de la República estipuló las funciones de la Secretaría de Guerra, encaminadas a orientar las guarniciones generales en Bogotá y las provincias en los aspectos referentes al presupuesto general, efectivos, régimen administrativo, ubicación de cuarteles y puestos de campaña, organización de las armas, funcionamiento de las escuelas técnicas, reglamentación interna, ascensos y distinciones militares, régimen salarial y avituallamiento. Los eventos que se presentaron en el siglo XIX y que generaron inestabilidad, incidieron en las funciones de la Secretaría de Guerra, que, pese a los altibajos entre el partido liberal y conservador, permanecieron vigentes hasta

⁹ Los orígenes del Servicio de Reclutamiento se confunden con el nacimiento del Estado colombiano. En 1819, mediante la Ley Marcial del 28 de julio, el libertador Simón Bolívar convocó a las armas a todos los varones entre los 15 y los 40 años, para que se presentaran en sus respectivos pueblos con el fin de consolidar la lucha emancipadora que culminó con la independencia de los seis Estados bolivarianos. Posteriormente, el 28 de agosto de 1821, el Congreso de la República decretó la orden de conscripción de los ciudadanos para el servicio militar desde los 16 hasta los 50 años; a continuación, y en el año de 1923, teniendo en cuenta los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Nacional, el Congreso decretó la obligación del servicio militar para todos los ciudadanos entre los 19 y 45 años, edad que fue modificada posteriormente en diciembre de 1926. Con la Ley No. 48 de 1993, el Estado colombiano adoptó un estándar al definir la edad de 18 años y no permitir que fuera posible la incorporación a las filas de menores de edad; en concreto, la Constitución de 1991 dispuso que todos los colombianos estarían obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas así lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. Posteriormente y con la Ley No. 1861 de 2017, los soldados cuya denominación es la de campesinos o regulares, pasarán ahora de prestar el servicio de 24 meses a 18 meses, mientras que los soldados bachilleres prestarán el servicio de un año.

1886. A partir de ese año, recibiría el nombre de Ministerio de Guerra, y comenzó su funcionamiento dividido en cinco departamentos y tres secciones integradas por la Secretaría General, el Estado Mayor del Ejército, la Inspección General del Ejército, la Comisaría General de Guerra, la oficina de administración de material de guerra y las secciones de personal, justicia y culto.

En 1965 asumió el nombre de Ministerio de Defensa Nacional, creándose seis años más tarde los organismos descentralizados adscritos al ramo. Hasta 1992 se creó la figura del Viceministerio de Defensa y nació la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para que, finalmente, mediante el Decreto No. 1512 del 2000, quedó modificada su organización con miras a enfrentar los retos que presenta el mundo actual y la globalización. En Colombia, el Ministerio de Defensa Nacional tiene como propósito la coordinación y orientación de la política para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la seguridad y el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática. Según Ramírez (2012), estos elementos expresan “la necesidad de que los espacios de poder y toma de decisiones, incluyendo los temas de seguridad y defensa, estén en manos de civiles” (p.213). En consecuencia, el ministerio de Defensa estructuró las relaciones de poder entre quienes tienen la responsabilidad para formular las políticas de seguridad y defensa, y quienes han de conservar el monopolio de los medios de coerción física. A través de la definición de las estrategias nacionales de seguridad y defensa, los ministerios pueden asignar responsabilidades entre autoridades civiles y militares, establecer tanto los roles como las misiones que desempeñarán las fuerzas armadas, así como maximizar su efectividad y controlar el uso de los recursos disponibles para esta área de políticas.

En este orden de ideas, las políticas de defensa han de hacer parte de la política exterior de un Estado, como producto de la definición de objetivos nacionales, capacidades militares y diplomáticas de un Estado para cumplir el rol que se asigna a sí mismo en el sistema internacional (David, 2006). Por consiguiente, la manera como estos propósitos deben ser alcanzados dependerá en buena medida de las relaciones que el ministerio de Defensa entable con otros actores dentro del Estado, debido a que la posibilidad de definir las amenazas a la seguridad y defensa del Estado requiere de una adecuada conjunción de experticia civil y militar.

En Colombia, por Decreto No. 3398 del 24 de diciembre de 1965, durante la presidencia de Guillermo León Valencia, se organizó por primera vez un sistema de defensa nacional, cuando el país vivió una situación de turbación del orden público, y se declaró, desde el 21 de mayo, el estado de sitio en todo el territorio nacional. En los considerandos del decreto se afirmaba que la República de Colombia carecía

de un instrumento legal reglamentario de su defensa y que era necesario estructurar los planes de seguridad interior y exterior de la Nación, mediante la expedición de un estatuto que definiese los alcances de dicha política. Por lo anterior, en el título II, Capítulo IV de dicha ley, se creó el “Consejo Superior de la Defensa Nacional”, y en su Artículo 15 se designó a los funcionarios que lo integrarían, entre los que se encontraban el Presidente de la República, los Ministros de la Defensa Nacional, de Gobierno, de Relaciones Exteriores, de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo, de Comunicaciones y Obras Públicas, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

Con base en los estatutos, el Consejo Superior de la Defensa Nacional debía reunirse en lo posible una vez al mes, con el objetivo de asesorar al Gobierno y colaborar en el estudio y preparación de las medidas que requiriese la defensa y seguridad del Estado. Para tales fines corresponde a dicho Consejo (Ley No. 48, 1968): 1) coordinar las actividades militares y civiles; 2) evaluar la inteligencia estratégica relativa a la defensa nacional; 3) presentar recomendaciones sobre defensa nacional y elaborar los informes que el ministerio de Defensa Nacional el presidente de la República necesite sobre la materia; 4) supervigilar el cumplimiento de las medidas dictadas por el Gobierno, relativas a la defensa nacional; y 5) dictar su propio reglamento.

El anterior decreto entró en vigencia el primero de enero de 1966, siendo adoptado como legislación permanente por medio de la Ley No. 48 de 1968. Posteriormente, en 1971, por el Decreto No. 2335 del 8 de diciembre, se reorganizó el Ministerio de Defensa Nacional, y en su Artículo 12, se dispuso que el Jefe de Estado Mayor Conjunto actuara como secretario permanente del Consejo. Asimismo, el Artículo 14 establecía que el Consejo debía mantener una secretaria permanente para la ejecución y planeamiento de las medidas adoptadas por el mismo Consejo. Para 1974, durante la administración de Misael Pastrana Borrero, se establecieron mediante el Decreto No. 1573, los documentos inherentes a la planeación de seguridad nacional: en el Artículo 1 se le asignaba al Consejo Superior de la Defensa Nacional la responsabilidad de elaborar los documentos primarios que corresponderían a la determinación de los Fines del Estado y objetivos nacionales, la elaboración de la APEN, el desarrollo del Concepto Estratégico Nacional o formulación de la política de seguridad nacional en forma integrada, así como la preparación de las directrices gubernamentales.

De los anteriores documentos se destacaría el de los “Fines del Estado y los Objetivos Nacionales”, los cuales deben ser obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de gobierno, el cual tiene la obligación de interpretar los intereses y aspiraciones del Estado colombiano en beneficio de su pueblo. Por lo demás, se

destaca la elaboración de la APEN, un estudio evaluativo del potencial nacional a la luz de los objetivos nacionales propios, y en relación con los objetivos nacionales de los demás Estados, especialmente con aquellos considerados como probables adversarios para Colombia.

Posteriormente, durante el gobierno de Cesar Gaviria, se aprobó la Ley No. 52 de 1990, en el cual quedó activo un Consejo Nacional de Seguridad, en cuyo Artículo 22 se establece que: “El Consejo Nacional de Seguridad tiene por objeto la orientación, formulación de recomendaciones, intercambio de información, diagnóstico, análisis y coordinación de los organismos, acciones y planes, seguimiento y evaluación relativos al orden público interno” (Ley No. 52, 1990, Art. 22). Después de esta corta experiencia en la aplicación de este tipo de consejos, se emitió el 30 de diciembre de 1992, el Decreto No. 2134 por el cual se fusionaba el Consejo Nacional de Seguridad (a que hace referencia el artículo 22 de la Ley No. 52 de 1990), el Consejo Superior de la Defensa Nacional (creado por el Decreto 3398 de 1965, el cual fue adoptado como legislación permanente por la Ley No. 48 de 1968), y la Comisión Asesora y Coordinadora de las Acciones contra los Escuadrones de la Muerte, Bandas de Sicarios, Grupos de Autodefensa o de Justicia Privada (creada mediante Decreto No. 813 de 1989, el cual fue adoptado como legislación permanente por el Decreto No. 2254 de 1991). Así se creó en nuevo un organismo de asesoría y coordinación bajo el nombre de “Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional”, adscrito a la Presidencia de la República.

El 13 de agosto de 2001, el Congreso de la República aprobaría la Ley No. 684, por medio de la cual se incluyeron como miembros permanentes del Consejo Superior de Seguridad y Defensa, al Ministro de Relaciones Exteriores y a los presidentes de las Cámaras Segundas Constitucionales del Congreso de la República (no obstante, esta ley sería declarada inconstitucional por la Corte Constitucional). Posteriormente, se expidió el Decreto No. 4748 del 23 de diciembre de 2010, mediante el cual se modificaba el Decreto No. 2134 de 1992 en su Artículo 1, cambiando el nombre del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, por el de “Consejo de Seguridad Nacional”. El 3 de noviembre de 2011, a través del Decreto No. 4179, se creó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), en reemplazo de la Dirección Administrativa de Seguridad (DAS). Poco después, para abril de 2013 se emitió la Ley estatutaria No. 1621, por medio del cual se expidieron normas para el fortalecimiento del marco jurídico que les permitía a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal.

Luego fue expedido el Decreto No. 0469 del 17 marzo de 2015, el cual modificó el Decreto No. 4748 de 2010, en lo referente a la composición del “Consejo de Seguridad Nacional”, indicando que sus miembros serían el Presidente de la República; el Ministro Interior; el Ministro de Relaciones Exteriores; el Ministro Justicia y del Derecho; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de República; el Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el Director General de la Dirección Nacional de Inteligencia; el Comandante General de Militares y el Director la Policía Nacional. Por último, el 26 de abril del 2017 se expidió el Decreto No. 672, por el cual se modificaba la estructura del “Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” y se incorporaba la “Consejería Presidencial de Seguridad”, con las siguientes funciones: 1) asesorar y apoyar al Presidente y al Vicepresidente de la República en la formulación, coordinación y concertación con las entidades responsables de políticas públicas y acciones en materia de seguridad nacional, seguridad ciudadana y convivencia, ciberdefensa y ciberseguridad; 2) hacer el seguimiento de su cumplimiento; y 3) ejercer la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, el cual es presidido por el Presidente de la República de acuerdo con el Decreto 4748 de 2010.

4. Conclusiones

Colombia sería una potencia regional secundaria que enfrenta hoy nuevos desafíos estratégicos en América Latina y el Caribe. En este sentido, y después de más de cinco décadas de guerra interna, los líderes políticos de Colombia han llegado a reconocer que el entorno estratégico del Estado colombiano se estaría convirtiendo en uno menos benigno. Sin embargo, contrariamente a las predicciones de realismo, la postura formal de defensa y política exterior del país es ahora una cuestión de debate prolongado con un resultado incierto. En lo que sí parecen estar de acuerdo los formuladores de políticas y estrategias en Colombia, es en la necesidad de coordinar mejor las responsabilidades de todas las instituciones del Estado en asuntos concernientes a la seguridad y a los servicios de emergencia, para que el Estado cumpla con sus responsabilidades, no solo al interior de su propio territorio, sino también en el panorama regional más amplio.

Las subculturas estratégicas son los poseedores o intermediarios de la cultura estratégica. En cualquier caso, una complicación reside en la brecha existente entre el análisis conceptual, la formulación de políticas y la respuesta institucional, y el

diseño organizativo en la formulación de la estrategia nacional. De ahí que algunas de las restricciones más importantes en la formulación de políticas de seguridad en Colombia deban estar en función de diferentes subculturas estratégicas. Durante la mayor parte de la historia de los gobiernos de Colombia, se percibió que la defensa estaba en posible conflicto con la política exterior, en una especie de debate entre el neorrealismo defensivo versus el internacionalismo liberal y la seguridad humana. De igual manera, los principales partidos políticos y los gremios económicos de Colombia también diferían en sus perspectivas estratégicas, así como el activismo ciudadano y los movimientos sociales, quienes también han desempeñado un papel importante en la configuración de las políticas exteriores de Colombia.

Por ende, existen varias subculturas observables en el pensamiento estratégico nacional de Colombia, que hacen interpretaciones y dan respuesta a eventos geopolíticos según sus intereses particulares, lo que ha conllevado a que las futuras políticas en seguridad difieran en su alcance y prioridades. En consecuencia, se requiere que los guardianes de la cultura estratégica y las subculturas estratégicas de Colombia se comprometan al desarrollo de una Gran Estrategia para Colombia, que le permita al Estado navegar por la turbulenta marea que ha venido ocasionando la reconfiguración de poderes del actual sistema internacional. Es imperativo para Colombia la construcción de su primera Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), que permita definir claramente los intereses nacionales objetivos y las amenazas más importantes a la seguridad y defensa de Colombia, como por ejemplo, el espionaje y la interferencia extranjera, la inestabilidad en los países en desarrollo, la actividad cibernética maliciosa, la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la convergencia entre terrorismo, crimen organizado transnacional, insurgencias y Estados mafiosos, entre otros. (Ver: Fernandez-Osorio, Cufiño-Gutierrez, Gomez-Diaz, & Tovar-Cabrera, 2018).

En la Escuela Superior de Guerra de Colombia, se ha venido realizando un importante trabajo sobre las lógicas conceptuales e institucionales de la formulación de políticas de seguridad nacional en Colombia. Su enfoque actual es el de capacitar a estudiantes civiles y militares en perspectivas críticas, constructivistas e internacionales de seguridad, y así crear una nueva cohorte de pensadores estratégicos colombianos en seguridad nacional, análisis de problemas y responsabilidades de formulación de políticas.

Referencias

- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los Espacios Vacíos: Una Condición Sine Qua Non para la Seguridad Multidimensional en Colombia, en Álvarez, C. (ed.). *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Esdegue, pp. 307-386.
- Álvarez, C.; Moreno, A. & Gómez, J. (2017). Respice Aqua Vitae: Hacia una Hidropolítica Nacional, en Álvarez, C. (ed.). *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Esdegue, pp. 387-478.
- Álvarez Calderón, C., & Rodríguez Beltrán, C. (2018). Ecosistemas criminales. Revista Científica General José María Córdova, 30-1 ,(24)16. <https://doi.org/19006586.352/10.21830>
- Álvarez, C. & Cañón, C. (2018). De la Construcción del Estado a la Construcción de la Nación Colombiana: Aportes y Reflexiones desde los Estudios de Seguridad y Defensa, en Pastrana, E. (ed.). *El Nuevo Rol Nacional e Internacional de las Fuerzas Armadas en la Construcción de Paz: Miradas Prospectivas del Pos-conflicto en Colombia*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Álvarez, C. & Luna, M. (2018). La Corrupción del Régimen en Venezuela y el Problema de las Drogas Ilícitas en un Contexto de Crisis: Impactos para la Seguridad Regional, en Pastrana, E. (ed.). *Los Cambios Globales y Hemisféricos: Impactos y Desafíos de la Crisis Venezolana*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Álvarez, C. & Huartos, S. (2018). Rusia y Venezuela: Socios Políticos o Acreedor Económico, en Pastrana, E. (ed.). *Los Cambios Globales y Hemisféricos: Impactos y Desafíos de la Crisis Venezolana*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Booth, K. (1979). *Strategy and Ethnocentrism*. New York: Holmes and Meier.
- Centeno, M. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Clausewitz, C. (1989). *On war*. Princeton: Princeton University Press.
- Decreto No. 3398 de 1965. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, diciembre 24 de 1965.
- Decreto No. 2335 de 1971. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, diciembre 3 de 1971.
- Decreto No. 1573 de 1974. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, febrero 5 de 1974.
- Decreto No. 2254 de 1991. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, octubre 3 de 1991.
- Decreto No. 2134 de 1992. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, diciembre 30 de 1992.
- Decreto No. 4748 de 2010. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, diciembre 23 de 2010.
- Decreto No. 4179 de 2011. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, noviembre 3 de 2011.
- Decreto No. 0469 de 2015. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, marzo 17 de 2015.

- Decreto No. 672 de 2017. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, abril 26 de 2017.
- 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. (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., Cufiño-Gutierrez, F., Gomez-Diaz, C., & Tovar-Cabrera, G. (2018). Dynamics of State modernization in Colombia: the virtuous cycle of military transformation. *Democracy & Security*, <https://doi.org/10.1080/17419166.2018.1517332>
- Fernandez-Osorio, A. (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
- Fonseca, B.; Polga-Hecimovich, J. & Trinkunas, H. (2016). *Venezuelan Military Culture*. Miami: Florida International University Press.
- Gil, J. (1986). El encaje político en el sector militar: el caso de Venezuela, en *Nueva Sociedad*, Volumen 81, pp. 46-58.
- Imbeault, M. (2018). El destino de los civiles en la nueva guerra justa. Una perspectiva canadiense. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(22), 23-36. <https://doi.org/10.21830/19006586.322>
- Kincade, W. (1990). American National Style and Strategic Culture, en Jacobsen, C. (ed.), *Strategic Power: USA/USSR*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 10-34.
- Ley No. 48 de 1968. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, diciembre 16 de 1968.
- Ley No. 52 de 1990. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, diciembre 28 de 1990.
- Ley No. 684 de 2001. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, agosto 13 de 2001.
- Ley No. 1621 de 2013. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, abril 17 de 2013.
- Ley No. 1861 de 2017. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá: República de Colombia, agosto 4 de 2017.
- Lleras, A. (1944). La Nación y su Ejército, en *Memorial del Estado Mayor*, Época III, Año XXXIV, No. 3, pp. 689- 696.
- Lleras, A. (1976). *Escritos Selectos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- McBeth, B. (1983). *Juan Vicente Gómez and the Oil Companies in Venezuela: 1908-1935*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mora, F.; Fonseca, B. & Latell, B. (2016). *Cuban Military Culture*. Miami: Florida International University Press.
- Myers, D. (1985). *Venezuela's Pursuit of Caribbean Basin Interests*. Santa Monica: Rand Corporation.

- Patino, C. (2005). *El origen del poder en occidente: Estado, guerra y orden internacional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Posen, B. (1984). *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rabasa, A & Chalk, P. (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana, en Jost, S. (ed.) *Colombia: ¿Una Potencia en Desarrollo?: Escenarios y Desafíos para su Política Exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 211-227.
- RCN (2018). *La Gran Encuesta: Fuerzas Militares, institución con mejor imagen en el país*, Obtenido de: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/gran-encuesta-fuerzas-militares-institucion-mejor-imagen-el-pais>
- República de Colombia (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Congreso de la República.
- Rivera, J. (1924). *La vorágine*. Yopal: Editorial A.B.C.
- Ruiz, J. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares, en Jost, S. (ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?: escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 101-117.
- 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>
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Snyder, J. (1990). The Concept of Strategic Culture: Caveat Emptor, en Jacobsen, C. (ed.), *Strategic Power: USA/USSR*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 3-9.
- Stratfor (2018). <https://worldview.stratfor.com/>.
- Sun Tzu (2012). *El Arte de la Guerra*, Barcelona: Shambhala.
- Tarver, H. & Frederick, J. (2005). *The History of Venezuela*. Westport: Greenwood Press.
- Trinkunas, H. (2005). *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Trinkunas, H. (2009). *Venezuela Strategic Culture*. Miami: Florida International University Press.
- Tucídides (1986). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Barcelona: Ediciones Orbis
- Turner, F. (1920). *The Frontier in American History*. Cambridge: Harvard University Press.
- Uran, C. (1983). *Rojas y la manipulación del poder*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Uribe, V. (2009). *Colombian Strategic Culture*. Miami: Florida International University.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y Perspectivas*. Bogota: Intermedio Editores.
- Vilas, C. (1997). Inequality and the Dismantling of Citizenship in Latin America, en *NACLA Report* 31, No. 1, pp. 57-63.

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

OSCAR FELIPE BARRERA HERRERA

Politólogo de la Universidad del Rosario, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, Investigador de la Escuela Superior de Guerra, Coordinador de Proyección Institucional de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.

MARÍA ANGÉLICA RAMOS ORTEGA

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 “General Rafael Reyes Prieto”. Actualmente asesora de la Dirección de Seguridad de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

SERGIO ENRIQUE RODRÍGUEZ SALCEDO

Oficial de arma de aviación del Ejército de Colombia. Profesional en Ciencias Militares y Administrador Logístico. Especialista en Gerencia Logística. Docencia universitaria y Estado Mayor. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales. Piloto instructor de aeronaves de ala fija de la Aviación del Ejército. Subdirector de la Escuela de Aviación del ejército Nacional.

LUIS FERNANDO FONSECA NARANJO

Teniente Coronel del Ejército de Colombia. Profesional en Ciencias Militares y Especialista en Estado Mayor y Seguridad y Defensa Nacionales. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

CARLOS ANDRÉS RODRÍGUEZ BELTRÁN

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, joven investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” en la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales en el proyecto “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico del decenio 2015-2025”, Joven Investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada en el proyecto “Crisis en Libia: Factores de Riesgo en la Región del Sahel”.

MARÍA FERNANDA RUBIO ARRUBRA

Politóloga de la Universidad Javeriana sede Bogotá, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

CAROLINA MORALES SUÁREZ

Politóloga de la Universidad Javeriana sede Bogotá, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, especialista en consultoría en materia de políticas de educación.

JESÚS ANÍBAL VERGARA MEJÍA

Politólogo de la Universidad Javeriana sede Bogotá, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, consultor en temas de opinión pública y marketing político.

NELSON SANABRIA CASTILLO

Profesional en Ciencias Militares. Especialista en Estado Mayor y Seguridad y Defensa Nacionales. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

SARA PATRICIA QUINTERO CORDERO

Internacionalista, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, docente e investigadora de la facultad de relaciones internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

MANUEL ERNESTO FORERO GARZÓN

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Maestría en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Primer año de estudios en Doctorado en Seguridad Internacional de UNED-España. Actualmente se desempeña como investigador de la Universidad Minuto de Dios.

MARÍA JOHANNA ALARCÓN MORENO

Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Becaria del George C. Marshall Center / European Center for Security Studies. Becaria del William J. Perry / Center for Hemispheric Defense Studies. Actualmente es candidata al Curso Integral en Seguridad Nacional (CIDENAL)

JESÚS EMILIO MORA OTERO

Teniente Coronel, Ingeniero Militar. Profesional en Ciencias Profesional en Ciencias Militares. Especialista en administración de los recursos para la defensa nacional. Especialista en Seguridad y defensa Nacional. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Actualmente se desempeña como Comandante del Batallón de Instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento No 16 “Capitán. José Martín París Álvarez”.

