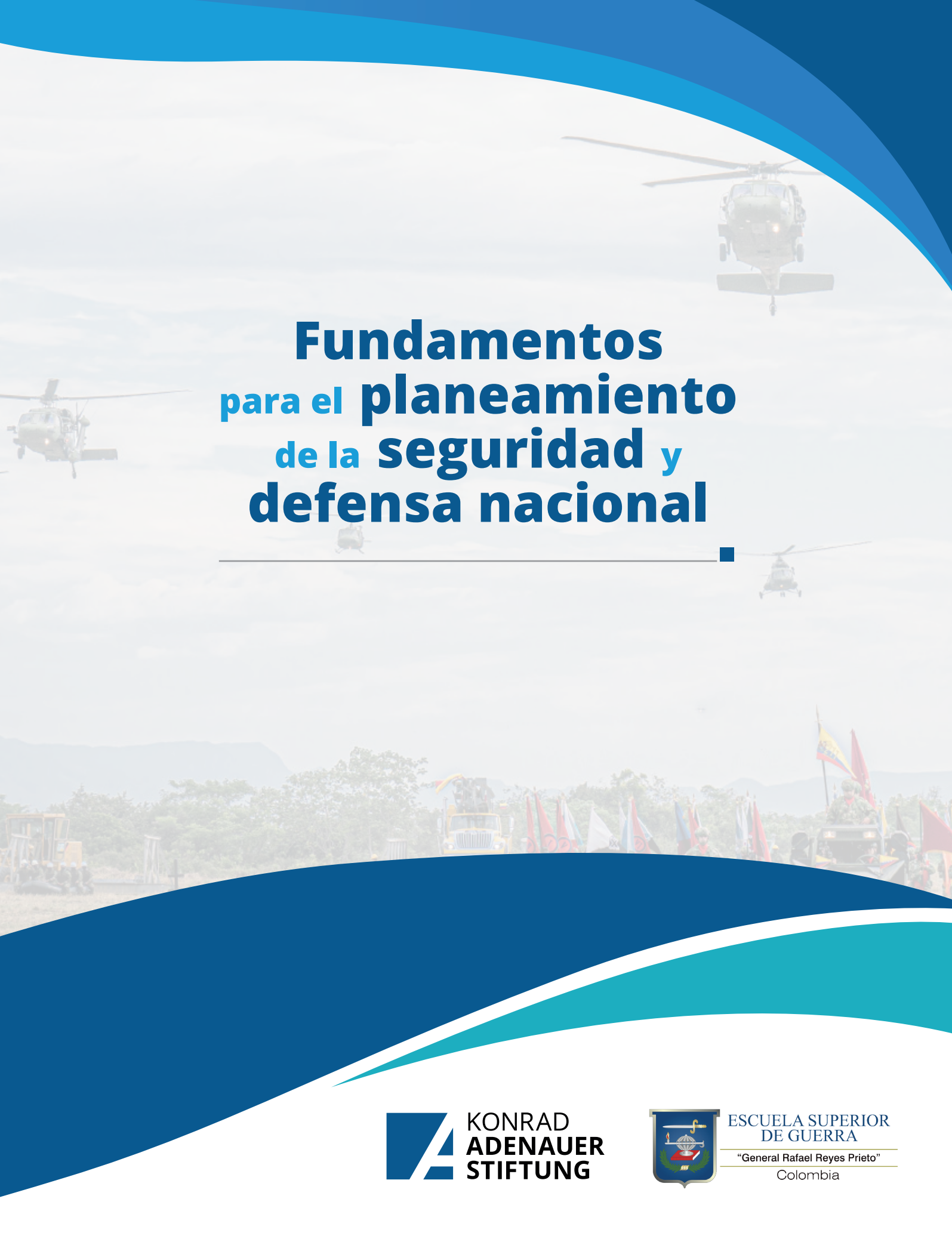




Fundamentos para el planeamiento de la seguridad y defensa nacional

Fundamentos para el **planeamiento** de la **seguridad y** **defensa nacional**

VI *Seminario
internacional*



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA

"General Rafael Reyes Prieto"

Colombia

Catalogación en la publicación – Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Fundamentos para el planeamiento de la seguridad y defensa nacional: VI Seminario Internacional / Luis Alexander Montero Moncada (autor), Carlos Enrique Álvarez Calderón (autor), Henry Cancelado (autor), Óscar Arriagada Araya (autor), Juan Pablo Remolina Pulido (autor), Desiderio López Niño (autor), Samuel Rivera-Páez (autor), Raúl Hernando Flórez Cuervo (autor), Juan Fernando Etcheverry (autor), Lenin Fabián Vallejo Ramírez (autor), Ronald Estuardo Muñoz Meoño (autor), Rafael Constantino Trejo (autor), Fabio Baquero Valdés (autor), Juvenal Díaz Mateus (autor) ; edición académica de Luis Jesús Suárez Castillo, Raúl Hernando Flórez Cuervo, Fernando Andrés Polo Puentes (editor), Desiderio López Niño ; coordinado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), Colombia. – Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” ; Fundación Konrad Adenauer, 2025.

160 páginas : ilustraciones, gráficas ; 24 cm
Incluye referencias bibliográficas al final de cada ponencia.
ISBN impreso: 978-628-7818-11-8
E- ISBN: 978-628-7818-10-1
(Colección Memorias ESDEG)

1. Seguridad nacional - América Latina. 2. Defensa nacional - Colombia. 3. Estrategia militar - Geopolítica. 4. Planeamiento estratégico. 5. Política de defensa - Estudios comparados. I. Montero Moncada, Luis Alexander, (autor). II. Álvarez Calderón, Carlos Enrique, (autor). III. Cancelado, Henry, (autor). IV. Arriagada Araya, Óscar, (autor). V. Remolina Pulido, Juan Pablo, (autor). VI. López Niño, Desiderio, (autor). VII. Rivera-Páez, Samuel, (autor). VIII. Flórez Cuervo, Raúl Hernando, (autor). IX. Etcheverry, Juan Fernando, (autor). X. Vallejo Ramírez, Lenin Fabián, (autor). XI. Muñoz Meoño, Ronald Estuardo, (autor). XII. Trejo, Rafael Constantino, (autor). XIII. Baquero Valdés, Fabio, (autor). XIV. Díaz Mateus, Juvenal, (autor). XV. Suárez Castillo, Luis Jesús (editor). XVI. Flórez Cuervo, Raúl Hernando (editor). XVII. Polo Puentes, Fernando Andrés (editor). XVIII. López Niño, Desiderio (editor). XIX. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. XX. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

SCLC U162 .F86 2025
SCDD 355.0336 F981 2025

Registro Catalográfico SIBFuP 991372724607231

Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esdeg991372724607231>



Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7
(+57) 60 1 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia
www.kas.de/web/kolumbien

Representante para Colombia Hartmut Rank

Coordinación del Proyecto Andrea Valdelamar

ISBN impreso: 978-628-7818-11-8
ISBN digital: 978-628-7818-12-5
DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287818125>
Agosto de 2025
Impreso en Colombia

Autores:

Luis Alexander Montero Moncada
Carlos Enrique Álvarez Calderón
Henry Cancelado
Óscar Arriagada Araya
Juan Pablo Remolina Pulido
Desiderio López Niño
Samuel Rivera-Páez
Juan Fernando Etcheverry
Raúl Hernando Flórez Cuervo
Lenin Fabián Vallejo Ramírez
Ronald Estuardo Muñoz Meoño
Rafael Constantino Trejo
Fabio Baquero Valdés
Juvenal Díaz Mateus

Con el apoyo de:

Ministerio de Defensa Nacional de la
República de Colombia
Comando General de las Fuerzas Militares

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Carrera 11 No. 102-50 Of. 209
(+57) 620 40 66 Extensiones 21067 y 206187
Bogotá, D.C., Colombia
www.esdegue.edu.co

Directivos

Vicealmirante León Ernesto Espinosa Torres

Director

Brigadier General Néstor Favian Nieto Rivera

Subdirector

Coronel Aldemar Serrano Cuervo

Vicedirector de Investigación

Coronel Oscar Torres Conde

Jefe Cursos CAEM - CIDENAL

Edición académica:

Luis Jesús Suárez Castillo
Raúl Hernando Flórez Cuervo
Fernando Andrés Polo Puentes
Desiderio López Niño

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.
www.opcionesgraficas.com
Bogotá, D.C., Colombia
instagram: @opcioneseditores
Celular: 300 608 7236

*“Saber para vencer: la estrategia comienza en el
pensamiento”*

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 necesariamente la posición oficial ni institucional de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, ni de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Prohibido usar o reproducir todo o parte del contenido para propósitos de entrenamiento de tecnologías y sistemas de inteligencia artificial o de minería de datos.



Este libro es de acceso abierto publicado bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

Distribución Gratuita

Tabla de contenido

Presentaciones

Director Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”	13
KAS.....	15
Prólogo.....	17

Ponencia 1 - Interés Nacional

Por Luis Alexander Montero Moncada.....	19
Introducción.....	19
Dificultades Conceptuales del Interés Nacional.....	20
Hacia una taxonomía conceptual del Interés Nacional.....	20
Clasificación del Interés Nacional.....	21
Clasificación por intensidad.....	21
Materializando el Interés Nacional.....	22
El Interés nacional en el contexto colombiano.....	22
Conclusión.....	23
Referencias.....	23

Ponencia 2 - Geografía y gran estrategia: una relación duradera

Por Carlos Enrique Álvarez Calderón.....	25
Introducción.....	25
El Estado moderno y el imperativo territorial.....	25
Determinantes geográficos de la estrategia nacional.....	26
Imperativos geopolíticos y comportamiento estratégico.....	26
Estudio de caso: Desafíos geográficos e imperativos estratégicos de Colombia.....	27
La naturaleza cambiante de la geografía en la estrategia.....	28
Conclusión.....	28
Referencias.....	29



Ponencia 3 - La gran estrategia: fundamentos, formulación y desafíos

Por Henry Cancelado.....	31
Introducción.....	31
Hacia la gran estrategia.....	32
Fundamentos de la Gran Estrategia.....	33
Campos del Poder y Gran Estrategia.....	33
Formulación de la gran estrategia.....	34
Conclusión.....	35
Referencias.....	36

Ponencia 4 - La Maniobra de Crisis en la Crisis de los Misiles en Cuba 1962

Por Oscar Arriagada Araya.....	37
Introducción.....	37
La maniobra de crisis como instrumento político.....	38
Contexto histórico y factores precedentes.....	38
Niveles de gestación de la crisis.....	39
Desarrollo de la maniobra en la crisis de los misiles.....	39
Aplicación de la estrategia total.....	40
Conclusión.....	40
Referencias.....	40

Ponencia 5 - Tres proyectos estratégicos para el desarrollo de la Región Centro Oriente de Colombia

Por Juan Pablo Remolina Pulido	41
Introducción.....	41
1. Conexión con Venezuela.....	44
2. Navegabilidad del Río Magdalena.....	45
3. Realización de los Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII (Yacimientos No Convencionales).....	48
Conclusión.....	50
Referencias.....	50

Ponencia 6 - Geoeconomía, estrategia e integración

Por Desiderio López Niño.....	53
Introducción.....	53

1. Geoeconomía y sus fundamentos en el contexto de la seguridad.....	54
<i>Los recursos naturales como “centro de gravedad” de la geoeconomía.....</i>	<i>54</i>
2. Estrategias geoeconómicas en el marco de los intereses nacionales.....	55
Conclusión.....	57
Referencias.....	57

Ponencia 7 - Planeamiento para la Defensa

Por Samuel Rivera-Páez.....	59
Introducción.....	59
Sobre la anticipación estratégica.....	60
Planeamiento de defensa para la estructuración de la fuerza.....	61
Ejemplo de OTAN.....	62
Reflexión asociada al costo de oportunidad.....	62
Referencias.....	63

Ponencia 8 - Estados Unidos, la gran estrategia como generadora de influencia

Por Henry Cancelado.....	65
Introducción.....	65
La gran estrategia estadounidense.....	66
Estrategia de defensa y prevención de conflictos.....	67
La inteligencia como herramienta de poder.....	67
El mantenimiento de su hegemonía.....	68
Conclusión.....	68
Referencias.....	69

Ponencia 9 - Rusia: expansión a partir de la defensa disuasiva

Por Luis Alexander Montero Moncada.....	71
Introducción.....	71
Conciencia estratégica rusa.....	72
Vocación geopolítica rusa.....	72
Estrategia nacional de seguridad de la Federación rusa 2021.....	73
Ambiente estratégico.....	73
Amenazas actuales.....	74
Intereses nacionales rusos y prioridades estratégicas nacionales.....	74
Objetivos estratégicos.....	75



Objetivos y estrategia: defensa del país.....	75
Conclusión.....	76
Referencias.....	77

Ponencia 10 - La gran estrategia de China: expansión, seguridad e influencia global

Por Carlos Enrique Álvarez Calderón.....	79
Introducción.....	79
Características geopolíticas e imperativos estratégicos de China.....	80
Garantizar la integridad y soberanía territoriales.....	81
Expansión económica liderazgo y tecnológico.....	81
Modernización militar y proyección de poder.....	81
Influencia regional y global.....	81
Seguridad energética y de recursos.....	82
El espacio estratégico y las ambiciones globales de China.....	82
Elementos claves del espacio estratégico de China.....	82
La evolución de la gran estrategia de China.....	82
Conclusión.....	83
Referencias.....	84

Ponencia 11 - Pensando la gran estrategia latinoamericana: Argentina

Por Juan Fernando Etcheverry.....	85
Introducción.....	85
Fundamentos jurídicos y políticos del sistema de seguridad y defensa.....	86
Marco normativo de la defensa nacional.....	86
Separación orgánica y funcional de la seguridad y la defensa.....	87
Planeamiento estratégico de la defensa nacional.....	87
De la gran estrategia a la acción militar.....	88
Conclusión.....	88
Referencias.....	89

Ponencia 12 - Pensando la gran estrategia latinoamericana: Chile

Por Oscar Arriagada Araya.....	91
Introducción.....	91
El carácter marítimo y tricontinental de Chile.....	92

Evolución de las políticas de defensa.....	92
Objetivos de defensa y áreas de misión.....	92
Cooperación internacional y apoyo a la política exterior.....	92
Seguridad interna y desarrollo.....	93
Políticas sectoriales y soberanía tecnológica.....	93
Presencia y soberanía en la Antártida.....	93
Hacia una gran estrategia chilena.....	93
Conclusión.....	94
Referencias.....	94

Ponencia 13 - Pensando en la gran estrategia latinoamericana: Colombia

por Raúl Hernando Flórez Cuervo.....	95
Introducción.....	95
El Estado colombiano.....	96
Objetivos nacionales.....	96
Fundamentos legales de la defensa y la seguridad nacional.....	97
Imperativos geopolíticos e intereses nacionales.....	97
Planeamiento estratégico nacional	98
Conclusión.....	99
Referencias.....	99

Ponencia 14 - Pensando la gran estrategia latinoamericana: Ecuador

Por Lenin Fabián Vallejo Ramírez.....	101
Introducción.....	101
Amenazas a la seguridad nacional del Ecuador.....	102
Planificación operacional para la defensa.....	102
Cooperación internacional y relaciones exteriores.....	103
El caso de la crisis penitenciaria en Ecuador.....	104
Conclusión.....	104
Referencias.....	105

Ponencia 15 - Pensando en la gran estrategia latinoamericana: Guatemala

Por Ronald Estuardo Muñoz Meoño.....	107
--------------------------------------	-----



Introducción.....	107
Contexto histórico y político.....	108
La gran estrategia de Guatemala.....	109
Principales ejes de la estrategia de defensa.....	109
Reconciliación y proceso de paz.....	110
Conclusión.....	111
Referencias.....	112

Ponencia 16 - Pensando en la gran estrategia latinoamericana: México

Por Rafael Constantino Trejo.....	113
Introducción.....	113
Seguridad nacional: concepto y estructura en la doctrina mexicana.....	114
De las aspiraciones a los objetivos nacionales.....	114
Agenda nacional de riesgos y antagonismos.....	114
Seguridad interior en el contexto contemporáneo.....	114
<i>Migración irregular</i>	115
<i>Tráfico de sustancias ilícitas, particularmente fentanilo</i>	115
<i>Seguridad fronteriza</i>	115
Guardia nacional y marco legal en seguridad pública.....	115
La estrategia de seguridad de la presidenta Sheinbaum.....	116
<i>Atención a las causas estructurales</i>	116
<i>Fortalecimiento de las capacidades de inteligencia e investigación</i>	116
<i>Coordinación con las entidades federativas</i>	116
<i>Consolidación de la Guardia Nacional</i>	117
Conclusión.....	117
Referencias.....	117

Ponencia 17 - La acción unificada como parte de la estrategia nacional

Por Fabio Baquero Valdés.....	119
Introducción.....	119
Antecedentes.....	120
La acción integral en comparación con la acción unificada.....	120
Marco conceptual de la acción unificada.....	120
Enfoques doctrinales de la acción unificada.....	121

Marco normativo y político de la acción unificada.....	121
Implementación de la acción unificada.....	121
Evolución del concepto de la acción unificada	122
Retos y desafíos.....	122
<i>Retos</i>	122
<i>Desafíos</i>	123
Conclusión.....	123
Referencias.....	123
 Ponencia 18 - Apreciación estratégica militar: complejidad estratégica desde la región	
Por Oswaldo Alexander Forero Moreno.....	125
Introducción.....	125
Complejidad del entorno operacional y factores de inestabilidad regional.....	126
Centros de gravedad: dinámica del conflicto y determinantes operacionales.....	127
Hacia una estrategia de acción unificada.....	128
Conclusión.....	129
Referencias.....	129
 Ponencia 19 - Región, seguridad y defensa	
Por Juvenal Díaz Mateus.....	131
Introducción.....	131
Estrategia de acción unificada.....	132
Nuestro compromiso.....	132
Nuestro Santander.....	133
Estrategia de acción unificada, el impulso transformador de Santander hacia el futuro.....	136
Retos y desafíos.....	138
Conclusiones.....	139
Referencias.....	139
Conclusiones finales.....	143
Anexo.....	145



Presentación del Director de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Me complace presentar a la comunidad académica, institucional y estratégica nacional e internacional las memorias del VI Seminario Internacional de Fundamentos para el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional, celebrado en la ciudad de Bucaramanga del 6 al 8 de febrero de 2025, bajo el liderazgo de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y en alianza con la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Este seminario forma parte del compromiso permanente de nuestra Escuela con la formación integral del alto liderazgo estratégico, el fortalecimiento del pensamiento conjunto e interinstitucional y la generación de conocimiento útil para la toma de decisiones en el más alto nivel de la conducción del Estado. En un contexto internacional marcado por la incertidumbre, la complejidad y la interdependencia, resulta imprescindible repensar los fundamentos doctrinarios y estructurales de la seguridad y la defensa con base en criterios de anticipación, integración, legalidad, legitimidad y sostenibilidad.

Durante tres días, expertos civiles y militares nacionales y extranjeros reflexionaron sobre temas fundamentales para la consolidación de una visión estratégica propia, coherente con el interés nacional, las capacidades reales del Estado y los desafíos que impone el entorno geopolítico. Las ponencias aquí reunidas abordan con

profundidad aspectos como el planeamiento estratégico, la formulación de políticas públicas de defensa, la articulación de los instrumentos del poder nacional, la gran estrategia como política de Estado, la acción unificada, la gobernanza en escenarios de crisis, las amenazas híbridas y los aprendizajes derivados de experiencias comparadas en América y otras regiones del mundo.

Estas memorias constituyen un insumo académico de alta calidad, pero también una herramienta de trabajo para quienes tienen la responsabilidad de pensar y conducir la seguridad y la defensa de la Nación. Su publicación ratifica el papel de la Escuela Superior de Guerra como centro de pensamiento, nodo de formación estratégica y espacio de articulación entre el sector defensa y el resto de los instrumentos del poder nacional.

Invito a todos los lectores a abordar estas páginas con una mirada crítica, reflexiva y propositiva. La construcción de una política de seguridad y defensa como política de Estado no es una tarea exclusiva del sector defensa; es, ante todo, un imperativo nacional que convoca a todos los sectores responsables de garantizar la soberanía, la institucionalidad y la estabilidad del país.

Vicealmirante León Ernesto Espinosa Torres
**Director Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto”**



Presentación de la KAS

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) se complace en presentar las memorias del VI Seminario Internacional de Fundamentos para el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional, realizado en alianza estratégica con la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” en la ciudad de Bucaramanga, del 6 al 8 de febrero de 2025.

Este encuentro tuvo como propósito fortalecer el conocimiento de los intereses nacionales en función de la estrategia, la gran estrategia y el manejo de crisis, y brindar herramientas analíticas y prácticas a quienes tienen la responsabilidad de pensar y construir la seguridad y la defensa de Colombia en un mundo cada vez más desafiante.

El seminario reunió a expertos nacionales e internacionales, representantes de las Fuerzas Militares, académicos, tomadores de decisiones y miembros de la sociedad civil, en una agenda rigurosa que abordó temáticas como los imperativos geopolíticos, la formulación de la gran estrategia, la defensa disuasiva, la geoeconomía, la acción unificada y el análisis de casos críticos regionales. A través de conferencias, paneles y talleres, se generaron espacios de diálogo que enriquecieron la reflexión estratégica y permitieron contrastar modelos de seguridad y defensa en un entorno global cambiante.

En mis palabras de apertura, reafirmé el compromiso de la KAS con el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sostenible y la construcción de paz a partir de una visión integral

de la seguridad. Además, subrayé la importancia de promover una participación más activa e incluyente de las mujeres en los sectores de seguridad y defensa, destacando la creación de la Red ATHENA como una apuesta para integrar sus voces, experiencias y capacidades en los procesos de toma de decisión estratégica.

Estas memorias recogen no solo las ponencias y los aportes metodológicos desarrollados durante el seminario, sino también las investigaciones realizadas en el marco del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I”, así como las inquietudes, propuestas y desafíos identificados por los participantes. Esperamos que este documento contribuya a la construcción de una política de seguridad y defensa más sólida, estratégica e incluyente para Colombia.

Agradecemos profundamente a la Escuela Superior de Guerra, al equipo del CAEM/CIDENAL, a los conferencistas y asistentes por su compromiso con esta iniciativa. Para la Fundación Konrad Adenauer es un honor continuar promoviendo espacios de análisis y formación que aporten a un mejor futuro para nuestro país.

Hartmut Rank
Director
Fundación Konrad Adenauer (KAS)
en Colombia



Prólogo

La defensa y la seguridad nacional, expresiones esenciales de la soberanía y el interés superior del Estado, exigen hoy más que nunca un pensamiento estratégico sólido, interdisciplinario y adaptativo. En un escenario internacional marcado por transformaciones aceleradas, conflictos híbridos y amenazas emergentes, resulta imperativo fortalecer las capacidades nacionales de análisis, planeamiento y conducción estratégica, articulando coherentemente los instrumentos de poder.

En este contexto, el VI Seminario Internacional de Fundamentos para el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional, celebrado en Bucaramanga del 6 al 8 de febrero de 2025, constituye un hito dentro de los esfuerzos orientados a consolidar una política de Estado en seguridad y defensa. La participación de expertos civiles y militares de América y Europa permitió abordar los principios doctrinarios, las prioridades estratégicas y los dilemas éticos que atraviesan la formulación de políticas públicas sostenibles y legítimas.

La compilación de diecinueve ponencias aquí reunidas ofrece un valioso insumo para los órganos decisorios, centros de planeamiento, la comunidad académica y la Fuerza Pública. Se abordan de forma rigurosa temas como el interés nacional, la gran estrategia, las doctrinas comparadas, la acción unificada, la geoeconomía, la ciberdefensa, el liderazgo estratégico y la gobernanza multinivel, enriquecidos con estudios de caso de Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela.

Como eje central, el seminario subraya la necesidad de integrar de manera sinérgica los instrumentos diplomático, informativo, militar, económico y político, en función de los fines estratégicos permanentes del Estado. Esta arquitectura interdependiente debe garantizar la seguridad interna, la defensa soberana, la proyección internacional, la estabilidad democrática y el desarrollo sostenible, sustentada en continuidad institucional, coordinación interinstitucional y doctrina estratégica robusta.

Más allá de la transferencia de conocimiento técnico, este seminario reafirma el compromiso con la consolidación de una **cultura estratégica de Estado**, capaz de superar los enfoques fragmentarios y avanzar hacia políticas públicas coherentes, sostenibles y legítimas, en armonía con los principios democráticos y los derechos fundamentales.

Las memorias que hoy se entregan reflejan este esfuerzo colectivo. El documento anexo sintetiza las conclusiones de los talleres realizados, destacando las tensiones permanentes entre tradición e innovación, doctrinas clásicas y amenazas emergentes, intereses nacionales y compromisos globales. Esta dinámica, abordada con rigor analítico y visión prospectiva, constituye la esencia del arte del planeamiento estratégico contemporáneo.

Mayor General de I.M. (R)
Luis Jesús Suárez Castillo, PhD.



Ponencia 1

Interés nacional*

Luis Alexander Montero Moncada¹

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El *interés nacional* es un concepto determinante pero complejo en la formulación de la política exterior. Este artículo examina sus dificultades conceptuales —como la subjetividad y el dinamismo— y presenta diversas clasificaciones teóricas, desde Richelieu hasta Nuechterlein, que lo organizan por intensidad, permanencia y tipo. También describe el proceso para materializar el interés nacional mediante análisis, priorización y coordinación. En el caso colombiano, se destacan intereses vitales, como la defensa territorial y la soberanía, y estratégicos, como la vocación geopolítica. Se concluye que el interés nacional es dinámico y requiere una interpretación estratégica, coherente con los valores del Estado y su entorno internacional.

Palabras claves: interés nacional, política exterior, Colombia, soberanía, geopolítica.

■ Introducción

El interés nacional es un pilar fundamental en el análisis de las relaciones internacionales y la formulación de la política exterior de los Estados. No obstante, lejos de constituir un concepto monolítico y fácilmente definible, se revela como un constructo complejo, sujeto a interpretaciones variadas y desafíos inherentes que dificultan su aplicación práctica. El presente documento abordará las múltiples dimensiones del interés nacional, desde sus dificultades conceptuales hasta su clasificación y materialización en la acción estatal.

Históricamente, pensadores como Richelieu, Morgenthau y Aron han enriquecido la comprensión de este concepto, ofreciendo perspectivas que oscilan entre la "razón de Estado", la búsqueda del poder y la preservación del prestigio. Sin embargo, la subjetividad en la definición del interés nacional, el riesgo de su particularización a favor de ciertos grupos y su naturaleza dinámica en un contexto global en constante cambio, representan desafíos significativos.

Para enfrentar esta complejidad, se examinarán diversas taxonomías propuestas por teóricos como Morgenthau, Robinson y Nuechterlein, quienes clasifican los intereses nacionales

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹ Candidato a doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia, y en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Magíster (honoris causa) en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano", y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Instituto de Estudios Políticos de París Sciences-Po, Universidad Externado de Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Contacto: luis.montero@esdeg.edu.co

según criterios de primacía, permanencia, generalidad e intensidad, a compartir desde intereses de supervivencia hasta aquellos considerados periféricos. Asimismo, se analizará el proceso de materialización del interés nacional, que comprende etapas de análisis, priorización, coordinación, adaptación y comunicación, con el objetivo de transformar metas abstractas en políticas y acciones concretas.

Finalmente, se presentará el caso colombiano, explorando cómo se define el interés nacional en el marco de la Constitución Política y cómo se refleja en la defensa de la integridad territorial, la soberanía, las instituciones y en la promoción de la vocación geopolítica del país. En síntesis, estas memorias pretenden ofrecer una visión integral del interés nacional, resaltando su relevancia y complejidad tanto en el ámbito global como en el nacional.

■ Dificultades conceptuales del interés nacional

El concepto de interés nacional no es unívoco, ya que adolece de diversas interpretaciones y presenta desafíos que complican su aplicación práctica. Según Morgenthau (1948), entre las principales dificultades se destacan:

- **Subjetividad:** La determinación del interés nacional puede verse influenciada por los valores y prioridades de quienes toman las decisiones, introduciendo un componente subjetivo.
- **Particularismo:** Existe el riesgo de que se defina en función de los intereses de una élite o partido político, en detrimento del bienestar general de la nación.
- **Dinamismo:** El interés nacional no es estático, sino que evoluciona en respuesta a los cambios en el entorno internacional y la posición del Estado en el orden global.
- **Cohesión Nacional:** La falta de un fuerte sentido de identidad nacional dificulta la identificación y promoción de un interés nacional común.
- **Complejidad:** La formulación precisa del interés nacional es un reto, ya que se sustenta tanto en hechos objetivos como en valores subjetivos.

■ Hacia una taxonomía conceptual del interés nacional

A lo largo de la historia, diversos teóricos han intentado definir y clasificar el concepto de interés nacional. A continuación, se exponen algunas de las perspectivas más influyentes.

Richelieu: Concebía el interés nacional como la “razón de Estado”, otorgando prioridad a los intereses estatales por encima de consideraciones religiosas o morales.

Nuechterlein / Morgenthau: Sostienen que el interés nacional constituye la base para diseñar los objetivos de política exterior de un Estado moderno, inmerso en un entorno internacional competitivo.

Hans Morgenthau (1948): Afirma que el interés nacional se orienta a la búsqueda del poder y la supervivencia del Estado dentro de un sistema anárquico, definido en términos del poder nacional y ajustado a las circunstancias.

Raymond Aron (1972): Observa que los Estados de menor tamaño se enfocan en garantizar su subsistencia, mientras que los más poderosos buscan preservar su prestigio e influir en el comportamiento de otros actores internacionales.

Kenneth Waltz (1979): Destaca la preservación del Estado y la adaptación a la estructura del sistema internacional como elementos centrales del interés nacional.

James Rosenau (1967): Vincula el interés nacional con los valores y aspiraciones de la sociedad, reflejados en las acciones de los responsables políticos.

Reinhold Niebuhr (1955): Subraya la importancia de integrar tanto los valores morales como el poder en la formulación del interés nacional.

Robert Osgood (1953): Define el interés nacional como un estado de cosas valorado exclusivamente por su utilidad para la nación, impulsado por un “egoísmo nacional”.

Alfred Mahan (1890): Considera que el interés propio es la causa legítima y fundamental de la política nacional.

Julian Corbett (1911): Enmarca el interés nacional en términos de control marítimo y superioridad naval.

Samuel Huntington (1997): Sostiene que el interés nacional de Estados Unidos constituye un bien público que integra dimensiones materiales, de seguridad, así como principios morales y éticos.

■ Clasificación del interés nacional

Dada la complejidad del concepto, diversos autores han propuesto clasificaciones para comprender mejor las diferentes tipologías del interés nacional:

H. Morgenthau (1948): Propone agrupar los intereses de acuerdo con su grado de primacía, permanencia y generalidad.

Thomas Robinson (1969): Profundiza en la clasificación de Morgenthau y distingue:

- **Intereses primarios:** Protección de la identidad física, política y cultural de la nación, así como la supervivencia.

- **Intereses secundarios:** Apoyan y complementan a los primarios.
- **Intereses permanentes:** Se mantienen relativamente constantes a lo largo del tiempo.
- **Intereses variables:** Resultado de la suma de los intereses de diversos grupos de poder.
- **Intereses generales:** Con un alcance amplio para la nación o aplicable a un ámbito específico.
- **Intereses específicos:** Derivados de los intereses generales.

Richard Yarger (2012): Define el interés nacional como declaraciones, tanto generales como específicas, de los últimos que persigue la nación en su entorno estratégico.

Nuechterlein (1973): Clasifica los intereses en:

- **Intereses básicos (generales):** Comprenden la defensa del territorio, el bienestar económico, el mantenimiento de un orden mundial favorable y la promoción de valores.
- **Intereses reales (específicos):** Por ejemplo, asegurar el acceso al petróleo en Oriente Medio.

■ Clasificación por intensidad

- **Intereses de supervivencia:** Son esenciales para la existencia misma del Estado.
- **Intereses vitales:** Resultan cruciales, aunque no determinan la supervivencia.
- **Clave de intereses:** Son importantes, pero no imprescindibles.
- **Intereses periféricos:** Implican alguna preocupación, pero no revisten el carácter prioritario.

Tabla 1. Matriz del interés nacional

Interés nacional básico	Intensidad de interés			
	Sobrevivencia (crítico)	Vital (peligroso)	Clave (serio)	Periférico (preocupantes)
Defensa del territorio nacional Bienestar económico Orden mundial favorable Promoción de valores				

Fuente: Donal E. Neuchterlein. *America Recommitted; United States National Interest in a Restructured World*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky, 1991 p. 19.

■ Materialización del interés nacional

Materializar el interés nacional conlleva la puesta en marcha de políticas y acciones concretas para alcanzar los objetivos definidos. Este proceso comprende:

- **Análisis** : Evaluación exhaustiva del entorno interno y externo para identificar desafíos y oportunidades.
- **Priorización**: Establecimiento de una jerarquía de intereses, asignando recursos y esfuerzos a los asuntos más relevantes.
- **Coordinación**: Aseguramiento de la coherencia y la colaboración entre las distintas instancias gubernamentales y actores no gubernamentales.
- **Adaptación**: Ajuste de las estrategias y políticas en función de los cambios que se producen en el entorno.
- **Comunicación**: Divulgación y persuasión ante la opinión pública sobre la importancia del interés nacional y las políticas adoptadas para alcanzarlo.

■ El interés nacional en el contexto colombiano

En el caso de Colombia, el interés nacional se enmarca en la Constitución Política y se traduce en la búsqueda de prosperidad, convivencia pacífica y defensa de la soberanía. Según Montero, Cano y González (2022), algunos de los elementos claves del interés nacional colombiano son:

- **Intereses vitales**:
 1. Defensa de la integridad territorial.
 2. Protección de la soberanía y las instituciones.
 3. Salvaguardia de la nación.
- **Intereses estratégicos**:
 1. Preservación de la vocación geopolítica.
 2. Mantenimiento de una ventaja en los elementos de poder relativo (político, militar, económico, cultural, infraestructura crítica, información, diplomático).
 3. Defensa de las expectativas nacionales.

La vocación geopolítica de Colombia se basa en su condición bioceánica, andina, amazónica, de órbita geoestacionaria, de reserva de biodiversidad y en su presencia en la Antártida.

■ Conclusión

A lo largo de este análisis, se ha evidenciado que el interés nacional no es un concepto estático ni unívoco, sino una construcción dinámica y multifacética que exige un estudio constante y una adaptación estratégica. Su definición y puesta en práctica resultan esenciales para orientar la política exterior de un Estado, aunque están intrínsecamente vinculadas a la subjetividad de los tomadores de decisiones, los valores culturales y la posición del Estado dentro del sistema internacional. La búsqueda del interés nacional implica, por tanto, un delicado equilibrio entre la defensa de la soberanía, la promoción del bienestar interno y la participación activa en la comunidad internacional.

Las distintas clasificaciones propuestas, desde Morgenthau hasta Nuechterlein, ofrecen herramientas valiosas para comprender la variedad de intereses —desde aquellos indispensables para la supervivencia del Estado hasta los periféricos— y su posible impacto en la política exterior. No obstante, priorizar dichos intereses y convertirlos en concretos exige un análisis minucioso del entorno interno y acciones externas, así como una coordinación eficaz entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.

En el caso específico de Colombia, el interés nacional debería sustentarse en la vocación geopolítica del país, caracterizada por su condición bioceánica, andina, amazónica y su proyección hacia la Antártida, lo que orienta la definición de sus intereses estratégicos y su papel en la región. En última instancia, la comprensión y promoción del interés nacional requieren un compromiso permanente con el bienestar de la nación, la defensa de sus valores y la adaptación a un mundo en constante evolución. Alcanzar este equilibrio es esencial para garantizar un futuro próspero y seguro para Colombia en el escenario global.

■ Referencias

- Aron, R. (1972). *Estudios Políticos*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Corbett, J. (1911). *Some Principles of Maritime Strategy*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Huntington, S. (Septiembre-octubre de 1997). La erosión de los intereses nacionales estadounidenses. *Foreign Affairs*.
- Mahan, A. (1890). *El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo. Presente y futuro - Visión de Estados Unidos hacia el exterior*. Mifflin y Company.
- Montero, A., Cano, D. y González, M. (2022). El concepto de interés nacional en Colombia. En A. Montero, *Seguridad y Defensa I*. ESDEG.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and peace*. Cambridge University Press.
- Niebuhr, R. (1955). *El interés nacional y la responsabilidad internacional*. Stanford University.
- Nuechterlein, D. (1973). *United States National Interests in a Changing World*. University Press of Kentucky.
- Osgood, R. (1953). *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*. University of Chicago.
- Robinson, T. W. (1969). National Interest. En J. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Rosenau, J. (1967). *The premises and promises of Decision Making Analysis*. Free Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Yarger, R. (2012). La evaluación estratégica: la clave para una estrategia eficaz. En B. Bartholomees, *Guía de cuestiones de seguridad nacional de la Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos*. US Army War College.



Ponencia 2

Geografía y gran estrategia: una relación duradera*

Carlos Enrique Álvarez Calderón²

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La geografía sigue siendo un factor determinante en la formulación de la gran estrategia, pese a los avances tecnológicos y la globalización. El territorio condiciona la soberanía, la defensa, la economía y la proyección internacional de los Estados. Elementos como barreras naturales, profundidad estratégica, acceso marítimo y recursos, influyen en las decisiones estratégicas. En Colombia, la fragmentación interna, los desafíos de seguridad, la proyección marítima y la gestión de recursos exigen políticas integrales que fortalezcan la presencia estatal y la infraestructura. Además, nuevos dominios estratégicos como el ciberespacio, el espacio exterior y el cambio climático, amplían el rol de la geografía, sin restarle centralidad. Comprender estos imperativos es clave para garantizar seguridad y desarrollo sostenible en el siglo XXI.

Palabras claves: geografía, gran estrategia, territorio, Colombia, seguridad, ciberespacio.

■ Introducción

Durante siglos, la geografía ha sido un factor determinante en las decisiones estratégicas de Estados e imperios. La célebre máxima, atribuida a Napoleón Bonaparte —“la geografía es el destino”—, sintetiza la idea de que las características físicas de un país (su relieve, clima, ubicación y acceso a recursos) moldean sus estrategias políticas, económicas y militares. Este artículo examina el papel de la geografía en la gran estrategia, especialmente en la era moderna, donde los avances tecnológicos, la globalización y el ciberespacio han redefinido,

sin eliminar, las limitaciones y oportunidades impuestas por el entorno físico.

■ El Estado moderno y el imperativo territorial

El Estado moderno es intrínsecamente territorial, lo que implica que su soberanía, legitimidad y operatividad están estrechamente vinculadas a un espacio geográfico definido. La definición de Max Weber del Estado como la entidad que ostenta el monopolio del uso

* Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

² Candidato a doctor en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Magister en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Magister en Coaching Ontológico Empresarial, Universidad San Sebastián de Chile. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Docente investigador de la Escuela Superior de Guerra, Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, Universidad Javeriana y Colegio Mayor del Rosario, entre otras. Investigador asociado reconocido por Minciencias. Contacto: carlos.alvarez@esdeg.edu.co

legítimo de la fuerza dentro de un territorio concreto resalta el papel crítico de la geografía en su formación y gobernanza. La Convención de Montevideo de 1933 formalizó estos principios, estableciendo cuatro criterios esenciales para la condición de Estado: una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad de establecer relaciones internacionales. Sin una base territorial clara, ninguna entidad política puede funcionar como un Estado conforme al derecho internacional.

La relevancia estratégica del territorio se refleja en las políticas de seguridad nacional en todo el mundo. Las condiciones geográficas —ya sea que se trate de una isla, de un Estado sin salida al mar o de un país rodeado de montañas— determinan las vulnerabilidades y configuran la postura defensiva de cada nación. Barreras naturales como océanos y cadenas montañosas han brindado históricamente a los Estados cierto grado de seguridad, mientras que llanuras extensas y fronteras indefensas han incrementado la exposición a invasiones y conflictos (Álvarez, Ramírez y Castaño, 2018).

■ Determinantes geográficos de la estrategia nacional

La geografía incide en las opciones estratégicas de los Estados de diversas maneras:

1. **Barreras naturales y defensa:** Países como el Reino Unido, protegidos por el Canal de la Mancha, han dependido históricamente de la superioridad naval en lugar de mantener grandes ejércitos permanentes. En contraste, naciones sin salida al mar, como Suiza, han desarrollado sólidas estrategias defensivas terrestres, apoyadas en fortificaciones en áreas montañosas.
2. **Profundidad estratégica y vulnerabilidad:** Estados con vastos territorios, como Rusia, han aprovechado su profundidad estratégica para absorber invasiones iniciales y

contraatacar desde el interior. Por otro lado, países pequeños con profundidad estratégica limitada, como Israel, deben recurrir a estrategias preventivas y fuerzas altamente móviles para mitigar sus vulnerabilidades geográficas.

3. **Estrategia marítima y económica:** Las naciones costeras, dotadas de puertos naturales, como Estados Unidos y China, han desarrollado poderosas capacidades navales y han logrado dominar rutas comerciales globales. El control de puntos críticos o “cuellos de botella”, como el estrecho de Ormuz o el canal de Panamá, confiere una considerable influencia geopolítica.
4. **Distribución de recursos y desarrollo económico:** Los recursos naturales condicionan las políticas económicas y estratégicas. Por ejemplo, las abundantes reservas de petróleo de Oriente Medio lo han convertido en un foco central de la competencia estratégica global, mientras que los Estados con escasez de recursos han buscado alternativas, como el fortalecimiento del comercio y el establecimiento de alianzas, para garantizar su seguridad económica.

■ Imperativos geopolíticos y comportamiento estratégico

Según el modelo Stratfor de George Friedman, la gran estrategia de un Estado está profundamente influenciada por su geografía y su contexto histórico. Los imperativos geopolíticos —intereses nacionales innegociables derivados de las características del entorno— obligan a las naciones a adoptar ciertos comportamientos estratégicos, los cuales pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. **Asegurar el territorio central:** Cada Estado debe garantizar, ante todo, la seguridad y estabilidad de su núcleo. En el caso de Colombia, esto implica salvar el “Triángulo Dorado” (Bogotá, Medellín y Cali), que concentra

la mayor parte de su población y actividad económica.

2. **Controlar el interior:** La periferia inmediata posee un valor estratégico significativo. Para Colombia, esto significa asegurar las conexiones con el Caribe y el Pacífico, así como proteger las fronteras con Venezuela y Ecuador.
3. **Expandir la influencia en áreas estratégicas:** Los Estados deben buscar integrar o dominar zonas que representan riesgos económicos o de seguridad, tales como regiones sin un control gubernamental efectivo, áreas ricas en recursos o puntos conflictivos susceptibles de ser aprovechados por adversarios.
4. **Proyectar poder más allá de las fronteras:** Una vez consolidado el núcleo y el interior, un país puede extender su influencia estratégica en el exterior mediante el comercio, la formación de alianzas y la presencia militar. Un ejemplo es Estados Unidos, que ha utilizado su superioridad naval para mantener el dominio económico global.

■ Estudio de caso: desafíos geográficos e imperativos estratégicos de Colombia

La geografía de Colombia plantea tanto retos como oportunidades. Los tres ramales de la cordillera de los Andes dividen el territorio en regiones diferenciadas, lo que complica la conectividad interna, pero a la vez proporciona defensas naturales. Por otro lado, las áreas del Amazonas y el Orinoco se mantienen en gran parte despobladas, limitando el control estatal; sin embargo, estas regiones ofrecen un potencial considerable para una futura expansión económica (Álvarez, 2017).

1. Fragmentación interna y conectividad

La accidentada topografía de Colombia ha dificultado históricamente la integración nacional, y la cordillera de los Andes ha

contribuido a forjar identidades regionales diversas. Las dificultades para desarrollar infraestructura en medio de montañas y densas selvas han originado disparidades en el desarrollo económico y la gobernanza entre las tierras altas centrales y las regiones periféricas. Por ello, la expansión de carreteras, ferrocarriles y redes energéticas que integran estas áreas continúa siendo una prioridad estratégica.

2. Desafíos de seguridad e insurgencia

La complejidad geográfica ha influido de manera significativa en los prolongados conflictos internos. Las selvas densas y las zonas remotas han servido como refugio seguro para grupos insurgentes, como las Farc y el ELN, complicando los esfuerzos de contra-insurgencia. Reforzar la presencia estatal en estas áreas, mediante el establecimiento de bases militares, el desarrollo económico y la implementación de programas sociales, es fundamental para alcanzar una estabilidad duradera.

3. Acceso marítimo estratégico

Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos que cuenta con salida tanto al océano Pacífico como al Atlántico, lo cual le otorga ventajas estratégicas para el comercio y la proyección naval. No obstante, es imperativo garantizar la seguridad de rutas marítimas claves. Por ello, el fortalecimiento de las capacidades navales y la mejora de la infraestructura portuaria en ciudades como Cartagena y Buenaventura son esenciales para consolidar su posición económica y de seguridad.

4. Estabilidad fronteriza y relaciones regionales

Con fronteras extensas con Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú, Colombia enfrenta desafíos derivados de la inestabilidad en países vecinos, especialmente en Venezuela, lo que se traduce en problemas migratorios y de seguridad. Lograr un equilibrio entre la seguridad fronteriza y el mantenimiento

de relaciones diplomáticas y comerciales robustas es un desafío decisivo para las autoridades.

5. Gestión de recursos naturales y seguridad ambiental

El vasto acervo de recursos naturales del país —petróleo, carbón y biodiversidad— representa tanto un activo estratégico como una vulnerabilidad. La explotación ilegal de estos recursos por parte de organizaciones criminales genera riesgos ambientales y de seguridad. Por ello, es imprescindible implementar políticas sostenibles que aseguren una gestión responsable y la conservación del medio ambiente, garantizando así la estabilidad económica y ecológica a largo plazo (Álvarez, Moreno y Gómez, 2018).

Por lo tanto, las prioridades estratégicas de Colombia deben incluir:

- Mejorar la infraestructura para integrar sus diversas regiones.
- Fortalecer las fuerzas de seguridad para combatir a los grupos ilegales en áreas remotas.
- Desarrollar capacidades marítimas que aseguren las rutas comerciales y protejan los recursos marinos.
- Expandir su influencia económica mediante alianzas regionales.

■ La naturaleza cambiante de la geografía en la estrategia

Aunque la geografía sigue siendo un elemento esencial de la estrategia, los avances tecnológicos se han transformado de la manera en que los Estados interactúan con sus entornos. El auge de la guerra cibernética, la vigilancia satelital y los ataques de precisión a largo alcance han reducido en cierta medida las ventajas defensivas que ofrecen las barreras naturales. Sin embargo, estos desarrollos no minimizan la

importancia de la geografía, sino que introducen nuevas dimensiones en las consideraciones estratégicas.

Ejemplos ilustrativos incluyen:

1. **Cibergeografía:** El ámbito digital permite a los Estados proyectar su influencia más allá de las fronteras físicas, aunque simultáneamente genera nuevas vulnerabilidades en materia de ciberseguridad.
2. **Geografía espacial (Astrografía):** El control sobre los regímenes orbitales y las redes satelitales se traduce en ventajas estratégicas en la guerra moderna (Álvarez, Benavides y Ramírez, 2021).
3. **Cambio climático:** Las transformaciones en las condiciones geográficas, como el derretimiento de los hielos en los polos, están abriendo nuevas fronteras estratégicas para la competencia y la explotación de recursos (Álvarez y Namen, 2019).

■ Conclusión

A pesar de los avances tecnológicos y la globalización, la geografía continúa siendo un elemento esencial de la gran estrategia. Las realidades físicas —terreno, clima y distribución de recursos— siguen influyendo en las políticas nacionales y las posturas defensivas. Aunque dominios emergentes como el ciberespacio y el espacio exterior cobran cada vez mayor relevancia, no sustituyen la importancia de la geografía, sino que la complementan y transforman.

Para países como Colombia, comprender y aprovechar los imperativos geográficos resulta esencial para alcanzar la seguridad y la prosperidad económica a largo plazo. A medida que los Estados se adentran en el siglo XXI, su habilidad para conciliar las limitaciones geográficas tradicionales con las realidades tecnológicas emergentes será determinante para su éxito en el panorama estratégico global.

■ Referencias

- Álvarez Calderón, C.; Benavides González, E. y Ramírez Pedraza, Y. (2021). Geopolítica del espacio exterior: dominio estratégico del siglo XXI para la seguridad y defensa. En C. Álvarez y C. Corredor (Eds), *Mirando hacia las estrellas: una constante necesidad humana* [segunda edición] (pp. 99-221). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9789584288899.02>
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de espacios vacíos: una condición *sine qua non* de la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Sello Editorial ESDEG.
- Álvarez, C. y Namen, E. (2019). Geopolítica del Polo Sur: intereses y necesidades de Colombia en el Tratado de la Antártida. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 721-748.
<https://doi.org/10.21830/19006586.521>
- Álvarez, C.; Moreno, A. y Gómez, J. (2018). *Respice Aqua Vitae*: hacia una hidropolítica nacional. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 387-826). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9789585652835.06>
- Álvarez, C.; Ramírez, Y. y Castaño, G. (2018). Geografía, Estado y gran estrategia: una relación indisoluble. En C. Álvarez Calderón y A. Fernández Osorio (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa, volumen 1, La "gran estrategia": instrumento para una política integral en seguridad y defensa* (pp. 81-148). Sello Editorial ESMIC.
<https://doi.org/10.21830/9789585692862.02>



Ponencia 3

La gran estrategia: fundamentos, formulación y desafíos*

Henry Cancelado³

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia es el proceso mediante el cual un Estado articula y coordina todos sus recursos —militares, económicos, diplomáticos e informacionales— para alcanzar objetivos nacionales a largo plazo. A diferencia de la estrategia militar, su enfoque es integral y busca estabilidad y seguridad en un entorno internacional dinámico. Requiere visión de largo plazo, flexibilidad, evaluación constante y coordinación interinstitucional. Además, debe equilibrar aspiraciones con capacidades reales y adaptarse a nuevas amenazas y oportunidades. La sostenibilidad estratégica depende de la continuidad política y la correcta jerarquización de los intereses vitales. Su éxito radica en evitar la improvisación, fortalecer la influencia internacional y mantener la coherencia entre medios y fines.

Palabras claves: gran estrategia, poder nacional, sostenibilidad, intereses vitales, planificación estratégica, seguridad.

■ Introducción

La gran estrategia constituye el proceso mediante el cual un Estado integra y coordina la totalidad de sus recursos y capacidades con el propósito de alcanzar objetivos nacionales a largo plazo. A diferencia de la estrategia militar, enfocada principalmente en la conducción de operaciones bélicas puntuales, la

gran estrategia abarca un espectro más amplio de herramientas, incluyendo la diplomacia, la economía, la tecnología, la información y la proyección de poder. Su fin primordial es asegurar la estabilidad, el desarrollo y la seguridad del Estado dentro del sistema internacional, proporcionando una visión integral que oriente las acciones gubernamentales tanto en tiempos de paz como de conflicto (Kennedy, 1991; Brands, 2014).

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

³ Candidato a doctor en Ciencia Política, Universidad de Los Andes, Colombia. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos y de Relaciones Internacionales Contemporáneos, Universidad Externado de Colombia y del Instituto de Altos Estudios para América Latina de París. Magíster Honoris Causa en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, Ejército Nacional de Colombia. Curso Superior de Desarrollo Nacional. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia Buró de Guerra Política. Taiwán. (Distintivo Conmemorativo). Vicedecano de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesor de Planta de la misma Universidad. Asesor de la Jefatura de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana. Asesor para la Acción Integral del Comando General de las Fuerzas Militares. Director de la Carrera y la Maestría de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Director Escuela Nacional de Inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia. Profesor Escuela Superior de Guerra e Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional. Director Académico del Campus de la Universidad Militar Nueva Granada. Actualmente, Profesional de Defensa en la Armada Nacional. Contacto: henry.cancelado@armada.mil.co

■ Hacia la gran estrategia

A lo largo de la historia, distintos autores han abordado el concepto de gran estrategia desde perspectivas diversas en cuanto a su alcance y naturaleza. Basil Liddell Hart destaca la necesidad de coordinar todos los recursos nacionales para lograr objetivos políticos sin recurrir a guerras innecesarias. Su énfasis en la “aproximación indirecta” subraya la importancia de la maniobra y la flexibilidad por encima de los enfrentamientos frontales, con el fin de minimizar el costo en vidas humanas y recursos. Para Liddell Hart, el éxito estratégico se mide no solo en términos de victorias militares, sino también en la preservación de la estabilidad política y económica a largo plazo (Liddell Hart, 1954).

Paul Kennedy, por su parte, adopta una perspectiva estructuralista, argumentando que el poder nacional reside tanto en la fuerza militar como en la capacidad de gestionar eficientemente los recursos económicos, tecnológicos y diplomáticos. A través de su estudio sobre la evolución de las grandes potencias, Kennedy muestra cómo la sobreextensión estratégica puede precipitar el colapso de imperios que intentan ejercer un dominio global sin considerar las limitaciones de sus recursos. Desde esta óptica, la gran estrategia debe equilibrar ambiciones y capacidades, donde la prudencia y la planificación a largo plazo resultan determinantes para la sostenibilidad del poder estatal (Kennedy, 1991).

En línea con el realismo, Barry Posen plantea que la gran estrategia constituye la teoría de un Estado acerca de cómo garantizar su seguridad en un entorno internacional anárquico. Para Posen, esta anarquía impone restricciones que obligan a los Estados a diseñar estrategias coherentes para maximizar su seguridad sin comprometer excesivamente sus recursos. Así, la gran estrategia no solo gestiona amenazas externas, sino que también optimiza el equilibrio entre capacidades defensivas y compromisos internacionales. Posen advierte sobre los riesgos del expansionismo irresponsable, ya que una estrategia mal calibrada

puede debilitar la posición de un Estado a largo plazo (Posen, 2014).

Hal Brands complementa esta visión al concebir la gran estrategia como un marco conceptual que permite a las naciones determinar sus objetivos y los medios adecuados para alcanzarlos. Brands destaca que la gran estrategia no se limita a un conjunto de acciones aisladas, sino que constituye un proceso continuo de formulación y ajuste, fundamentado en la evolución de las condiciones internas y externas. En este sentido, subraya la importancia de la coherencia estratégica en la toma de decisiones políticas y militares, así como la necesidad de adaptabilidad para responder a los cambios del entorno global (Brands, 2014).

Por otro lado, Peter Layton hace hincapié en la relevancia de la gran estrategia no solo en tiempos de guerra, sino también en la paz, subrayando su función en la construcción de relaciones internacionales de largo alcance. Para Layton, la gran estrategia es una herramienta clave que permite evitar conflictos mediante el empleo inteligente de la diplomacia, la economía y la influencia cultural. Un Estado que cuente con una gran estrategia claramente definida puede moldear el entorno internacional a su favor sin recurrir a la fuerza, empleando el poder blando para consolidar alianzas y promover su visión del orden global (Layton, 2018).

Finalmente, André Beaufre propone entender la gran estrategia como una estrategia global que coordina distintos niveles de la guerra para alcanzar objetivos políticos sin necesidad de recurrir al conflicto directo. Beaufre introduce el concepto de “maniobra estratégica”, señalando que el éxito depende de la capacidad de un Estado para anticipar y desviar las acciones del adversario, evitando enfrentamientos militares directos. Desde esta perspectiva, la gran estrategia integra elementos militares, económicos y psicológicos para generar ventajas estratégicas y reducir la necesidad de emplear la fuerza. Para Beaufre, la flexibilidad y la capacidad de adaptación son pilares fundamentales en la formulación de una gran estrategia exitosa (Beaufre, 1965).

■ Fundamentos de la gran estrategia

La gran estrategia se fundamenta en cuatro principios claves:

1. **Enfoque de largo plazo:** Una gran estrategia eficaz se diseña con visión a futuro, evitando centrarse únicamente en crisis inmediatas o ciclos políticos de corta duración. Kennedy (1991) subraya que las grandes estrategias exitosas trascienden los cambios gubernamentales y se adaptan a transformaciones estructurales en el sistema internacional. De igual forma, Brands (2014) advierte que, si bien las estrategias de corto plazo pueden resultar funcionales en situaciones específicas, su desconexión de una perspectiva estratégica más amplia puede generar incoherencias que debiliten la posición del Estado a largo plazo. Por tanto, la planificación estratégica debe considerar no solo las amenazas presentes, sino también tendencias emergentes que podrían modificar el equilibrio de poder global.

Visión holística: La gran estrategia integra de manera coordinada los distintos instrumentos del poder nacional, desde la política y la economía hasta la diplomacia, la fuerza militar y la tecnología. Liddell Hart (1954) afirma que una estrategia sólida no puede basarse exclusivamente en la capacidad militar, sino que requiere un enfoque integral que combine la diplomacia y la economía como mecanismos de influencia. En sintonía con esta perspectiva, Layton (2018) recalca que la gran estrategia debe abarcar todos los niveles del poder estatal —desde la formulación de políticas hasta la ejecución operativa— a fin de garantizar que cada componente del poder nacional contribuya de forma coherente a los objetivos estratégicos.

3. **Priorización de los intereses nacionales:** La formulación de la gran estrategia parte de la identificación de objetivos esenciales que aseguran la supervivencia y el desarrollo del Estado. Posen (2014) hace hincapié en la distinción

entre intereses vitales, que exigen respuestas inmediatas y contundentes, e intereses secundarios, que permiten un margen de maniobra más amplio. Por su parte, Beaufre (1965) subraya que la jerarquización de estos intereses evita la dispersión de recursos en conflictos o iniciativas que no contribuyen directamente a la estabilidad y el crecimiento nacional. En consecuencia, resulta indispensable un análisis minucioso de los factores que determinan la seguridad y el bienestar de la nación, a fin de guiar la asignación de recursos de manera óptima.

4. **Flexibilidad:** Por último, la gran estrategia debe conservar la capacidad de ajustarse a la evolución del entorno internacional, así como a la aparición de nuevas amenazas y oportunidades. Gray (2010) advierte que la rigidez estratégica conlleva un riesgo elevado de fracaso, dado que los contextos internacionales se modifican de manera constante debido a avances tecnológicos, cambios políticos y la emergencia de nuevos actores globales. En la misma línea, Bruscano (2022) sostiene que la adaptabilidad es crucial para la perdurabilidad de cualquier gran estrategia, ya que permite a los Estados reorientar sus acciones sin perder coherencia estratégica. La flexibilidad no equivale a la improvisación, sino a la habilidad de anticipar tendencias y responder con eficacia a circunstancias cambiantes.

■ Campos del poder y gran estrategia

1. **Político:** Comprende la diplomacia y la capacidad de un Estado para influir en otros actores por medio de alianzas y negociaciones. Kennedy (1991) subraya que el poder político resulta determinante para forjar coaliciones internacionales y resolver disputas sin recurrir a la guerra. A través de la diplomacia, un Estado proyecta su visión del orden global y consolida el respaldo de otras naciones en foros multilaterales. Asimismo, la política exterior debe vincularse de forma

coherente con la estrategia interna, garantizando que las decisiones gubernamentales mantengan un sentido estratégico unificado.

2. **Informacional:** Hace referencia al uso de la información para moldear percepciones, influir en la opinión pública y difundir narrativas favorables. Layton (2018) destaca que la gestión de la información y la comunicación estratégica han cobrado relevancia fundamental en la era digital. Los Estados emplean operaciones de desinformación, diplomacia pública y ciberseguridad como mecanismos para obtener ventajas en la competencia global. El control eficaz del poder informacional posibilita influir en la conducta de aliados y adversarios sin recurrir a la fuerza militar, maximizando el impacto estratégico de los mensajes emitidos.
3. **Militar:** Abarca la disuasión, la protección de los intereses nacionales y, en última instancia, el empleo de la fuerza. Posen (2014) sostiene que la disuasión efectiva se cimienta en la capacidad de proyectar poder y en la credibilidad de una respuesta militar ante posibles amenazas. El poder militar, además de ser un recurso para afrontar conflictos, puede utilizarse como factor de persuasión en negociaciones diplomáticas. En la actualidad, las estrategias militares han evolucionado hacia enfoques híbridos que integran fuerzas convencionales con capacidades cibernéticas y espaciales, ampliando el alcance y la complejidad de las operaciones.
4. **Económico:** Se refiere al comercio, las inversiones y la imposición de sanciones como instrumentos de influencia internacional. Brands (2014) señala que el poder económico es fundamental para condicionar la conducta de otros Estados y sostener el liderazgo global. Las sanciones económicas, los acuerdos comerciales y el control de sectores estratégicos permiten ejercer presión sobre adversarios sin recurrir al uso de la fuerza. Al mismo tiempo, el crecimiento económico sostenido fortalece la legitimidad interna y expande la capacidad de acción del Estado en la esfera internacional.

■ Formulación de la gran estrategia

1. **Identificación de intereses nacionales:** El proceso de formulación estratégica se inicia con la determinación de los intereses nacionales, los cuales constituyen el nacimiento de toda planificación ulterior. Posen (2014) subraya la relevancia de distinguir entre intereses vitales, que afecta de forma directa la seguridad y supervivencia del Estado, e intereses secundarios, que pueden ser negociados o delegados. Beaufre (1965) complementa esta visión al señalar que dichos intereses no permanecen estáticos, sino que evolucionan a medida que cambian las condiciones del entorno internacional y la estructura interna del Estado.
2. **Evaluación de capacidades y recursos:** Una vez establecidos los intereses nacionales, resulta esencial analizar los recursos disponibles para concretarlos. Kennedy (1991) sostiene que los Estados deben alinear sus aspiraciones estratégicas con sus capacidades reales, evitando así caer en la sobreextensión. Esta evaluación abarca no solo la fortaleza militar, sino también la capacidad económica, la disponibilidad de recursos naturales, el capital humano y la infraestructura tecnológica. Brands (2014) refuerza esta premisa al indicar que la gran estrategia debe diseñarse con un enfoque realista, asegurando la sostenibilidad y proporcionalidad de los medios en función de los objetivos planteados.
3. **Análisis del contexto internacional:** El éxito de una gran estrategia depende en gran medida de la precisión con que se evalúa el entorno internacional. Gray (2010) subraya la importancia de comprender la dinámica del sistema global, identificando amenazas y oportunidades a partir de factores como la presencia de actores claves, la formación de alianzas, las tendencias económicas y tecnológicas, así como el equilibrio de poder en regiones estratégicas. Por su parte, Layton (2018) hace énfasis en la relevancia de la

inteligencia estratégica y del seguimiento continuo de los cambios geopolíticos, a fin de adaptar la estrategia oportunamente y evitar escenarios desfavorables.

4. **Definición de objetivos estratégicos:** Con base en los intereses nacionales, los recursos disponibles y el entorno internacional, es necesario delinear objetivos estratégicos específicos y alcanzables. Liddell Hart (1954) señala que estos objetivos deben ser realistas y priorizados, con el fin de evitar confrontaciones innecesarias. Beaufre (1965) añade que la formulación de objetivos estratégicos debe abarcar distintos niveles de planificación — político, militar, económico y psicológico — para orientar la acción del Estado a largo plazo. Unos objetivos claramente definidos facilitan la toma de decisiones en situaciones de crisis y contribuyen a la coherencia de la política exterior.
5. **Coordinación interinstitucional:** Una gran estrategia efectiva requiere de la colaboración y sincronización de diversos organismos e instituciones, en lugar de depender de una sola entidad estatal. Bruscano (2022) destaca la necesidad de involucrar a los sectores militar, diplomático, económico y la sociedad civil, promoviendo una acción unificada. Kennedy (1991) advierte que la ausencia de coordinación interinstitucional puede generar incoherencias y trabas en la ejecución de la estrategia, mermando la capacidad del Estado para enfrentar retos tanto internos como externos.
6. **Sostenibilidad a largo plazo:** Para que una gran estrategia resulte eficaz, debe ser sostenible a lo largo del tiempo. Brands (2014) sostiene que los Estados deben concebir estrategias que trasciendan los cambios de gobierno y las fluctuaciones políticas, a fin de mantener la credibilidad internacional. Posen complementa esta idea al señalar que la sostenibilidad estratégica no solo depende de la estabilidad política interna, sino también de la capacidad del Estado para adaptarse a tendencias globales y desarrollar resiliencia ante crisis imprevistas.

7. **Evaluación y adaptación:** La gran estrategia no constituye un plan inamovible, sino un proceso dinámico que requiere evaluaciones periódicas y ajustes continuos. Gray (2010) enfatiza la importancia de someter la estrategia a revisión regularmente, con el fin de verificar su eficacia y rectificar eventuales desviaciones en su aplicación. Bruscano (2022) coincide en la necesidad de establecer mecanismos de retroalimentación que permitan detectar cambios en el entorno internacional y reaccionar con la celeridad requerida, garantizando así la vigencia y solidez de la estrategia a lo largo del tiempo.

■ Conclusión

La gran estrategia constituye un pilar esencial para salvar la seguridad y la estabilidad de un Estado, ya que posibilita la integración de todos los recursos disponibles para cumplir objetivos nacionales en un entorno internacional cada vez más dinámico y competitivo. Su eficacia radica en la habilidad del Estado para formular, coordinar y ejecutar un plan estratégico coherente, evitando la improvisación y asegurando una adecuada planificación. Kennedy (1991) sostiene que una gran estrategia cuidadosamente elaborada permite equilibrar las ambiciones de un Estado con sus capacidades, previniendo la sobreextensión y optimizando su poder relativo en el sistema internacional.

A lo largo de la historia, diversos autores han resaltado la importancia de contar con una visión estratégica integral y de largo alcance. Brands (2014) subraya que aquellos Estados que logran mantener una gran estrategia estable y flexible a lo largo del tiempo tienen mayores probabilidades de consolidar su influencia y adaptarse a cambios estructurales en el sistema global. En la misma línea, Layton (2018) indica que la gran estrategia no se limita a la prevención y gestión de conflictos, sino que también resulta clave para la construcción de relaciones internacionales sólidas y el fortalecimiento del prestigio nacional.

Beaufre (1965) destaca que la gran estrategia no debe concebirse como un conjunto de decisiones estáticas, sino como un proceso continuo de adaptación en el que los Estados evalúan de forma constante su entorno para ajustar sus políticas y herramientas de poder. En este sentido, Gray (2010) señala que la flexibilidad estratégica resulta tan relevante como la planificación a largo plazo, pues una postura excesivamente rígida puede conducir al fracaso cuando las condiciones internacionales se modifican de manera abrupta.

En definitiva, la gran estrategia proporciona el andamiaje fundamental sobre el cual se asienta la seguridad y la proyección internacional de un Estado. Su correcta aplicación depende de la capacidad de los líderes para integrar de forma coherente todas las dimensiones del poder nacional —desde la diplomacia y la economía hasta la fuerza militar y el control de la información— y sostenerla a lo largo del tiempo. Únicamente aquellos Estados que logren articular una estrategia congruente y sostenible podrán preservar su estabilidad y salvar su posición en el escenario global.

■ Referencias

- Beaufre, A. (1965). *An Introduction to Strategy*. Faber y Faber.
- Brands, H. (2014). *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Cornell University Press.
- Bruscino, T. (2022). *Grand Strategy: A Short Guide for Military Strategists*. War Room Publications.
- Gray, C. S. (2010). *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford University Press.
- Kennedy, P. (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale University Press.
- Layton, P. (2018). *Grand Strategy and National Security: Lessons from History and Global Trends*. Routledge.
- Liddell Hart, B. H. (1954). *Strategy*. Praeger.
- Posen, B. (2014). *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Cornell University Press.



Ponencia 4

La maniobra de crisis en la crisis de los misiles en Cuba, 1962*

Oscar Arriagada Araya⁴

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La crisis de los misiles en Cuba (1962) fue un ejemplo paradigmático de maniobra de crisis, donde la URSS buscó alterar el equilibrio estratégico instalando misiles en la isla, y EE. UU. respondió con una cuarentena naval. Esta confrontación demostró cómo la articulación entre diplomacia, disuasión militar y control político puede evitar una guerra. A través de fases como el reto, la respuesta, la reacción y el acuerdo, ambas potencias evitaron una escalada irreversible. La estrategia total, con flexibilidad y coordinación entre los instrumentos del poder nacional, fue clave para mantener la reversibilidad del conflicto. Este caso sigue siendo fundamental para comprender la gestión estratégica de crisis contemporáneas y el valor de mantener canales diplomáticos abiertos.

Palabras claves: crisis de los misiles; maniobra de crisis; disuasión; diplomacia; estrategia total; reversibilidad.

■ Introducción

La crisis de los misiles en Cuba de 1962 se erigió como el momento de mayor tensión en la Guerra Fría, situando a Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Soviética (URSS) al borde de un enfrentamiento nuclear. Este episodio, que concentra múltiples lecciones sobre negociación, diplomacia y manejo estratégico de crisis, continúa siendo objeto de escrutinio académico en la actualidad.

En particular, se evidenció cómo la URSS impulsó deliberadamente una crisis con el propósito de obtener ventajas políticas en el contexto bipolar, al tiempo que puso de manifiesto la habilidad del presidente John F. Kennedy y su equipo para combinar la diplomacia y el control de la violencia. Los aciertos y errores cometidos durante los 13 días críticos siguen siendo analizados más de medio siglo después, brindando claves inestimables para comprender la dinámica de la disuasión y la escalada controlada.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

⁴ Capitán de Fragata de la Armada de Chile. Magister en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval, Chile. Ingeniero Naval Electrónico y especialista en Estado Mayor. Curso "Fleet Navigating Officer" y "Amphibious Warfare Course", HMS Collingwood, Reino Unido. Diplomado en Gestión Institucional, Universidad Andrés Bello, Chile. Diplomado en Ética y Antropología, Universidad de los Andes, Chile. Diplomado en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Ha estado embarcado en varias unidades de combate, destacando su trabajo como Principal Warfare Officer en la Lancha Misilera CASMA, en las fragatas tipo 22 Almirante Williams y tipo 23 Almirante Cochrane. Instructor de navegación y guerra en el mar, en el Fleet Operational Sea Training (Fost), Centro de entrenamiento del Reino Unido. Ejerció funciones como jefe del Departamento de Cubierta del Centro de Entrenamiento de la Armada de Chile. Se ha desempeñado como comandante de la Lancha Patrullera Costera Santiago Salinas y de la Lancha misilera CASMA. Actualmente, se desempeña como Profesor Invitado en la Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla" de la Armada de Colombia. Contacto: oscar.arriagada@enap.edu.co

Por ello, el estudio de la crisis de los misiles resulta esencial para comprender las maniobras de crisis como una estrategia política diseñada para alcanzar objetivos nacionales. Su eficacia depende de la cuidadosa articulación de todos los instrumentos del poder nacional, donde la coordinación, tanto en el tiempo como en el espacio, se perfila como un factor decisivo para el éxito de la maniobra.

■ La maniobra de crisis como instrumento político

Una maniobra de crisis se diferencia de la guerra por su naturaleza reversible; busca modificar la voluntad del adversario en lugar de destruir sus capacidades. En este contexto, el poder naval desempeña un papel estratégico crucial, ya que permite el uso limitado y controlado de la fuerza, evitando una escalada generalizada hacia un conflicto militar mayor (ACANAV, 2004).

Según Ortega (2012), la crisis internacional puede definirse como la acción deliberada de un Estado para alcanzar objetivos específicos de política exterior, previendo que no derive en una guerra abierta. Contrariamente, también puede ser la reacción defensiva de un Estado frente a intentos del adversario de obtener ventaja política o estratégica. Esta dualidad implica necesariamente procesos negociadores apoyados en instrumentos de poder nacional, manteniendo siempre abierta la posibilidad de reversibilidad.

Es relevante contrastar las definiciones del ámbito académico hispanohablante con las de la OTAN. Esta organización no conceptualiza la crisis como una maniobra política, sino en el contexto del *Crisis Management*, abarcando la gestión de inestabilidad política, desastres naturales o fases previas a un conflicto armado.

Un aspecto crucial es la valoración que el conductor político le otorga al objetivo político

planteado, como mencionaba Clausewitz, “el valor del objeto determina la magnitud del esfuerzo”. Esta valoración, al ser subjetiva, influye en la determinación del líder para emplear distintos instrumentos del poder nacional con mayor o menor intensidad.

■ Contexto histórico y factores precedentes

Para una mejor comprensión de la crisis de los misiles en Cuba, es necesario considerar tendencias históricas y factores previos significativos, identificados por Roberts (2012):

1. La doctrina Monroe, estableciendo hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental.
2. Política estadounidense de contención del comunismo (Doctrina Truman, 1947).
3. Competencia global entre EE. UU. y la URSS por la influencia en países en desarrollo.
4. Rivalidad nuclear y percepción estratégica de poder desequilibrado (8:1, aunque percibida como 3:1).

Además, hechos específicos precedieron directamente la crisis:

1. Revolución cubana (1958).
2. Creciente influencia soviética en Cuba.
3. Fracaso de la invasión estadounidense en bahía de Cochinos (1961).
4. Instalación estadounidense de misiles júpiter en Turquía e Italia.
5. Crisis de Berlín (1961).
6. Dinámica de liderazgo entre Kennedy y Jrushchov tras la cumbre de Viena (1961).

■ Niveles de gestación de la crisis

De acuerdo con la Academia Naval de Chile (ACANAV, 2004), la gestación de una crisis internacional se puede analizar en tres niveles:

- **Nivel estructural o profundo:** Factores de tensión subyacentes, que corresponden a los antagonismos que generan las crisis.
- **Nivel coyuntural o medio:** Condiciones que activan la crisis
- **Nivel superficial o querella:** Evento inmediato que desencadena la crisis. Basado en la coyuntura se produce la querella inmediata conocida como suceso crítico y constituye el motivo justo o pretexto con que se provoca el conflicto.

■ Desarrollo de la maniobra en la crisis de los misiles

La maniobra de crisis incluye cuatro fases claramente definidas, según la ACANAV (2004): reto, respuesta, reacción y acuerdo. Tras cada definición, en la crisis de los misiles, estas fases se manifestaron de la siguiente manera:

1. **Reto:** El conductor político asume la iniciativa, buscando explotar una vulnerabilidad del adversario con el propósito de lograr libertad de acción y continuar el proceso. La URSS, liderada por Nikita Jrushchov, instaló misiles nucleares en Cuba para explotar una vulnerabilidad estadounidense y mejorar su posición estratégica global. Los objetivos políticos soviéticos incluían aumentar su influencia en Latinoamérica y debilitar la hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental.
2. **Respuesta:** Réplica efectuada por el Estado desafiado con el propósito de recuperar la iniciativa y ganar libertad de acción. En su

discurso, Kennedy demandó el inmediato retiro de los misiles de Cuba por parte de la URSS, optando por establecer un bloqueo selectivo, denominado “Cuarentena”, para los buques que pretendieran arribar con armamento a la isla. De este modo, la administración estadounidense evitó calificarla oficialmente como bloqueo, atenuando posibles interpretaciones bélicas. El presidente comprendió que la crisis era esencialmente política y que su liderazgo estaba siendo directamente desafiado. Es preciso considerar que la URSS no tenía un poder naval capaz de interponerse a la cuarentena.

3. **Reacción:** Continuación de la maniobra de crisis por parte del retador luego de recibir la respuesta del desafiado. Esta es la fase más importante de la crisis, donde se debe ofrecer una salida honrosa y aceptable al adversario, evitando humillarlo. La reacción soviética a la cuarentena estadounidense fue prudente, evitando escalar el conflicto a pesar del incidente del derribo de un avión U-2 estadounidense sobre Cuba, aparentemente sin el conocimiento del Kremlin, ambas partes decidieron no escalar la crisis. Jrushchov, reconociendo limitaciones estratégicas, mantuvo abierta la vía diplomática.
4. **Acuerdo:** Epílogo adecuado de una maniobra de crisis conducida de manera acertada. Se crea una solución de compromiso que intenta compensar a ambas partes. La resolución de la crisis llegó mediante un acuerdo diplomático equilibrado que evitó humillaciones mutuas:
 - Retiro soviético de misiles bajo supervisión de la ONU.
 - Compromiso estadounidense de no invadir Cuba.
 - Retiro secreto estadounidense de misiles júpiter de Turquía e Italia.
 - Inicio de negociaciones sobre control de ensayos nucleares.

■ Aplicación de la estrategia total

Otro concepto analizado fue el umbral de agresividad crítica, que marca el último tramo de violencia permisible antes de que se desencadene una guerra y define el nivel de peligro asignado a determinados sucesos críticos. Asimismo, las reglas de enfrentamiento son una herramienta útil para el conductor político a la hora de controlar el empleo del instrumento militar, procurando evitar que la situación se torne irreversible debido a una escalada indeseable. Dichas reglas deben ser flexibles y adaptarse a la dinámica coyuntural, permitiendo al poder político imprimir mayor o menor énfasis en el uso de la fuerza según evolucione el escenario.

Para el correcto desarrollo de una maniobra de crisis, se debe aplicar la estrategia total, basada en la coordinación en tiempo y espacio de los distintos campos de acción. De acuerdo con la evolución de la situación, se transfiere el centro de gravedad de un instrumento del poder nacional a otro, evitando la aplicación obstinada de un único instrumento. La fuerza militar debe ser el último recurso, empleándose solo cuando los demás instrumentos demuestren su insuficiencia o incapacidad para frenar las iniciativas del adversario.

En este sentido, la ejecución efectiva de una maniobra de crisis exige la coordinación de todos los instrumentos de poder nacional, manteniendo la coherencia entre diplomacia y coerción, y ajustando permanentemente la intensidad de cada recurso en función de la evolución de la situación. De esta manera, se mantiene la posibilidad de reversibilidad y se demuestra la determinación de recurrir a la fuerza únicamente cuando las demás opciones se han agotado.

■ Conclusión

La crisis de los misiles en Cuba subrayó la importancia del equilibrio estratégico entre la

diplomacia y la coerción en situaciones internacionales críticas. La coordinación eficaz entre los diversos instrumentos del poder nacional, respaldada por una disuasión militar creíble, permitió una resolución pacífica que evitó el escalamiento hacia un conflicto armado. Este caso continúa ofreciendo valiosas lecciones para líderes políticos y militares sobre el manejo estratégico de crisis en el siglo XXI, enfatizando la necesidad de mantener abiertos los canales diplomáticos y comprender claramente el umbral de agresividad crítica para evitar conflictos de consecuencias imprevisibles.

■ Referencias

- ACANAV. (2004). *La crisis y su maniobra*.
- Cammas, C. (2016). El concepto de crisis internacional según los actuales libros de defensa de Argentina, Chile, Perú, Bolivia. *Revista Ensayos Militares*, 2(1), 117-130. <https://revistaensayosmilitares.cl/index.php/acague/article/view/95/95>
- Harvey, H.; Galecio, A. y Rubilar, A. (2016). El concepto de crisis internacional en los libros de la defensa nacional de Chile. *Revista Ensayos Militares*, 2(1), 131-148. <https://revistaensayosmilitares.cl/index.php/acague/article/view/96>
- MINDEF (1997). *Libro de la Defensa Nacional Chile 1997*.
- MINDEF (2002). *Libro de Defensa Nacional Chile 2002*.
- MINDEF (2010). *Libro de la Defensa Nacional Chile 2010*.
- MINDEF (2021). *Política Nacional de Defensa Chile 2020*.
- Roberts, P. (2012). *Cuban missile crisis, The essential reference guide*.
- Ortega, R. (2012). *Crisis internacionales*.



Ponencia 5

Tres proyectos estratégicos para el desarrollo de la región Centro Oriente de Colombia*

Juan Pablo Remolina Pulido⁵
Director Ejecutivo de Prosantander

Resumen: El presente documento plantea tres proyectos estratégicos claves para impulsar el desarrollo sostenible de la Región Centro Oriente de Colombia desde Santander: la conexión con Venezuela, la navegabilidad del río Magdalena y la ejecución de proyectos pilotos de investigación integral sobre yacimientos no convencionales. Estos proyectos buscan superar desafíos estructurales como la pobreza y la baja competitividad logística, y convertir al territorio en un referente de soberanía energética, integración regional e innovación logística. Prosantander articula al sector empresarial en esta visión de país que empieza por las regiones, proponiendo una hoja de ruta basada en evidencia y con impacto nacional.

Palabras claves: conexión Venezuela, desarrollo regional, navegabilidad, Prosantander, Santander, yacimientos no convencionales.

■ Introducción

La visita de los estudiantes del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y del Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) 2025 representa un honor para el departamento de Santander. Esperamos que este valioso encuentro se institucionalice y se repita anualmente, consolidando así vínculos estratégicos entre la academia, el sector defensa y los territorios.

Prosantander es un centro de pensamiento y acción dedicado al desarrollo regional, conformado por 81 empresas líderes del departamento. Estas organizaciones comparten una convicción

común, inspirada en la frase de Stephan Schmidheiny (1992): “no hay empresas exitosas en sociedades fracasadas”. Esta visión reconoce que el entorno es importante y, en consecuencia, implica un compromiso activo con el desarrollo de sus grupos de interés: proveedores, trabajadores, accionistas, clientes y comunidades.

Desde esta perspectiva, dichas empresas trabajan articuladamente para construir y ejecutar una visión compartida del desarrollo territorial sostenible. Los retos que enfrenta Santander son complejos y multifactoriales, por lo cual requieren la acción conjunta de todos los sectores de la sociedad, con un rol protagónico del sector empresarial.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

⁵ Máster en Administración Pública (MPA), Universidad de Harvard, Estados Unidos. Máster en Asuntos Públicos, Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), Francia. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública; Consultor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y analista en el Royal Bank of Scotland (RBS) en París. Columnista del periódico Vanguardia y profesor universitario de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Director Ejecutivo de Prosantander. Contacto: direccionejecutiva@prosantander.org

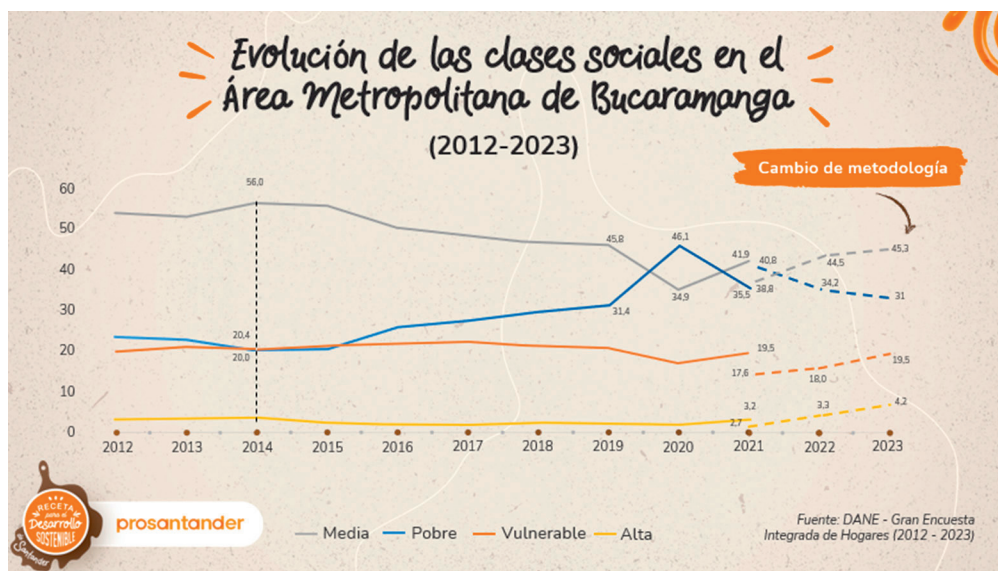
81 miembros de Prosantander

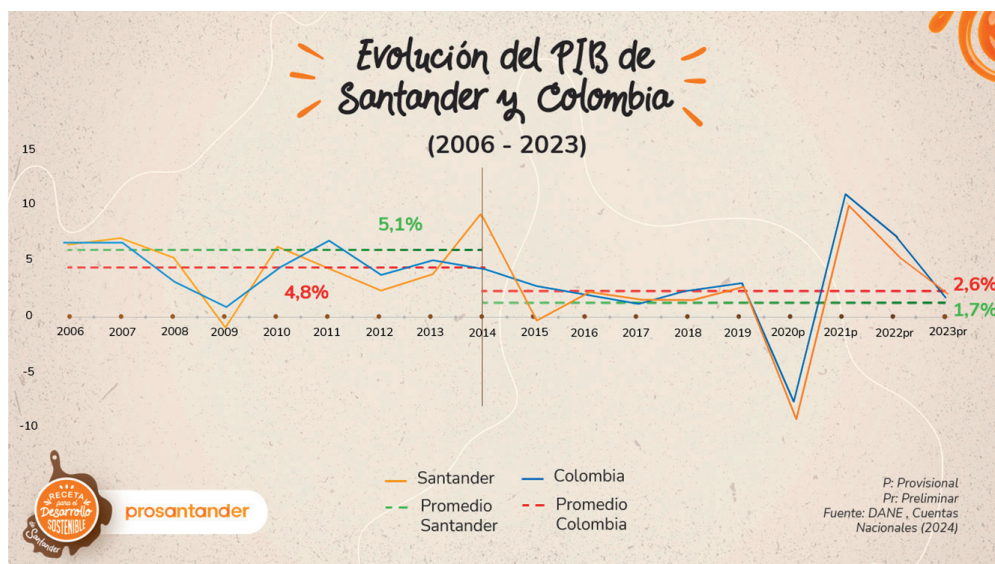


Uno de los principales desafíos es el crecimiento sostenido de la pobreza monetaria en el área metropolitana de Bucaramanga desde el año 2014. A pesar de los ajustes metodológicos recientes que muestran una aparente mejora, los niveles actuales de pobreza superan los registrados antes de la pandemia y se sitúan por encima de los alcanzados en 2014. Esta situación se explica, en buena parte, por la desaceleración económica posterior a ese año: mientras que

Santander crecía a tasas superiores al 5 % antes de 2014, en los años posteriores el crecimiento promedio ha sido de apenas 1,7%, por debajo del promedio nacional (Prosantander, 2021).

Como consecuencia, el área metropolitana de Bucaramanga —que en 2014 era la ciudad con menor pobreza en Colombia— alcanzó en 2023 el décimo lugar, al igual que el departamento, que pasó del cuarto al décimo puesto en el mismo período.





Ante este panorama, Prosantander formuló la **Receta para el Desarrollo Sostenible de Santander**, una estrategia cuyo objetivo es erradicar la pobreza y alcanzar una tasa de crecimiento superior al 6 %. Esta propuesta se apoya en cuatro atributos del territorio: somos emprendedores berracos, somos gente educada, somos ciudadanos comprometidos y contamos con una tierra biodiversa. En esta ponencia se destacan tres proyectos estratégicos que, al trascender los

límites político-administrativos de Santander, adquieren relevancia nacional:

1. La conexión con Venezuela
2. La navegabilidad del río Magdalena
3. La ejecución de los proyectos pilotos de investigación integral (PIII) sobre yacimientos no convencionales.



■ 1. Conexión con Venezuela

La ubicación geográfica privilegiada de Santander le permite consolidarse como el nodo logístico por excelencia del país, articulando diversos modos de transporte: el río Magdalena,

el corredor férreo La Dorada-Chiriguana y los principales viales troncales como la del Magdalena, la Central y la Central del Norte. También destacan las transversales Barrancabermeja-Cúcuta y la del Carare, que conectan el occidente y oriente del país, facilitando la conexión estratégica con Venezuela.

Santander Corazón de Colombia

Principales arterias de Colombia

- Río Magdalena.
- Vía férrea La Dorada – Chiriguana – Santa Marta.
- Troncal del Magdalena.
- Troncal Central.
- Troncal Central del Norte.
- Transversal B/meja – B/manga – Cúcuta.
- Transversal del Carare.



Fuente: Documento Santander Corazón de Colombia. 2019. CCB, UIS, CRC y Gobernación de Santander.

La conexión con Venezuela representa un componente estratégico fundamental para el desarrollo regional y nacional. Esta es la frontera más extensa y activa del país, con una longitud de 2.219 kilómetros. Se estima que aproximadamente 3 millones de venezolanos residen en Colombia y una cifra similar de colombianos viven en Venezuela, lo cual evidencia una integración social y económica significativa entre ambas naciones.

En 2008, Colombia alcanzó exportaciones hacia Venezuela por más de USD \$6.000 millones e importaciones por USD \$1.100 millones (Mincit, 2008). Sin embargo, para 2023, las exportaciones cayeron drásticamente a USD \$673 millones y las importaciones a USD \$117 millones, reflejando el deterioro de las relaciones comerciales bilaterales (Mincit, 2023).

En este contexto, resulta imperativo no perder de vista la posibilidad de una eventual

reactivación económica de Venezuela. Colombia debe anticiparse y prepararse estratégicamente para aprovechar dicha oportunidad, fortaleciendo la infraestructura, los corredores logísticos y las capacidades institucionales que permitan una integración comercial efectiva y sostenible.

No obstante, aunque Santander es la cuarta economía que más aporta al PIB nacional, presenta rezagos significativos en infraestructura vial: ocupa el puesto 24 en esta categoría, el puesto 29 en porcentaje de vías primarias en buen estado, y el puesto 20 en costos de transporte hacia aduanas, según el Índice Departamental de Competitividad 2024 (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2024). Esta contradicción ha llevado a afirmar que Santander “se empuja y ve hacia Venezuela, pero existe un abismo en la mitad”, en alusión al déficit en vial de conectividad.

La línea punteada que se observa en la siguiente gráfica evidencia los tramos que no han sido intervenidos en más de 50 años, a diferencia del resto del corredor vial. Por ejemplo, aunque entre Cúcuta y Pamplona ya se cuenta con doble calzada, el tramo que conecta Pamplona con Bucaramanga, pasando por Barbosa,

permanece en calzada sencilla y en condiciones de deterioro crítico. A esto se suma la reciente liquidación del proyecto Bucaramanga-Pamplona por parte de la ANI, lo cual ha dejado en incertidumbre su futuro, pese a la urgencia estratégica de consolidar la conexión vial entre Colombia y Venezuela.



■ 2. Navegabilidad del río Magdalena

En su obra *El Magdalena, el río de los sueños*, el antropólogo y escritor Wade Davis afirma: “El Magdalena es la historia de Colombia. Todos tienen una amnesia sobre el río. Le dimos la espalda al río que le dio vida al país. La gente ha tratado el río como un cementerio y un basurero. Es el momento de devolverle todos estos años de indiferencia y darle la cara” (Davis, 2021). Estas palabras resumen con fuerza simbólica y crítica la relación del país con su principal arteria fluvial.

El río Magdalena, con una extensión de 1.550 kilómetros, es el más largo de Colombia.

Recorre 13 departamentos y atraviesa 129 municipios, constituyéndose en el eje estructurante del territorio nacional. En su cuenca hidrográfica habita el 77 % de la población colombiana y se genera el 85 % del Producto Interno Bruto (PIB), lo que lo convierte en un activo estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país.

Para comprender su importancia vital, resulta ilustrativo el documental *Sonríe Magdalena* (Pinzón, 2025), del fotógrafo y productor santandereano Juan Diego Pinzón, quien recorrió el río en toda su extensión, registrando no solo su geografía, sino también el vínculo histórico y cultural que mantiene con las comunidades ribereñas.

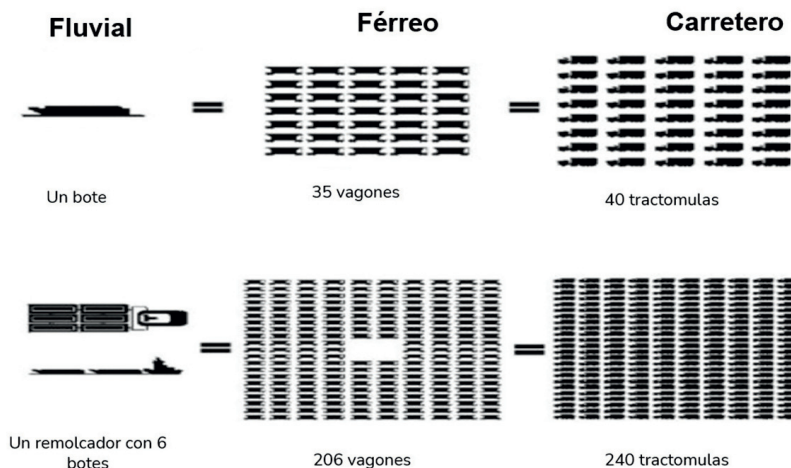


El río Magdalena, como vía natural de transporte, representa una oportunidad invaluable para mejorar la competitividad logística del país. Según Fedenavi (2024), su aprovechamiento permitiría reducir los costos de transporte hasta en un 63 % y las emisiones de gases de efecto invernadero en un 60 %, en comparación con el transporte carretero. Un solo convoy fluvial tipo (2x6) puede movilizar una carga equivalente a la de 480 tractomulas, lo que evidencia

su enorme potencial en términos de eficiencia y sostenibilidad.

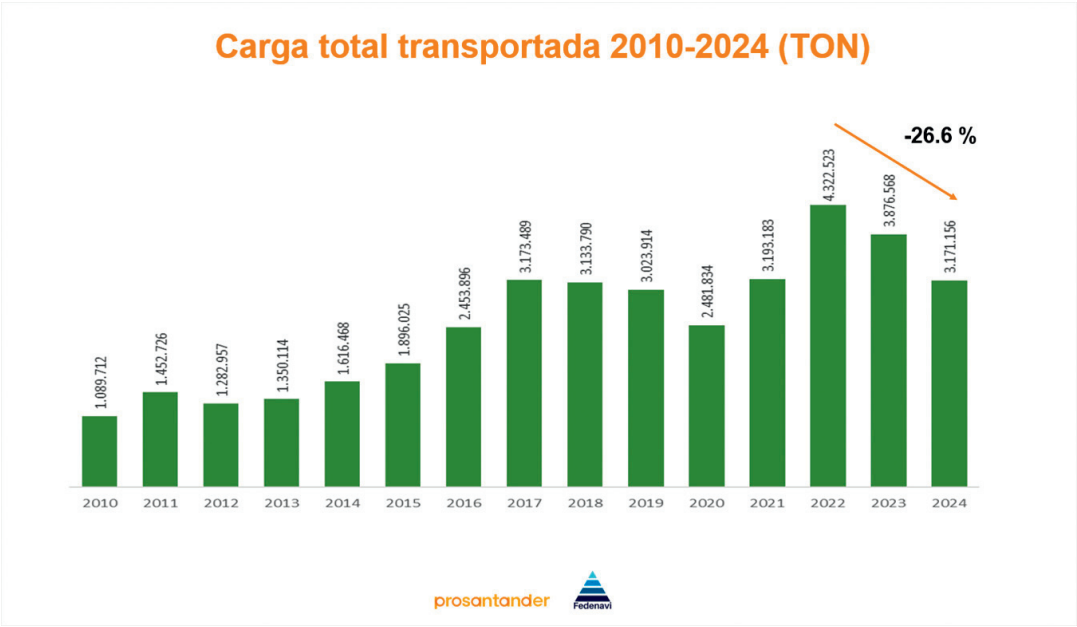
Con el objetivo de materializar esta visión, Barrancabermeja ya cuenta con el puerto de Impala, considerado el puerto fluvial interior más moderno de América Latina. Esta infraestructura, fruto de una inversión suiza superior a los USD \$1.200 millones, posiciona a Santander como un nodo logístico estratégico para la intermodalidad y la integración fluvial del país.

Comparativo entre modos de transporte para 7.200 toneladas



No obstante, el aprovechamiento del río Magdalena como corredor logístico aún enfrenta serias limitaciones. Entre 2022 y 2024, registró una disminución del 64 % en la carga seca movilizada y una reducción del 27 % en la carga total (Fedenavi, 2024). Este retroceso obedece a diversos factores, siendo el primero de ellos el aumento inesperado en las tarifas de salida de contenedores desde los puertos de Cartagena.

De manera paradójica, transportar un contenedor desde Cartagena hacia Barranquilla por vía fluvial puede llegar a costar el doble que hacerlo por vía marítima, a pesar de que el destino final sea el mismo. Esta situación evidencia una distorsión en la estructura tarifaria que desincentiva el uso del río, afectando la competitividad del transporte intermodal y limitando el desarrollo logístico integral de la región.



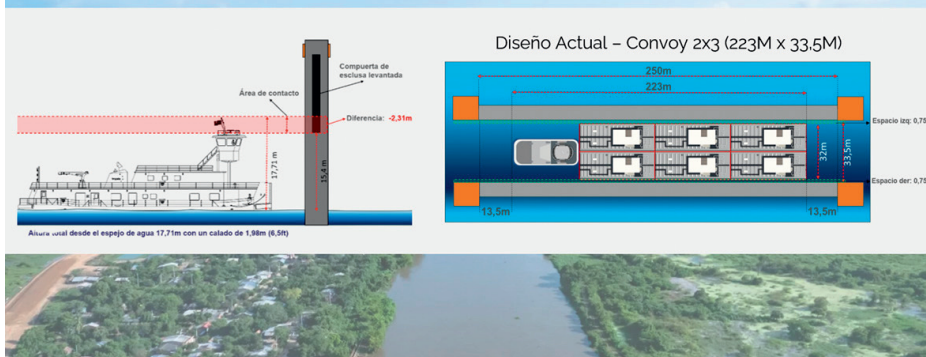
En segundo lugar, aunque todos los gobiernos han prometido impulsar la navegabilidad del río Magdalena, los avances concretos han sido escasos. El actual gobierno, tras múltiples demoras, adelanta los estudios y diseños para las obras civiles y de encauzamiento del río, las cuales se estiman en un costo aproximado de 1,2 billones de pesos. Sin embargo, dichos estudios presentan retrasos significativos y, a la fecha, no existe una asignación presupuestal concreta para la ejecución de las obras requeridas.

En tercer lugar, resulta urgente alertar sobre las especificaciones técnicas del canal del Dique, que podrían restringir gravemente la navegabilidad. Por ejemplo, la altura propuesta de las

compuertas es de 15 metros, mientras que un removedor estándar tiene una altura de 17 metros. Asimismo, el diseño actual solo permitiría el paso de convoyes tipo 2x3, cuando lo técnicamente recomendable es permitir el ingreso de convoyes 2x6, con el fin de aprovechar plenamente las economías de escala que ofrece el transporte fluvial.

En este contexto, se hace imperativo un compromiso decidido por parte del Gobierno nacional, el Congreso, las autoridades territoriales y la ciudadanía en general para hacer realidad el proyecto de navegabilidad del río Magdalena, entendiendo su impacto transformador en la logística, la competitividad y el desarrollo sostenible del país.

3. Los diseños actuales del Canal del Dique restringen la navegabilidad por el río Magdalena



Diseño óptimo – Convoy 2x6 (453M x 40M)

Dimensiones Convoy:

- Eslora Barcaza: 60,5 mts.
- Manga Barcaza: 16 mts.
- Eslora RR: 40 mts.
- Eslora Total Convoy: 403 mts.
- Manga Total Convoy: 32 mts.



Dimensiones Esclusas (sugeridas):

- Longitud: 453 mts.
- Ancho: 40 mts.
- Galibo: 20 mts.



3. Realización de los proyectos pilotos de investigación integral, PPII (yacimientos no convencionales)

Si bien Santander no se caracteriza por ser un gran exportador —dado que más del 90 % de su canasta exportadora está compuesta por productos primarios como petroquímicos, café y limón Tahití—, el departamento posee un alto potencial para la diversificación productiva. Según el informe *Diagnóstico de crecimiento de Santander*, ocupa el tercer lugar a nivel nacional en el índice de pronóstico de

complejidad económica, lo cual indica una elevada capacidad para desarrollar y exportar nuevos productos con mayor valor agregado, superando en este aspecto a la mayoría de los departamentos del país (Semana, 2024).

El estudio destaca que Santander cuenta con ventajas competitivas en sectores estratégicos como servicios financieros, industria metalme-cánica, industria química, industria eléctrica, manufactura y servicios médicos especializados. Además, el departamento alberga un ecosistema altamente favorable para liderar procesos de transición energética. Entre sus activos se encuentran la Refinería de Ecopetrol en Barran-cabermeja, Ecodiesel —una de las principales

plantas de biocombustibles del país—, el Parque Tecnológico de Guatiguará y el ICPET (Instituto Colombiano del Petróleo y Energías de la Transición). También se destacan sus condiciones

geológicas para el almacenamiento de CO₂, una red de universidades acreditadas con alta calidad y un importante potencial para el desarrollo de hidrógeno verde y energías renovables.



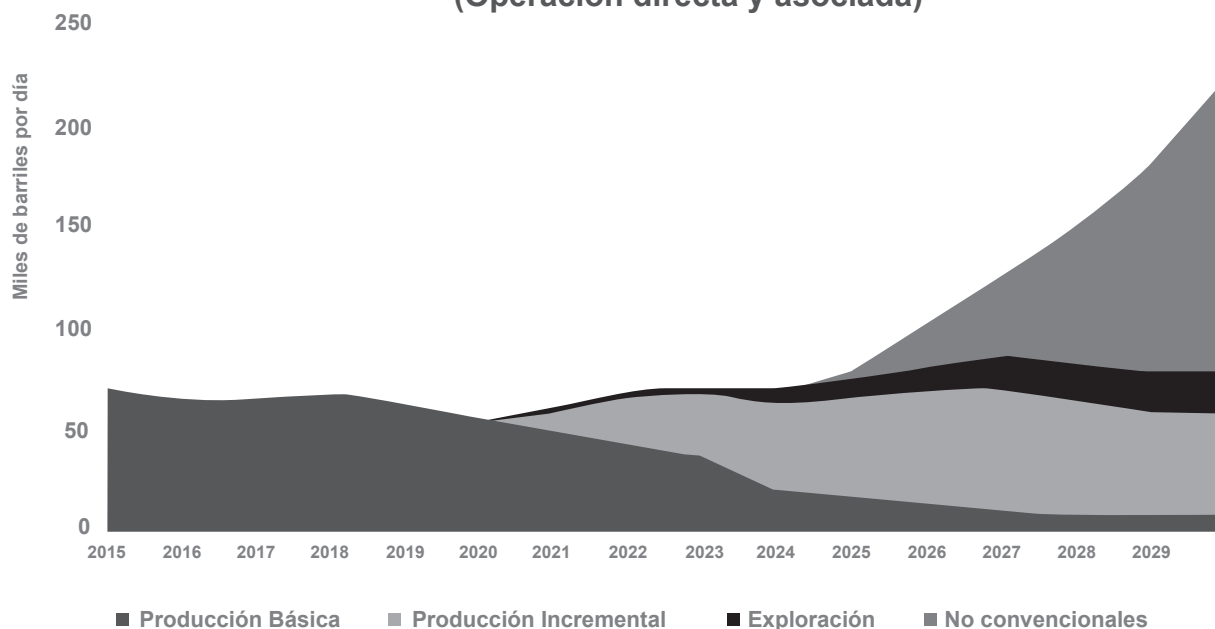
Para avanzar hacia una transición productiva y energética que sea justa, inteligente y adaptada a las particularidades del territorio, es imprescindible aprovechar al máximo las capacidades energéticas existentes en Santander. Según datos de Ecopetrol (2024), el departamento es actualmente el tercer mayor productor de petróleo del país y, con la implementación de yacimientos no convencionales (YNC), podría convertirse en el principal productor de hidrocarburos a nivel nacional.

Este salto productivo tendría un impacto significativo en las finanzas públicas regionales: según Ecopetrol las regalías podrían triplicarse, pasando de 400.000 millones a 1,2 billones de pesos anuales. Además, los YNC representarían una mejora en términos ambientales, ya que generarían menores emisiones de gases de efecto invernadero y requerirían menos consumo de agua en comparación con los yacimientos convencionales.

Desde una perspectiva estratégica, la explotación responsable de los YNC permitiría ampliar las reservas nacionales de petróleo y gas, pasando de un horizonte de 6 a 30 años. Esto garantizaría la soberanía energética de Colombia y contribuiría a una mayor estabilidad en la oferta de gas, con una posible disminución en los precios para los hogares colombianos.

En este contexto, es fundamental evitar decisiones basadas en prejuicios o desinformación. La prohibición del *fracking* limitaría el acceso del país a una tecnología que ya ha demostrado ser viable y segura en otras latitudes. Más de dos millones de pozos han sido perforados exitosamente mediante esta técnica en países como Estados Unidos y Argentina. Colombia debe darse la oportunidad de desarrollar proyectos pilotos de investigación integral (PPII) que permitan evaluar de forma rigurosa, científica y contextualizada la viabilidad de los YNC, como una opción clave para un desarrollo sostenible y competitivo.

Perfil de producción de Petróleo Equivalente en Santander (Operación directa y asociada)



■ Conclusión

Los desafíos estructurales de Santander no son solo retos regionales; son oportunidades estratégicas para el desarrollo nacional. La conexión con Venezuela, la navegabilidad del río Magdalena y la implementación de los proyectos pilotos de investigación integral en yacimientos no convencionales no son iniciativas aisladas, sino eslabones de una misma cadena: una visión de país más integrada, competitiva, justa y sostenible.

La articulación logística con Venezuela abre una ventana de reactivación comercial que puede dinamizar el nororiente colombiano y fortalecer los lazos económicos y sociales entre dos naciones históricamente conectadas. La recuperación del río Magdalena como eje intermodal no solo reduciría costos y emisiones, sino que también reactivaría una columna vertebral productiva que integra a más del 70 % del país. Por su parte, los PPII en YNC representan una apuesta por la soberanía energética, la generación de conocimiento, el aprovechamiento responsable de los recursos y la ampliación de oportunidades fiscales y sociales para el territorio.

Estos tres pilares exigen una acción decidida del Estado, un compromiso audaz del sector privado y una ciudadanía activa que entienda que el desarrollo no es un destino, sino una construcción colectiva. Desde Santander, y a través de la “Receta para el Desarrollo Sostenible”, se plantea una hoja de ruta concreta, ambiciosa y basada en evidencia para construir un país más equitativo desde las regiones.

El desarrollo de Colombia comienza por reconocer y potenciar el valor estratégico de sus territorios. Santander está listo para liderar.

■ Referencias

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2024). *Índice Departamental de Competitividad 2024*. <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2024/06/INFORME-IDC-2024-web.pdf>

Davis, W. (2021). *El Magdalena, el río de los sueños*. Editorial Turner. <https://www.editorialturner.com/libro/el-magdalena/>

Ecopetrol (2024). *Informe Integrado de Gestión 2024*. <https://www.ecopetrol.com.co/wps/wcm/connect/ea5f733b-92f0-430a-9ebd-7781d755ffb5/1.+Informe+Integrado+-de+Gesti%C3%B3n+del+a%C3%B1o+2024.pdf?MOD=AJPERES&CVID=plEvDCI>

Fedenavi (2024). *Avicultura en cifras 2024. Anuario estadístico del sector avícola*. https://fenavi.org/wp-content/uploads/2024/09/Avicultura-en-Cifras-2024_17-09-2024.pdf

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Mincit (2008). *Exportaciones colombianas y balanza comercial Diciembre 2008*. <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=56002723-46b9-488a-b40a-3b7552a52413>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Mincit (2023). *Las exportaciones de Colombia a Venezuela volvieron a crecer: 6,5 % en 2023*. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/exportaciones-colombia-a-venezuela-crecen-en-2023>

Pinzón, J. D. (2025, 21 de enero). *Documental SonRío Magdalena* [Producción audiovisual]. <https://youtu.be/2zINQQ7A7aQ?si=UKovcjai-5TwKyIqI>

Prosantander (2024). *Diagnóstico de crecimiento*. https://www.prosantander.org/api/public/uploads/publicaciones/doc/documento_1623939770.pdf

Schmidheiny, S. (1992). *Cambiando el curso: Una perspectiva global del desarrollo y del medio ambiente*. Fondo de Cultura Económica. <https://fce.com.mx>

Semana. (2024, 21 de octubre). *Santander ocupa el tercer lugar en el índice de complejidad económica, ¿qué significa?* <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/santander-ocupa-el-tercer-lugar-en-el-indice-de-complejidad-economica-que-significa/202430/>



Ponencia 6

Geoeconomía, estrategia e integración*

Desiderio López Niño⁶

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: El artículo analiza el rol de la geoeconomía como herramienta estratégica para alcanzar objetivos de seguridad nacional y desarrollo sostenible. A partir de una visión integral, destaca cómo los Estados emplean políticas económicas —incluidos mecanismos de poder duro y blando— para proteger sus intereses nacionales. Los recursos naturales son identificados como centro de gravedad de la geoeconomía, debido a su impacto en la competitividad, la soberanía y los conflictos geopolíticos. Asimismo, se abordan las estrategias de integración económica como medios para fortalecer la autonomía y la cooperación internacional, con ejemplos como la OPEP, la UE y los BRICS. En conclusión, la gestión eficiente de los recursos y el diseño de políticas económicas coherentes son esenciales para garantizar la seguridad y la posición estratégica de los Estados en el sistema internacional.

Palabras claves: geoeconomía, seguridad nacional, recursos naturales, poder estratégico, integración económica, desarrollo sostenible.

■ Introducción

Esta ponencia aborda la relevancia de la geoeconomía en el contexto de la seguridad nacional. Tanto el desarrollo económico sostenible como la protección de la seguridad se configuran como intereses esenciales para los Estados. En la actualidad, la geoeconomía ha ganado protagonismo al convertirse en una herramienta fundamental para alcanzar objetivos geopolíticos, pues los

gobiernos incrementan el uso de instrumentos económicos para salvar sus intereses (Blackwill y Harris, 2016). En este sentido, se aplican de forma intensiva los principios de la ciencia económica, entendiendo al mercado como un eficiente organizador de la actividad económica orientado a mejorar la calidad de vida (Mankiw, 2012). Así, los Estados diseñan estrategias que combinan poder blando y duro, estableciendo acuerdos de integración económica que respondan a sus intereses nacionales.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

⁶ Doctor en Administración, Universidad de Celaya, México. Magister en Gestión Pública, ITESEM, México. Especialista en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia. Economista, Universidad de América, Colombia. Becario del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa “William J. Perry”. Gestor académico del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Contacto: desiderio.lopez@esdeg.edu.co

■ **Geeconomía y sus fundamentos en el contexto de la seguridad**

La geeconomía se define como el empleo de la política económica para alcanzar objetivos de dominación o protección del bienestar nacional en el entorno global, sin soslayar los efectos que las acciones económicas de otros países pueden tener sobre los intereses propios (Blackwill y Harris, 2016). Las políticas económicas deben estar alineadas con la preservación de la seguridad, garantizando la libertad y los principios constitucionales, y bloqueando cualquier amenaza (De la Corte y Blanco, 2014).

En este contexto, el papel del Estado es asegurar el proceso de producción, distribución y acumulación mediante políticas que regulan el comportamiento de los mercados, sin comprometer la propiedad privada ni la libertad individual. Las fiscales, por ejemplo, deben orientar hacia el crecimiento económico (Palazuelos Enrique, 2015) y fomentar la expansión tanto de la oferta como de la demanda a nivel nacional e internacional. Las políticas de comercio exterior, por fin, han de ser coherentes y dirigirse a la creación de nuevos mercados, promoviendo movimientos fluidos de capital que preserven la soberanía monetaria y aseguren un uso eficiente de los recursos estratégicos.

Los recursos naturales como “centro de gravedad” de la geeconomía

Los recursos naturales constituyen la base de los procesos productivos y del desarrollo económico, al generar condiciones ideales —suelos fértiles, disponibilidad de agua y un clima propicio— que impulsan la producción agrícola y garantizan la seguridad alimentaria (López-Niño y Álvarez, 2023). Además, estos recursos fomentan cadenas productivas industriales, en particular en el sector de los minerales energéticos, esenciales para el

funcionamiento de fábricas, el transporte de bienes y las telecomunicaciones.

Los países dotados de abundantes recursos naturales tienen la posibilidad de desarrollar industrias estratégicas (Moreno, 2019), lo que les confiere ventajas geo-económicas si se gestionan de manera adecuada. Este potencial incrementa la competitividad y la capacidad bélica, atrayendo inversiones y despertando el interés de potencias geopolíticas, como ha demostrado la historia. Desde hace 1,5 millones de años, el dominio del fuego —resultado de la combustión de materia orgánica en una atmósfera rica en oxígeno— permitió a los seres humanos romper piedras para fabricar herramientas, marcando el inicio de la producción agrícola (Sanabria, 2023). Las comunidades que supieron administrar este transformaron la materia prima, alcanzando un poder que les permitió imponerse sobre otras sociedades y conquistar territorios, lo cual impulsó la adopción de recurso de seguridad para proteger sus intereses.

En la Antigüedad, el uso del hierro, junto al cobre y el bronce, en procesos productivos, alcanzó niveles de desarrollo que propiciaron el surgimiento de los primeros imperios en el Medio Oriente y el Mediterráneo —como la civilización egipcia en el valle del Nilo y la babilónica en Mesopotamia— generando conflictos de índole geopolítica (Smil, 2022a). Este proceso se aceleró a partir del siglo XVII con la revolución Industrial, que introdujo el vapor y, posteriormente, la electricidad. Paralelamente, surgieron conflictos bélicos como la Guerra de los Treinta Años, cuyo origen fue religioso, pero que se propagó por el expansionismo de potencias como Francia, Suecia y Dinamarca, en busca de territorios europeos ricos en recursos naturales y con acceso estratégico al mar (Keegan, 1995).

A finales del siglo XIX, el descubrimiento del petróleo en Pensilvania (Estados Unidos) transformó los procesos económicos. Este recurso, clave en la producción de derivados para la construcción y la fabricación manufacturera, fue inicialmente explotado por empresas multinacionales de origen norteamericano y europeo, especialmente británicas. Con la invención de

motores de combustión interna para automóviles, barcos y aviones, el petróleo se consolidó como el “oro negro” (Sanabria, 2023, p. 150). La creciente demanda de combustibles fósiles, cuyos precios responden más a los intereses de las multinacionales que al mercado, motivó la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) el 14 de septiembre de 1960, cuando cinco naciones se unieron para defender sus intereses y asegurar la protección de este recurso estratégico (Smil, 2022a). Tales acontecimientos situaron a la geoeconomía en el epicentro del análisis de la seguridad en el sistema internacional.

Las relaciones asimétricas entre productores, comercializadores y propietarios de yacimientos petrolíferos, junto con los conflictos bélicos mundiales —la Primera (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)— generaron distorsiones de mercado y demostraciones de poder que afectaron los intereses nacionales de las principales potencias. En 1973, la imposición de un embargo petrolero por parte de la OPEP a Estados Unidos y Europa occidental, motivada por el apoyo de estos países a Israel en su guerra contra las naciones árabes, desencadenó una nueva crisis. El petróleo ha sido factor determinante en diversos conflictos, entre ellos la guerra entre Irán e Irak (1980-1988) y la Guerra del Golfo de 1990, cuando Irak invadió Kuwait, provocando la intervención de Estados Unidos y una coalición internacional para expulsar a las tropas iraquíes (Martin-Roda, 2021). Desde 2011, Siria atraviesa una guerra civil en la que varios bandos se disputan el control de los recursos petrolíferos. Este panorama evidencia el carácter estratégico de los recursos naturales en la geoeconomía, dada su relación directa con los intereses nacionales, lo que ha llevado a los Estados a adoptar medidas de poder blando y poder duro en materia de seguridad y defensa (Giacalone, 2016).

Actualmente, las discusiones sobre los gases de efecto invernadero y el cambio climático derivados del uso de combustibles fósiles han impulsado la búsqueda de energías limpias o renovables, como la solar, eólica, hidroeléctrica y nuclear. En estas nuevas fuentes, la materia

prima sigue siendo un recurso natural, lo que mantiene una estrecha relación con los intereses nacionales de cada país. En consecuencia, los recursos naturales se originan como elementos estratégicos esenciales para todos los Estados.

Conforme avanzan la ciencia y la tecnología, se está aprovechando la energía derivada del litio y de las tierras raras, en particular los lantánidos. Estos 15 elementos químicos, ubicados en el bloque F de la tabla periódica, y los 17 elementos que comprenden las tierras raras (no tanto por su escasez, sino por la dificultad de extraerlos) (Prego, 2019), son fundamentales en la fabricación de baterías para vehículos eléctricos, ordenadores, aviones y dispositivos móviles, además de equipamiento quirúrgico y armamento. China controla aproximadamente el 60 % de las reservas de tierras raras, mientras que el “triángulo del litio” —integrado por Argentina, Bolivia y Chile— posee el 55 % de las reservas globales de este recurso (Prego, 2019). Estas condiciones han atraído inversiones que aseguran una producción energética con menor impacto ambiental, generando competencias geoeconómicas que podrían afectar la seguridad tanto de los países productores como de los Estados consumidores.

■ Estrategias geoeconómicas en el marco de los intereses nacionales

Los países miembros de la OPEP, así como los Estados que poseen yacimientos de litio o tierras raras y las empresas multinacionales, han adoptado diversas estrategias geoeconómicas para maximizar su influencia en la política internacional y alcanzar sus objetivos estratégicos. Freedman (2019) sostiene que, a principios del siglo XX, el concepto de estrategia se enfocaba en cómo los Estados utilizaban sus recursos políticos, económicos y militares para ganar guerras; con el paso del tiempo, dicha noción evolucionó hacia el análisis de las relaciones estatales tanto en tiempos de paz como en contextos bélicos. En periodos de estabilidad,

diversos actores ejercen presiones financieras, diplomáticas y comerciales sobre otros, con el fin de equilibrar el poder de acuerdo con sus objetivos estratégicos.

Los intereses nacionales más relevantes incluyen la seguridad, la integridad territorial, la soberanía y el desarrollo económico sostenible. Para lograr este último, los Estados despliegan un conjunto integral de estrategias, que abarcan la promoción de tratados de libre comercio, la modernización de la infraestructura de comunicaciones (puertos, aeropuertos y carreteras), la creación de garantías para inversionistas nacionales e internacionales, el fomento de industrias claves generadoras de valor agregado y la promoción de la innovación (Balzac y Krebs, 2021).

En el ámbito económico, los Estados hacen uso del *poder duro* mediante mecanismos de coerción, por ejemplo, imponiendo sanciones económicas (Smil, 2022b) o elevando los aranceles a bienes y servicios provenientes del exterior, con el propósito de afectar la economía de un país. Un caso destacado es el de Rusia, objeto de restricciones comerciales en el sector energético y en su mercado financiero por parte de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos, en respuesta a la invasión de Ucrania. También se han aplicado sanciones económicas, comerciales y financieras a Irán debido a sus programas nucleares, a Venezuela por la violación de principios democráticos y Siria por diversos conflictos internos.

Paralelamente, los Estados recurren al *poder blando* mediante la persuasión y la atracción, fomentando la cooperación entre países (Smil, 2022a). Este enfoque se materializa en la suscripción de tratados de libre comercio y la formación de asociaciones que buscan objetivos comunes. Un ejemplo notable es el Plan Marshall, implementado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial para apoyar la reconstrucción de Europa y Japón, reforzar el mercado libre y promover la producción a gran escala (Freedman, 2019).

Estados Unidos también aplicó este poder blando en Latinoamérica. Tras el ascenso de

Fidel Castro en Cuba, el presidente John F. Kennedy creó en 1961 la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el objetivo de reducir la pobreza y fortalecer los procesos democráticos en naciones con debilidades institucionales (USAID.gov, 2024). De igual modo, algunas organizaciones vinculadas a partidos políticos de países desarrollados han desempeñado un papel similar, como la Unión Demócrata Cristiana de Alemania y su Fundación Konrad Adenauer (KAS), cuyo propósito principal es promover la democracia y el Estado de derecho (KAS, 2025).

En el escenario global, numerosos países han suscrito acuerdos de integración económica, entendidos como marcos jurídicos que regulan la cooperación para alcanzar intereses nacionales compartidos. El proceso más significativo es la Unión Europea, conformada por 27 países que representan el 16 % del comercio mundial y un total de 449 millones de habitantes. Este bloque persigue objetivos estratégicos comunes, con la seguridad y la convivencia pacífica como ejes fundamentales (Unión Europea, 2025).

Asimismo, han surgido otras asociaciones de países, como los Brics —integrados por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica— cuyo objetivo es desafiar el dominio de las potencias occidentales en los ámbitos geoeconómico y geopolítico, especialmente al intentar reducir la influencia del dólar en el comercio internacional (Palazuelos, 2015). Otro ejemplo es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), conformada por 10 países que posteriormente sumaron 6 más, hasta agrupar a más de 3.000 millones de personas (alrededor del 45 % de la población mundial) y abarcar el 30 % del comercio global. Su propósito principal es la cooperación en sectores estratégicos y la estabilidad de la seguridad regional, a cubrir sistemas de gobierno que van desde monarquías hasta repúblicas socialistas (Datos Macro, 2025).

En América Latina, se han formado diversos bloques de integración económica, aunque con menor alcance que los mencionados. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc),

fundada en 1960, evolucionó a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), sin lograr un alto nivel de integración. Igualmente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; la Alianza del Pacífico, creada en 2012 por Chile, Colombia, México y Perú; y el Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, tampoco han alcanzado un grado de integración equiparable al de la Unión Europea o la Asean.

■ Conclusión

La geoeconomía ejerce un papel determinante en la consecución de los intereses nacionales de los Estados. Una gestión eficiente de los recursos naturales, sumada a estrategias de integración económica adecuadas, puede mitigar la dependencia externa y acelerar el desarrollo sostenible, lo cual se traduce en una mayor capacidad para salvar la seguridad y la defensa nacional.

■ Referencias

- Balzac, T. y Krebs, R. (2021). The Enduring Appeal of Grand Strategy. En *The Oxford Handbook of Grand Strategy* (pp. 1-785). Oxford University Press.
- Blackwill, R. y Harris, J. (2016). *War by other Means*. Harvard University Press.
- Datos macro. (2025). <https://Datosmacro.Expansion.Com/>
- De la Corte, L. y Blanco, J. (2014). Aproximación a la seguridad nacional. En L. de la Corte y J. Blanco (Eds.), *Seguridad nacional, amenazas y respuestas* (pp. 23-38). LID Editorial Empresarial.
- Freedman, L. (2019). *Estrategia, una historia*. La Esfera de los Libros.
- Giacalone, R. (2016). *Geopolítica y geoeconomía en el proceso globalizador*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- KAS. (2025). <https://www.kas.de>
- Keegan, J. (1995). *Historia de la Guerra*. Editorial Planeta.
- López-Niño, D. y Álvarez, C. (2023). Seguridad económica en Colombia. En E. A. Salamanca-Rodríguez y J. A. Serpa-Hernández (Eds.), *Seguridad humana y construcción de patria en defensa de la vida*. Vol. 1 (pp. 1-291). Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9786287602588>
- Mankiw, G. (2012). *Principios de economía*. CENGAGE Learning.
- Martin-Roda, E. M. (2021). *Geopolítica de los recursos energéticos*. Editorial Síntesis.
- Moreno, E. (2019). *Los recursos naturales: el paradigma del siglo XXI*. Escuela Superior de Guerra.
- Palazuelos, E. (2015). *Economía política mundial*. Ediciones Akal.
- Prego, R. (2019). *Las tierras raras*. Los libros de la Catarata.
- Sanabria, J. C. (2023). *El poder del fuego La historia de la energía*. Universidad de los Andes.
- Smil, V. (2022a). *Como funciona el mundo*. Penguin Random House.
- Smil, V. (2022b). *Energía y civilización. Una historia*. Arpay Alfil Editores.
- Unión Europea (2025). (https://European-Union.Europa.Eu/Index_es)
- Unsaid.gov (2024). <https://www.usaid.gov/>



Ponencia 7

Planeamiento para la defensa^{*}

Samuel Rivera Páez⁷

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: El planeamiento para la defensa es un proceso estratégico que busca anticipar amenazas y estructurar capacidades militares eficaces, sostenibles y alineadas con los intereses nacionales. Requiere identificar objetivos, evaluar recursos, desarrollar conceptos operacionales y adaptar la fuerza a escenarios futuros. La anticipación estratégica es clave para evitar improvisaciones costosas, mientras que el costo de oportunidad obliga a priorizar inversiones bajo restricciones presupuestarias. Casos como el enfrentamiento entre EE. UU. y China ilustran la necesidad de modernizar doctrinas y tecnologías. Modelos como el de la OTAN ofrecen marcos eficientes para integrar planificación y ejecución. En definitiva, el éxito del planeamiento depende de su capacidad para equilibrar riesgos, capacidades y sostenibilidad en un entorno global incierto y competitivo.

Palabras claves: planeamiento estratégico, defensa nacional, anticipación, estructuración de fuerza, costo de oportunidad, capacidades militares.

■ Introducción

La seguridad y la defensa nacionales constituyen prioridades fundamentales en la gran estrategia de un Estado. Asegurar los intereses nacionales y mantener la estabilidad en un entorno internacional marcado por la incertidumbre y la competencia —tanto de actores estatales como no estatales— resulta decisivo para la prosperidad de las naciones. En este sentido, la gestión de las crisis, internas o externas, exige la capacidad de anticipar o evitar conflictos, lo que requiere un planeamiento estratégico que permita a los Estados responder con eficacia a las amenazas tradicionales y emergentes en los ámbitos global y regional.

La gran estrategia, por lo tanto, articula y define los *fin*es, los *métodos* y los *medios* disponibles para proyectar el poder nacional cuando sea necesario. Mientras que los intereses nacionales se interpretan como *fin*es, y la gestión de crisis o la acción unificada constituyen *métodos*, el desarrollo de capacidades para la estructuración de la fuerza militar se configura como el proceso que permite determinar los *medios*. Estos *medios* traducen las aspiraciones nacionales en capacidades concretas para disuadir, defender o proyectar influencia (Nesterenko *et al.*, 2020).

En este marco, las presentes memorias se centran en la exposición sobre *Planeamiento para la Defensa*, impartida en el VI Seminario Internacional

^{*} Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

⁷ Capitán de Navío (R) de la Armada Nacional de Colombia. Doctor (cum laude) en Ciencias Sociales y Humanas, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Magíster en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Universidad de los Andes/ Universidad de Maryland. Oceanógrafo Físico y Profesional en Ciencias Navales, Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”. Profesor Titular y líder del Grupo de Investigación “Masa Crítica”, adscrito a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-9528> - Contacto: samuel.rivera@esdeg.edu.co

de *Fundamentos para el Planeamiento de la Seguridad y la Defensa Nacionales*. El propósito es abordar los conceptos esenciales del planeamiento para la defensa, con especial atención en la anticipación estratégica, el proceso de generación de capacidades, la estructuración de la fuerza y la relevancia del costo de oportunidad en la toma de decisiones a todos los niveles del planeamiento. Así mismo, se revisan algunos de los fundamentos del planeamiento para la defensa adoptados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y por sus Estados miembros.

Aunque existen múltiples ejemplos en los estudios estratégicos que ilustran estos conceptos, un caso contemporáneo relevante es el que enfrenta a Estados Unidos y China en el mar del Sur de China. Mientras China busca afianzar su control sobre este espacio geoestratégico, Estados Unidos persigue la libre navegación y la protección de la independencia de Taiwán. Por ello, a medida que China desarrolla su poder naval y adopta estrategias de limitación de acceso y negación de área, Estados Unidos ha respondido con la doctrina de **operaciones marítimas distribuidas (DMO)**, que busca dispersar sus fuerzas navales sin perder interconectividad. Este enfoque exige nuevas capacidades, tecnologías y competencias para hacer frente a la amenaza que supone su rival (Prime, 2017).

La capacidad de anticiparse a los avances del adversario resulta esencial para garantizar el nivel de alistamiento adecuado y mantener el equilibrio de poder. En este sentido, ajustar las capacidades militares es un factor crítico para limitar los riesgos. Además de requerir cambios doctrinales, las DMO han impulsado la modernización de la flota naval estadounidense, fomentando la inversión en plataformas de menor tamaño, la ampliación de programas de sistemas no tripulados y el fortalecimiento de las capacidades de guerra en red. El objetivo es sostener la superioridad estratégica a través de grupos de tareas que no dependen exclusivamente de los grandes portaaviones, reduciendo así las vulnerabilidades y aplicando la teoría de letalidad distribuida con menores costos en recursos y vidas (Prime, 2017).

Precisamente, el planeamiento para la defensa se orienta a prevenir amenazas y riesgos nacionales mediante ejercicios de anticipación, estructurando una estrategia que dirija la inversión presupuestal y garantizar las capacidades militares requeridas en el futuro. Se trata de evitar librar las guerras venideras con recursos concebidos para conflictos pasados (Betts, 1995).

■ Sobre la anticipación estratégica

Las guerras y las crisis se enfrentan con las capacidades existentes, no con las deseadas. Por ello, anticiparse a las necesidades resulta esencial en el planeamiento de la defensa. La innovación militar contemporánea se desarrolla en la intersección entre la adaptación y la anticipación estratégica (Adamsky y Bjerga, 2012; Greenwalt y Patt, 2021). Históricamente, muchos ejércitos se han visto obligados a combatir en conflictos para los que no estaban preparados, ni desde el punto de vista tecnológico ni doctrinal, evidenciando limitaciones que comprometían su eficacia. En este contexto, la anticipación estratégica consiste en evaluar el panorama actual y futuro de la seguridad, identificando los desafíos que amenazan los intereses del Estado.

Las capacidades estratégicas, como las unidades navales o la aviación de largo alcance, no pueden adquirirse de forma inmediata. En la mayoría de los casos, astilleros y fabricantes de aeronaves trabajan en proyectos ya contratados con anterioridad. Cualquier nueva adquisición debe incorporarse a una línea de producción que, a menudo, exige varios años para completarse. Asimismo, los prototipos y sistemas novedosos requieren ciclos de prueba que pueden prolongarse durante lustros, y el desarrollo de nuevas tecnologías implica procesos de investigación y desarrollo que pueden abarcar décadas (Greenwalt y Patt, 2021). Por consiguiente, la anticipación estratégica requiere una vigilancia tecnológica activa que, a partir de un concepto operacional definido, permita determinar con precisión cuáles son las capacidades que deben planificarse.

El planeamiento de la defensa, por tanto, exige años de inversión en diseños conceptuales, desarrollo de prototipos, construcción, pruebas operativas y capacitación antes de que la capacidad deseada pueda emplearse. Como ejemplo, la concepción de una **plataforma estratégica de superficie (PES)** se inició a comienzos del siglo XXI, cuando las fragatas clase *Almirante Padilla* cumplían dos décadas en servicio y requerían reparaciones mayores. Los diseños conceptuales comenzaron a finales de la primera década del siglo (Gómez *et al.*, 2013; Saumeth, 2015), y no fue hasta 2022 que se firmó el contrato entre la Armada y Cotecmar para su construcción, estimando su entrega alrededor de 2030. En total, casi 25 años desde la concepción inicial (Vargas-Castaño y Silva-Barrera, 2021).

En conclusión, la anticipación estratégica constituye la base esencial del planeamiento de la defensa, ya que posibilita prever riesgos, reducir vulnerabilidades y evitar que un país se enfrente a amenazas con medios insuficientes. Cuando se carece de capacidades adecuadas, cualquier intento de improvisación en el ámbito de la defensa puede resultar costoso, con frecuencia, ineficaz. Por ello, los Estados deben procurar desarrollar sus capacidades militares con la antelación necesaria para hacer frente a cualquier escenario de crisis o conflicto (Betts, 1995).

■ Planeamiento de defensa para la estructuración de la fuerza

El planeamiento de la defensa es un proceso mediante el cual los objetivos estratégicos de un Estado se traducen en capacidades militares concretas, garantizando la protección de los intereses nacionales dentro de los límites fiscales, económicos y tecnológicos disponibles. En este marco, la **estructuración de la fuerza** es un ejercicio complejo que debe equilibrar numerosos factores: desde la disponibilidad de recursos hasta la interacción con aliados y naciones amigas, así como la evolución de las amenazas

y desafíos en los entornos globales y regionales (Liotta y Lloyd, 2005).

Este proceso, según Sullivan (2022), se desarrolla en seis etapas fundamentales:

1. **Valoración estratégica**
2. **Estrategia**
3. **Conceptos operacionales**
4. **Capacidades**
5. **Programas y proyectos**
6. **Estructura de fuerza**

La estructura de la fuerza debe basarse en una evaluación sistemática, alejada de presiones políticas o presupuestarias arbitrarias.

Las restricciones presupuestarias limitan la capacidad de las fuerzas armadas para desarrollar o adquirir nuevos sistemas de armas, lo que obliga a optimizar los recursos disponibles. En este contexto, el análisis económico y cuantitativo desempeña un papel esencial en la formulación de estrategias y políticas de seguridad y defensa. Modelos de costo-efectividad, evaluaciones del ciclo de vida y estudios de eficiencia operativa permiten priorizar adquisiciones y modernizaciones de capacidades con base en su impacto estratégico (Wall, LaCivita y Richter, 2015).

A su vez, la planificación de la fuerza está condicionada por múltiples variables externas. En el plano legal, las normas nacionales e internacionales pueden restringir el desarrollo o la utilización de determinadas capacidades militares (Gansler y Lucyshyn, 2015). Políticamente, las decisiones de defensa suelen estar sujetas a cambios en el gobierno y percepciones de amenaza. En el ámbito psicológico, una sociedad con altos niveles de inseguridad se muestra más proclive a respaldar incrementos en el gasto de defensa. Los factores económicos, culturales e históricos también inciden en la forma en que cada país estructura sus fuerzas y define su doctrina operativa.

Por último, el planeamiento de la defensa implica el diseño y la implementación de programas estratégicos, donde el análisis de viabilidad y sostenibilidad es determinante. La ejecución y el control de programas de adquisición de equipos, la formación del personal y el desarrollo de infraestructura deben alinearse con los objetivos nacionales, asegurando un equilibrio adecuado entre capacidades operativas y viabilidad fiscal (Melese, Richter y Solomon, 2015).

■ Ejemplo de OTAN

El Proceso de Planeamiento de la Defensa de la OTAN (NDPP, por sus siglas en inglés) constituye un mecanismo estructurado que busca alinear las capacidades militares de los países miembros con los objetivos estratégicos de la Alianza (OTAN, 2022a). Este proceso traduce las directrices estratégicas en programas específicos que, posteriormente, se reflejan en los presupuestos nacionales y, finalmente, se convierten en capacidades operativas desplegadas.

El NDPP se desarrolla en cinco fases interdependientes:

1. **Orientación política**
2. **Determinación de requisitos de capacidad**
3. **Asignación de objetivos de capacidad**
4. **Facilitación de la implementación**
5. **Revisión y evaluación**

Estas etapas garantizan una planificación dinámica y adaptable a los cambios en el entorno de seguridad global.

La puesta en marcha de estos objetivos se plasma en programas nacionales de defensa, que se financian mediante los respectivos presupuestos de cada Estado miembro. La OTAN establece compromisos mínimos de inversión, entre ellos la recomendación de destinar al menos el 2 % del PIB a defensa y de asignar el 20 % del gasto anual

a la modernización. Dichos recursos se orientan a la adquisición de sistemas de armas, infraestructura y entrenamiento, alineando así las capacidades nacionales con las necesidades colectivas de la Alianza.

El *Concepto estratégico de 2022* (OTAN, 2022b), adoptado en la Cumbre de Madrid, hizo hincapié en la necesidad de reforzar la disuasión y la defensa de la OTAN frente a amenazas como la agresión rusa y la competencia estratégica con China. Esta directiva exige una planificación a mediano y largo plazo, con la implementación de capacidades en ciclos de 5 a 15 años, según la complejidad tecnológica y operativa de cada sistema.

Durante la fase de ejecución y evaluación, se monitorea el avance en la consecución de los objetivos de capacidad mediante revisiones periódicas. Estas revisiones permiten ajustar las estrategias y garantizar que la OTAN mantenga su eficacia frente a amenazas emergentes.

■ Reflexión asociada al costo de oportunidad

Toda decisión en materia de seguridad y defensa entraña una serie de compromisos que, al dejar vacíos de capacidad, generan vulnerabilidades estratégicas. Desde la formulación de la gran estrategia hasta la estructuración y operación de la fuerza, cada elección que adopta un Estado delimita el alcance y los límites de su capacidad de respuesta ante amenazas emergentes. La asignación de recursos a determinados programas implica la renuncia a otras opciones, lo que obliga a los planificadores de defensa a equilibrar riesgos y oportunidades con base en criterios estratégicos y presupuestarios.

En el ámbito de la gran estrategia, los Estados deben decidir si su enfoque de defensa será preventivo, disuasivo o reactivo, lo cual repercute en la configuración de su estructura de fuerza. Estas determinaciones se reflejan en el tipo de

capacidades que se priorizan: por ejemplo, un país que invierte en fuerzas convencionales puede volverse más vulnerable frente a amenazas cibernéticas o guerras asimétricas. Así mismo, dentro de la planificación operativa, la elección de ciertas tecnologías militares puede conllevar la postergación de programas esenciales para el sostenimiento de la logística o el desarrollo de la inteligencia estratégica.

Otro aspecto determinante es la restricción presupuestaria, que impide a los Estados contar con todas las capacidades ideales para responder de forma simultánea a múltiples escenarios de crisis. Esta situación obliga a los planificadores a tomar decisiones complejas sobre la estructura de la fuerza y su modernización. La obsolescencia de sistemas de armas, la limitación en la adquisición de nuevas plataformas y la reducción de efectivos pueden originar brechas estratégicas. Si bien dichas brechas pueden mitigarse en parte mediante alianzas internacionales, cooperación en defensa o acceso a capacidades compartidas, siempre conllevan costos asociados a la dependencia externa.

Más allá de los aspectos materiales, el costo de oportunidad en seguridad y defensa también tiene una dimensión política y social. En sociedades con altos niveles de inseguridad, suele haber una mayor demanda de inversión en seguridad interna, lo que reduce el margen para fortalecer capacidades estratégicas externas. Del mismo modo, las decisiones políticas pueden inclinar la balanza hacia áreas específicas de la defensa, en detrimento de otras que podrían resultar cruciales en un conflicto futuro.

En última instancia, la toma de decisiones en materia de defensa debe equilibrar la necesidad de desarrollar capacidades con los riesgos derivados de la falta de inversión en otras áreas. Como se resaltó en la presentación, “El verdadero desafío del planeamiento de defensa no es solo diseñar la mejor estrategia, sino tomar las decisiones correctas sobre qué capacidades desarrollar y qué riesgos asumir”. Esta afirmación subraya la importancia de una planificación rigurosa, flexible y realista,

que minimice las vulnerabilidades y optimice los recursos disponibles para garantizar la seguridad nacional y la estabilidad estratégica del Estado.

■ Referencias

- Betts, R. (1997). *Military Readiness: Concepts, Choices, Consequences*. Brookings Institution Press.
- Gansler, J. S. y Lucyshyn, W. (2015). Allocating national security resources. En *Military Cost-Benefit Analysis* (pp. 52-69). Routledge.
- Gómez, J.; Aranibal, L. y Delgado, C. (2013). *Desarrollo de un marco de evaluación de alternativas como base para el diseño conceptual de la plataforma estratégica de superficie, PES, para la Armada Nacional de Colombia*. Escuela Superior de Guerra.
- Greenwalt, W. y Patt, D. (2021). *Competing in time: Ensuring capability advantage and mission success through adaptable resource allocation*. Hudson Institute.
- Liotta, P. H. y Lloyd, R. M. (2005). From here to there: the strategy and force planning framework. *Naval War College Review*, 58(2), 121-138.
- Melese, F.; Richter, A. y Solomon, B. (2015). Introduction: military cost-benefit analysis. En *Military Cost-Benefit Analysis* (pp. 37-51). Routledge.
- Nesterenko, O.; Netesin, I.; Polischuk, V. y Trofymchuk, O. (2020). Development of a procedure for expert estimation of capabilities in defense planning under multicriterial conditions. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий*, 4(2-106), 33-43.
- OTAN (2022a) *NATO Defense Planning Process*. https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_49202.htm



- OTAN (2022b) *NATO 2022 Strategic Concept*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- Prime, N. C. (2022). *Toward an "Open Source" Maritime Force Structure*. Center for a New American Security.
- Saumeth, E. (2015) La Armada Nacional de Colombia y sus plataformas estratégicas de superficie-PES. *Air y Space Journal*, 28(4), 60-65.
- Sullivan, P. (2022). *The formal processes in U.S. Defense Planning*. Naval War College.
- Vargas Castaño, F. y Silva Barrera, M. (2021). Análisis prospectivo a 2030 del proyecto plataforma estratégica de superficie (PES) en la Armada de la República de Colombia. *Derrotero*, 14, 137-150.
- Wall, K. D.; LaCivita, C. J. y Richter, A. (2015). The role of cost-effectiveness analysis in allocating defense resources. En *Military cost-benefit analysis* (pp. 297-322). Routledge.



Ponencia 8

Estados Unidos, la gran estrategia como generadora de influencia*

Henry Cancelado⁸

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia de Estados Unidos busca preservar su hegemonía global mediante una combinación de poder militar, diplomático, económico e informativo. Sustentada en alianzas estratégicas, instituciones internacionales y disuasión, esta estrategia promueve un orden liberal favorable a sus intereses. La inteligencia cumple un rol clave para anticipar amenazas, influir en actores internacionales y proteger infraestructura crítica. Ante el ascenso de potencias revisionistas como China y Rusia, EE. UU. ha adaptado sus enfoques, priorizando operaciones menos visibles y el liderazgo tecnológico. Aunque enfrenta cuestionamientos internos y externos, su estrategia sigue orientada a sostener la primacía global, equilibrando proyección de poder con diplomacia e innovación. El éxito de esta estrategia depende de su capacidad para mantener la cohesión interna y el apoyo de sus aliados.

Palabras claves: gran estrategia, hegemonía, inteligencia, disuasión, alianzas estratégicas, poder global.

■ Introducción

La gran estrategia de los Estados Unidos se sustenta en la consolidación y preservación de su influencia global a través de la integración de herramientas militares, diplomáticas, económicas y de inteligencia. Mediante sus estrategias de política exterior y de defensa,

fundamentadas en la cooperación internacional, la inteligencia y la fuerza militar, es posible identificar un enfoque de largo plazo orientado a garantizar el liderazgo estadounidense en un orden internacional marcado por la competencia con potencias revisionistas, el empleo de poder blando y duro para moldear el entorno global, y el establecimiento de alianzas estratégicas.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

⁸ Candidato a doctor en Ciencia Política, Universidad de Los Andes, Colombia. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos y de Relaciones Internacionales Contemporáneos, Universidad Externado de Colombia y del Instituto de Altos Estudios para América Latina de París. Magíster Honoris Causa en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, Ejército Nacional de Colombia. Curso Superior de Desarrollo Nacional. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia Buró de Guerra Política. Taiwán. (Distintivo Conmemorativo). Vicedecano de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesor de Planta de la misma Universidad. Asesor de la Jefatura de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana. Asesor para la Acción Integral del Comando General de las Fuerzas Militares. Director de la Carrera y la Maestría de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Director Escuela Nacional de Inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia. Profesor Escuela Superior de Guerra e Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional. Director Académico del Campus de la Universidad Militar Nueva Granada. Actualmente, Profesional de Defensa en la Armada Nacional. Contacto: henry.cancelado@armada.mil.co

■ La gran estrategia estadounidense

La gran estrategia de los Estados Unidos se basa en la promoción y el mantenimiento de un orden internacional reglamentado que beneficia sus intereses y fortalezca su poder. Desde la Segunda Guerra Mundial, Washington ha procurado configurar un sistema global en el que su liderazgo sea incuestionable, impulsando normas que regulan el comercio, la seguridad y la gobernanza mundial bajo principios liberales. Tal como señala Hal Brands, esta estrategia se ha mantenido relativamente estable desde el fin de la Guerra Fría, constituyendo una adaptación del modelo de hegemonía liberal que surgió tras la Segunda Guerra Mundial (Brands, 2018). A través de instituciones internacionales, acuerdos de defensa y alianzas económicas, los Estados Unidos han moldeado el entorno global en función de sus intereses estratégicos, consolidando su influencia en diversos ámbitos.

No obstante, el país enfrenta desafíos crecientes derivados del ascenso de China, la reconfiguración de las dinámicas geopolíticas y un creciente escepticismo interno hacia el intervencionismo. La progresiva multipolaridad ha permitido que actores como China y Rusia cuestionen abiertamente el liderazgo estadounidense, promoviendo modelos alternativos de orden mundial que disputan las estructuras establecidas por Occidente. En particular, China ha puesto en marcha una estrategia integral que combina la expansión económica a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta con una creciente presencia militar en la región Indo-Pacífica. Por su parte, Rusia recurre a tácticas híbridas, como la guerra de información y la intervención en conflictos regionales, con el propósito de debilitar la influencia de Washington en Europa del Este y Medio Oriente (Lawless, 2020). Simultáneamente, en el interior de los Estados Unidos, ha tomado fuerza el debate acerca de la viabilidad del intervencionismo y la necesidad de reevaluar compromisos militares prolongados, lo que ha motivado ajustes estratégicos en la política exterior.

De acuerdo con Scott Lawless, la gran estrategia estadounidense se articula en torno a tres subórdenes principales: el de seguridad, el económico y el político. Estos pilares han permitido a los Estados Unidos ejercer influencia en diferentes niveles y adaptarse a los cambios en el escenario internacional (Lawless, 2020).

Orden de seguridad: Estados Unidos mantiene un sistema de alianzas y una presencia militar global para contener el surgimiento de competidores estratégicos y salvar la estabilidad en regiones claves. Desde la OTAN en Europa hasta los acuerdos de defensa con Japón, Corea del Sur y Australia, Washington ha tejido una red de seguridad que le permite proyectar poder y disuadir potenciales amenazas. La instalación de bases militares en enclaves estratégicos y la constante modernización de sus capacidades tecnológicas han sido factores determinantes para sostener su primacía. Sin embargo, el costo creciente del presupuesto de defensa y el desgaste de conflictos prolongados, como los de Afganistán e Irak, han llevado a una revisión del papel de las fuerzas armadas en la proyección de poder a largo plazo.

Orden económico: Históricamente, Estados Unidos ha promovido el libre comercio y el acceso a mercados en condiciones favorables, estableciendo reglas que le otorgan ventajas comparativas. Desde la creación del sistema de Bretton Woods hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —y su versión actualizada, el T-MEC—, ha buscado afianzar su dominio económico mediante instituciones como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio. No obstante, enfrenta una competencia creciente por parte de China, que ha impulsado una diplomacia económica agresiva basada en créditos a infraestructura, comercio bilateral y el control de cadenas de suministro estratégicas, alimentando así una rivalidad comercial y tecnológica cada vez más marcada. Para contrarrestar estas tendencias, Washington ha recurrido a sanciones económicas y restricciones comerciales contra China y Rusia, aunque sus efectos a mediano plazo han resultado limitados.

Orden político: Estados Unidos ha promovido el modelo de democracia liberal y el respeto a los derechos humanos, si bien la coherencia de este discurso se ha visto cuestionada por inconsistencias en su aplicación. A lo largo del siglo XX, Washington impulsó la democracia como herramienta de estabilidad y legitimidad global, facilitando transiciones democráticas en Europa del Este y América Latina. Sin embargo, el respaldo a regímenes autoritarios en función de intereses estratégicos ha suscitado dudas sobre su credibilidad. Casos como el apoyo a dictaduras durante la Guerra Fría o la invasión de Irak en 2003 han evidenciado contradicciones en su política exterior. Asimismo, el auge de China y Rusia pone de manifiesto que modelos autoritarios pueden consolidar poder sin basarse en la democracia liberal, lo que representa un reto ideológico para la hegemonía estadounidense.

■ Estrategia de defensa y prevención de conflictos

La gran estrategia de defensa de los Estados Unidos se sustenta en la proyección de poder y la disuasión como elementos centrales. El establecimiento de bases militares en regiones claves y la participación en conflictos estratégicos han sido factores determinantes para conservar su influencia global (Brands, 2018). No obstante, en los últimos años, Washington ha procurado evitar intervenciones prolongadas y de alto costo, optando por el empleo de fuerzas especiales, drones y operaciones de carácter militar híbrido con el fin de cumplir sus objetivos sin llevar a cabo grandes despliegues.

La estrategia de prevención de conflictos se ha orientado igualmente hacia la promoción de la estabilidad regional por medio de asistencia militar a aliados estratégicos y programas de cooperación en materia de seguridad. El énfasis en robustecer instituciones internacionales y en impedir que los conflictos escalen hasta comprometer directamente los intereses estadounidenses constituye

una constante en su política exterior (*United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*, 2020).

■ La inteligencia como herramienta de poder

La *National Intelligence Strategy of the United States* subraya la relevancia de la inteligencia como instrumento esencial de la gran estrategia estadounidense, al integrar capacidades de recolección de información, análisis estratégico y operaciones encubiertas para salvar la seguridad nacional y la primacía global de los Estados Unidos (NIS, 2020). A diferencia de las estrategias centradas exclusivamente en la proyección de poder militar, la inteligencia permite influir en el entorno internacional de manera menos visible, pero igualmente eficaz, a través de operaciones psicológicas, desinformación, ciberseguridad y guerra híbrida. En este sentido, la recopilación y el análisis de información cumplen las siguientes funciones:

- **Prever amenazas y actuar de manera preventiva refuerza la capacidad de disuasión.** El potencial disuasivo se fortalece al identificar tempranamente actividades hostiles de actores estatales y no estatales, incluidos grupos terroristas y redes criminales transnacionales, así como movimientos geopolíticos de rivales estratégicos como China y Rusia. La inteligencia estadounidense ha demostrado su efectividad en la detección de patrones y la prevención de ataques, especialmente desde el 11-S, así como en el monitoreo de programas de armamento en países como Irán y Corea del Norte.
- **Condicionamiento del comportamiento de actores internacionales.** La inteligencia estadounidense desempeña un papel fundamental en la modificación de dinámicas políticas en el exterior, a través de operaciones encubiertas o campañas de desinformación. Estas tácticas pueden incluir la manipulación de información en medios de comunicación, el

financiamiento de movimientos opositores y la infiltración en redes de poder extranjeros. Durante la Guerra Fría, la CIA fue clave en la desestabilización de los regímenes comunistas; hoy en día, Washington recurre a métodos similares para contrarrestar la influencia china en África y América Latina, así como para frenar la expansión rusa en Europa del Este.

- **Protección de la infraestructura estratégica ante amenazas cibernéticas o de espionaje.** La era digital ha impulsado un cambio en las estrategias de inteligencia, con un énfasis creciente en la ciberseguridad y la guerra informática. La Agencia de Seguridad Nacional (NSA) y otras agencias estadounidenses han desarrollado capacidades avanzadas para identificar y neutralizar amenazas cibernéticas provenientes de China, Rusia, Irán y Corea del Norte. La vigilancia masiva de redes digitales y la adopción de medidas de contraespionaje tecnológico son esenciales para impedir ataques contra sectores estratégicos, como telecomunicaciones, finanzas y defensa.

El empleo de la inteligencia como herramienta de influencia global pone de manifiesto que los Estados Unidos no dependen exclusivamente del poder militar para preservar su liderazgo, sino que también utilizan métodos más sutiles de control. Mediante la combinación de inteligencia tradicional y tecnologías emergentes, Washington ha potenciado su habilidad para operar en un entorno de seguridad cada vez más digitalizado y competitivo (Blackwill, 2020). La integración de inteligencia artificial, análisis de big data y ciberoperaciones ha fortalecido la capacidad de las agencias estadounidenses para identificar patrones de comportamiento, anticipar conflictos y diseñar respuestas estratégicas más precisas.

Asimismo, la inteligencia desempeña un papel fundamental en la gestión de crisis y la diplomacia. La utilización de información clasificada para negociar con aliados y rivales, junto con la recolección de datos en tiempo real sobre conflictos emergentes, ha sido una táctica crucial tanto para la Casa Blanca como para el Pentágono.

■ El mantenimiento de su hegemonía

En términos geopolíticos, Estados Unidos busca evitar la formación de un orden multipolar encabezado por actores revisionistas. La competencia con China y Rusia ilustra este esfuerzo por preservar su primacía. El principal desafío radica en la pérdida de legitimidad del orden liberal y en la percepción de una decadencia del poder estadounidense (Lawless, 2020). Para contrarrestar estas tendencias, la estrategia de Washington se orienta a:

- **Fortalecer alianzas estratégicas**, como la OTAN y el Quad (EE. UU., Japón, India y Australia).
- **Asegurar el liderazgo tecnológico** en ámbitos decisivos, tales como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y las telecomunicaciones.
- **Limitar la influencia de China** en instituciones internacionales y mercados emergentes.

En este contexto, la gran estrategia de Estados Unidos no se limita a contener amenazas inmediatas, sino que también busca garantizar que el sistema internacional continúe operando de manera favorable a sus intereses en el largo plazo (Blackwill, 2020).

■ Conclusión

La gran estrategia de los Estados Unidos está diseñada para consolidar y expandir su influencia global a través de la combinación de poder militar, económico, diplomático e informativo. La creciente competencia con China y Rusia ha motivado una adaptación de las estrategias tradicionales, priorizando la disuasión y el fortalecimiento de alianzas estratégicas (Brands, 2018).

Sin embargo, el país enfrenta el reto de la erosión de su legitimidad y el surgimiento de

potencias revisionistas que cuestionan el orden liberal. La estrategia de prevención de conflictos y estabilidad demuestra que la influencia estadounidense no se asienta únicamente en el poder militar, sino también en la diplomacia, la inteligencia y la cooperación económica (*United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*, 2020).

La viabilidad de este enfoque depende de la capacidad de Washington para preservar la cohesión interna y el respaldo de sus aliados. En la coyuntura actual, la gran estrategia estadounidense se encuentra en un proceso de ajuste, en busca de equilibrar la competencia con China y la necesidad de mantener su influencia en un mundo cada vez más multipolar.

■ Referencias

- Blackwill, R. D. (2020). *U.S. Grand Strategy Toward China: Implementing Grand Strategy Toward China*. Council on Foreign Relations.
- Brands, H. (2018). *American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*. En R. W. Glenn (Ed.), *New Directions in Strategic Thinking 2.0*. ANU Press.
- Lawless, S. (2020). American Grand Strategy for an Emerging World Order. *Strategic Studies Quarterly*, 14(2), 127-147.
- National Intelligence Strategy of the United States (NIS). (2020). *United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*. (2020). U.S. Government.



Ponencia 9

Rusia: expansión a partir de la defensa disuasiva*

Luis Alexander Montero Moncada⁹

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La estrategia de Rusia se basa en una defensa disuasiva orientada a preservar su soberanía, proyectar poder y garantizar su desarrollo. Sustentada en una conciencia estratégica profundamente arraigada en la historia y cultura rusas, combina disuasión nuclear, preparación militar, independencia tecnológica y cohesión nacional. La Estrategia Nacional de Seguridad de 2021 enfatiza un orden multipolar, identifica amenazas híbridas y define intereses que abarcan desde la seguridad territorial hasta la defensa de valores tradicionales. Rusia busca consolidarse como potencia global, responder a la competencia de Occidente y mantener su influencia regional. Su enfoque integral articula medios militares, diplomáticos, económicos e informativos para proteger sus intereses y adaptarse a un entorno geopolítico dinámico.

Palabras claves: Rusia, estrategia disuasiva, seguridad nacional, vocación geopolítica, soberanía, multipolaridad.

■ Introducción

El presente análisis profundiza en la estrategia de la Federación Rusa (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021) con el propósito de desentrañar los elementos fundamentales que la componen. Más que un simple ejercicio académico, este estudio procura comprender las motivaciones, los objetivos y los recursos que orientan la acción de Rusia en la escena internacional.

Basándose en la conciencia estratégica rusa, el artículo explora la vocación geopolítica del país y la gran estrategia desplegada bajo el liderazgo de

Vladimir Putin. Se analizan los intereses nacionales vitales, las amenazas externas percibidas y la convergencia entre la percepción de amenazas de Rusia y la de sus aliados estratégicos. Asimismo, se evalúan los recursos disponibles para la ejecución de la estrategia, la coherencia entre multas y medios, y la voluntad colectiva del pueblo ruso de respaldar la política exterior de su gobierno.

Este estudio también examina la *Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa de 2021*, destacando la relevancia de las necesidades objetivamente significativas de los individuos, la sociedad y el Estado en materia de seguridad y desarrollo sostenible. Se aborda el entorno estratégico global según la perspectiva

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

⁹ Candidato a doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia, y en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Magíster (honoris causa) en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano", y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Instituto de Estudios Políticos de París Sciences-Po, Universidad Externado de Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Contacto: luis.montero@esdeg.edu.co

rusa, las amenazas actuales que enfrenta y los intereses nacionales, así como las prioridades estratégicas que orientan su política. Por último, se examinan los objetivos estratégicos y críticos de la defensa del país, junto con las estrategias diseñadas para lograrlos.

■ Conciencia estratégica rusa

La sociedad rusa se distingue por su fortaleza, resiliencia y profunda conexión con su historia. A lo largo de los siglos, el país ha enfrentado innumerables conflictos para defender su extenso territorio y salvar sus intereses en un contexto geopolítico complejo y desafiante. Esta constante exposición a la guerra ha forjado un *ethos* militar particular, en el que la defensa de la patria, el sacrificio personal y la lealtad al Estado constituyen valores esenciales (Milosevich-Juaristi, 2024). Dicho *ethos* no se limita a las fuerzas armadas, sino que permea la sociedad en su conjunto, influyendo en la educación, la cultura y la política (Kofman, 2019).

Asimismo, la historia de Rusia ha estado marcada por líderes fuertes y decisivos que han conducido al país en momentos críticos. Desde los zares hasta los dirigentes soviéticos y los mandatarios contemporáneos, la sociedad rusa suele buscar figuras que encarnen determinación, autoridad y capacidad para proteger los intereses nacionales. Esta tradición de liderazgo sólido se refleja en la cultura política rusa, donde se valora la estabilidad, el orden y la capacidad de tomar decisiones difíciles en tiempos de crisis. Dicho liderazgo, a su vez, refuerza el *ethos* militar de la sociedad, generando un ciclo continuo de resiliencia y determinación (Milosevich-Juaristi, 2024).

La historia de Rusia puede describirse como una sucesión de desafíos, una lucha constante por la supervivencia y la defensa de su identidad. Con más de 180 guerras a lo largo de su trayectoria, el país ha aprendido a valorar la seguridad, la independencia y la capacidad de repeler amenazas externas (Thomas, 2018). Esta experiencia histórica ha contribuido a forjar una

mentalidad estratégica particular, en la que se prioriza la preparación para el conflicto, la disuasión y la capacidad de responder con contundencia a cualquier agresión. Tal legado, añadido al *ethos* militar y la tradición de liderazgo fuerte, conforma la conciencia estratégica rusa que orienta sus acciones en la arena internacional (Sinclair, 2016).

■ Vocación geopolítica rusa

La vocación geopolítica de Rusia constituye un elemento central en su estrategia y visión del mundo. Su extenso territorio, que abarca una vez zonas horarias, le proporciona acceso a tres océanos claves: el Ártico, el Atlántico y el Pacífico. Esta ubicación geográfica privilegiada le permite proyectar poder militar y económico a lo largo de amplias regiones del planeta. El Ártico, con sus abundantes recursos naturales y su creciente relevancia como ruta marítima, se ha convertido en un área de especial interés para Rusia; en tanto que su salida al Atlántico le facilita desafiar la influencia de la OTAN y proyectar su presencia hacia Europa y África. Por su parte, en el Pacífico, Rusia busca consolidar su influencia y competir con potencias como China y Estados Unidos (Ayuela, 2021).

Además de su proyección oceánica, Rusia ejerce una influencia significativa en zonas de alto valor geoestratégico, como el Medio Oriente y Europa. En el Medio Oriente, ha fortalecido alianzas con países como Siria e Irán, incrementando su influencia en la región y cuestionando la hegemonía estadounidense. Su presencia en Siria, en particular, le garantiza una base naval en el Mediterráneo y la posibilidad de proyectar poder hacia el Mediterráneo Oriental y el norte de África. En Europa, Rusia se ha valido de las divisiones internas de la Unión Europea y ha estrechado vínculos con naciones que se oponen a la política de la OTAN (Milosevich-Juaristi, Mapa de la presencia e influencia de Rusia en el mundo desde el año 2000, 2020). Su influencia en la región descansa en el suministro de gas natural, su

poderío militar y su capacidad de desestabilizar el entorno político.

La conjunción de su acceso a los océanos y su presencia en el Medio Oriente y Europa otorga a Rusia una posición única en el panorama internacional. Su vocación geopolítica se sustenta en la defensa de sus intereses nacionales, la búsqueda de un orden mundial multipolar y el desafío a la hegemonía estadounidense. Rusia aspira a consolidarse como una gran potencia, capaz de incidir en los acontecimientos globales y proteger sus intereses en un entorno cada vez más complejo y competitivo. Esta vocación, arraigada en su geografía, historia y cultura, constituye un pilar fundamental para comprender la estrategia rusa y sus acciones en el ámbito internacional.

■ Estrategia nacional de seguridad de la Federación rusa 2021

La *Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa de 2021* surge en un escenario internacional definido por la percepción rusa de un orden mundial en constante transformación. En este documento se describe un entorno estratégico marcado por la aparición de múltiples centros de poder económico y político, el auge de nuevos líderes globales y regionales, y los esfuerzos de las potencias occidentales para mantener su hegemonía. Asimismo, se señala una crisis en los modelos de desarrollo económico, un incremento de la desigualdad social y la disminución de la efectividad de las instituciones internacionales y del sistema global de seguridad. Esta visión refleja la perspectiva rusa de un mundo en transición, donde el equilibrio de poder se desplaza y las reglas del juego se redefinen (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021).

En respuesta a este panorama, la estrategia identifica las amenazas que Rusia considera relevantes para su seguridad y su desarrollo. Entre los peligros señalados se incluyen ataques

de otros Estados, intentos de erosionar la identidad y los valores rusos, acciones que obstaculizan el desarrollo económico, iniciativas para socavar los vínculos con aliados tradicionales, desafíos a la unidad nacional y vulneraciones de la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Ante esta situación, el documento plantea un marco integral para proteger los intereses nacionales y promover un orden mundial más justo y multipolar desde la perspectiva de la Federación Rusa. En consecuencia, la *Estrategia Nacional de Seguridad de 2021* se presenta como la respuesta a los desafíos y oportunidades que Rusia observa en el entorno internacional, así como un plan para consolidarse como potencia global (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021).

■ Ambiente estratégico

Según la estrategia, el entorno estratégico global experimenta una profunda transformación, caracterizada por la creciente multipolaridad y la emergencia de múltiples centros de poder económico y político. Este proceso desafía el orden mundial tradicional, en el que las naciones occidentales buscan preservar su hegemonía. El surgimiento de nuevos actores globales y regionales, con visiones y prioridades propias, impulsa cambios en la estructura del sistema internacional, dando lugar a nuevas arquitecturas, normas y principios que rigen las relaciones entre Estados.

Además de esta redistribución del poder, el ambiente estratégico se ve afectado por la crisis de los modelos de desarrollo económico, el aumento de la desigualdad social y la debilitación del sistema de seguridad global. En este contexto, las instituciones internacionales pierden eficacia, lo que genera incertidumbre y dificulta la cooperación para enfrentar los desafíos comunes. En consecuencia, Rusia identifica tanto riesgos como oportunidades, y busca reafirmarse como un actor clave en el nuevo orden mundial (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021).

■ Amenazas actuales

Según la estrategia, las amenazas actuales a la seguridad de Rusia abarcan un amplio espectro que trasciende las amenazas militares convencionales. Se destacan como peligros directos los ataques procedentes de otros Estados, sin precisar su naturaleza, pudiendo estos ser militares, cibernéticos, económicos o informativos. Esta amenaza directa a la integridad territorial ya la soberanía se complementa con amenazas más sutiles, pero igualmente peligrosas, que buscan minar la identidad nacional rusa (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021).

Entre las amenazas no convencionales se incluyen los intentos de destruir la identidad y los valores rusos, así como debilitar el desarrollo económico del país y el bienestar de su población. Dichas acciones pueden abarcar campañas de desinformación, sanciones económicas, la promoción de ideologías contrarias a los valores tradicionales rusos y el respaldo a movimientos separatistas o disidentes. El objetivo último de estas amenazas es desestabilizar a Rusia desde dentro, erosionando su cohesión social, su estabilidad política y su capacidad para competir en el escenario internacional (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021).

Finalmente, la estrategia subraya los esfuerzos por destruir los vínculos de Rusia con sus aliados tradicionales, así como por socavar la unidad nacional y vulnerar la soberanía, la independencia y la integridad territorial del país. Estas amenazas buscan aislar a Rusia en el ámbito internacional, limitando su capacidad de proyección e influencia. La convergencia de amenazas directas e indirectas plantea un desafío complejo para la seguridad rusa, que exige una respuesta integral que abarque desde la defensa militar hasta la diplomacia, la economía y la protección de la identidad nacional (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021).

■ Intereses nacionales rusos y prioridades estratégicas nacionales

La *Estrategia Nacional de Seguridad de 2021* define con claridad los intereses nacionales, que reflejan tanto la percepción de amenazas al Estado como las aspiraciones del pueblo ruso. Estos intereses, según la Presidencia de la Federación de Rusia (2021), son:

1. **Desarrollo sostenible de la economía rusa**, basado en una sólida base tecnológica.
2. **Protección del medio ambiente**, la conservación de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.
3. **Fortalecimiento de los valores espirituales y morales tradicionales** de la nación y preservación del patrimonio cultural e histórico del pueblo ruso.
4. **Estabilidad estratégica** y refuerzo de la paz y la seguridad en el entorno de influencia rusa.
5. **Supervivencia del pueblo ruso** y desarrollo de su potencial humano.
6. **Protección del sistema constitucional**, la soberanía, la independencia y la integridad territorial, reforzando la defensa del país.
7. **Mantenimiento de la paz y la armonía internas**, protegiendo a los ciudadanos y sus bienes.
8. **Desarrollo de un espacio de información seguro**, que salvaguarda a la sociedad rusa de la información destructiva y su impacto psicológico.

Al comparar las prioridades estratégicas de la estrategia de 2015 con las de 2021, se observa un tono más confrontacional en el documento más reciente, lo cual pone de manifiesto el énfasis de Rusia en proteger sus intereses en un entorno internacional cada vez más competitivo.

ENSR 2015	ENSR 2021
Defensa Nacional	Preservación del pueblo de Rusia y el desarrollo del potencial humano
Seguridad pública y del Estado	Defensa Nacional
Mejora del nivel de vida	Seguridad estatal y pública
Crecimiento económico	Seguridad de la información
Ciencia, tecnología y educación	Seguridad económica
Sanidad	Desarrollo científico y tecnológico
Cultura	Seguridad y gestión ambientales
Ecología y el uso racional de los recursos naturales	Protección de los tradicionales valores espirituales y morales rusos, la cultura y la memoria histórica
Estabilidad y asociación estratégica entre iguales	Estabilidad estratégica y cooperación internacional mutuamente beneficiosa

■ Objetivos estratégicos

La estrategia establece dos objetivos estratégicos fundamentales para la defensa nacional:

1. Establecer las condiciones propicias para el desarrollo socioeconómico del país.
2. Afirmar y garantizar la seguridad militar.

Asimismo, se definen una serie de objetivos críticos, derivados de los objetivos estratégicos y alineados con cada uno de los intereses nacionales propuestos. Entre ellos se destacan (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021):

1. Defensa del país.
2. Garantizar una adecuada seguridad pública.
3. Lograr una seguridad de la información.
4. Garantizar la seguridad económica.
5. Impulsar el desarrollo científico y tecnológico.
6. Alcanzar una seguridad ambiental sostenible.
7. Proteger el espíritu tradicional ruso, sus valores morales, cultura y memoria histórica.
8. Consolidar la estabilidad estratégica.

■ Objetivos y estrategia: defensa del país

Como ejemplo, el análisis del primer objetivo crítico se centra en la defensa del país, que se organiza para preparar y asegurar la defensa armada de la Federación Rusa, garantizando su integridad y seguridad militar. La consecución de este objetivo se sustenta en diversas acciones:

• Disuasión y prevención:

Empleo de la disuasión estratégica y medidas preventivas para evitar conflictos militares.

• Mejora de la organización militar:

Optimización de la planificación y de los métodos de acción de las Fuerzas Armadas, así como el incremento de la preparación para la movilización.

Dentro de este marco, se presta especial atención a los siguientes puntos (Presidencia de la Federación de Rusia, 2021):

1. Identificar de manera oportuna los peligros y amenazas militares existentes y potenciales.

2. Mejorar el sistema de planificación militar y desarrollar e implementar medidas integradas —políticas, militares, técnico-militares, diplomáticas, económicas, informativas, entre otras— para prevenir el uso de la fuerza contra Rusia y proteger su soberanía e integridad territorial.
3. Mantener un nivel adecuado de capacidad de disuasión nuclear.
4. Asegurar una preparación operativa óptima para el uso combativo de las Fuerzas Armadas.
5. Proteger los intereses nacionales ya los ciudadanos rusos en el exterior.
6. Desarrollar de forma equilibrada los componentes de la organización militar, mejorar la formación y dotar a las Fuerzas Armadas de armamento moderno.
7. Optimizar la planificación, renovación y mantenimiento oportuno de la capacidad técnico-militar del aparato de defensa estatal.
8. Adaptar las estrategias a las tendencias emergentes en la naturaleza de las guerras y los conflictos modernos, creando condiciones para el combate en nuevos escenarios.
9. Asegurar la independencia tecnológica del complejo industrial de defensa.
10. Preparar la economía para responder a un ataque armado, garantizando las necesidades del Estado y de la población en tiempos de guerra.
11. Planificar y ejecutar actividades que refuerzan la protección y defensa de la nación ante cualquier conflicto.
12. Mantener altos niveles de moral, cohesión política y disciplina en las Fuerzas Armadas.
13. Fortalecer la educación militar-patriótica y la preparación para el servicio militar entre la ciudadanía.

14. Mejorar la seguridad social y las condiciones de servicio para el personal militar, sus familias y los reservistas.

Esta estructura integral refleja la determinación de la estrategia rusa para garantizar la defensa nacional en todos los niveles y ámbitos, fusionando medidas militares, tecnológicas, económicas y sociales para salvar la integridad y el futuro del país.

■ Conclusión

En síntesis, el análisis de la documentación revela una estrategia rusa fundada en la defensa disuasiva para alcanzar sus objetivos nacionales. La conciencia estratégica, la vocación geopolítica y la gran estrategia implementada bajo el liderazgo de Vladímir Putin se erigen como pilares esenciales de la política internacional rusa.

La *Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa de 2021* subraya la importancia de satisfacer las necesidades esenciales de los individuos, la sociedad y el Estado en materia de seguridad y desarrollo sostenible. El entorno estratégico global, las amenazas actuales y los intereses nacionales, junto con las prioridades estratégicas, configuran la base de la toma de decisiones de Rusia.

Los objetivos estratégicos y críticos de la defensa, junto con las medidas adoptadas para alcanzarlos, evidencian la determinación de proteger la soberanía, la integridad territorial y los intereses nacionales. La disuasión estratégica, la preparación para el conflicto y la modernización de las Fuerzas Armadas son elementos centrales que consolidan esta postura.

En última instancia, la estrategia rusa aspira a crear un entorno internacional favorable a sus intereses, impulsar su desarrollo económico y social, y reforzar su posición como potencia global. No obstante, su implementación enfrenta desafíos considerables, como las tensiones con Occidente, la competencia por los recursos

naturales y la necesidad de mantener la estabilidad interna. El futuro de esta estrategia dependerá de la capacidad de Rusia para superar dichos retos y adaptarse a un mundo en constante evolución.

■ Referencias

- Ayuela, F. (2021). *Apuntes sobre la gran estrategia de la Federación de Rusia*. Global Strategy Report.
- Kofman, M. (2019). Drivers of Russian Grand Strategy. *FRIVÄRLD, Briefing* (6).
- Milosevich-Juaristi, M. (2020). *Mapa de la presencia e influencia de Rusia en el mundo desde el año 2000*. Real Instituto Elcano.
- Milosevich-Juaristi, M. (2024). *¿Cuáles son las raíces de la actual cultura estratégica rusa?* Real Instituto Elcano.
- Presidencia de la Federación de Rusia (2021). *Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa*.
- Sinclair, N. (2016). La guerra de la antigua generación La evolución —no revolución— de la forma en que Rusia libra la guerra. *Military Review*.
- Thomas, T. (2018). Las formas y métodos de las operaciones militares de Rusia. Los impulsores de concepto. *Military Review*.



Ponencia 10

La gran estrategia de China: expansión, seguridad e influencia global*

Carlos Enrique Álvarez Calderón¹⁰

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia de China combina seguridad, expansión económica e influencia global para consolidarse como potencia dominante hacia 2049. Basada en su geografía estratégica, poder demográfico y control político centralizado, China prioriza la integridad territorial, la autosuficiencia tecnológica y el liderazgo global. Iniciativas como la Franja y la Ruta, Made in China 2025 y su modernización militar reflejan una visión integral que articula poder duro y blando. Además, la estrategia enfatiza la seguridad energética, el control ideológico y la influencia diplomática, adaptándose a los retos de desaceleración económica, rivalidad con EE. UU. y tensiones internas. Esta estrategia evoluciona desde la consolidación ideológica hasta el "gran rejuvenecimiento", guiada por una proyección pragmática y ambiciosa del poder nacional.

Palabras claves: gran estrategia, China, seguridad nacional, expansión económica, liderazgo tecnológico, influencia global.

■ Introducción

El ascenso de China como potencia global en el siglo XXI se fundamenta en un conjunto distintivo de características geopolíticas e imperativos estratégicos que dan forma a su gran estrategia. El resurgimiento de China en el escenario internacional ha sido impulsado por una planificación minuciosa que integra iniciativas económicas, militares, tecnológicas y diplomáticas para proteger sus intereses nacionales. Con la segunda población más numerosa del mundo, una geografía vasta y diversa, y una economía que solo es superada por la de Estados Unidos, China ha delineado cuidadosamente un enfoque

geopolítico que busca asegurar sus intereses nacionales, al mismo tiempo que sortea los desafíos de la competencia internacional.

De ahí que este artículo examina la evolución de la gran estrategia de la República Popular de China, sus imperativos geopolíticos y la forma en que enfrenta la complejidad de la competencia global. Con énfasis en la seguridad, la expansión económica y el control ideológico, el planteamiento chino refleja una visión de largo alcance que pretende consolidarse como potencia mundial dominante para 2049, coincidiendo con el centenario de la fundación de la República Popular China.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁰ Candidato a doctor en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Magister en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Magister en Coaching Ontológico Empresarial, Universidad San Sebastián de Chile. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Docente investigador de la Escuela Superior de Guerra, Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, Universidad Javeriana y Colegio Mayor del Rosario, entre otras. Investigador asociado reconocido por Minciencias. Contacto: carlos.alvarez@esdeg.edu.co

■ Características geopolíticas e imperativos estratégicos de China

La realidad geopolítica de China se ve moldeada por su extensa masa continental, su variada topografía, la distribución de recursos, sus legados históricos y su posición en las redes comerciales globales. Estos factores influyen directamente en sus prioridades estratégicas y en sus políticas de seguridad.

1. Posición geográfica y fronteras

China es el cuarto país más grande del mundo por superficie terrestre y cuenta con una topografía diversa que incluye montañas, mesetas, desiertos y amplias regiones costeras. Comparte fronteras terrestres con 14 países, más que cualquier otra nación, lo cual representa tanto desafíos de seguridad como oportunidades diplomáticas. La gestión de la seguridad fronteriza sigue siendo prioritaria, dadas las disputas territoriales con India, las reclamaciones marítimas en el mar de China Meridional y las tensiones en el Estrecho de Taiwán.

2. Acceso marítimo y dependencia comercial

La costa oriental de China, que se extiende a lo largo de 14.500 km, le brinda acceso a las principales rutas comerciales mundiales. Su economía depende en gran medida del comercio marítimo, con puertos estratégicos como Shanghái, Shenzhen y Cantón, que actúan como ejes vitales para el intercambio global. No obstante, enfrenta vulnerabilidades en materia de seguridad marítima, en especial en el Estrecho de Malaca, un corredor crítico para sus importaciones y exportaciones energéticas.

3. Limitaciones de recursos y estrategia económica

Pese a su enorme extensión, China enfrenta limitaciones significativas en recursos naturales, particularmente en energía, tierras cultivables y agua. Para contrarrestar estas

carencias, ha impulsado una estrategia de adquisición de recursos a escala mundial, ejemplificada en la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), estableciendo alianzas energéticas en África, Oriente Medio y América Latina. Dado que el país depende en gran medida de la importación de petróleo y gas natural, la seguridad energética se erige como un pilar fundamental de su gran estrategia.

4. Poder demográfico y económico

Con más de 1.400 millones de habitantes, China dispone de una amplia fuerza laboral y un enorme mercado de consumo que respaldan su fortaleza económica. Sin embargo, el envejecimiento de la población y la reducción en la tasa de natalidad representan desafíos a largo plazo para su fuerza laboral y su crecimiento económico. Para afrontarlos, el país ha invertido en automatización, inteligencia artificial y modernización industrial, con el objetivo de sostener su competitividad y productividad global.

5. El marco político e ideológico

China se rige bajo un sistema de partido único encabezado por el Partido Comunista Chino (PCCCh). El control centralizado del partido sobre los asuntos estatales favorece la toma de decisiones estratégicas a largo plazo, lo que asegura la coherencia en la gran estrategia nacional. En consecuencia, el PCCCh hace hincapié en la estabilidad, el crecimiento económico y el “rejuvenecimiento nacional” como pilares de su gobernanza, influyendo de manera directa en las políticas internas y externas.

Con base en lo anterior, los imperativos geopolíticos de China se orientan a mantener la estabilidad interna, asegurar el crecimiento económico, proyectar poder tanto a nivel regional como global y neutralizar las amenazas que plantean potencias rivales (Álvarez y Fernández, 2018). Estos imperativos son los que definen sus estrategias militares, económicas y diplomáticas.

■ Garantizar la integridad y la soberanía territoriales

El imperativo estratégico principal de China consiste en proteger su integridad y soberanía territoriales, lo que abarca:

- **Taiwán:** La República Popular de China considera a Taiwán un interés nacional esencial y se opone de manera tajante a cualquier iniciativa que promueva la independencia. La modernización del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el incremento de su presencia militar en el estrecho de Taiwán evidencian el compromiso chino con la reunificación, ya sea por medios diplomáticos o, de ser necesario, mediante la fuerza militar.
- **Mar de China Meridional:** Las amplias reclamaciones territoriales en esta región, respaldadas por la construcción de islas artificiales y el fortalecimiento naval, tienen como objetivo asegurar recursos marítimos, rutas comerciales y posiciones militares estratégicas.
- **Disputas fronterizas:** La gestión de las controversias territoriales, especialmente con la India en el Himalaya, se mantiene como una prioridad de seguridad. Asimismo, la protección de las fronteras occidentales, en un contexto de inestabilidad en Xinjiang y el Tíbet, ha impulsado inversiones en infraestructura fronteriza y despliegue militar en las áreas en disputa. (Álvarez *et al.*, 2018)

■ Expansión económica liderazgo y tecnológico

La estrategia económica de China se orienta a mantener tasas de crecimiento elevadas y alcanzar la autosuficiencia tecnológica, mediante iniciativas claves:

- **Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI):** Esta estrategia global de infraestructura e inversión refuerza la influencia económica de

China mediante el desarrollo de redes comerciales en Asia, África y Europa.

- **Made in China 2025:** Con el propósito de disminuir la dependencia tecnológica exterior, esta iniciativa prioriza la innovación nacional en campos de la cuarta revolución industrial, tales como la inteligencia artificial, semiconductores, robótica y fabricación avanzada.
- **Digital Silk Road:** Se busca ampliar la influencia global en infraestructura digital, redes 5G y ciberseguridad, estableciendo alianzas estratégicas con economías emergentes. (Kashmeri, 2019)

■ Modernización militar y proyección de poder

La estrategia de defensa china enfatiza la modernización militar para enfrentar desafíos tanto regionales como globales, con objetivos fundamentales:

- **Modernización del EPL:** China ha evolucionado de una doctrina centrada en la fuerza terrestre a una militaridad altamente tecnificada, con capacidades navales, aéreas, cibernéticas y espaciales mejoradas.
- **Disuasión nuclear:** Se apuesta por la expansión del arsenal nuclear para mantener una disuasión estratégica frente a potenciales adversarios, incluidos Estados Unidos e India.
- **Guerra espacial y cibernética:** La inversión en vigilancia espacial, capacidades antisatélite y ciberdefensa busca proporcionar una ventaja decisiva en escenarios de conflicto contemporáneos.

■ Influencia regional y global

La política diplomática de China pretende reconfigurar la gobernanza global a su favor y desafiar las instituciones occidentales, enfocándose en:

- **Participación multilateral:** El fortalecimiento de vínculos con Brics, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) favorecen la promoción de modelos de gobernanza alternativa.
- **Expansión del poder blando:** A través de iniciativas como los Institutos Confucio, una mayor presencia en los medios y la diplomacia cultural, China busca incrementar su influencia a nivel mundial.
- **Alianzas estratégicas:** La ampliación de alianzas económicas y de seguridad con países en desarrollo es clave para contrarrestar la influencia occidental.

■ Seguridad energética y de recursos

Ante la dependencia de fuentes de energía extranjeras, China impulsa esfuerzos para garantizar el suministro estable mediante:

- **Seguridad marítima:** El fortalecimiento de la presencia naval en rutas marítimas estratégicas, como el mar de China Meridional y el océano Índico, es fundamental.
- **Acuerdos bilaterales en energía:** La inversión en proyectos energéticos en África, Oriente Medio y América Latina diversifica y asegura las cadenas de suministro.
- **Liderazgo en energías renovables:** Convertirse en referente global en tecnologías solares, eólicas y vehículos eléctricos permite reducir la dependencia de combustibles fósiles.

■ El espacio estratégico y las ambiciones globales de China

El concepto de “espacio estratégico” (zhanlue kongjian) es central en las políticas de seguridad y expansión de la República Popular de China.

Este concepto, que abarca áreas geográficas, económicas y tecnológicas, es vital para la supervivencia y el crecimiento a largo plazo del país. Según la Ciencia de la Estrategia Militar (2013), la capacidad de expandir este espacio está directamente vinculada al poder nacional (Xiaosong, 2013). Con el fortalecimiento de su economía y ejército, China se proyecta hacia el exterior, lo que inevitablemente genera fricciones con actores regionales y globales, especialmente en ámbitos disputados como el mar de China Meridional, el ciberespacio y el espacio exterior.

■ Elementos claves del espacio estratégico de China

- **Expansión económica:** Mediante iniciativas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), China extiende su influencia por Asia, África y Europa, asegurando recursos y rutas comerciales.
- **Modernización militar:** El EPL se prepara para proyectar poder en la región del Indo-Pacífico y más allá, desafiando el dominio militar occidental.
- **Superioridad tecnológica:** Las inversiones en inteligencia artificial, 5G y computación cuántica tienen como meta reducir la dependencia tecnológica exterior y consolidar el liderazgo global.
- **Influencia diplomática:** El establecimiento de alianzas estratégicas y la participación activa en foros de gobernanza global permiten a China moldear las normas internacionales en beneficio propio (Tianliang, 2020).

■ La evolución de la gran estrategia de China

La gran estrategia de la República Popular China ha experimentado una profunda transformación desde su fundación en 1949, a lo largo de cuatro fases principales que reflejan

cambios en sus prioridades internas, la dinámica geopolítica y la evolución económica. Desde la revolución ideológica hasta la modernización económica y la proyección estratégica global, la gran estrategia china se ha visto marcada por sus experiencias históricas, los relevos en el liderazgo y las aspiraciones de largo plazo para ejercer influencia global (Zicheng, 2011).

1. Revolución y consolidación (1949-1977)

Tras la proclamación de la República Popular China en 1949, el Partido Comunista se centró en la transformación ideológica, la centralización económica y el fortalecimiento militar. Bajo el liderazgo de Mao Zedong, se priorizó la unidad nacional, las reformas agrarias y la industrialización. Sin embargo, políticas como el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural generaron una gran agitación interna, frenando las ambiciones económicas y estratégicas del país.

2. Modernización económica e integración global (1978-1989)

Con la llegada de Deng Xiaoping al poder, China adoptó reformas orientadas al mercado, aplicando pragmatismo económico y manteniendo un fuerte control político. Estas políticas impulsaron un rápido crecimiento, atrajeron inversión extranjera y propiciaron la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE). En el plano internacional, China normalizó sus relaciones con Estados Unidos y adoptó la estrategia de “ocultar su fuerza y esperar el momento oportuno”.

3. Poder nacional integral (1990-2003)

Tras la crisis de la plaza de Tiananmen (1989) y el colapso de la Unión Soviética, China intensificó sus esfuerzos de integración económica global y modernización militar. Su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 fue un hito que aceleró su ascenso como potencia económica. Al mismo tiempo, comenzó a afirmar su influencia regional, sobre todo en el mar de China Meridional.

4. El gran rejuvenecimiento (2004-presente)

La fase actual, a menudo asociada con Xi Jinping, se centra en el “gran rejuvenecimiento” de la nación. El objetivo es recuperar la prominencia histórica de China mediante la consolidación económica, la modernización militar y el control ideológico. Destacan iniciativas como la Franja y la Ruta, el plan “Hecho en China 2025” y la expansión de la vigilancia digital y la censura para preservar la estabilidad interna.

Desafíos actuales:

- **Desaceleración económica:** El endeudamiento externo, el declive demográfico y las tensiones comerciales globales amenazan el crecimiento sostenido.
- **Contención de Estados Unidos y aliados:** La formación de alianzas de seguridad como Aukus y el Quad (Estados Unidos, India, Japón, Australia) complica la posición regional de China.
- **Disidencia interna:** El descontento en Hong Kong, las preocupaciones por los derechos humanos en Xinjiang y el estricto control gubernamental generan tensiones de estabilidad interna.
- **Competencia tecnológica:** Las sanciones y restricciones a empresas tecnológicas chinas pueden obstaculizar los avances en este ámbito.

■ Conclusión

Las características geopolíticas de China — vasta extensión territorial, poder económico y un sistema político centralizado— definen sus prioridades estratégicas. A medida que el país continúa creciendo, su enfoque en la seguridad, la expansión económica y la influencia global moldearán las relaciones internacionales en las próximas décadas. La interacción entre sus ambiciones territoriales, la modernización militar y su expansión económica ilustran la complejidad de la gran estrategia china.

En definitiva, la gran estrategia de China es un planteamiento integral y de largo alcance para asegurar la seguridad nacional, el crecimiento económico y el liderazgo global. Al aprovechar sus fortalezas geopolíticas, China busca remodelar el orden internacional de acuerdo con sus intereses estratégicos. Sin embargo, las tensiones geopolíticas, las vulnerabilidades económicas y la competencia tecnológica suponen obstáculos para sus aspiraciones. Mientras el país enfrenta estos desafíos, su gran estrategia seguirá siendo un factor determinante en la configuración del panorama geopolítico del siglo XXI.

■ Referencias

- Álvarez, C. y Fernández, A. (2018). Gran estrategia en China, Estados Unidos y Rusia. En C. Álvarez Calderón y A. Fernández Osorio (Eds.), *Hacia una Gran Estrategia en Colombia: Construcción de Política Pública en Seguridad y Defensa, Volumen 2, Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de defensa* (pp. 304-342). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692879.09>
- Álvarez, C.; Salcedo, J.; Casas, H. y Bautista, M. (2018). La estrategia de defensa de la República Popular de China: mapa de ruta hacia la consolidación de súper potencia. En C. Álvarez Calderón y A. Fernández Osorio (Eds.), *Hacia una Gran Estrategia en Colombia: Construcción de Política Pública en Seguridad y Defensa, Volumen 2, Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de defensa* (pp. 39-84). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692879.02>
- Kashmeri, S. (2019). *China's Grand Strategy: Weaving a New Silk Road to Global Primacy*. Praeger.
- Leoni, Z. (2023). *Grand Strategy and the Rise of China*. Agenda Publishing.
- Tianliang, X. (Ed.) (2020). *The Science of Military Strategy*. PLA National Defense University
- Xiaosong, S. (Ed.) (2013). *The Science of Military Strategy*. Military Science Press.
- Zicheng, Y. (2011). *Inside China's Grand Strategy: The Perspective from the People's Republic*. University Press of Kentucky.



Ponencia 11

Pensando la gran estrategia latinoamericana: Argentina*

Juan Fernando Etcheverry¹¹

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia de Argentina se basa en un marco jurídico e institucional que distingue claramente entre seguridad interior y defensa nacional. Sustentada en la Constitución, leyes específicas y políticas públicas estructuradas, esta estrategia prioriza el control civil, la legitimidad democrática y la eficacia operativa. La planificación de la defensa nacional se articula desde la Directiva Política de Defensa hasta los planes militares, mediante una cadena lógica de documentos estratégicos. Esta estructura permite una respuesta coherente ante amenazas externas y fortalece la integración del instrumento militar. En conjunto, Argentina proyecta una política de defensa moderna, sostenida, alineada con los valores democráticos y adaptada al entorno regional e internacional, consolidando su soberanía y capacidad estratégica.

Palabras claves: gran estrategia, defensa nacional, Argentina, planeamiento estratégico, seguridad, control civil.

■ Introducción

La formulación de una gran estrategia nacional exige una visión articulada del papel del Estado frente a amenazas y desafíos tanto internos como externos. En el caso argentino, esta visión se encuentra claramente delimitada por la distinción entre seguridad nacional

y defensa nacional, sustentada en un ordenamiento jurídico sólido, una política de Estado coherente, y un proceso de planeamiento estratégico estructurado en niveles. Este artículo expone los fundamentos doctrinales, legales y estratégicos de la defensa nacional de Argentina, enmarcados en su concepción de gran estrategia.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹¹ Teniente Coronel del Ejército Argentino. Especialista en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto. Posgrado en el Programa de Gestión para la Defensa Nacional. Cursó el Programa Universitario de Apoyo Psicosocial en Emergencias y Desastres: Intervención en Crisis. Amplia trayectoria académica y profesional mediante la realización de diversos cursos de formación, perfeccionamiento y especialización: Blindados, Paracaidismo Básico, Paracaidismo de Apertura Manual, Demoliciones de Grandes Estructuras, Desminado Humanitario, Defensa y Protección QBN-R, Gestión de Catástrofes (Madrid), Curso Introductorio de Sistema de Comando de Incidentes, Curso de Estado Mayor del Ejército Argentino y Curso de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas. Se ha desempeñado como Jefe de Secciones en unidades del Arma de Ingenieros, Oficial Instructor y Profesor en el Colegio Militar de la Nación, y como Profesor y Jefe de Cursos en la Escuela de Ingenieros. Ha ejercido como Jefe del Departamento de Ingenieros de la Dirección General de Ingenieros e Infraestructura, Jefe del Escuadrón de Ingenieros Blindado 1 y Jefe de la Compañía de Ingenieros Paracaidista 4. Actualmente, se desempeña como Docente Militar Invitado, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.
Contacto: fernando.etccheverry@esdeg.edu.co

■ Fundamentos jurídicos y políticos del sistema de seguridad y defensa

La formulación e implementación de políticas en materia de seguridad y defensa en la República Argentina se sustenta en un ordenamiento jurídico jerárquico y en una arquitectura institucional consolidada. La seguridad nacional se proyecta tanto hacia el ámbito interno como al externo, mediante la adopción de medidas preventivas frente a amenazas de diversa naturaleza —militares, económicas, sociales, ambientales o tecnológicas— que exigen la acción coordinada de múltiples organismos estatales.

En este contexto, la República Argentina ha establecido una separación normativa, institucional y funcional entre seguridad interior y defensa nacional, lo cual ha permitido una adecuada identificación de actores, competencias y capacidades. Esta diferenciación se ha consolidado como una verdadera política de Estado, que fortalece el control civil, la legitimidad institucional y la eficacia operativa frente a amenazas diferenciadas.

El ordenamiento jurídico argentino está estructurado bajo un modelo piramidal que refleja los principios fundamentales del sistema político. En su cúspide se encuentra la Constitución Nacional, norma suprema que declara los derechos fundamentales, fija las atribuciones de los tres poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y establece la forma de gobierno adoptada por el país como una república representativa y federal, conforme lo dispone expresamente su artículo primero.

A continuación, se ubican los Tratados Internacionales, que poseen jerarquía superior a las leyes ordinarias y generan derechos y obligaciones en virtud del Derecho Internacional. Luego se encuentran las leyes nacionales, sancionadas por el Congreso, que regulan las competencias del gobierno federal. Posteriormente, los decretos del Poder Ejecutivo nacional reglamentan las leyes para su adecuada aplicación. Finalmente, los usos y costumbres de la ciudadanía

conforman una dimensión normativa viva, que complementa y enriquece el sistema jurídico argentino.

Así, se consolida una pirámide normativa con la Constitución en la cúspide y los ciudadanos en la base, lo que garantiza la cohesión institucional y la legitimidad del accionar estatal.

A partir de este marco jurídico, es posible comprender con claridad la distinción entre seguridad nacional y defensa nacional. La primera constituye un concepto integral orientado a la protección de los intereses vitales del Estado frente a riesgos multidimensionales, tanto militares como no militares. La defensa nacional, por su parte, se circunscribe al ámbito externo y al empleo del instrumento militar frente a amenazas armadas, dentro de un marco legal claramente delimitado. Esta separación conceptual permite el diseño de políticas públicas especializadas y coherentes con los principios democráticos y el Estado de derecho.

■ Marco normativo de la defensa nacional

La arquitectura legal de la defensa nacional se fundamenta en una serie de instrumentos normativos claves:

- Libro Blanco de la Defensa, como documento estratégico nacional que fija la visión y orientación política en materia de defensa del Estado.
- Constitución Nacional, que establece las atribuciones esenciales de las Fuerzas Armadas para brindar seguridad interior y defender la soberanía, independencia e integridad territorial.
- Ley de Defensa Nacional (Ley 23554), que define la política, organización y empleo de las Fuerzas Armadas.
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, orientada a la reorganización de los

institutos/organismos militares a partir del año 1983.

- Ley de Seguridad Interior (Ley 24059), que regula el sistema de seguridad interior y norma el empleo subsidiario de las FFAA en el ámbito interno.
- Ley del Servicio Militar Voluntario, que establece el régimen del servicio militar obligatorio y voluntario.
- Leyes orgánicas del Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina, que definen la misión, las funciones y la organización de cada fuerza.
- Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que contiene lineamientos estratégicos y particulares impartidos por el Poder Ejecutivo.

■ Separación orgánica y funcional de la seguridad y la defensa

El diseño institucional argentino consagra la separación funcional entre seguridad interior y defensa exterior. El Ministerio de Defensa tiene bajo su órbita al Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina; mientras que el Ministerio de Seguridad ejerce la autoridad sobre la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Esta delimitación garantiza una adecuada distribución de responsabilidades en función de la naturaleza de la amenaza.

Dentro de la estructura organizacional del país, todas las competencias relacionadas con la defensa nacional recaen en el Ministerio de Defensa y se rigen por la Ley 23554, mientras que las competencias en materia de seguridad interior se asignan al Ministerio de Seguridad, bajo el marco de la Ley 24059. De este modo, dentro del concepto amplio de seguridad nacional, la defensa nacional se orienta a responder ante agresiones militares concretas, adoptando

un enfoque eminentemente externo y ejecutado por las Fuerzas Armadas.

En consonancia con el marco normativo nacional, la defensa nacional es producto de políticas públicas desarrolladas en los distintos niveles de la estrategia. Su formulación parte de la gran estrategia del Estado —basada en el Libro Blanco de la Defensa— y se operacionaliza en la Directiva Política de defensa nacional (DPDN).

■ Planeamiento estratégico de la defensa nacional

El ciclo de planeamiento de la defensa nacional se inicia con la **DPDN**, un documento de carácter sectorial que explicita los lineamientos centrales de la Política de defensa nacional y de la Política Militar para los próximos cuatro años. Esta directiva se estructura en tres partes:

1. Un **diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional**, que identifica y analiza las tendencias, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, los eventuales escenarios de empleo del instrumento militar en el mediano y largo plazo.
2. Una **concepción estratégica y posicionamiento nacional en materia de defensa**, que formula los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y define de manera general las acciones destinadas a prevenir o enfrentar las amenazas identificadas en la etapa anterior.
3. La **determinación y actualización de parámetros estratégicos**, que orientan el accionar de las Fuerzas Armadas respecto a su estructuración y desarrollo orgánico-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue territorial, capacitación del personal, y administración y empleo eficiente de los recursos humanos y materiales. También se incluyen directrices para los procesos de modernización, recuperación y eventual adquisición de sistemas y equipos militares.

A partir de la DPDN se activa el proceso descendente de planificación estratégica, articulado en niveles y documentos específicos que aseguran coherencia en la ejecución de la gran estrategia del Estado.

■ De la gran estrategia a la acción militar

La DPDN da lugar a la **Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEN)**, que constituye el documento orientador del planeamiento estratégico militar y de la actividad militar en general. Esta directiva, que debe ser aprobada por el Ministerio de Defensa, articula los niveles político y militar, traduce los lineamientos estratégicos establecidos en la DPDN en orientaciones operativas y tácticas concretas, y privilegia el empleo racional de los recursos humanos y materiales mediante el énfasis en la acción militar conjunta e integrada.

El planeamiento estratégico militar se materializa a través de una secuencia de tres documentos principales, de carácter conjunto y reservado:

1. **Apreciación y resolución estratégica militar (AREMIL):** documento que desarrolla un diagnóstico global y regional en el marco de los lineamientos establecidos en la DPDN. Analiza de forma precisa las tendencias, los riesgos y las amenazas militares actuales a los intereses nacionales, así como las potenciales contingencias del mediano y largo plazo. Este análisis se basa en las competencias específicas del instrumento militar.
2. **Directiva estratégica militar (DEMIL):** documento que materializa la resolución estratégica adoptada en la AREMIL. Define orientaciones para el desarrollo progresivo del modelo de fuerzas, abarcando tanto las etapas de planeamiento del mediano y largo plazo como las de empleo inmediato en el corto plazo. Establece las prioridades para la organización, adiestramiento y despliegue de las fuerzas.

3. **Plan militar:** se desagrega en tres niveles temporales (corto, mediano y largo plazo). En el corto plazo, especifica los planes de empleo inmediato de las capacidades militares disponibles; en el mediano y largo plazo, orienta el desarrollo y la proyección de nuevas capacidades, así como la planificación de adquisiciones y modernización.

Con la elaboración de estos documentos, la estrategia militar establece las bases para el planeamiento operativo y táctico particular de cada una de las Fuerzas que componen el Instrumento Militar. Dicho planeamiento, si bien responde a las características y misiones específicas de cada fuerza, debe mantener un carácter simultáneo, complementario y concurrente, con el objetivo de garantizar la coherencia del accionar conjunto ante escenarios de defensa complejos.

■ Conclusión

La República Argentina ha consolidado una concepción estratégica de defensa sustentada en principios jurídicos firmes, estructuras institucionales bien delimitadas y un proceso de planeamiento articulado desde la gran estrategia hasta el nivel operacional. La clara separación entre seguridad interior y defensa nacional, expresada en la legislación vigente y en la distribución funcional de competencias entre ministerios, fortalece el control civil y la legitimidad democrática del instrumento militar.

La defensa nacional se configura como un componente específico —aunque fundamental— de la seguridad nacional, orientado exclusivamente a enfrentar amenazas externas mediante el empleo coordinado, racional y conjunto de las Fuerzas Armadas. La secuencia lógica de documentos estratégicos, iniciada en la Directiva Política de Defensa Nacional y culminada en los planes militares operativos, asegura coherencia en la planificación y eficacia en la respuesta ante escenarios complejos.

Este enfoque permite a la Argentina proyectar una genuina política de Estado en materia de defensa moderna, integrada y sostenida en el tiempo, alineada con los valores constitucionales, el orden internacional y las exigencias de un entorno regional y global dinámico. La doctrina de gran estrategia, por tanto, no solo ordena el uso del poder militar, sino que también actúa como catalizador de la institucionalidad republicana, la soberanía estatal y la defensa integral de los intereses nacionales.

■ Referencias

- Congreso de la Nación Argentina (1988). *Ley N.º 23554: Ley de Defensa Nacional del 13 de abril de 1988*. Información legislativa. Ministerio de Justicia de la Nación. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina (1992). *Ley N.º 24059: Ley de Seguridad Interior*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/458/actualizacion>
- Ministerio de Defensa de la Nación Argentina (2023). *Libro Blanco de la Defensa 2023*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/libroblancodeladefensa2023_.pdf
- Ministerio de Defensa de la Nación Argentina (2021). *Directiva Política de Defensa Nacional del 6 de julio de 2021*. Decreto 457/2021 del Presidente de la Nación Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>
- Ministerio de Defensa de la Nación (1996.). *Directiva para la realización del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM)*. Decreto 1116/1996 del Presidente de la Nación Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1116-1996-39680/texto>
- Presidencia de la Nación Argentina (1853, reformada en 1994). *Constitución de la Nación Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/constitucion-nacional>



Ponencia 12

Pensando la gran estrategia latinoamericana: Chile*

Oscar Arriagada Araya¹²

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia de Chile, aunque no formalizada bajo ese nombre, se manifiesta en una política de Estado articulada, continua y basada en su condición marítima y tricontinental. Sustentada en los Libros de la Defensa y la Política de Defensa 2020, integra seguridad externa e interna, cooperación internacional, desarrollo tecnológico y presencia soberana en la Antártica. Las Fuerzas Armadas cumplen roles claves en defensa, emergencias y apoyo al desarrollo. Chile fortalece su proyección global mediante alianzas, participación en ejercicios multinacionales y políticas sectoriales que refuerzan la soberanía tecnológica y marítima. Este enfoque integral permite una planificación estratégica sostenible, orientada a proteger sus intereses nacionales en un entorno regional y global dinámico.

Palabras claves: gran estrategia, defensa nacional, Chile, proyección marítima, cooperación internacional, soberanía tecnológica.

■ Introducción

El presente texto aborda los principales elementos que configuran la gran estrategia de Chile, con especial énfasis en su carácter marítimo, tricontinental y en la articulación de las políticas públicas orientadas a la defensa y la seguridad. Se revisarán los lineamientos históricos y normativos que han guiado la

planificación estratégica nacional, así como las acciones concretas desarrolladas a nivel interno y externo para salvar los intereses de Chile. Finalmente, se concluye sobre la existencia de una política de Estado en materia de seguridad y defensa, fundamentada en la continuidad de los principios establecidos en los Libros de la Defensa Nacional y la Política de Defensa de 2020.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹² Capitán de Fragata de la Armada de Chile. Magister en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval, Chile. Ingeniero Naval Electrónico y especialista en Estado Mayor. Curso "Fleet Navigating Officer" y "Amphibious Warfare Course", HMS Collingwood, Reino Unido. Diplomado en Gestión Institucional, Universidad Andrés Bello, Chile. Diplomado en Ética y Antropología, Universidad de los Andes, Chile. Diplomado en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Ha estado embarcado en varias unidades de combate, destacando su trabajo como Principal Warfare Officer en la Lancha Misilera CASMA, en las fragatas tipo 22 Almirante Williams y tipo 23 Almirante Cochrane. Instructor de navegación y guerra en el mar, en el Fleet Operational Sea Training (Fost), Centro de entrenamiento del Reino Unido. Ejerció funciones como jefe del Departamento de Cubierta del Centro de Entrenamiento de la Armada de Chile. Se ha desempeñado como comandante de la Lancha Patrullera Costera Santiago Salinas y de la Lancha misilera CASMA. Actualmente, se desempeña como Profesor Invitado en la Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla" de la Armada de Colombia. Contacto: oscar.arriagada@enap.edu.co

■ El carácter marítimo y tricontinental de Chile

Chile posee una condición esencialmente marítima y tricontinental, derivada de su inserción geográfica en el continente americano, sus derechos soberanos sobre el Territorio Chileno Antártico y su proyección hacia Oceanía. Esta proyección se ve reforzada por su ubicación en el Pacífico Sudoriental y sus territorios insulares en el océano Pacífico (MINDEF, 2021). Asimismo, las características del territorio continental —el desierto de Atacama en el norte, la cordillera de los Andes y el extenso litoral— le confieren un marcado carácter insular.

En línea con esta realidad geográfica, más del 95 % de las importaciones y exportaciones de Chile se efectúan por vía marítima (ADUANA, 2023), lo que hace de las comunicaciones marítimas un componente crítico para el desarrollo y la prosperidad nacional. Garantizar la seguridad de las rutas marítimas y la protección de los intereses en alta mar resulta, por tanto, de primera importancia para la planificación estratégica del país.

■ Evolución de las políticas de defensa

La primera declaración explícita sobre políticas de defensa en Chile se publicó en 1997 con el **Libro de la Defensa Nacional de Chile**, donde se definen los intereses nacionales (permanentes y no permanentes) y sus objetivos correspondientes. Las ediciones posteriores de 2002 y 2010 reflejaron la actualización de estos lineamientos, adecuándolos a un entorno estratégico cada vez más complejo a nivel regional y global.

En 2020 se dio a conocer la **Política Nacional de Defensa**, documento que proporciona un marco general para la formulación y desarrollo de capacidades estratégicas, además de delinear las funciones de la defensa nacional. Este texto profundiza en los conceptos de seguridad y defensa, y define los principios fundamentales que

rigen la defensa nacional, así como los entornos estratégicos de interés: el continente americano, el Indo-Pacífico y la Antártica, entre otros.

■ Objetivos de defensa y áreas de misión

Para garantizar la supervisión y el cumplimiento de los propósitos de defensa, estos se dividen en dos grandes ámbitos: **objetivos de seguridad externa** y **objetivos de seguridad interna y desarrollo**. De ellos se desprenden las **áreas de misión de la defensa**, en las que se enmarcan las tareas específicas de las Fuerzas Armadas:

1. **Defensa de la soberanía e integridad territorial**
2. **Cooperación Internacional y Apoyo a la Política Exterior**
3. **Seguridad e intereses territoriales**
4. **Emergencia nacional y protección civil**
5. **Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado**

La primera de estas áreas —defensa de la soberanía e integridad territorial— es considerada “esencial para la defensa nacional” (MINDEF, 2021, p. 55), ya que comprende las acciones destinadas a prevenir y disuadir el uso de la fuerza militar contra el país, su soberanía, la integridad territorial y sus intereses.

■ Cooperación internacional y apoyo a la política exterior

Las áreas relacionadas con la **seguridad externa** se fundamentan en la cooperación internacional y en el respaldo a la política exterior del Estado. Un claro ejemplo es la participación de las Fuerzas Armadas de Chile en ejercicios multinacionales como **RIMPAC** y **PANAMAX**,

donde el país ha desempeñado un rol destacado. En RIMPAC 2018 asumió el mando de la Componente Marítima Combinada y, en RIMPAC 2024, el cargo de segundo comandante del ejercicio.

Chile es, además, el cuarto mayor usuario del canal de Panamá, lo que convierte su libre acceso y seguridad en un interés estratégico que trasciende las fronteras nacionales. En este contexto, la colaboración internacional y el establecimiento de alianzas resultan esenciales para proteger dichos intereses allí donde sea necesario.

A nivel bilateral, destacan la **Patrulla Antártica Combinada** con la Armada Argentina — que realiza labores de búsqueda y rescate en el continente antártico— y la **Fuerza de Paz Combinada Conjunta “Cruz del Sur”**, integrada por efectivos de Chile y Argentina, considerada un modelo de cooperación en defensa y seguridad.

■ Seguridad interna y desarrollo

En el ámbito interno, las Fuerzas Armadas desempeñan un papel crucial en el mantenimiento del orden público y en la respuesta a catástrofes naturales, particularmente bajo **los estados de excepción constitucional (EEC)**. En estas circunstancias, y por mandato presidencial, pueden asumir la conducción de las acciones del Estado destinadas a la respuesta, mitigación y restauración de la normalidad. Asimismo, colaboran en labores de control fronterizo y en zonas aisladas, ejerciendo funciones de Autoridad Marítima y de la Dirección General de Aeronáutica Civil en la supervisión de la actividad aeroportuaria.

Dentro de la **contribución al desarrollo nacional**, se resalta el apoyo a la comunidad y la sinergia con otros organismos gubernamentales, incluidos proyectos de I+D con empresas como **ENAER**, **FAMAE** y **ASMAR**, que aportan a la prosperidad y progreso del país desde el sector defensa.

■ Políticas sectoriales y soberanía tecnológica

Además de la Política de Defensa, Chile cuenta con diversas políticas públicas que articulan los instrumentos del poder nacional, como la Política Nacional Oceánica, la Política Antártica Nacional, la Política Nacional de Ciberseguridad, la Política Nacional de Ciberdefensa y la Política Nacional de Construcción Naval Continua, entre otras.

Esta última, de carácter interministerial, impulsa la construcción de nuevas unidades para la Armada de Chile utilizando tecnología y capacidades de astilleros públicos y privados (Armada, 2025). Con ello se busca fortalecer la **soberanía tecnológica y de defensa**, alineándose con la estrategia de países desarrollados que priorizan la capacidad de diseñar, fabricar y mantener sus propios sistemas de defensa.

■ Presencia y soberanía en la Antártida

La **Política Antártica Nacional** subraya la relevancia geopolítica y científica de la Antártica para Chile. Tal como indica el MINDEF (2021, p. 72), “los derechos soberanos de Chile sobre el Territorio Antártico Chileno se encuentran cautelados en virtud de lo dispuesto en el artículo IV del Tratado Antártico”. En consecuencia, Chile promueve iniciativas y políticas que refuerzan su liderazgo e influencia en el **Sistema del Tratado Antártico (STA)**, esencial para mantener el continente blanco libre de conflictos internacionales y preservar su papel como plataforma de cooperación científica y protección ambiental.

■ Hacia una gran estrategia chilena

A pesar de que no existe un documento formalmente denominado gran estrategia, el entramado de políticas públicas —con la política de defensa

como eje— configura un diseño estratégico que guía la acción y la articulación de los distintos instrumentos del poder nacional. En este sentido, el interrogante sobre si Chile cuenta con una política de Estado en seguridad y defensa tiene respuesta afirmativa. La Política de Defensa de 2020 consolida y actualiza los lineamientos establecidos desde la década de 1990 en los sucesivos Libros de la Defensa Nacional, garantizando la continuidad de la planificación y el diseño de las fuerzas armadas con base en capacidades estratégicas de largo plazo, evitando que factores coyunturales perjudiquen su capacidad defensiva y garantizando la protección de sus intereses nacionales.

■ Conclusión

La evolución histórica de la planificación en defensa y seguridad en Chile refleja un compromiso sostenido con la protección de sus intereses, su proyección marítima y la preservación de su condición tricontinental. Las políticas y lineamientos vigentes demuestran coherencia y estabilidad, sentando las bases para una respuesta eficiente a los desafíos tanto internos como externos. De esta forma, Chile articula sus capacidades de defensa, cooperación internacional y desarrollo nacional bajo un conjunto de políticas públicas que, sin adoptar formalmente el concepto de “gran estrategia”, responden a una visión integral de seguridad y defensa. Este enfoque multilateral y sostenible a través del tiempo preserva la soberanía, impulsa el progreso tecnológico y afianza el

liderazgo del país en ámbitos estratégicos, como la Antártica y el entorno marítimo, fortaleciendo así su prosperidad y estabilidad.

■ Referencias

- Aduana (marzo de 2023). *Aduanas Chile*. https://www.aduana.cl/aduana/site/docs/20210927/20210927085318/compendio_comex_marzo_2022_2023_final.pdf
- Armada. (10 de enero de 2025). *Armada de Chile*. <https://www.armada.cl/presidente-gabriel-boric-firma-politica-nacional-continua-de-construccion>
- CPF (2004). *Commander Pacific Fleet US*. cpf.navy.mil/about-Us/exercise-Missions/RIM-PAC/Participants
- Gobierno de Chile (2018). *Política Oceánica Nacional Chile*.
- Mindef (1997). *Libro de la Defensa Nacional Chile 1997*.
- Mindef (2002). *Libro de la Defensa Nacional Chile 2002*.
- Mindef (2010). *Libro de la Defensa Nacional Chile 2020*.
- Mindef (2021). *Política de Defensa Nacional de Chile 2021*.



Ponencia 13

Pensando en la gran estrategia latinoamericana: Colombia*

Raúl Hernando Flórez Cuervo¹³

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia de Colombia, aunque aún sin una ley específica que la estructure como política de Estado, se fundamenta en la Constitución Política, los intereses estratégicos nacionales y los imperativos geopolíticos. Su propósito es articular y coordinar el poder nacional para garantizar un entorno seguro que permita cumplir los fines estatales, proteger a la población y consolidar la soberanía. Bajo liderazgo presidencial, esta estrategia abarca desde la seguridad ciudadana hasta la defensa exterior, pasando por la acción unificada, la cooperación internacional y el desarrollo territorial. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales actuales suplen la ausencia de un marco legal integral, guiando el planeamiento y la ejecución de la política de seguridad y defensa nacional.

Palabras claves: gran estrategia, seguridad nacional, defensa colombiana, planeamiento estratégico, intereses geopolíticos, política de Estado.

■ Introducción

En Colombia, al igual que en cualquier otro Estado-nación, las autoridades ostentan la responsabilidad primordial e indelegable de salvaguardar la vida, el honor, los bienes, las creencias y los demás derechos y libertades de la población, así como de garantizar el cumplimiento de los deberes sociales tanto del Estado como de los particulares. Este mandato exige la existencia de un entorno seguro, tanto interno

como externo, cuya responsabilidad, conforme a la Constitución Política, recae en el Presidente de la República con el apoyo de las demás ramas del poder público, los órganos de control y todos los colombianos.

En este contexto, la formulación de la política nacional de seguridad y defensa, así como la estrategia inherente para su implementación (gran estrategia), es competencia exclusiva del Gobierno, en tanto instancia del Estado en la que se

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹³ Mayor General (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales y Programa de Estudios Avanzados Guerra Conjunta, Curso de Altos Estudios Militares, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Magister en Estudios Estratégicos de Seguridad con énfasis en Contrainsurgencia y Contraterrorismo, Universidad Nacional y Magister en Estudios Estratégicos de Seguridad, Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos de Norteamérica. Especialización en Alta Gerencia Internacional, Universidad de Los Andes, Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia. Administrador en Recursos Militares, Escuela de Armas y Servicios, Colombia. Administrador de Empresas, Universidad Cooperativa de Colombia. Profesor militar categorizado y oficial de planta en varias escuelas militares. Director del Centro de Educación Militar del Ejército en condición de Rector. Comandante del Centro Nacional de Entrenamiento del Ejército y Jefe de Estado Mayor del Ejército Nacional. Contacto: raul.florez@esdeg.edu.co

concreta el ejercicio de la soberanía. El propósito fundamental de esta política y de su conducción es orientar y coordinar la actividad de todos los sectores vitales de la Nación, con miras a garantizar un entorno seguro y, en consecuencia, lograr los objetivos nacionales que permitan el cumplimiento de los fines estatales, así como el desarrollo, el bienestar y la prosperidad general.

La Fuerza Pública se erige como una herramienta adicional que, desde sus capacidades de disuasión, coerción, represión y defensa, contribuye a contrarrestar las amenazas contra el orden público y la seguridad exterior. La seguridad del Estado se consolida y fortalece cuando las autoridades honran la fe pública en el ejercicio de sus funciones institucionales y democráticas, cuando las leyes son justas y se aplican con prontitud, cuando se atienden las necesidades más apremiantes de la población, se respetan los derechos humanos, y existe una convicción ciudadana sobre la legitimidad de sus autoridades, la bondad del orden constitucional y la vigencia de valores como la solidaridad, la justicia y la tolerancia.

Se le califica como Estado social de derecho porque, además de lo anterior, las funciones de las autoridades están orientadas a crear las condiciones que permitan a todos los colombianos, en especial a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, acceder a los bienes y servicios básicos necesarios para llevar una vida digna. Así, el Estado colombiano busca garantizar tanto los derechos fundamentales y las libertades clásicas del Estado moderno, como los derechos económicos, sociales y culturales propios de la justicia social.

En suma, el Estado colombiano se caracteriza por ser social, democrático y de derecho, con un sistema político participativo y pluralista. El cumplimiento de los fines estatales y, en particular, de estas características fundamentales del Estado, constituye la base tanto de la legitimidad de las instituciones públicas como de la propia seguridad nacional. Por ende, el incumplimiento o deterioro de dichos fines y características se traduce en la debilidad de ambas esferas.

■ El Estado colombiano

La Constitución Política de 1991 otorga al Estado colombiano unas características específicas, definiéndolo como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general” (artículo 1).

Es un Estado de derecho en el sentido de que todas las acciones de las autoridades y de los gobernados se rigen por la normatividad jurídica preexistente. Los particulares responden ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, al igual que los servidores públicos, quienes además pueden incurrir en responsabilidad por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6).

■ Objetivos nacionales

De lo anterior se infiere que, para alcanzar los fines del Estado, el Gobierno debe determinar los objetivos nacionales y promover su consecución y protección mediante el uso adecuado del poder nacional, que constituye el instrumento natural de su acción. La sola existencia de medios no garantiza el logro de los objetivos nacionales; se requiere de una orientación que defina la conducta del poder y el sentido de su actuación, conforme a dichos objetivos.

Esa pauta de acción, a la que debe ajustarse el poder nacional, se conoce como política nacional, la cual, de existir una ley de seguridad y defensa nacional, iría acompañada de la gran estrategia para su implementación. La formulación de esta política nacional es de responsabilidad exclusiva del Gobierno, en tanto elemento del Estado donde se concreta el poder y se ejerce la soberanía. Su finalidad primordial es orientar y coordinar la actividad de todos los sectores

vitales de la Nación, con el fin de alcanzar los objetivos nacionales.

■ Fundamentos legales de la defensa y la seguridad nacional

En Colombia, el ejercicio de la gran estrategia se basa en los lineamientos establecidos por la Constitución Política, que define las normas fundamentales en materia de defensa y seguridad nacional. El artículo 2 señala:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por su parte, el artículo 22 establece: “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.” De ahí que las autoridades de la República están encargadas de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Para la consecución de estos fines se requiere de un entorno seguro, tanto a nivel interno como externo, cuya responsabilidad la Constitución atribuye al Presidente de la República, con el respaldo de las otras ramas del poder público, los órganos de control y todos los colombianos. Adicionalmente, el artículo 189 de la Carta Magna estipula:

Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa: [...] 3. Dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella

como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. 4. Conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. 5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. 6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización, para repeler una agresión extranjera y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Con el fin de dotar al Presidente de las facultades necesarias para cumplir con sus responsabilidades en materia de seguridad, la propia Constitución consagra en los artículos 121, 122, 189, 212, 213, 215, 217, 296 y 342 los denominados estados de excepción, a los cuales puede recurrir en circunstancias excepcionales. Asimismo, el Decreto 1573 de 1974 y la Ley 152 de 1994 complementan lo dispuesto en el artículo 342 y en el capítulo II del título XII de la Constitución, en relación con la creación de un sistema nacional de planeación como parte estructural del Estado colombiano.

En consecuencia, el planeamiento estratégico nacional de defensa y seguridad se concibe como un proceso de nivel nacional, que integra la función pública del Estado en cuanto a la defensa de todo el territorio y se lleva a cabo bajo la dirección del Gobierno nacional. Este planeamiento estratégico nacional debe ajustarse a los principios de participación, coordinación, concurrencia, complementariedad, continuidad, consistencia, coherencia, viabilidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia establecidos por la Constitución y la ley.

■ Imperativos geopolíticos e intereses nacionales

Para tal fin, es fundamental considerar los imperativos geopolíticos de Colombia, entre los que destacan la estabilización y el desarrollo de los

espacios vacíos, la protección y proyección del desarrollo bioceánico, la salvaguarda del núcleo vital, la articulación y resguardo de las fronteras internas y externas, así como el impulso de la proyección estratégica y tecnológica. Estos imperativos se vinculan de manera intrínseca con los intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de los activos de la Nación, el fortalecimiento integral de la presencia institucional en el territorio, el control efectivo de las fronteras, el fortalecimiento del poder marítimo, la consolidación de la política exterior, la lucha contra las economías ilícitas y el refuerzo de la identidad nacional, cultural, educativa y de innovación, además de la promoción de un desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad.

Asimismo, se contemplan intereses nacionales de carácter transitorio, entre los que se incluyen la consolidación de relaciones internacionales estratégicas con Europa, Asia, África y Oceanía; la influencia y presencia en la Antártida y en el espacio; la política exterior en el marco de la agenda global; la protección y regeneración de las reservas hídricas; y la independencia tecnológica con incidencia en la interconexión, las comunicaciones, la defensa, la agroindustria y la energía, entre otros. De estos intereses se derivan objetivos nacionales fundamentales, como garantizar la integridad territorial, la soberanía e independencia nacionales, la seguridad multidimensional, la paz, la convivencia y el bienestar social, así como la fortaleza de las instituciones democráticas.

■ Planeamiento estratégico nacional

En el caso colombiano, las disposiciones constitucionales y legales han configurado un sistema nacional de planeación como parte estructural del Estado (artículo 342 y capítulo II del título XII de la Constitución Política; Ley 152 de 1994). Este proceso de planeamiento corresponde al orden nacional y forma parte de la función pública del Estado, en tanto se orienta a la defensa de todo el territorio. Está a cargo del Gobierno nacional, que lo conduce y ejecuta.

La carencia, hasta la fecha, de una ley de seguridad y defensa nacional que establezca de manera inequívoca los roles y misiones institucionales, las atribuciones, responsabilidades e implicaciones de las autoridades —tanto en el ámbito interno como externo—, así como la inexistencia de un libro blanco que brinde transparencia sobre la postura estratégica del Estado, ha llevado a que el Plan Nacional de Desarrollo funja como principal fundamento de orientación para el planeamiento estratégico de la seguridad y la defensa.

En la presente administración, el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida y la política sectorial de defensa, denominada Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz, han servido de base para la formulación de lineamientos. En consecuencia, el mando militar ha concebido el Plan Estratégico de Campaña Conjunto Ayacucho, el Plan Estratégico Institucional 2024-2026 y el Plan Estratégico Militar de Transformación 2024. Todos ellos se orientan a la protección de la población civil, al debilitamiento de las capacidades de la amenaza, al respaldo de la gobernabilidad, así como a la protección y el fortalecimiento de las fuerzas y capacidades estratégicas.

Estas directrices constituyen herramientas de planeación y ejecución estratégica, y sirven como hoja de ruta para las Fuerzas Militares. En su conjunto, generan una estructura organizacional y propician la revisión y modernización constante de las capacidades, a fin de garantizar interoperabilidad y sinergia operacional. La intención primordial es robustecer el poder nacional por medio de la acción militar, no solo para defender la Nación, sino también para contribuir, en el marco de la acción unificada, a la seguridad y convivencia ciudadanas, la seguridad pública, la gestión del riesgo, la prevención y atención de desastres, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, la cooperación internacional, la gestión y el apoyo interinstitucional y, en última instancia, al desarrollo del país.

Como instrumento de disuasión, coerción, represión y defensa frente a amenazas que afecten el

orden público y la seguridad exterior, el Gobierno dispone de la Fuerza Pública. Sin embargo, esta no constituye el único mecanismo para mantener la seguridad. La estabilidad del Estado se fortalece con la acción eficiente de las autoridades, la solidez de la legislación, la oportuna administración de justicia, la atención a las necesidades más urgentes de la comunidad, el respeto de los derechos humanos y la convicción ciudadana acerca de la legitimidad de las autoridades, la validez del orden constitucional y la vigencia de valores como la solidaridad, la justicia y la tolerancia.

■ Conclusiones

En Colombia, definido constitucionalmente como un Estado social de derecho, la responsabilidad de preservar un entorno seguro en lo interno y externo, que garantice el cumplimiento de los fines estatales y la salvaguarda de la vida, el honor, los bienes, las creencias y demás derechos y libertades, así como de los recursos y activos de la Nación, recae en el presidente de la República, con el concurso de las demás ramas del poder público, de los órganos de control y de todos los colombianos.

La formulación de la política nacional de seguridad y defensa, así como la estrategia inherente para su implementación (gran estrategia), corresponde de manera exclusiva al Gobierno, en tanto es el órgano del Estado en el que se concreta el poder y el ejercicio de la soberanía. El objetivo esencial de dicha política y de su dirección es articular y coordinar la actuación de todos los sectores vitales de la Nación, con miras a garantizar un entorno seguro y, por ende, el logro de los objetivos nacionales que propician el cumplimiento de los fines estatales y el desarrollo, bienestar y prosperidad generales.

La Constitución Política y las leyes vigentes establecen la obligación de ceñirse a una metodología estructurada a través de un sistema nacional de planeación, concebido como parte fundamental del Estado colombiano. Este sistema se fundamenta en los objetivos estratégicos definidos por el Gobierno nacional, emanados de los

imperativos geopolíticos e intereses de la Nación, indispensables para la formulación de la política y la gran estrategia que asegure su ejecución.

Las graves pérdidas históricas sufridas por el país evidencian la trascendencia de la seguridad y la defensa nacional para la supervivencia y el futuro de Colombia. Por ello, resulta imperativo que los líderes y la ciudadanía en general no subestimen estos componentes esenciales para la estabilidad y el progreso de la Nación. De ahí la necesidad que se formule una política de Estado en materia de seguridad y defensa, es decir, que trascienda las políticas instauradas por los sucesivos gobiernos de turno.

■ Referencias

- Ballesteros Martín, M. A. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Decreto 1573 de 1974 (2025, 19 de enero). [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1311294?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1311294?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Fuerzas Militares de Colombia (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*. Manual FF.MM. 3-43, Reservado. Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Gobierno nacional (2022), *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2022). *Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026, Garantías para la Vida y la Paz*.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los estrategas*. Escuela Superior de Guerra.
- Sanz, A. (2010). Intereses que afectan a la soberanía nacional. En *Evolución del concepto de interés nacional*. Monografías del CESEDEN.



Ponencia 14

Pensando la gran estrategia latinoamericana: Ecuador^{*}

Lenin Fabián Vallejo Ramírez¹⁴

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: La gran estrategia del Ecuador articula seguridad interna, defensa nacional y cooperación internacional como ejes fundamentales para enfrentar amenazas transnacionales como el narcotráfico, los grupos armados, la migración irregular y la crisis penitenciaria. Su planificación se estructura en niveles político, estratégico y operacional, guiada por un marco normativo sólido y alineada con el desarrollo nacional. La cooperación con organismos multilaterales y países vecinos ha fortalecido sus capacidades frente a amenazas regionales. La crisis carcelaria ha exigido la intervención de las Fuerzas Armadas y evidenciado la necesidad de reformas estructurales. Para consolidar esta estrategia, se requiere modernizar la defensa, fortalecer alianzas internacionales y mantener una planificación dinámica que asegure la soberanía y la estabilidad del país en un entorno cada vez más complejo.

Palabras claves: gran estrategia, seguridad nacional, defensa ecuatoriana, crimen organizado, cooperación internacional, planificación estratégica.

■ Introducción

La seguridad interna, la defensa nacional y la cooperación internacional constituyen pilares fundamentales del Estado ecuatoriano, ya que garantizan la estabilidad institucional y el desarrollo sostenible de la nación. Estos tres componentes son esenciales para alcanzar los intereses nacionales, centrados en el bienestar de la población y la preservación de la soberanía. En un

contexto globalizado y marcado por crecientes amenazas transnacionales, Ecuador ha articulado una gran estrategia que integra estas dimensiones, orientada a garantizar su estabilidad y proyección futura.

Este artículo examina cómo la ubicación geográfica del Ecuador —flanqueado por Colombia y Perú—, su posición estratégica en la región y su continuo desarrollo en múltiples sectores lo

* Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁴ Teniente Coronel del Ejército del Ecuador. Magíster en Defensa y Seguridad, y Magíster en Planificación y Prospectiva Multisectorial. Licenciado en Ciencias Militares. Diplomado en Gestión del Aprendizaje Universitario y otro en Coordinación Pedagógica (Brasil). Cuenta con una sólida trayectoria profesional y académica, respaldada por numerosos cursos de formación, perfeccionamiento y especialización: Paracaidismo, Guía Aéreo Avanzado, Curso “Tigres”, Planificación y Operación de Artillería de Lanzadores Múltiples, Planificación y Operación de Artillería Antiaérea, Curso Avanzado de Artillería y Curso de Operaciones de Paz (Chile), así como el Curso de Coordinación Pedagógica Educativa (Brasil) y el Curso de Estado Mayor. Se ha desempeñado como Comandante de diversas unidades subordinadas, Instructor en la Academia de Guerra del Ejército, Ayudante de Órdenes del Director de Operaciones y del Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y Comandante de la Compañía de Cadetes en la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”. Fue Subdirector de la Escuela de Iwias “TCRN. Gonzalo Barragán” (soldados amazónicos), Comandante del Grupo de Artillería Antiaérea No. 12 “Cabo Quiroz”, y Analista de Instrucción en el Comando de Operaciones Terrestres del Ejército. Actualmente, se desempeña como Docente Militar Invitado en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.
Contacto: lenin.vallejo@esdeg.edu.co

convierten en un país vulnerable frente a amenazas transnacionales como el narcotráfico, fenómeno que se ha intensificado con la aparición de plantaciones y laboratorios clandestinos dentro del territorio. Asimismo, se analiza el proceso de planificación operacional para la defensa nacional en sus niveles político, estratégico y operacional, subrayando la importancia de una política de defensa alineada con los objetivos nacionales del Estado.

■ Amenazas a la seguridad nacional del Ecuador

El planeamiento de la defensa nacional se fundamenta en el análisis de las amenazas que enfrenta el Estado. La Política de Defensa Nacional del Ecuador (2018) identifica los principales desafíos que, por su naturaleza transnacional, exigen respuestas multidimensionales (MDN, 2018):

- **Narcotráfico y crimen organizado:** La posición geográfica del país lo convierte en una ruta clave para el tráfico de drogas. En años recientes, además de su rol de tránsito, se han identificado plantaciones ilícitas y laboratorios de procesamiento de estupefacientes, lo que ha intensificado la violencia e incrementado la infiltración del crimen organizado en instituciones del Estado.
- **Grupos armados irregulares:** Presencia de disidencias y actores armados no estatales en las fronteras con Colombia y Perú, que afectan la estabilidad regional y generan conflictos en zonas limítrofes.
- **Tráfico de personas y migración irregular:** Ecuador funciona como país de tránsito y destino para flujos migratorios irregulares, lo que plantea riesgos sociales y de seguridad.
- **Ciberseguridad y amenazas tecnológicas:** El país ha sido blanco de ciberataques dirigidos contra infraestructuras críticas, lo que revela vulnerabilidades tecnológicas.

- **Crisis penitenciaria y violencia interna:** La confrontación entre bandas del crimen organizado dentro del sistema penitenciario se ha convertido en uno de los principales desafíos para la seguridad interna del Ecuador. En los últimos años, el país ha sido escenario de múltiples masacres en centros de privación de libertad, resultado de disputas entre grupos criminales por el control del narcotráfico y otras actividades ilícitas. Estos enfrentamientos han provocado cientos de muertes y han puesto en evidencia graves deficiencias estructurales del sistema penitenciario, tales como la corrupción, la sobrepoblación carcelaria y la carencia de infraestructura adecuada para garantizar el orden y la seguridad. La respuesta del Estado ha incluido la declaración de estados de excepción y la intervención directa de las Fuerzas Armadas en los centros penitenciarios. No obstante, la persistencia de redes criminales operando tanto dentro como fuera de las cárceles demuestra que el problema exige una estrategia integral y sostenida en el tiempo.

Estas amenazas, entrelazadas con dinámicas regionales e internacionales, exigen una estrategia de defensa que articule acciones institucionales en todos los niveles de planificación.

■ Planificación operacional para la defensa

La planificación operacional de la defensa en el Ecuador se organiza en tres niveles: político, estratégico y operacional, todos integrados en el marco normativo y doctrinario definido por la Política de Defensa Nacional del Ecuador (MDN, 2018).

Nivel político: En este nivel se consideraron aspectos relevantes para la seguridad, las mismas que vienen siendo directrices o lineamientos que constan en el marco legal existente:

- **Constitución de la República del Ecuador (2008):** En su artículo 158, asigna a las Fuerzas Armadas la misión de defender

la soberanía y la integridad territorial del país (Asamblea Nacional, 2023).

- **Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2009):** Define la organización, competencias y funciones de las Fuerzas Armadas, así como su empleo en situaciones de emergencia nacional (Congreso Nacional, 2009).
- **Ley de Seguridad Pública del Estado (2023):** Establece en su artículo 11 que la seguridad integral del Estado puede requerir el empleo de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía, el orden interno y la lucha contra el crimen organizado, bajo disposición del Presidente de la República (Asamblea Nacional, 2014).
- **Política de Defensa Nacional (Libro Blanco, 2018):** Expone los principios rectores de la estrategia de seguridad y defensa, y alinea la planificación operativa con los intereses estratégicos nacionales (MDN, 2018).

Nivel estratégico: En el contexto de la planificación de defensa nacional del Ecuador, el nivel estratégico constituye un componente esencial para la formulación de políticas y directrices orientadas a preservar la seguridad del Estado y garantizar su soberanía. Este nivel se centra en la integración de los distintos sectores del gobierno con las Fuerzas Armadas, permitiendo una respuesta coordinada y eficiente frente a amenazas complejas y multidimensionales (MDN, 2018). Asimismo, el nivel estratégico articula la seguridad con los objetivos de desarrollo nacional. En este sentido, se desarrollan instrumentos claves que permiten consolidar esta articulación:

- **Plan de Seguridad Integral:** Documento que busca alinear los esfuerzos del sector defensa con el Plan Nacional de Desarrollo a través de otros sectores del Estado, promoviendo una sinergia entre seguridad y desarrollo sostenible (Presidencia del Ecuador, 2024).
- **Directiva de Defensa Militar:** Emitida por el Ministerio de Defensa, traduce el

concepto político-estratégico en orientaciones concretas para las Fuerzas Armadas, definiendo sus misiones, objetivos y modos de empleo frente a los desafíos del entorno estratégico nacional (MDN, 2018).

Nivel operacional: En este nivel finalmente, se establecen los planes operativos para el desarrollo de capacidades y el empleo estratégico del instrumento militar. Entre los principales instrumentos se encuentran el Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas y el Plan de Desarrollo de Capacidades de las Fuerzas, los cuales garantizan la preparación, modernización y despliegue eficaz de las unidades militares frente a amenazas emergentes, tanto externas como internas (MDN, 2018). Asimismo, se establece el Plan de Empleo Estratégico Militar que define los lineamientos para la utilización de las Fuerzas Armadas en la defensa del territorio nacional ante amenazas externas y, de ser necesario, en apoyo a la seguridad interna.

La difusión de estos planes a las Fuerzas permite desarrollar una planificación específica en los diferentes dominios de operación, facilitando la posterior ejecución de misiones militares en defensa de los intereses estratégicos nacionales, en coordinación con agencias de seguridad y organismos internacionales, cuando así se requiera.

■ Cooperación internacional y relaciones exteriores

La cooperación internacional constituye un pilar esencial para fortalecer las capacidades de seguridad y defensa. Ecuador ha establecido vínculos estratégicos con organizaciones multilaterales y países aliados (MDN, 2018):

- **Organización de Estados Americanos (OEA):** Participación activa en misiones de paz y programas regionales de lucha contra el narcotráfico y fortalecimiento de seguridad fronteriza.

- **Naciones Unidas (ONU):** Contribución con efectivos a misiones de paz y colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas.
- **Estados Unidos:** A través de acuerdos bilaterales, se ha recibido asistencia técnica en entrenamiento militar y equipamiento para mejorar las capacidades en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Del mismo modo, se han desarrollado programas de capacitación conjunta entre fuerzas de seguridad ecuatorianas y estadounidenses.
- **Interpol:** Participación activa en operaciones de inteligencia e intercambio de información para combatir el crimen transnacional. Además, mediante operaciones coordinadas con Interpol, se ha logrado la captura de criminales y la desarticulación de redes delictivas internacionales.
- **Colombia y Perú:** Acuerdos bilaterales para patrullaje fronterizo, intercambio de inteligencia y operaciones conjuntas contra delitos como el narcotráfico y la minería ilegal, entre otros.

Estas alianzas refuerzan las capacidades del Estado ecuatoriano para enfrentar amenazas transnacionales y fortalecer su posicionamiento en el ámbito regional y global.

■ El caso de la crisis penitenciaria en Ecuador

La crisis penitenciaria constituye un caso emblemático de aplicación de la estrategia de defensa y seguridad en el ámbito interno. Ante los altos niveles de violencia carcelaria, el gobierno ha declarado varios estados de excepción para permitir la intervención de las Fuerzas Armadas en los centros de privación de libertad (CPL), considerados espacios de seguridad nacional según la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Asamblea Nacional, 2014).

Las causas de la crisis son múltiples: sobrepoblación, corrupción, deficiencia en infraestructura y expansión del crimen organizado al interior de los recintos penitenciarios. En respuesta, el Estado ha implementado medidas emergentes como la construcción de nuevas cárceles y mejoras en las condiciones de reclusión. No obstante, una solución sostenible requiere un enfoque integral que combine la intervención de seguridad con políticas de prevención social, reforma judicial y fortalecimiento institucional (Presidencia del Ecuador, 2024)

■ Conclusión

Ecuador ha desarrollado una estructura de planificación estratégica sólida para garantizar su seguridad y defensa nacional, integrando sus políticas con los objetivos de desarrollo y la cooperación internacional. La existencia de una política de Estado en materia de defensa, sustentada en marcos normativos robustos y en la cooperación internacional, le permite enfrentar amenazas complejas de forma articulada y promover su desarrollo. Para consolidar su gran estrategia, el Estado debe continuar fortaleciendo sus capacidades operativas, adaptando su planificación a amenazas emergentes y profundizando sus alianzas internacionales. La seguridad integral es un eje fundamental para el desarrollo nacional y debe ocupar un lugar prioritario en la agenda política del país.

Así mismo, resulta esencial invertir en la modernización de las Fuerzas Armadas y en la formación del personal, garantizando que estén preparados para responder a los desafíos contemporáneos. La cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, seguirá siendo un factor determinante para ampliar las capacidades nacionales de defensa. En suma, la gran estrategia del Ecuador debe ser dinámica, adaptativa y multilateral, capaz de integrar la seguridad interna, la defensa y la cooperación exterior para proteger la soberanía nacional y contribuir a la seguridad regional y global.

■ Referencias

Asamblea Nacional República del Ecuador (2014). *Ley de seguridad pública y del Estado*. Registro Oficial Suplemento No. 35 del 28 de septiembre de 2009, última modificación el 9 de junio de 2014. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_panel5_SER-COP_1.3._ley_seg_p%C3%BAblica.pdf

Asamblea Nacional República del Ecuador (2023). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Registro oficial 449 del 20 de octubre de 2008, última modificación el 25 de enero de 2021. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

Asamblea Nacional República del Ecuador (2023). *Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral*. Registro Oficial Suplemento No. 279

del 29 de marzo de 2023. https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/SU279_2023.pdf

Congreso Nacional del Ecuador (2009). *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*. Ley 74, Registro Oficial No. 4 del 19 de enero de 2007, última modificación el 28 de septiembre de 2009. <https://www.armada.mil.ec/slides/slide/ley-organica-de-defensa-nacional-2015-150>

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2018 “Libro Blanco”*. Decreto Ejecutivo No. 633. Instituto Geográfico Militar. <https://www.defensa.gob.ec/politica-de-la-defensa-nacional-del-ecuador-libro-blanco/>

Presidente Constitucional de la República del Ecuador (2024). *Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro oficial Suplemento No. 557 del 14 de mayo de 2024. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/06/Reglamento-a-la-Ley-de-Seguridad-Publica-y-del-Estado.pdf>



Ponencia 15

Pensando en la gran estrategia latinoamericana: Guatemala*

Ronald Estuardo Muñoz Meoño¹⁵

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La gran estrategia nacional de Guatemala ha evolucionado desde un enfoque contrainsurgente y militarizado hacia una visión más integral centrada en la seguridad humana, la defensa democrática y la cooperación internacional. Tras el conflicto armado interno (1960-1996) y los Acuerdos de Paz, el país enfrentó nuevos desafíos como el narcotráfico, la migración forzada, la corrupción y el cambio climático. Instrumentos como el Libro Blanco de la Defensa Nacional han orientado la modernización institucional y la subordinación militar al poder civil. Sin embargo, persisten limitaciones estructurales que obstaculizan su consolidación. La estrategia guatemalteca representa un caso paradigmático de transformación estratégica en América Latina, donde el equilibrio entre defensa, derechos humanos y desarrollo sostenible se convierte en eje fundamental para garantizar estabilidad interna y seguridad regional.

Palabras claves: conflicto armado interno, defensa nacional, seguridad humana, crimen organizado, cooperación internacional, estrategia democrática.

■ Introducción

La construcción de una gran estrategia nacional constituye un componente esencial en la consolidación de los Estados modernos, especialmente en contextos marcados por conflictos internos, transiciones democráticas y amenazas multidimensionales. En el caso de Guatemala, el conflicto armado interno (1960-1996) no solo

dejó una profunda huella en el tejido social y político del país, sino que también exigió la formulación de respuestas estratégicas integrales frente a desafíos históricos y emergentes.

Partiendo de lo anterior, esta reflexión examina la evolución de la estrategia nacional guatemalteca desde una perspectiva crítica, abordando los factores que motivaron su configuración,

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁵ Mayor del Ejército de Guatemala. Magíster en Criminología (pénsum cerrado), Universidad de San Carlos de Guatemala. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Licenciado en Tecnología y Licenciado en Tecnología y Administración. Diplomado en Ética Militar, King's College London, Inglaterra. Ha cursado además diversos diplomados en la Universidad de San Carlos de Guatemala: Justicia Especializada en Femicidio; Derecho Consular y Diplomático; Leyes Especiales en Materia Penal; y El Proceso de la Creación de la Ley y su Construcción desde la Investigación Científica, entre otros. A nivel internacional, ha laborado como Ejecutivo de Compañía en la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en Puerto Príncipe, Haití. Ha sido docente en la Escuela de Policía Militar de la Brigada de Policía Militar Guardia de Honor de Guatemala. Ha ejercido como Comandante de Compañía contra el narcotráfico, Jefe de Sección contra las maras 13 y 18, Jefe de Sección contra el narcotráfico, y Jefe de Sección contra grupos armados ilegales. Ha servido como edecán oficial del Presidente de la República de Guatemala y del Ministro de la Defensa Nacional. Actualmente, se desempeña como Docente Militar Invitado en la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Contacto: ronald.munozm@esdeg.edu.co

los ejes doctrinales que la sustentaron, y los esfuerzos recientes para adaptarla a nuevas amenazas, como el crimen organizado, el narcotráfico, el cambio climático y la migración masiva. A través del análisis histórico, político y doctrinal, se busca comprender el rol que ha desempeñado la estrategia de defensa y seguridad en el proceso de transformación institucional del país y su lugar dentro de una visión de gran estrategia latinoamericana.

■ Contexto histórico y político

La década de 1960 representó una etapa determinante en la historia política de Guatemala. Bajo el gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963), el país experimentó una creciente inestabilidad política y económica, marcada por tensiones sociales profundas y la ausencia de canales institucionales eficaces para la resolución de conflictos (Montenegro, 2000). En ese contexto, se desencadenó oficialmente el conflicto armado interno en 1960, como respuesta a la represión estatal contra los movimientos sociales y las demandas campesinas asociadas a la consigna de “tierra y libertad”. La formación de organizaciones insurgentes como el Ejército Guerrillero de los Pobres y otras agrupaciones guerrilleras representó la reacción de sectores históricamente excluidos, en su mayoría indígenas y campesinos, frente a décadas de desigualdad estructural (Schirmer, 1998).

Este conflicto, que se extendió hasta 1996, involucró como principales actores del Estado guatemalteco —respaldado por las Fuerzas Armadas— y a los grupos guerrilleros, principalmente organizados en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). La confrontación fue alimentada por las dinámicas de la Guerra Fría, lo que situó a Guatemala en el epicentro regional de una pugna ideológica entre los modelos capitalistas y comunistas. En este período, se registraron atentados, desplazamientos forzados y campañas sistemáticas de represión y terror. En particular, las comunidades rurales e indígenas sufrieron las consecuencias más graves de una

estrategia contrainsurgente que priorizó la estabilidad del régimen sobre la protección de los derechos humanos. Durante los años posteriores, el país fue escenario de múltiples golpes de Estado y regímenes militares autoritarios. El gobierno de facto de Efraín Ríos Montt (1982-1983) se caracterizó por implementar una política de terrorismo de Estado, mediante una brutal campaña de exterminio dirigida contra poblaciones sospechosas de colaborar con la insurgencia (Klein, 2011).

La firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 puso fin formal al conflicto armado y desarrolló compromisos fundamentales orientados a la transformación institucional del país. Sin embargo, el período posterior —de 1997 a 2025— ha demostrado que la firma de la paz no garantizó por sí misma la consolidación de la justicia, la equidad ni la implementación plena de los acuerdos. Surgieron amenazas emergentes —como el crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas transnacionales (MS-13 y Barrio 18)— frente a las cuales el Estado guatemalteco no disponía de una estrategia integral y articulada.

En este contexto, la gran estrategia nacional de Guatemala ha evolucionado de manera gradual. En sus primeras etapas, se centró en la reconstrucción del aparato estatal, la reintegración de excombatientes y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. A partir del siglo XXI, se incorporarán enfoques más integrales, orientados al desarrollo sostenible, la promoción de los derechos humanos y el reconocimiento de los pueblos indígenas. No obstante, los avances han sido desiguales y muchas veces obstaculizados por la persistencia de la corrupción, la violencia estructural y la exclusión social.

La participación de la comunidad internacional también fue significativa. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) apoyó un papel clave en la lucha contra las redes de corrupción e impunidad hasta su retiro en 2019. Su trabajo expuso los vínculos entre el crimen organizado y actores del sistema político y judicial, revelando la profundidad de los desafíos institucionales del país.

En el periodo reciente, entre 2020 y 2025, la situación estratégica de Guatemala se ha visto redefinida por fenómenos globales como la pandemia de COVID-19, el cambio climático y los flujos migratorios masivos. Estos desafíos han exigido una revisión del enfoque estatal, orientándolo hacia políticas públicas integrales que aborden tanto las causas estructurales de la conflictividad como las nuevas dinámicas socioeconómicas que afectan la estabilidad nacional.

En síntesis, aunque el conflicto armado interno concluyó oficialmente en 1996, los procesos de reconciliación, reforma del Estado y desarrollo equitativo han sido complejos y prolongados. La gran estrategia nacional de Guatemala refleja el esfuerzo continuo del país por consolidar una sociedad más justa, democrática y resiliente, aunque persisten obstáculos significativos para alcanzar una paz sostenible y un bienestar colectivo.

■ La gran estrategia de Guatemala

La gran estrategia de Guatemala puede definirse como el conjunto de políticas integrales adoptadas por el Estado para salvar la soberanía, la estabilidad institucional y el orden interno frente a amenazas tanto externas como internas. Durante el conflicto armado interno, esta estrategia se orientó predominantemente hacia la contención de los movimientos insurgentes, lo que derivó en la consolidación de un modelo de militarización del poder político como herramienta de control estatal (Solares, 2012).

Uno de los pilares de esta estrategia fue el establecimiento de alianzas con Estados Unidos, particularmente con el ejército y agencias de inteligencia como la CIA, con el objetivo de recibir entrenamiento, financiamiento y apoyo logístico en el marco de la lucha contrainsurgente. Las políticas de seguridad nacional adoptadas priorizaron la estabilidad del régimen sobre el respeto a los derechos fundamentales, configurando un

enfoque que subordinaba la legalidad democrática a la lógica del conflicto ideológico y la represión (Becker, 2012).

Las consecuencias de esta orientación estratégica fueron profundamente lesivas para el tejido social guatemalteco. La militarización del proceso político conllevó violaciones sistemáticas de los derechos humanos, incluyendo masacres, desapariciones forzadas y desplazamientos masivos. Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999), más de 200.000 personas fueron asesinadas o desaparecidas como resultado directo de estas políticas. Este trauma colectivo fue agravado por el accionar de los grupos insurgentes, que también incurrieron en prácticas como el secuestro sistemático, el uso del terror como mecanismo de presión política, y campañas de violencia contra sectores campesinos que se oponían a su influencia.

En ese contexto, la Estrategia de Defensa Nacional de Guatemala se configuró con dos objetivos principales: la defensa de la soberanía nacional y la neutralización efectiva de los movimientos insurreccionales (Osorio, 2010). Las Fuerzas Armadas adquirieron un papel protagónico como garantías del orden interno, lo que profundizó su influencia en la toma de decisiones estratégicas y en la configuración de un aparato de seguridad orientado al control interno más que a la defensa exterior.

■ Principales ejes de la estrategia de defensa

Los principales ejes que estructuraron la Estrategia de Defensa durante el conflicto incluyeron la expansión y modernización del Ejército, así como la adopción de tácticas avanzadas de contrainsurgencia. La cooperación estrecha con agencias estadounidenses, en especial la CIA, proporcionó al aparato militar guatemalteco entrenamiento especializado, tecnología y doctrina operativa alineada con los intereses geoestratégicos de la región (González, 2010).

En términos doctrinales, se consolidó la “doctrina de la seguridad nacional”, un marco ideológico que promovía la identificación del enemigo interno como la principal amenaza al Estado. Esta visión se instaló en el pensamiento estratégico de las Fuerzas Armadas y dio lugar a operaciones militares que vulneraron gravemente los derechos humanos, así como a una hipertrofia del aparato de defensa del Estado (Rojas, 2015).

Desde una perspectiva estructural, el Ejército de Guatemala se consolidó como una institución central en la configuración del poder político. Su organización se caracterizaba por una jerarquía rígida, una fuerte cohesión interna y una lealtad incondicional al régimen, lo cual facilitó la represión de cualquier forma de disidencia o movilización social. Las operaciones militares fueron presentadas como necesarias para combatir el terrorismo y la subversión, e incluyeron tácticas como operaciones de búsqueda y destrucción, así como asesinatos selectivos de líderes comunitarios, activistas y supuestos colaboradores insurgentes, en el marco de lo que se denominó eufemísticamente “limpieza social” (Murray, 1998).

Las implicaciones de esta estrategia sobre la sociedad fueron devastadoras. Se producen desplazamientos forzados de millares de personas, así como una fragmentación profunda del tejido social, especialmente en comunidades rurales e indígenas. Muchas de estas comunidades fueron estigmatizadas, vinculadas de manera forzada con actores insurgentes o víctimas de la violencia directa del Estado (Sierra, 2014).

El impacto económico también fue significativo. La guerra prolongada y la militarización de la vida política acentuaron las condiciones de pobreza estructural y desigualdad. La fragmentación social resultante dificultó la implementación de políticas públicas inclusivas y perpetuó la exclusión de vastos sectores de la población, especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas (González, 2010).

■ Reconciliación y proceso de paz

La firma de los Acuerdos de Paz en 1996 presentó un punto de inflexión en la historia política de Guatemala, marcando el fin formal de un conflicto armado prolongado y el inicio de un proceso orientado hacia la reconstrucción democrática del Estado. No obstante, la implementación efectiva de dichos acuerdos ha enfrentado desafíos estructurales persistentes, derivados principalmente de la falta de voluntad política sostenida, la polarización ideológica y la desconfianza entre actores institucionales y sociales (Meyer, 1999). El legado de las estrategias militares y de seguridad del período de guerra dejó una impronta profunda en la memoria colectiva del país, obstaculizando los esfuerzos de reconciliación, justicia transicional y consolidación democrática. Las heridas del pasado continúan abiertas y se proyectan en la política contemporánea, influyendo en la percepción de las instituciones y en los niveles de cohesión social (López, 2020).

Con el inicio del siglo XXI, Guatemala se enfrentó a un conjunto de nuevas amenazas que desafiaron su estabilidad y seguridad nacional. Entre estos se destacan el auge del crimen organizado, el narcotráfico, la corrupción sistémica, los desastres naturales intensificados por el cambio climático y los crecientes flujos migratorios forzados. En respuesta a estos retos, el Estado guatemalteco adoptó una serie de medidas estratégicas orientadas a redefinir su visión de defensa y seguridad. Uno de los instrumentos clave fue la elaboración del *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, concebido como una hoja de ruta para modernizar el sector defensa y alinear sus objetivos con los principios democráticos y las exigencias del siglo XXI.

Publicado inicialmente en 2003, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* constituyó un esfuerzo institucional para redefinir el rol de las Fuerzas Armadas, situándolo en un marco de seguridad humana, defensa del territorio y apoyo en emergencias.

Sus objetivos fundamentales incluyen: (1) orientar la función militar hacia la protección nacional con un enfoque integral; (2) fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las políticas de defensa; y (3) promover una estrategia interinstitucional que aborde amenazas multidimensionales mediante la cooperación nacional e internacional.

Este documento se elaboró en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz de 1996, particularmente en lo referente a la subordinación de las fuerzas militares al poder civil y la limitación de sus funciones al ámbito de la defensa externa y la gestión de riesgos en situaciones de emergencia (PNUD, 2005). Entre sus componentes estratégicos más relevantes, se destacó la profesionalización y tecnificación del Ejército, especialmente en su capacidad de respuesta ante el crimen organizado transnacional y los desastres naturales. Asimismo, se reforzó la coordinación con instituciones como la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred), consolidando un enfoque de gestión integral de riesgos y resiliencia climática (Gobierno de Guatemala, 2003; PNUD, 2010).

En materia de cooperación internacional, el *Libro Blanco* promovió la articulación de esfuerzos con socios estratégicos —como Estados Unidos y México— para el fortalecimiento de los controles fronterizos, la lucha contra el narcotráfico y la migración irregular. Además, reafirmó el compromiso del país con el respeto a los derechos humanos, buscando evitar la repetición de las prácticas violatorias ocurridas durante el conflicto armado. En consonancia con los principios democráticos, se establecieron mecanismos de supervisión civil y se fortalecieron los canales de transparencia institucional (PNUD, 2005).

La implementación del *Libro Blanco* permitió avances importantes, entre ellos la integración activa de Guatemala en mecanismos regionales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y una mayor coordinación en la atención de desastres naturales —como fue evidente durante las respuestas a los huracanes Mitch y Stan—. Asimismo, se logró una mayor

delimitación funcional de las Fuerzas Armadas, circunscribiéndolas al ámbito de defensa y apoyo logístico en emergencias, lo cual contribuyó a reducir su participación directa en la vida política.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, la efectividad de esta estrategia se ha visto limitada por varios factores estructurales, entre ellos la persistencia de la corrupción, la insuficiencia presupuestaria, y la resistencia de ciertos sectores al impulso de reformas institucionales profundas. Estas limitaciones han dificultado la plena consolidación de una política de defensa alineada con estándares democráticos y con la visión de una paz duradera y sostenible.

■ Conclusión

Guatemala, como parte del entramado estratégico latinoamericano, ha transitado por un proceso complejo de formulación, ejecución y revisión de su gran estrategia nacional. La firma de los Acuerdos de Paz en 1996 marcó un hito en su historia contemporánea, pero la consolidación de la paz, la reconciliación social y el desarrollo sostenible continúan siendo tareas inconclusas. La evolución estratégica del país, reflejada en instrumentos como el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, muestra una transición desde una visión militarizada de la seguridad hacia un enfoque más integral, interinstitucional y centrado en la seguridad humana. A pesar de los avances institucionales, persisten desafíos estructurales como la corrupción, la exclusión social y la debilidad del Estado de derecho, los cuales limitan la eficacia de las políticas de seguridad y defensa.

Dentro del contexto regional, Guatemala representa un caso paradigmático de cómo los Estados latinoamericanos intentan redefinir sus estrategias frente a amenazas tradicionales y emergentes. La articulación entre defensa, desarrollo, derechos humanos y cooperación internacional se presenta como la vía más prometedora para proyectar una gran estrategia sostenible que promueva la estabilidad interna

y contribuya a la seguridad regional. En definitiva, el futuro de la estrategia nacional guatemalteca dependerá de su capacidad para integrar las lecciones del pasado, responder a los desafíos del presente y anticiparse a los riesgos del futuro, enmarcando sus decisiones estratégicas dentro de una visión coherente de desarrollo, paz y soberanía.

Finalmente, es fundamental destacar que la gran estrategia nacional de Guatemala constituye una política de Estado, y no de gobierno, lo que implica su continuidad, estabilidad y proyección más allá de los ciclos políticos, con el objetivo de preservar el interés nacional y la seguridad colectiva a largo plazo.

■ Referencias

- Becker, M. (2012). The challenge of peace in Guatemala: The role of civil society. *International Journal of Peace Studies*, 17(1), 9-30.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). *Memoria del silencio*.
- González, R. (2010). *Violencia y conflicto en Guatemala: Una mirada desde la historia*. Editorial Cholsamaj.
- Klein, H. S. (2011). *A Concise History of Bolivia*. Cambridge University Press.
- López, J. (2020). *El legado del conflicto armado en Guatemala: retos y oportunidades*.
- Meyer, C. (1999). Guatemala: The Peace Process in Historical Perspective. *Latin American Politics and Society*, 41(1), 1-30.
- Montenegro, M. (2000). *Historia de Guatemala: la lucha por la democracia*. Guatemalan National Archives.
- Murray, C. (1998). The Guatemalan military's evolving role in state power. *The Journal of Latin American Studies*, 30(1), 133-153.
- Osorio, R. (2010). La militarización de la política en Guatemala. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 4(1), 45-67. *Revista de Estudios Centroamericanos*, 45(2), 113-130.
- Rojas, C. (2015). *Manos limpias: las estrategias de contrainsurgencia en Guatemala*. Editorial Universitaria.
- Schirmer, J. (1998). *The guatemalan military project: A violence called democracy*. Pennsylvania University. <https://www.amazon.com/-/es/Guatemalan-Military-Project-Democracy-Pennsylvania/dp/0812233255>



Ponencia 16

Pensando en la gran estrategia latinoamericana: México*

Rafael Constantino Trejo¹⁶

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: Este artículo analiza la doctrina de seguridad nacional de México como referencia estratégica para América Latina, enfocándose en la articulación entre desarrollo, defensa exterior y seguridad interior. Se examina la forma en que México define sus objetivos nacionales, la estructuración de su poder nacional, la identificación de antagonismos mediante la Agenda Nacional de Riesgos, y la evolución institucional y normativa en materia de seguridad interior. Además, se estudian los desafíos actuales frente al contexto internacional, especialmente en relación con la política de Estados Unidos, así como los ejes fundamentales de la actual Estrategia Nacional de Seguridad impulsada por la presidenta Claudia Sheinbaum.

Palabras claves: seguridad nacional, objetivos estratégicos, poder nacional, Guardia Nacional, antagonismos, México.

■ Introducción

En un escenario geopolítico caracterizado por amenazas híbridas, actores no estatales, desafíos transnacionales como el narcotráfico y la migración masiva, la formulación de estrategias nacionales de seguridad y defensa adquiere un rol central en la preservación de la soberanía, el orden interno y el desarrollo sostenible de los Estados. América Latina, y en particular México, ha debido enfrentar estos retos mediante el fortalecimiento de su marco institucional y doctrinario. La seguridad nacional ya no puede entenderse como una función exclusiva del poder militar, sino como una política integral que articula a múltiples sectores del Estado y de la sociedad.

En este contexto, México se presenta como un referente regional por la solidez de su doctrina, la institucionalización de sus procesos de planeación estratégica y su capacidad para integrar los distintos componentes del poder nacional. El presente artículo analiza el modelo mexicano desde una perspectiva doctrinal, legal y operativa, para extraer lecciones relevantes sobre cómo un Estado puede estructurar una política de seguridad y defensa que trascienda coyunturas políticas y responda eficazmente a amenazas complejas. La experiencia mexicana permite reflexionar sobre los principios, instrumentos y estructuras necesarias para construir una gran estrategia nacional, sostenible y orientada al bienestar colectivo.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁶ Coronel del Ejército Mexicano. Magister en Administración y Políticas Públicas. Licenciado en Administración Militar y Técnico en Protección Civil. Docente Militar Invitado en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, en Colombia. Contacto: rafael.constantino@esdeg.edu.co

■ Seguridad nacional: concepto y estructura en la doctrina mexicana

Según la Ley de Seguridad Nacional de México (Cámara de Diputados, 2021), esta representa la condición indispensable para garantizar la integridad territorial, la independencia, la soberanía, la estabilidad política y el desarrollo nacional. En su concepción doctrinal, la seguridad nacional se estructura en dos vertientes fundamentales: la defensa exterior, orientada a prevenir amenazas provenientes del ámbito internacional que pongan en riesgo la existencia o estabilidad del Estado; y la seguridad interior, enfocada en salvaguardar las instituciones, la población y el Estado de derecho frente a riesgos internos, al tiempo que asegura las condiciones para el desarrollo nacional.

Este enfoque integral se sustenta en un principio esencial: sin seguridad no hay desarrollo, y sin desarrollo no puede haber seguridad (Cintra, 1991). A estas vertientes se suma un componente estratégico adicional: la dimensión diplomática. En efecto, la articulación de la estrategia de seguridad interior y de defensa con las relaciones internacionales constituye una característica distintiva del Estado mexicano, que históricamente ha desempeñado un papel relevante en el escenario global mediante el fortalecimiento de su poder diplomático, el respeto al Derecho Internacional y la defensa firme del principio de no intervención.

■ De las aspiraciones a los objetivos nacionales

El establecimiento de los objetivos nacionales en México parte de las aspiraciones nacionales, expresadas históricamente en textos fundacionales como *Los sentimientos de la Nación* (Morelos y Pavón, 2017 [1813]), las cuales representan anhelos colectivos que el Estado busca satisfacer mediante la política pública (Congreso Constituyente, 1917).

De estas aspiraciones surgen los intereses nacionales, y de ellos, los objetivos nacionales permanentes, consagrados en la Constitución. A su vez, los objetivos coyunturales son establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y permiten a las Fuerzas Armadas proyectar sus planes sectoriales, como los de Defensa o de Marina (SE-DENA-SEMAR, 2018).

■ Agenda nacional de riesgos y antagonismos

La Agenda Nacional de Riesgos es desarrollada por el Consejo de Seguridad Nacional y el Centro Nacional de Inteligencia (Medina Mora, 2004), y clasifica las amenazas según su origen: externo, interno, natural o antropogénico.

La doctrina mexicana define como antagonismo cualquier obstáculo —patrocinado por poderes nacionales, agentes no estatales o fenómenos naturales— que impida el cumplimiento de los objetivos nacionales (Tovía, 2013). Estos antagonismos se categorizan como riesgos (potenciales) o amenazas (inminentes).

La respuesta del Estado a estas situaciones implica la activación de los seis poderes nacionales: militar, político, económico, social, diplomático y tecnológico (Vega, 2002).

■ Seguridad interior en el contexto contemporáneo

Desde el inicio del mandato presidencial el 1 de octubre de 2024, la administración mexicana ha identificado tres grandes desafíos en el ámbito de la seguridad interior, estrechamente vinculados con la política exterior y de seguridad del nuevo gobierno estadounidense liderado por el presidente Donald Trump (Raziel, 2024). Estos desafíos, de naturaleza estructural y transnacional, exigen respuestas integrales y coordinadas desde el Estado mexicano:

Migración irregular

México reconoce la migración como un derecho humano fundamental, en virtud del cual toda persona tiene la libertad de desplazarse y establecerse en el lugar que mejor responda a sus intereses vitales. Esta postura contrasta con el enfoque de los Estados Unidos, donde la migración irregular es tratada como una infracción penal. Esta diferencia ha generado tensiones bilaterales crecientes, al tiempo que ha situado a México como país de tránsito, destino y contención, lo cual demanda una estrategia de seguridad interior que combine control, protección de derechos humanos y cooperación internacional.

Tráfico de sustancias ilícitas, particularmente fentanilo

El incremento del flujo de fentanilo y otras drogas sintéticas ha sido motivo de creciente presión por parte del gobierno estadounidense, el cual ha calificado a diversos grupos criminales mexicanos como organizaciones terroristas. Este señalamiento implica una reconfiguración de los riesgos y exige del Estado mexicano una respuesta articulada que integre inteligencia, coordinación interinstitucional y reformas legislativas. El narcotráfico, además de ser una amenaza a la salud pública, representa un problema complejo con profundas implicaciones sociales, económicas y políticas, que afectan a la seguridad, gobernanza y el desarrollo del país.

Seguridad fronteriza

La frontera entre México y Estados Unidos, con una extensión de 3.152 kilómetros, es una de las más extensas y complejas del mundo. Pese a la existencia de obstáculos físicos como el muro fronterizo, el río Bravo y amplias zonas desérticas, esta frontera sigue siendo altamente permeable. Esta vulnerabilidad ha sido aprovechada por organizaciones delictivas de diversas nacionalidades, que operan redes de tráfico de

personas, drogas, armas y mercancías ilegales. A esto se suma el contraflujo de armas desde EE. UU. hacia México, lo que alimenta el poder de fuego de los grupos criminales y exacerba la violencia en territorio nacional.

De manera particular, existe preocupación por el riesgo de que la frontera norte mexicana se convierta en una plataforma de entrada para actores terroristas hacia territorio estadounidense, lo que podría tener implicaciones geopolíticas y de seguridad regional de gran magnitud. Ante este escenario, la seguridad fronteriza se convierte en una prioridad estratégica no solo en términos de control territorial, sino también como componente clave de la política exterior y de cooperación bilateral en materia de seguridad.

■ Guardia nacional y marco legal en seguridad pública

Uno de los retos más significativos en materia de seguridad interior en México ha sido la ausencia de un marco jurídico robusto que regule de forma clara y precisa la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. En 2017, se aprobó la Ley de Seguridad Interior, cuyo propósito era dotar de facultades legales a las Fuerzas Armadas para intervenir en situaciones que excedieran las capacidades de las instituciones civiles, especialmente en contextos de violencia generalizada y debilidad institucional a nivel local (López Portillo, 2010).

Sin embargo, dicha ley fue declarada inconstitucional y derogada en 2018 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el argumento de que promovía la militarización de la seguridad pública y vulneraba principios fundamentales del orden democrático. Esta decisión generó un vacío normativo que aún hoy plantea importantes desafíos operativos y doctrinales. En particular, ha surgido incertidumbre respecto a qué fuerza debe actuar cuando los niveles municipales, estatales e incluso federales de policía se ven rebasados por fenómenos de violencia o criminalidad de alta intensidad.

Es importante recordar que la Segunda Misión Constitucional del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos es precisamente garantizar la seguridad interior, lo que refuerza la necesidad de contar con un marco legal actualizado que permita su actuación dentro de los límites del Estado de derecho.

Ante esta situación, se emprendieron reformas constitucionales que dieron lugar a la creación de la Guardia Nacional en 2019 (Ley de la Guardia Nacional, 2019). Esta nueva institución, de carácter federal y con despliegue territorial, fue concebida como un cuerpo policial con formación y disciplina militar, encargado de colaborar con las entidades federativas y municipales en tareas de seguridad pública, así como de apoyar en la preservación del orden interno y el Estado de derecho (Carbonell, 2002).

La Guardia Nacional se ha consolidado como un pilar central de la Estrategia Nacional de Seguridad, con el objetivo de actuar en aquellos espacios donde las capacidades civiles son insuficientes o inexistentes. No obstante, su consolidación requiere no solo profesionalización, sino también la armonización de su marco jurídico con los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia de seguridad y derechos humanos.

Actualmente, se vislumbra una ventana de oportunidad política e institucional para avanzar hacia una legislación integral en materia de seguridad interior, que permita delimitar con claridad las competencias de las distintas fuerzas del Estado, establecer mecanismos de control y rendición de cuentas, y garantizar una respuesta eficaz y legítima ante las amenazas a la seguridad pública y nacional.

■ La estrategia de seguridad de la presidenta Sheinbaum

La Estrategia Nacional de Seguridad 2024-2030, presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum, se estructura en torno a cuatro pilares fundamentales,

concebidos para abordar de forma integral los desafíos de seguridad pública e interior del país, desde una perspectiva preventiva, colaborativa y centrada en el bienestar social (Presidencia de la República, 2024).

Atención a las causas estructurales

Este eje busca combatir los orígenes profundos de la violencia y el crimen mediante la implementación de programas sociales, educativos y económicos orientados a reducir la pobreza, mejorar la calidad de la educación y ampliar las oportunidades de empleo. El objetivo es disminuir los factores de riesgo que propician la criminalidad, con una visión preventiva más que reactiva.

Fortalecimiento de las capacidades de inteligencia e investigación

Se plantea el uso intensivo de tecnología avanzada, la modernización de las agencias de inteligencia, y la consolidación de mecanismos de coordinación interinstitucional entre las distintas autoridades responsables de la seguridad. Esta línea busca anticipar, neutralizar y desarticular amenazas mediante una acción oportuna, precisa y legalmente respaldada.

Coordinación con las entidades federativas

Reconociendo que la seguridad es una responsabilidad compartida, este pilar promueve la cooperación efectiva entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La estrategia prevé el establecimiento de canales operativos y administrativos que permitan una respuesta articulada y coherente frente a los distintos fenómenos de violencia y criminalidad.

Consolidación de la Guardia Nacional

Concebida como una institución clave en el nuevo modelo de seguridad, la Guardia Nacional debe fortalecerse a través de procesos de profesionalización, capacitación permanente y articulación operativa con las demás instancias del Estado. Su despliegue nacional busca garantizar una cobertura territorial eficaz para el mantenimiento del orden y la paz.

Cabe destacar que la recientemente creada Guardia Nacional tiene el mandato de ejercer funciones de seguridad pública bajo la responsabilidad de la Federación, al tiempo que apoya a las entidades federativas y municipios en la preservación del orden interior y el respeto al Estado de derecho.

Para garantizar su efectividad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de reformas, adiciones y derogaciones, con el fin de permitir que el Poder Ejecutivo Federal disponga de las Fuerzas Armadas para complementar el desarrollo institucional de la Guardia Nacional y hacer frente a necesidades de orden interno cuando así se requiera.

En consonancia con esta visión, la presidenta —en su calidad de Comandanta Suprema de las Fuerzas Armadas— ha instruido que todas las acciones se desarrollen bajo un enfoque humanista, reafirmando como eje central de la estrategia la protección de los derechos humanos, la proximidad con las comunidades y la mejora de las condiciones de vida del pueblo mexicano.

■ Conclusión

La experiencia mexicana constituye un ejemplo paradigmático en el contexto latinoamericano para la formulación de estrategias nacionales de seguridad y defensa. Su doctrina integral, basada en la interdependencia entre desarrollo y seguridad, ha permitido estructurar objetivos

estratégicos sobre fundamentos constitucionales e históricos.

México se diferencia claramente por contar con una política de Estado en materia de seguridad y defensa, más allá de los ciclos políticos o los gobiernos de turno, lo que le otorga continuidad, coherencia institucional y capacidad de respuesta a amenazas complejas. Esta visión estratégica, articulada con sus poderes nacionales y guiada por principios humanistas, representa una base sólida para garantizar la estabilidad, soberanía y bienestar de la Nación mexicana en el largo plazo.

■ Referencias

- Cámara de Diputados (2021). *Ley de Seguridad Nacional*. Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715862/LEY_DE_SEGURIDAD_NACIONAL.pdf
- Carbonell, M. (2002). El rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana. *RES-DAL*, 23.
- Cintra, J. T. (1991). *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación.
- Congreso Constituyente. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación: 1 de abril de 2025. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/cpeum.pdf>
- López Portillo, E. (2010). Hacia la ley de Seguridad Nacional. *ITESO*, (51), 53-65.
- Martínez Serrano, A. (2014). Tres momentos para entender la seguridad nacional en México. *El Colegio de San Luis*, 24-30.
- Medina Mora, E. (2004). *El Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. CISEN.



- México Unido contra la Delincuencia (2018). *Décimo octava encuesta nacional sobre la percepción de inseguridad ciudadana*.
- Morelos y Pavón, J, (2017 [1813, 14 de septiembre]). *Los sentimientos de la Nación*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1813-Sentimientos-de-la-Nacion.pdf>
- Presidencia de la República (2024). *Presidenta Claudia Sheinbaum presenta Estrategia Nacional de Seguridad*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-estrategia-nacional-de-seguridad>
- Raziel, Z. (2024). Migración, comercio y seguridad: los retos del Gobierno de Sheinbaum frente al Trump más duro. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-11-10>
- SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional (1986). *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.
- SEDENA-SEMAR (2018). *Glosario de términos unificados de seguridad nacional*. CODENAL y CESNAV.
- SEMAR (2002). *Ley Orgánica de la Armada de México*.
- Tovía, M. J. F. (2013). Diferentes aproximaciones teóricas a la defensa y a la seguridad nacional de México. En CESNAV (ed.), *La seguridad nacional integral de México*.
- Vega, G. C. R. G. (2002). *Seguridad nacional: concepto, organización, método*. SEDENA.



Ponencia 17

La acción unificada como parte de la estrategia nacional*

Fabio Baquero Valdés¹⁷

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La acción unificada del Estado es una herramienta estratégica fundamental para consolidar la seguridad y el desarrollo en Colombia, articulando capacidades estatales, sociales y privadas en todos los niveles territoriales. Su origen doctrinal se remonta a experiencias cívico-militares y se ha fortalecido con enfoques de seguridad cooperativa, gobernanza, y acción colectiva. A través de la coordinación interinstitucional, esta estrategia busca enfrentar amenazas multidimensionales como el crimen organizado, la violencia estructural o la exclusión social. Implementada por las Fuerzas Militares y otras entidades del Estado, la acción unificada busca lograr una unidad de esfuerzo con participación ciudadana, transparencia y control democrático. No obstante, enfrenta desafíos como la falta de liderazgo definido, rivalidad entre instituciones, debilidad en la comunicación interagencial y escasez de recursos sostenibles.

Palabras claves: acción unificada, seguridad nacional, interinstitucionalidad, gobernanza, participación ciudadana, desarrollo estratégico.

■ Introducción

En el ámbito de la seguridad y la defensa nacional, y como parte de la gran estrategia nacional, se consolida la acción unificada de Estado. Esta iniciativa reúne a todos los actores de la Nación en un esfuerzo conjunto y decisivo para alcanzar los objetivos e intereses nacionales. En este contexto, el sector defensa, y en especial las Fuerzas Militares, han puesto en marcha durante más de setenta años diversas iniciativas, estrategias y planes operacionales fundamentados en la acción integral, con el fin de brindar

asistencia social a las comunidades más vulnerables y atender sus necesidades básicas.

Para comprender la importancia de la acción unificada como estrategia en materia de seguridad y defensa nacional, surge el siguiente interrogante: ¿Cómo se convierte la acción unificada en un elemento clave para el desarrollo de estrategias de seguridad y defensa nacional? Esta ponencia busca abordar dicha pregunta tanto desde un enfoque conceptual y teórico, como desde su aplicación en escenarios actuales a nivel nacional.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁷ Coronel (R) de la Fuerza Aeroespacial Colombiana. Magister en Educación. Especialista en Inteligencia Militar. Especialista en Estado Mayor, Seguridad y Defensa Nacional. Especialista Gerencia Estratégica de Costos y Gestión Empresarial. Especialista en Control Interno, Especialista en Docencia Universitaria. Profesional en Administración Aeronáutica. Par Académico del CNA en programas de Educación Superior. Auditor Líder Normas ISO - NTCGP 1000. Asesor e implementador de programas en Educación Superior. Docente Ocasional e Investigador Junior Minciencias del Grupo Masa Crítica en la línea de investigación sobre Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica en la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Asesor de la Escuela de Altos Estudios Estratégicos de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: fabio.baquero@esdeg.edu.co

■ Antecedentes

Durante la etapa final de la Segunda Guerra Mundial y en los primeros años del periodo de posguerra, especialmente tras la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en 1947, comenzaron a utilizarse en el lenguaje militar expresiones como “*acción unificada*”, “*acción conjunta*”, “*fuerzas conjuntas*” y “*operaciones conjuntas*”. Estos términos hacían alusión a estructuras y tareas orientadas a coordinar esfuerzos de distintos grupos con el fin de alcanzar metas comunes. (Ramón, 1981, pp. 23-29)

En el caso colombiano, la acción integral tiene sus raíces en el gobierno del presidente Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), cuando se les otorgó a las Fuerzas Militares la capacidad y responsabilidad de brindar asistencia social a las comunidades más vulnerables, contribuyendo así a la atención de sus necesidades básicas. Este giro doctrinal y operativo se vio impulsado en gran medida por las experiencias obtenidas por el Batallón Colombia No. 1 durante la Guerra de Corea 1950-1953 (FF.MM., 2017, p. 8).

A partir de su vivencia en Corea con el Batallón de Infantería N°1 Colombia (BICOL), el entonces coronel Álvaro Valencia Tovar lideró la formulación de estrategias de lucha contra-insurgente que integraban específicamente la Acción Cívico-Militar y las Operaciones Psicológicas. Estas estrategias tomaron forma a través del Plan Lazo, el Plan Perla y el Plan Andes, los cuales subrayaron la importancia de los objetivos estratégicos no militares, promoviendo una visión integral del conflicto, distinta a la perspectiva meramente militar dominante hasta ese momento (FF.MM., 2017).

■ La acción integral en comparación con la acción unificada

El respaldo que la ciudadanía brinda a sus instituciones legítimamente constituidas fortalece tanto la seguridad como la defensa, al mismo tiempo

que permite una aplicación efectiva de los principios democráticos, asegurando el respeto por la ley y la cohesión social. Este respaldo también facilita una cobertura estatal más eficiente, incluso en las regiones más apartadas del país (FF.MM., 2017).

Dentro de este marco, las Fuerzas Militares de Colombia participan activamente, promoviendo el desarrollo y el bienestar de todos los colombianos. Por ello, la integración de sus capacidades dentro del esfuerzo de acción unificada del Estado —de forma conjunta, coordinada, combinada e interinstitucional— se consolida como un pilar fundamental para el progreso del país (FF.MM., 2017).

Mediante su aporte al trabajo interinstitucional e interagencial del Estado, las Fuerzas Militares fortalecen la seguridad, el control institucional sobre el territorio y el desarrollo nacional, reafirmando la legitimidad institucional en cumplimiento de su mandato constitucional (FF.MM., 2017).

La acción integral, al fortalecer capacidades y fomentar la articulación con otras instituciones del Estado, así como con sectores claves para el desarrollo del país, contribuye a la acción unificada del Estado y estimula relaciones de confianza y participación comunitaria. Esto permite obtener resultados concretos que favorecen la estabilización y consolidación del país en distintos contextos (FF.MM., 2017).

■ Marco conceptual de la acción unificada

La importancia de la acción unificada en el contexto actual de la seguridad puede comprenderse a través del análisis de varias teorías:

- **Teoría de la seguridad cooperativa:** Plantea que la institucionalización de las relaciones internacionales influye directamente en el comportamiento de los Estados, promoviendo la cooperación y la reciprocidad como principios claves.

- **Teoría de la gobernanza de seguridad:** Sostiene que aunque las instituciones, las prácticas y la socialización ejercen influencia, no pueden determinar completamente las decisiones individuales. Cada acción es, en última instancia, una elección contingente y personal.

- **Teoría de la acción colectiva:** Describe cómo las acciones individuales pueden coordinarse para alcanzar los intereses comunes de un grupo u organización, con la expectativa de generar beneficios colectivos.

■ Enfoques doctrinales de la acción unificada

La acción unificada se enlaza con distintas doctrinas conjuntas y de seguridad que han sido desarrolladas a nivel internacional:

- **Doctrina de operaciones unificadas de EE. UU. (Publicación Conjunta 3-0):** Define los principios y lineamientos que rigen las campañas y operaciones conjuntas realizadas por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.
- **Doctrina de seguridad multidimensional de la OEA (2003):** Presentada en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, esta doctrina busca salvaguardar a las personas y fortalecer la cooperación entre los países miembros de la organización.
- **Enfoque integral de seguridad nacional (Reino Unido):** Tiene como objetivo mantener un Reino Unido próspero en un contexto global cada vez más competitivo, cumpliendo con su misión histórica de actuar como una fuerza positiva y de aprovechar al máximo las oportunidades.

■ Marco normativo y político de la acción unificada

La acción unificada se enmarca en un conjunto de referencias normativas y políticas

internacionales que guían su implementación:

- **Carta de las Naciones Unidas, capítulo VII:** Regula las medidas que deben adoptarse frente a amenazas a la paz, quiebres del orden internacional o actos de agresión (Artículos 39-51).
- **Concepto estratégico de la OTAN:** Establece la estrategia general de la Alianza, define las tareas esenciales en materia de seguridad, y aborda los retos y oportunidades en un entorno global cambiante, proporcionando además lineamientos para su adaptación tanto política como militar.
- **Agenda 2030 de la ONU:** A través del enfoque de seguridad humana, se promueve un desarrollo que sea sostenible e inclusivo, reconociendo que la seguridad de las personas es clave para el bienestar y la paz duradera.

■ Implementación de la acción unificada

La puesta en práctica de la acción unificada se ha visto reflejada en diversas estrategias y enfoques adoptados por distintos países:

- **Plan Colombia (1999):** Un acuerdo bilateral con objetivos concretos enfocados en la revitalización social y económica, la reducción del conflicto armado interno y el diseño de una estrategia integral contra el narcotráfico.
- **Enfoque de gobierno integral (Canadá):** Consiste en la cooperación entre múltiples ministerios, administraciones y agencias públicas para ofrecer soluciones compartidas a problemáticas específicas, utilizando estructuras de trabajo que pueden operar incluso a través de fronteras.
- **Estrategia de seguridad nacional de EE. UU.:** Promueve la coordinación entre diferentes organismos gubernamentales, con el fin de generar una respuesta conjunta y eficaz ante amenazas a la seguridad nacional.

■ Evolución del concepto de la acción unificada

La acción unificada puede entenderse como el ejercicio de capacidades previamente establecidas, organizadas en diferentes grupos o entidades, orientadas a alcanzar metas comunes (Ramón, 1981). Esta idea se aplica tanto al conjunto de la Nación como a cada uno de los frentes de acción que componen el poder nacional, incluyendo también a organizaciones tanto públicas como privadas.

En Colombia, el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM), a través del CREI-5, definió que el propósito principal de la acción unificada (AU) radica en ser:

Un nodo de articulación institucional que lleva a cabo actividades fundamentales y decisivas, tales como la sincronización y coordinación, integración de capacidades, diagnóstico, solución y seguimiento, priorización de esfuerzos y recursos, desarrollo de una visión compartida, cooperación y control (CREI-5, 2016).

Esto implica la necesidad de sincronizar, coordinar, integrar y armonizar las acciones entre los distintos sectores del Estado (político, militar, policial, social, económico y judicial) en todos sus niveles —nacional, regional, departamental y municipal—, junto con el sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional, los organismos de control y la participación comunitaria, para lograr una verdadera “unidad de esfuerzo” (CREI-5, 2016).

Desde la década de los ochenta, las Fuerzas Militares de Colombia han concebido la acción unificada del Estado como “el mecanismo del Estado en su conjunto para garantizar de manera sincronizada la construcción del Estado social de derecho, la legitimidad democrática y la seguridad en todas sus dimensiones” (Rivera, Acevedo y Álvarez, 2023).

Aunque la acción unificada del Estado y la Seguridad surgen de contextos conceptuales

distintos, comparten un objetivo esencial: asegurar el bienestar, los derechos y la dignidad de las personas. La articulación de estas perspectivas proporciona un marco sólido para atender tanto las necesidades sociales como los retos multidimensionales que enfrenta Colombia.

Cuatro factores refuerzan la pertinencia de la acción unificada del Estado (AUE) como un mecanismo eficaz para consolidar la seguridad nacional:

1. Un enfoque integral y holístico
2. La integración multisectorial
3. El enfoque territorial
4. La participación activa de la ciudadanía

La doctrina conjunta de las Fuerzas Militares, según el MFC 1.0, define la acción unificada como “la sincronización, coordinación y/o integración de las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo” (MFC 1.0, 2018).

■ Retos y desafíos

Retos

- **Coordinación entre actores con intereses diversos:** Es necesario contar con un marco que permita integrar y armonizar los objetivos de múltiples instituciones y sectores, para lograr un trabajo colaborativo efectivo.
- **Transparencia y control democrático:** La legitimidad de la acción unificada depende en gran medida de la supervisión ciudadana y de mecanismos claros de rendición de cuentas.
- **Adaptabilidad frente a amenazas emergentes:** La estrategia debe ser flexible y capaz de responder a nuevos desafíos como la ciberseguridad, el terrorismo y las pandemias, entre otros.

Desafíos

- **Falta de liderazgo claro:** La ausencia de una figura o entidad definida que coordine los esfuerzos genera desorganización y falta de dirección estratégica.
- **Desconfianza y rivalidad entre instituciones:** La competencia entre diferentes entidades impide una cooperación fluida y efectiva.
- **Carencia de objetivos comunes:** La falta de metas consensuadas y priorizadas conduce a acciones dispersas y poco cohesionadas.
- **Comunicación deficiente entre instituciones:** La escasez de canales de comunicación efectivos, tanto entre las entidades como con las comunidades, dificulta la implementación de estrategias coordinadas.
- **Alta rotación de personal:** El constante cambio de funcionarios afecta la continuidad de las políticas y obstaculiza el aprendizaje institucional.
- **Limitaciones geográficas y logísticas:** El acceso a zonas remotas representa una barrera para la presencia efectiva del Estado.
- **Falta de recursos sostenibles:** La dependencia de financiamiento extraordinario impide consolidar capacidades a largo plazo, afectando la sostenibilidad de los esfuerzos.

■ Conclusión

La acción unificada va más allá de ser simplemente una estrategia; se convierte en una verdadera filosofía, al entender que la seguridad y el desarrollo de una nación se basan en el bienestar de su población y en la fortaleza de sus instituciones. Desde una visión integral y coordinada, esta acción se enlaza de manera esencial con la seguridad, resaltando la necesidad de adaptar

enfoques teóricos y estratégicos a un entorno en constante transformación.

Es indispensable que la acción unificada sea asumida como una labor de todo el Estado, no solo de las Fuerzas Militares. La participación auténtica de los sectores civiles, organizaciones no gubernamentales, comunidades y el sector privado es clave para ofrecer soluciones integrales a los retos que enfrenta la Nación. Solo así será posible construir un entorno de seguridad sostenible, cimentado en la legitimidad y en la participación activa de todos los actores sociales.

■ Referencias

- Baquero, F. y López, O. (2019). *La acción unificada del Estado colombiano como estrategia en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030*.
- CGFM (2016). *Informe de coordinación interinstitucional*. CREI-5, FF.MM.
- Chief of Staff Joint (2017). *Joint operations*. Joint Publication 3-0.
- FF.MM. (2017). *Manual de acción integral Conjunta*, FF.MM. 5-1.
- FF.MM. (2018). *Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0*.
- Ministerio de Defensa Reino Unido. (2021). *Enfoque integral de seguridad nacional*. Integrated Review 2021.
- OEA. (2003). *Doctrina de seguridad multidimensional*.
- Ramón, J. (1981). *Estrategias militares en la historia*. Editorial Militar.
- Rivera, J.; Acevedo, P. y Álvarez, M. (2023). *Seguridad y acción unificada: un análisis integral*. Ediciones Estratégicas.



Ponencia 18

Apreciación estratégica militar: complejidad estratégica desde la región*

Oswaldo Alexander Forero Moreno¹⁸
Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este artículo analiza la complejidad estratégica desde el nivel regional, tomando como referencia el entorno operacional bajo responsabilidad de la Quinta Brigada del Ejército Nacional de Colombia. Se examinan los factores armados, políticos, sociales y económicos que configuran un escenario de inestabilidad persistente, con énfasis en las amenazas híbridas y las economías ilícitas. A partir del concepto de centro de gravedad, se identifican los pilares de poder de los actores ilegales y del Estado, resaltando la importancia de la población como eje estratégico. Finalmente, se propone una estrategia de acción unificada que articule capacidades estatales y cooperación internacional para la recuperación del control territorial y la consolidación institucional.

Palabras claves: acción unificada, centros de gravedad, complejidad estratégica, economías ilícitas, entorno operacional, seguridad regional.

■ Introducción

La dinámica de los conflictos contemporáneos ha trasladado la apreciación estratégica militar desde una lógica puramente convencional hacia una comprensión multidimensional del entorno operacional. En este contexto, las regiones adquieren un valor geoestratégico clave, no solo como escenarios de confrontación armada, sino como espacios donde convergen fenómenos políticos, económicos, sociales y territoriales que afectan directamente la seguridad nacional.

El presente artículo analiza la complejidad estratégica desde la perspectiva regional, focalizándose en el área de responsabilidad de la Quinta Brigada, para identificar los principales factores de inestabilidad y sus implicaciones operacionales. A través del concepto de centro de gravedad, se organiza la comprensión de los elementos estructurales del conflicto y se plantea la necesidad de una acción unificada como vía efectiva para garantizar la estabilidad, recuperar la legitimidad estatal y transformar las condiciones del territorio.

* Ponencia resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I" del grupo de investigación "Centro de gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁸ Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Magister en alta gerencia, Universidad Rey Juan Carlos, España. Magister en gerencia de proyectos, y Especialista en gerencia de recursos humanos e instituciones educativas Universidad Católica de Avila, España. Especialista en docencia universitaria, Universidad Piloto de Colombia. Profesor de Estado Mayor. Autor con tesis laureado en Maestría de alta gerencia y del manual de procedimientos en docencia militar del Ejército de Colombia. Comandante de la Quinta Brigada del Ejército Nacional de Colombia. Contacto: oswaldo.forero@ejercito.mil.co

■ Complejidad del entorno operacional y factores de inestabilidad regional

La evaluación estratégica de la seguridad en una región parte de un análisis profundo de las condiciones, circunstancias e influencias que inciden sobre el empleo de las capacidades militares para garantizar la tranquilidad y protección de la población civil en un área determinada.

En este contexto, la planificación y la toma de decisiones por parte del comandante militar deben comprenderse en un espectro que abarque los dominios terrestre, fluvial, marítimo, aéreo y espacial. Esta visión no puede limitarse al estudio aislado de componentes, sino que exige una

comprensión integrada de las dinámicas locales, regionales y nacionales, cuyas interacciones condicionan directamente el cumplimiento de la misión institucional.

El análisis del ambiente operacional debe contemplar tanto el campo armado como el económico. La estabilidad regional se ve amenazada por diversos fenómenos impulsados por grupos armados organizados (GAO) y estructuras de delincuencia común organizada. Entre estos destacan el narcotráfico, la explotación ilícita de yacimientos y recursos naturales, la extorsión, el secuestro, el contrabando, los delitos transnacionales, el tráfico de armas, municiones y explosivos, así como las acciones criminales y terroristas que afectan a la población civil.



Sin embargo, las amenazas no se circunscriben únicamente a los actores armados. Es imprescindible considerar también los factores de orden político e institucional, tales como las debilidades estructurales del sistema judicial, la fragilidad de la gobernabilidad local, la afectación a la soberanía territorial y la limitada capacidad del Estado para ejercer autoridad efectiva. En el ámbito social, emergen fenómenos críticos como los asentamientos irregulares, el tráfico

de migrantes, la instrumentalización de la población civil, los altos niveles de corrupción y el debilitamiento institucional, lo cual configura un escenario propicio para el arraigo de amenazas híbridas que erosionan la legitimidad del Estado (De la Corte y Blanco, 2014).

A estos desafíos se suma la persistencia de la pobreza multidimensional, la escasa cobertura en servicios públicos esenciales (salud, agua

potable, energía, educación, infraestructura vial) y los conflictos asociados a los procesos de restitución de tierras. En conjunto, estos elementos interfieren de manera directa en los esfuerzos por consolidar condiciones de seguridad estable

y sostenida, proceso que debe ser liderado por la Fuerza Pública pero articulado, necesariamente, con los demás instrumentos del poder nacional, a fin de formular respuestas integrales que transformen el entorno de manera estructural.



En este sentido, las autoridades militares están llamadas a liderar procesos de articulación con las administraciones departamentales y municipales, la Policía Nacional, autoridades eclesiásticas, entes de control, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. La coordinación interinstitucional y la unidad de esfuerzo son indispensables para el desarrollo de estrategias sostenibles que benefician a la población civil y fortalezcan la legitimidad estatal en el territorio.

■ Centros de gravedad: dinámica del conflicto y determinantes operacionales

El concepto de centro de gravedad resulta clave para estructurar el análisis de las amenazas y orientar la planificación estratégica de la fuerza, en tanto articula los elementos esenciales del poder de un actor en conflicto y permite priorizar

objetivos en escenarios complejos (Blackwill y Harris, 2016). Desde la perspectiva de la amenaza, el centro de gravedad estratégico son las redes criminales transnacionales, que proporcionan poder económico, logístico y político a los grupos armados ilegales, permitiéndoles financiar sus operaciones, sostener sus economías ilícitas y adquirir armas, lo que a su vez les otorga libertad de acción y capacidad de desestabilización regional.

En el plano operacional, el centro de gravedad de la amenaza radica en el control de las economías ilícitas y el apoderamiento de combustibles, mecanismos que garantizan su sostenibilidad y expansión. Estas redes criminales aprovechan las rentas ilegales derivadas del tráfico de drogas, oro y combustibles, consolidando corredores de movilidad estratégicos para su comercialización, incluso fuera del área directa de operaciones militares.

Desde la óptica del Estado, el centro de gravedad estratégico se identifica con la población,

cuya alineación con los intereses del Estado es fundamental para generar cohesión, apoyo institucional y aislamiento de los actores ilegales. Por su parte, el centro de gravedad operacional es el ser militar, entendido como la expresión del profesionalismo, la ética y la capacidad táctica de las Fuerzas Armadas para proteger, estabilizar y restaurar el orden en el territorio.

La región bajo responsabilidad de la Quinta Brigada está compuesta por seis provincias caracterizadas por dinámicas sociales y económicas complejas. La geografía y el clima han permitido el desarrollo de actividades agrícolas, mineras e industriales, pero también han facilitado la expansión de economías ilícitas, debido a la posición estratégica del área de operaciones, cercana al Catatumbo y al sur de Bolívar.

Uno de los desafíos más relevantes es la presencia de milicias vinculadas a los GAO (CCF, RAT y/o RAER), que buscan consolidar su control territorial mediante el dominio de rutas de tráfico ilegal, particularmente de minerales como el oro. Aunque estos recursos pueden ser extraídos fuera del área de responsabilidad directa, su comercialización tiene impacto estratégico dentro de la zona de influencia militar, al hacer uso de corredores de movilidad para la circulación de material ilícito entre el Sur de Bolívar y el Catatumbo.

La extorsión se ha convertido en una fuente crítica de financiamiento criminal. Grupos delincuenciales con capacidad de suplantar a estructuras armadas organizadas generan intimidación sistemática que incrementa la problemática local. Esto se agrava por el hecho de que el departamento de Santander ocupa el cuarto lugar en el Producto Interno Bruto nacional, lo cual convierte su tejido económico en un blanco para la coacción de recursos destinados al sostenimiento de actividades ilícitas.

Adicionalmente, se ha identificado la proliferación de esquemas de “*outsourcing* criminal”, donde los GAO contratan bandas delictivas locales para realizar acciones armadas bajo su nombre, generando una percepción de amenaza mayor a la real y desbordando la capacidad de respuesta estatal.

El apoderamiento de hidrocarburos ha mostrado un crecimiento sostenido, con afectaciones significativas según informes de CENIT (2024), debido a actividades que van desde la comercialización ilegal hasta su utilización en el procesamiento de alcaloides. La región en mención, bajo responsabilidad jurisdiccional de la Quinta Brigada, cuenta con una infraestructura extendida de poliductos, cuya operación se ve comprometida por la extracción ilícita en campos del Magdalena Medio y su conexión con otros puntos estratégicos del país.

■ Hacia una estrategia de acción unificada

La respuesta a la complejidad estratégica regional debe fundamentarse en una estrategia de acción unificada, entendida no como una estructura jerárquica o dependencia funcional, sino como un mecanismo dinámico de articulación interinstitucional. Esta articulación busca generar sinergias entre las capacidades del Estado y las necesidades reales del territorio, integrando los esfuerzos de las autoridades militares, administraciones locales, fuerza pública, entes de control, organizaciones sociales, sector privado, actores eclesiásticos y demás componentes del poder nacional.

Solo mediante una coordinación efectiva de competencias, funciones y recursos, será posible restaurar el control territorial, fortalecer la institucionalidad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. La seguridad en este contexto no se reduce a la neutralización de amenazas, sino que requiere la generación de confianza, legitimidad y desarrollo, en un marco de gobernanza corresponsable.

En este proceso, la cooperación internacional representa un factor catalizador. Experiencias como las impulsadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) han demostrado su eficacia en el fortalecimiento de la gobernanza local, el desarrollo de capacidades institucionales y la implementación de modelos

de intervención multisectorial en zonas de alta conflictividad (USAID, 2024). Este tipo de apoyos complementa los esfuerzos internos, amplía el alcance de las políticas públicas y acelera los procesos de estabilización territorial.

Por tanto, el desarrollo de la acción unificada no debe concebirse como una instancia estructurada o subordinada a una entidad específica, sino como un camino operativo y estratégico que habilite soluciones integrales en el territorio. Se trata de una herramienta de estabilización multimodal, mediante la cual las instituciones actúan en el marco de sus competencias legales y técnicas para resolver los problemas reales de las comunidades, consolidar la presencia del Estado y restituir la gobernabilidad en escenarios marcados por la conflictividad y la fragmentación.

■ Conclusión

La región bajo análisis representa un microcosmos de la complejidad estratégica que enfrenta el Estado colombiano en zonas donde convergen amenazas armadas, vacíos institucionales y dinámicas socioeconómicas críticas. La apreciación estratégica militar, en consecuencia, debe trascender los análisis exclusivamente armados para incorporar los factores sociales, políticos y económicos que configuran la estabilidad regional. Esta visión integral es indispensable para comprender la naturaleza multidimensional del conflicto y orientar con mayor precisión la acción del Estado.

La identificación de los centros de gravedad, tanto de la amenaza como de las fuerzas legítimas, proporciona una estructura analítica que permite focalizar los esfuerzos de planificación y ejecución estratégica. Desde esta perspectiva, la población como centro de gravedad del Estado, y las redes criminales como eje del poder de la amenaza, se constituyen en elementos claves

para diseñar operaciones efectivas que combinen seguridad, gobernanza y desarrollo.

En este marco, la acción unificada deja de ser una herramienta administrativa para convertirse en un imperativo estratégico, orientado a articular capacidades del poder nacional, restaurar el control territorial y consolidar condiciones sostenibles de paz. Solo mediante la integración efectiva de los distintos campos del poder —militar, político, económico, social y diplomático— y una coordinación interinstitucional real, será posible responder a las verdaderas necesidades de las comunidades, transformar las causas estructurales del conflicto y restaurar la legitimidad del Estado.

La sinergia entre las capacidades internas y los mecanismos de cooperación internacional, como las iniciativas impulsadas por USAID (2024), fortalece este modelo de intervención territorial integral, y permite avanzar hacia una estabilización multimodal del territorio, donde la seguridad y el desarrollo no sean esfuerzos aislados, sino procesos convergentes orientados al bien común.

■ Referencias

- Blackwill, R. D. y Harris, J. M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.
- CENIT (2024). *Informe integrado de gestión sostenible 2024*. Grupo Ecopetrol. <https://cenit-transporte.com/wp-content/uploads/2025/04/INFORME%20SOSTENIBILIDAD%20CENIT%202024.pdf>
- De la Corte, L. y Blanco, J. (2014). Seguridad nacional, amenazas y respuestas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 25-45.
- USAID.gov. (2024). ¿Qué es USAID? <https://www.usaid.gov/es>



Ponencia 19

Región, seguridad y defensa*

Juvenal Díaz Mateus¹⁹

Gobernación de Santander

Resumen: La Estrategia de acción unificada en Santander propone un modelo integral de seguridad y desarrollo que trasciende el enfoque militar para incorporar factores sociales, ambientales, económicos e institucionales. Su objetivo es consolidar un territorio seguro, próspero y sostenible mediante la articulación de actores públicos, privados y comunitarios, organizados en mesas de trabajo estratégicas, regionales y locales. Esta estrategia se basa en la evaluación territorial del riesgo, la priorización de intervenciones y el control de resultados medibles. Se promueve la inversión, el turismo, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra la corrupción como motores de transformación. La seguridad multidimensional, el fortalecimiento institucional y la equidad territorial son ejes claves para superar los desafíos históricos y estructurales del departamento.

Palabras claves: seguridad multidimensional, acción unificada, desarrollo territorial, sostenibilidad, gobernanza colaborativa, transformación regional.

■ Introducción

La presente ponencia expone una visión integral para el desarrollo de Santander, sustentada en la estrategia de acción unificada. Desde un enfoque de seguridad multidimensional, se plantea la necesidad de ir más allá de lo estrictamente militar y policial, abarcando igualmente los aspectos sociales, ambientales, económicos, institucionales y culturales que inciden en la estabilidad del territorio. Esta perspectiva se fundamenta en la premisa de que la verdadera seguridad no se limita a la ausencia de violencia, sino que requiere la creación de condiciones

propicias para el bienestar y el progreso sostenible de la población.

Se identifican los desafíos que enfrenta Santander en ámbitos como la gobernanza, la infraestructura, la justicia, el desarrollo económico, la protección ambiental y la participación ciudadana, así como el compromiso político de impulsar proyectos que generen soluciones reales y duraderas. En este contexto, se destaca la articulación de esfuerzos entre entidades públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, orientada a focalizar y priorizar acciones en cada rincón del departamento. Con una apuesta decidida por la innovación y la lucha contra la

* Ponencia resultado del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE FASE I” del grupo de investigación “Centro de gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de esta ponencia pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

¹⁹ Mayor General (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magister en Estudios de Defensa, King’s College, Reino Unido. Magister en Estudios de Defensa, Escuela de Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos en Leavenworth. Especialista en Seguridad y Defensa, Royal College of Defense Studies, Reino Unido. Administrador de empresas. Fue Comandante de la Séptima División del Ejército Nacional, Director de la Escuela Militar de Cadetes “José María Córdova” y Director del Centro de Educación Militar del Ejército. Actualmente, es el gobernador del departamento de Santander (2024-2027). Contacto: gobernacion@santander.gov.co

corrupción, la estrategia de acción unificada se configura como el eje conductor para la transformación social, el fortalecimiento institucional y el crecimiento económico, en la búsqueda de un futuro seguro, próspero y sostenible para todos los santandereanos.

■ Estrategia de acción unificada

La estrategia de acción unificada implementada en el departamento de Santander se fundamenta en un diagnóstico basado en el concepto de seguridad multidimensional, que trasciende el enfoque exclusivo en lo militar y policial para incorporar aquellos factores que generan inestabilidad en diversas áreas del territorio.

Este enfoque reconoce que la seguridad abarca no solo la ausencia de violencia, sino también la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo integral de la población. En Santander se analizan y abordan problemáticas estratégicas en múltiples dimensiones, cuentos como:

1. **Justicia:** Fortalecer el acceso a la justicia, combatir la impunidad y optimizar la eficiencia del sistema judicial, garantizando la aplicación equitativa y efectiva de la ley.
2. **Infraestructura:** Invertir en vías, conectividad y servicios básicos para cerrar brechas de desarrollo, facilitar el comercio y mejorar la calidad de vida en zonas rurales y urbanas.
3. **Economía y empleo:** Promover un crecimiento económico sostenible, incentivar el emprendimiento y generar empleo, reduciendo así la vulnerabilidad de la población frente a economías ilícitas y la delincuencia.

■ Nuestro compromiso

El movimiento político “Es Tiempo” se fundamenta en cinco principios: seguridad multidimensional, igualdad de oportunidades, política

para servir, democracia directa y participativa, y protección ambiental en armonía con el bienestar humano.

Nuestro compromiso con Santander consiste en trabajar incansablemente por el bienestar de los habitantes en todo el territorio, combatiendo de forma frontal la inseguridad y la corrupción para destinar los recursos de manera focalizada y priorizada. Se ejerce un gobierno cercano a la ciudadanía, democratizando la administración en cada provincia para atender y resolver los desafíos de acuerdo con las particularidades de cada jurisdicción. Asimismo, se colabora con los representantes de Santander en el Congreso de la República y la Cámara de Representantes, alcaldes, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, líderes comunitarios y la ciudadanía en general, con el fin de desarrollar una agenda de política pública que consolide esfuerzos y genere resultados a favor del progreso y la calidad de vida de la población.

Nuestro objetivo es que Santander se convierta en el territorio más seguro y próspero de Colombia, concretando resultados en tres grandes ideales identificados durante las visitas a los 87 municipios: (1) restablecer la tranquilidad y la seguridad, fortaleciendo los mecanismos de sana convivencia; (2) asegurar que Santander retome su capacidad de progreso para las generaciones presentes y futuras; y (3) implementar una estrategia de sostenibilidad en todas las provincias, con transparencia en la ejecución de los recursos públicos y la erradicación de la corrupción, que ha obstaculizado el desarrollo en los últimos años. Nuestro modelo de implementación de políticas públicas garantiza la seguridad como un derecho inalienable, fundamental para la transformación social y el crecimiento de nuestro territorio.

Nuestra estrategia de acción unificada se sustenta en sincronizar, coordinar e integrar las capacidades de las distintas instituciones públicas, privadas y no gubernamentales, logrando la unidad de esfuerzo necesaria para alcanzar las metas y objetivos establecidos en el programa de gobierno. Su pilar esencial es la seguridad multidimensional, la cual no solo abarca factores

armados de inestabilidad y finanzas ilícitas, sino también aspectos sociales y ambientales. De esta forma, se logra categorizar y anticipar el riesgo para focalizar y priorizar la solución de los problemas identificados.

Nuestra lucha contra la corrupción es un componente vital de esta estrategia, orientada a la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos, en coherencia con los lineamientos establecidos en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asimismo, contamos con un equipo de trabajo comprometido con la creación de un ambiente jurídico, económico y social favorable para atraer inversión extranjera, financiamiento de la banca multilateral y cooperación internacional en proyectos de desarrollo territorial que incidan en la mejora de la calidad de vida de todos los santandereanos.

Nuestra *acción unificada* se concreta en la «Estrategia Conjunta por Santander», la cual integra la labor de los representantes a la Cámara y el Congreso de la República por Santander, los diputados de la Asamblea Departamental, así como las autoridades militares, civiles, municipales y eclesiásticas, junto con los diferentes actores comunitarios. Este enfoque permite gestionar proyectos y programas que contribuyan al cumplimiento de las metas y objetivos propuestos en el programa de gobierno.

Fuimos elegidos principalmente porque la comunidad demandó un enfoque prioritario en materia de seguridad. En respuesta, hemos adoptado un modelo de seguridad multidimensional que incorpora la innovación y se fundamenta en la identificación de diversos factores de inestabilidad, no solo los tradicionales, sino también aquellos de índole social y cultural, de infraestructura y conectividad, así como políticos, institucionales, ambientales y económicos. Para ello, utilizamos una matriz en la que asignamos puntajes negativos a cada factor, obteniendo un nivel de riesgo para cada área evaluada.

Con base en este diagnóstico, se implementa la estrategia de acción unificada, cuyo fin es priorizar las intervenciones y soluciones que

permitan mejorar la situación en cada región. Las zonas clasificadas como de riesgo crítico (color rojo) requieren la concentración de todos los esfuerzos interinstitucionales para mitigar dicha condición. Esto no se limita a operaciones de la Fuerza Pública para capturar a delincuentes, sino que incluye la construcción de infraestructura vial (placas-huella), la designación de docentes, la edificación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), la instalación de acueductos y el nombramiento de inspectores de policía, entre otras medidas. En suma, se trata de una visión integral de la seguridad para el departamento de Santander.

■ Nuestro Santander

El departamento de Santander cuenta con 2.357.127 habitantes, en su mayoría entre 15 y 64 años, y ha experimentado uno de los mayores descensos de natalidad en el país (-16,1 %) durante el último quinquenio (DANE, 2022). El área rural total asciende a 3.008.299 hectáreas, de las cuales el 52,43 % se dedica a pastos y/o actividad pecuaria, el 11,39 % a la producción agrícola y el 36,18 % restante corresponden a diversos tipos de paisajes naturales con escaso o nulo nivel de intervención, que incluyen selvas, bosques secos, sistemas lóticos y lénticos, así como páramos (CAS, 2022). Desde el punto de vista territorial, Santander se compone de 87 municipios y 477 inspecciones de policía, agrupados en siete provincias, con 37 círculos notariales, dos distritos judiciales, cinco cabeceras de circuito judicial y cinco cabeceras de circuito (Findeter, 2022).

La riqueza y diversidad de ecosistemas y pisos térmicos, que abarcan alturas desde 75 hasta 4200 msnm, aportan a la seguridad alimentaria del departamento. Santander alberga cinco cuencas hidrográficas con ecosistemas estratégicos en bosques naturales (808.902 hectáreas), selvas húmedas, humedales y páramos, donde se destacan el Páramo de Santurbán, la Ciénaga de Paredes, el Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes y el santuario de flora y fauna

Alto Río Fonce, además de 12 áreas protegidas regionales (CAS, 2022). Sobre esta riqueza natural se han impulsado proyectos de turismo y generación de energía, como el Parque Nacional del Chicamocha o la represa de Topocoro. Sin embargo, esta ventaja comparativa también supone un factor de vulnerabilidad, dada la alteración potencial de la calidad del agua y la variabilidad climática (fenómenos de El Niño/La Niña), que exigen planos de acción anticipados en las diferentes subzonas hidrográficas. Por otro lado, el indicador de uso adecuado del suelo ha disminuido un 7 % entre 2018 y 2022, lo cual representa una amenaza para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo socioeconómico del departamento (CAS, 2022).

En cuanto a la estructura productiva agropecuaria, los principales cultivos permanentes por área sembrada son palma de aceite (26,4 %), cacao, café (14,2 %), caña panelera (6,8 %), cítricos (6,1 %), plátano (4,4 %) y caucho (3,4 %). Los cultivos transitorios representan el 14,1 % (Minagricultura, 2024). Entre los tres primeros productos (palma de aceite, cacao y café) se concentran más de 150.000 toneladas exportadas, 100.000 empleos directos e indirectos y 46.000 productores en 75 de los 87 municipios (Mincit, 2022). El sector avícola complementa la economía rural produciendo el 25 % de la carne de pollo y el 23 % del huevo de Colombia, alrededor de 1.186 granjas localizadas principalmente en Lebrija, Piedecuesta, Los Santos, Floridablanca, Zapato-ca, Girón, Rionegro, el Magdalena Medio y el sur del departamento, generando cerca de 110.000 empleos directos e indirectos (Fenavi, 2018).

La posición geográfica de Santander en la región andina, al noreste de Colombia, facilita la conectividad a través de corredores intermodales como la troncal del Magdalena, la vía férrea La Dorada-Chiriguaná o la transversal Barrancabermeja-Bucaramanga-Cúcuta (Anif, 2022). En el índice departamental de competitividad (IDC) de 2022 y 2023, Santander ocupa el sexto lugar a nivel nacional con un puntaje global de 5,99/10 (CPC y Universidad del Rosario, 2022, 2023). Los factores con calificaciones menores (inferiores a 5,0/10) incluyen infraestructura,

eficiencia estatal, eficiencia de mercados, sostenibilidad ambiental, justicia y seguridad. Por el contrario, la educación sobresale con un 8,0/10, situando a Santander en el segundo lugar nacional, debido al número adecuado de estudiantes por docente, la calidad del profesorado y los resultados positivos en las pruebas Saber 11.

El entorno para hacer negocios posiciona a Santander en el octavo lugar a nivel nacional, aunque enfrenta retos significativos en la diversificación de su vocación productiva, así como en la especialización y sofisticación de sus productos y servicios. Asimismo, se requiere perfeccionar los mecanismos tributarios y fiscales para generar un entorno favorable que impulse la inversión extranjera. Un ejemplo de esta capacidad de atracción es el establecimiento de cinco zonas francas permanentes —cuatro especializadas por sectores económicos y una multisectorial—, conforme a lo estipulado en la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 del 23 de diciembre de 2016, las cuales han permitido gestionar recursos significativos, tanto locales como foráneos, para la instalación de líneas de negocios estratégicos (Payares *et al.*, 2023).

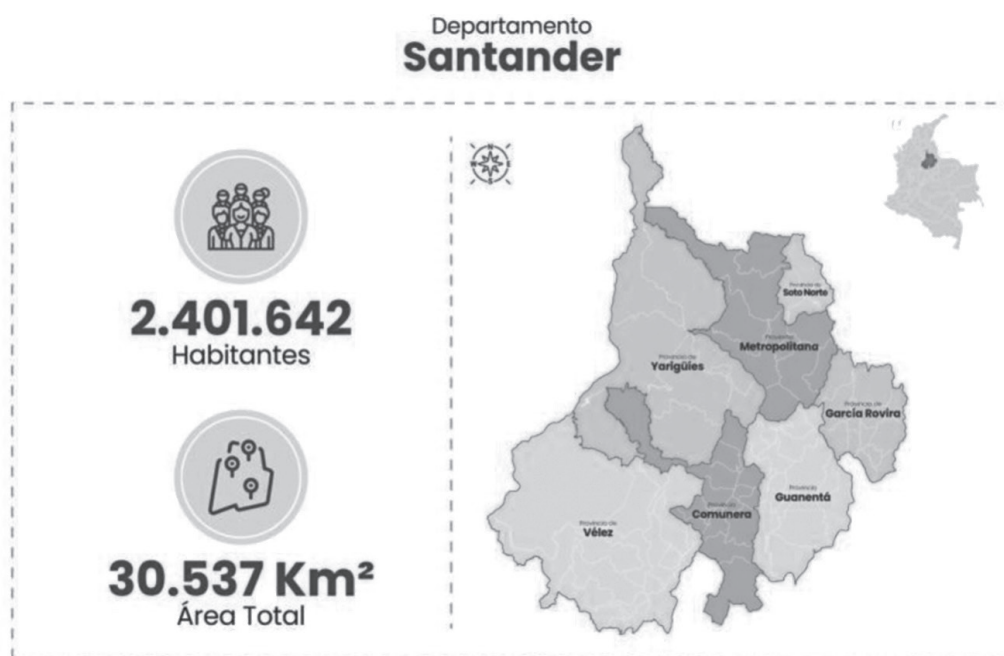
En cuanto a la composición sectorial del valor agregado, la economía de Santander se sustenta mayoritariamente en el sector agrícola y manufacturero, caracterizado por la producción de bienes primarios sin valor agregado, como el petróleo y el café. Esto se complementa con otros renglones económicos de menor participación en el PIB (COP \$56,5 millones), tales como la construcción, el comercio, los servicios financieros, educativos, turísticos y de salud, siendo este último el que ha mostrado mayor dinamismo en la última década (Mincit, 2022). En este contexto, se presta especial atención al sector minero-energético, del cual dependen recursos claves para el desarrollo de políticas públicas en el departamento; por ejemplo, las regalías asignadas alcanzaron COP \$653.000 millones en 2023, representando el 61 % de las exportaciones y una participación del 65,1 % en la producción industrial (MinHacienda, 2023). Además, Barrancabermeja provee cerca del 80 % del combustible nacional, y su economía local depende en un 70 % de la industria

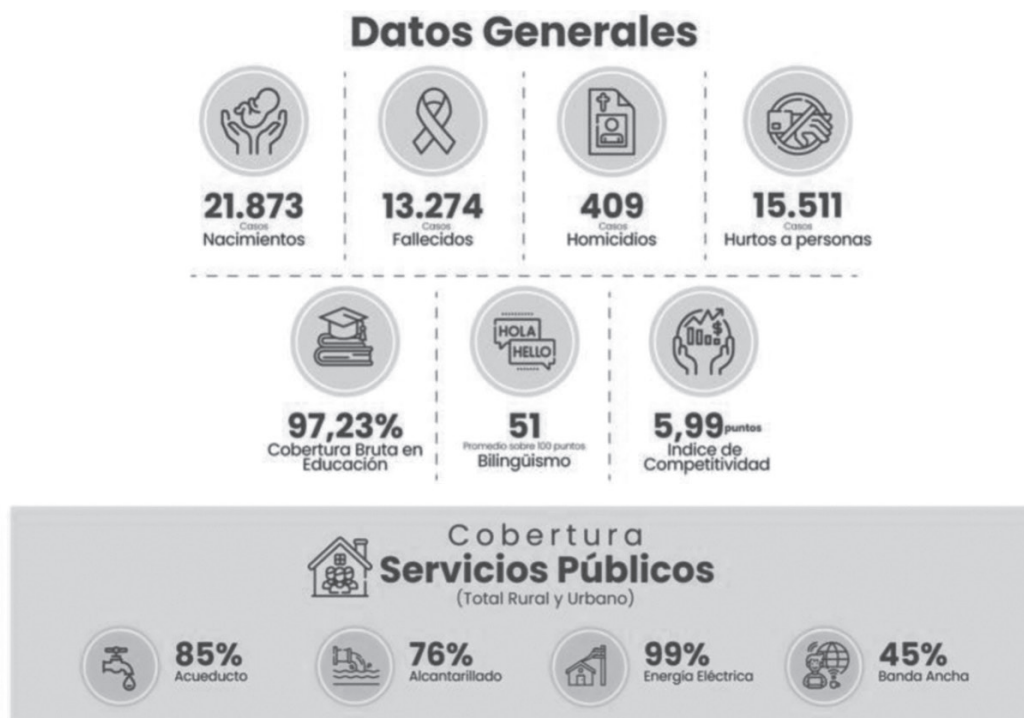
petroquímica. Por ello, será crítico que el proceso de transición energética del gobierno central contemple adecuadamente el impacto social en el presupuesto destinado al cambio de vocación productiva.

En términos de condiciones de vida, Santander muestra una cobertura sobresaliente en servicios públicos, con una penetración de electricidad del 98,5 % y de gas natural del 89%, superando el promedio nacional (79 %) y quedando solo por detrás de Bogotá (96 %) (DANE, 2023). No obstante, persisten desafíos en servicios de alcantarillado (65 %) y acueductos (74 %) (Finde-ter, 2022). El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ubica a Santander en el noveno lugar a nivel nacional (10,4 %), destacándose problemas en áreas como el trabajo infantil, el desempleo de larga duración, el aseguramiento social y el bajo logro educativo. Aunque en 2022 se observa una mejora del IPM (-2,9 %) respecto al 2021, la incidencia de la pobreza monetaria (36 %) revela que 764.000 santandereanos viven con menos de \$13.000 diarios. La evolución de las clases sociales en la última década muestra un incremento del 15 % en la clase pobre (del 20,4 % al 35,5 %), una disminución similar en la clase media y una estabilidad en la clase vulnerable, lo que indica que, a pesar de mejorar el acceso a condiciones

habilitantes, la pobreza monetaria ha crecido sustancialmente, mermando el progreso económico de la población (DANE, 2023).

Por otro lado, las condiciones de seguridad y protección se sitúan a nuestro departamento entre los tres más seguros de Colombia (SRI Colombianrisk, 2022). Sin embargo, la reconfiguración del conflicto armado ha puesto en evidencia debilidades en la aplicación de la Ley 418, diseñada para alcanzar la paz, en un contexto en el que se ha desconcentrado el control de grupos armados ilegales —tanto organizados como no organizados—, distribuidos por territorios y líneas de negocio. Esta situación se manifiesta en la multiplicidad de criminales, que abarcan desde delitos relacionados con la minería ilegal, acciones en ecosistemas naturales hasta actividades tradicionales como el narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Asimismo, los conflictos armados localizados, con presencia de grupos como el ELN, AGC y POS-Farc, se vinculan con los departamentos de Bolívar y Cesar (foco Caribe); y con el foco Norte de Santander y el foco Urabá antioqueño (Indepaz, 2022), lo que profundiza la ruralización y urbanización del conflicto a través de acciones delictivas esporádicas y permanentes en nuestro territorio.





■ Estrategia de acción unificada, el impulso transformador de Santander hacia el futuro

Esta iniciativa reúne a diversos sectores sociales, económicos e institucionales con el objetivo de promover el progreso, la seguridad y el bienestar de la población en la región. Sus pilares fundamentales son el liderazgo, la coordinación y la unificación. El liderazgo requiere la participación activa de todos los actores. El liderazgo requiere la participación activa de todos los actores, desde el gobernador hasta los ciudadanos, en la consecución de una meta común. La coordinación asegura que las acciones se realicen de manera armónica y colaborativa entre las diferentes partes involucradas. Por su parte, la unificación resulta esencial para consolidar esfuerzos y recursos en procura de un desarrollo integral y sostenible para Santander.

La estrategia de acción unificada se estructura en mesas específicas, orientadas a gestionar recursos y proyectos en distintos niveles:

- **Mesa estratégica:** Encargada de los grandes proyectos.
- **Mesa regional:** Enfocada en iniciativas de carácter provincial.
- **Mesas locales:** Dirigidas a proyectos de ámbito municipal.

Además, los conversatorios permiten identificar las necesidades de la comunidad, mientras que los talleres se concentran en la planificación detallada de los proyectos. Se constituyen, además, mesas sectoriales en áreas como infraestructura, turismo y protección de páramos y agua, abiertas a la colaboración permanente con la ciudadanía para abordar retos específicos. Estas instancias se apoyan en una

herramienta digital que facilita la recopilación, actualización y supervisión de información relevante, asignando prioridades según los niveles de inestabilidad identificados. Con este sistema, la Gobernación funciona como aliada de los municipios en todas las iniciativas que promueven el desarrollo regional.

Esta estrategia es el resultado de un trabajo riguroso, fundamentado en el programa de gobierno, la consulta ciudadana y el aporte de expertos de diversa índole, a fin de asegurar una visión incluyente del territorio, alineada con los intereses de los santandereanos y enfocada en su bienestar. A partir de este proceso, se han definido tres ejes estratégicos que conducen a la meta de alcanzar un Santander seguro, próspero y sostenible.

1. Seguridad multidimensional

Esta propuesta no solo considera los factores de inestabilidad asociados a grupos armados ilegales y finanzas ilícitas, sino que también integra los aspectos sociales y ambientales. Su éxito radica en la aplicación de una matriz de evaluación por comunas y veredas, que determina el nivel de riesgo de cada área. Con base en dichos resultados, se coordina la participación de actores estatales y privados para planificar y ejecutar acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos ciudadanos y consoliden un entorno seguro en el departamento.

2. Prosperidad

Para generar riqueza, la apuesta se centra en potenciar la industria turística, la cual impacta a más de 13 sectores de la economía. Este enfoque contribuirá a materializar la visión de Santander al año 2027, con finanzas sólidas que incluirán un aumento sustancial en el recaudo de rentas, mayor cobertura de agua potable, la recuperación de la calidad de los ríos, el fortalecimiento de la red hospitalaria y el fomento del bilingüismo como plataforma para atraer inversión turística.

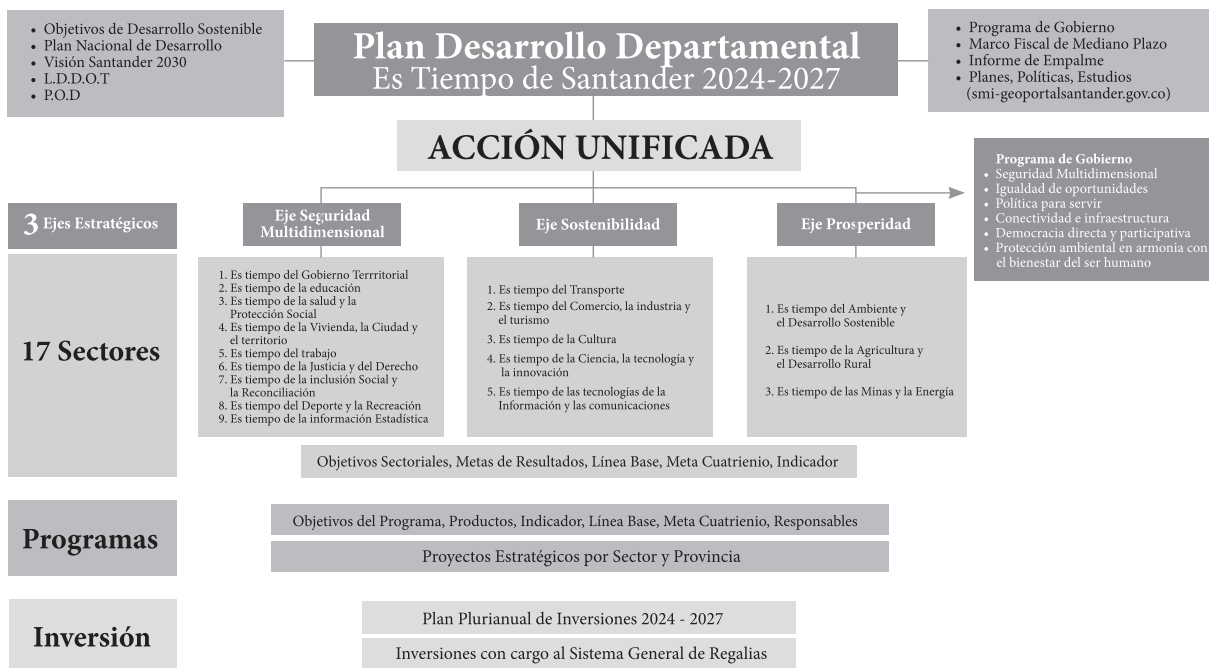
Asimismo, se busca empoderar el sector agrario mediante la ampliación de hectáreas cultivadas y el mejoramiento de la conectividad vial.

3. Sostenibilidad

Dado el deterioro progresivo del medio ambiente —que afecta el agua, el suelo, la flora y la fauna—, un Santander sostenible implica armonizar el crecimiento económico con la protección ambiental. En este sentido, la Gobernación lidera la defensa del páramo y los recursos hídricos, promueve la concreción del pacto por el agua, impulsa proyectos de energías alternativas, incentiva la eficiencia en el uso de los recursos y fomenta la creación de empresas que contribuyen al sostenimiento económico de la población.

La estrategia de acción unificada se perfila como la hoja de ruta para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo “Es tiempo de Santander”. Su esencia consiste en articular las capacidades de todos los actores con intereses en el departamento para identificar, priorizar y resolver problemáticas conforme al nivel de riesgo para la seguridad de los santandereanos, entendida en un sentido multidimensional que trasciende el ámbito militar y policial, y abarca factores sociales y ambientales. La estrategia se implementa en niveles estratégicos, regionales y locales, con mesas específicas —por ejemplo, en agua e infraestructura— y conversatorios dirigidos a la comunidad. Todas las acciones se desarrollan de la mano de las mujeres, no como un simple cumplimiento de cuotas, sino como un reconocimiento a sus capacidades, formación y fortalezas.

Por último, el control resulta determinante para la efectividad de la estrategia y del plan. Por ello, se adopta una metodología sustentada en metas de producto y de resultado, que sean medibles, controlables y alcanzables. Este enfoque conducirá a que Santander se consolide como un departamento seguro, próspero y sostenible.



Retos y desafíos

- Excesiva centralización del poder:** El modelo presidencialista vigente limita la autonomía y la capacidad de gestión de las autoridades regionales.
- Amenazas jurídicas y políticas:** El riesgo de demandas por doble militancia puede bloquear la actuación de las autoridades electas.
- Gestión desarticulada de recursos:** La falta de priorización en zonas críticas, motivada por intereses particulares o electorales, pone en riesgo los objetivos de la estrategia de acción unificada.
- Limitaciones del Sistema General de Participaciones:** Las restricciones presupuestales dificultan la inversión y el desarrollo de proyectos a nivel local.
- Necesidad de reinversión de concesiones:** Es imperativo que las concesiones de orden nacional destinen parte de sus ingresos a la mejora de la infraestructura local.
- Desafíos de seguridad:** Amenazas internas y externas superan la capacidad de respuesta de las autoridades departamentales y municipales.
- Evaluación inadecuada del primer año de gestión:** El énfasis en la concreción de metas durante el primer año impide un proceso riguroso de formulación y planeación fundamentado en diagnósticos responsables.
- Estructuración y financiación estratégica de proyectos:** Se requiere una planificación sólida para viabilizar las obras en cada nivel de gobierno.
- Continuidad institucional:** Es esencial garantizar la estabilidad y permanencia de planos y proyectos más allá de los períodos de gobierno y las diferentes administraciones.

■ Conclusiones

Se destaca con claridad que el planteamiento estratégico nacional no puede desatender la dimensión territorial. La seguridad y la defensa deben entenderse como fenómenos profundamente arraigados en las realidades sociales, políticas, económicas y culturales de cada región, especialmente en un país como Colombia, marcado por la diversidad geográfica, la asimetría institucional y la persistencia de amenazas diferenciadas.

Uno de los principales aportes de esta ponencia es subrayar que el enfoque regional no contradice, sino que complementa, la visión estratégica nacional. La seguridad en el territorio es la manifestación concreta de la eficacia del Estado. Por tanto, integrar la visión regional en el diseño de políticas públicas en defensa fortalece la legitimidad institucional, mejora la articulación con actores locales y permite respuestas más eficaces y sostenibles frente a riesgos como el crimen organizado, la minería ilegal, la conflictividad social o la debilidad estatal.

Asimismo, se hace énfasis en que la estrategia de seguridad no debe centrarse exclusivamente en la presencia militar, sino que debe construirse desde una acción unificada que articule capacidades civiles y militares, promueva el desarrollo socioeconómico, fortalezca la gobernanza y recupere el tejido institucional local. El abordaje regional implica no solo diagnosticar amenazas, sino también reconocer potencialidades, identificar activos estratégicos y establecer prioridades diferenciadas según las condiciones particulares del entorno.

Finalmente, se plantea la necesidad de incorporar permanentemente el análisis regional en los ejercicios de planeamiento estratégico y prospectiva nacional. El desarrollo de sistemas de información geoestratégica, la formación de liderazgos regionales con pensamiento estratégico y la inclusión de los territorios en el diseño de las políticas de seguridad y defensa son condiciones indispensables para garantizar la eficacia, la sostenibilidad y la legitimidad de la

acción del Estado en su función primordial de garantizar la paz, el orden y el desarrollo.

■ Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio, ART (2024). *Central de información PDET*. <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/conoce-los-pdet/>
- Cámara de Comercio de Bucaramanga, CCB (2023). *Informe de emprendimiento en Santander 2023*.
- Cardona-Angarita, J. M. (2020, 1 de julio). La doctrina militar colombiana en las prácticas de los oficiales durante el conflicto armado interno (1995-1998). *Revista Científica General José María Córdova*, 18(31), 607-625. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S190065862020000300607#B18
- CONPES 3649 de 2010. *Política Nacional de Servicio al Ciudadano*.
- CONPES 3650 de 2010. *Importancia estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, Bogotá, D.C., 06 de junio de 2022
- Constitución Política de Colombia
- CPC y Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario (2022). *Índice departamental de competitividad 2022*. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC_IDC_2022.pdf
- CPC y Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario (2023). *Índice departamental de competitividad 2023*. <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2023-05/IDC-2023-versi%C3%B3n-final.pdf>
- Dane (2018). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Incidencia de pobreza multidimensional departamentos 2018-2022*.

- Fundamentos para el planeamiento de la seguridad y defensa nacional •

- Mora-Ruiz, J. A. (s. f.). *Acción integral hacia una doctrina unificada*. Centro de Estudios Estratégicos de Seguridad y Defensa Nacional, 26-32. https://www.academia.edu/48978671/Accio_n_integral_hacia_una_doctrina_unificada
- Payares, D., et al. (2023). *Informe de desarrollo de Santander 2022*. <http://hdl.handle.net/20.500.12749/19339>
- Pork Colombia (2023). *Estudio de mercado departamento de Santander*.
- Procuraduría General de la Nación (2020). *Informe de diagnóstico de unidades privativas de la libertad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20SRPA%20%20VF.pdf>
- QDINVEST (2024). *Informe de emprendimiento en Santander 2023*.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del Departamento de Santander, SADER (2023). *Encuesta de diagnóstico de la cadena apícola del departamento de Santander*.
- Uniandes y CEM (2022). *Revisión de la agenda migratoria colombiana: pistas para la construcción de una política pública*. Informe CEM No. 4-2022 ISSN 2744-9181. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-4.pdf>

Conclusiones finales

Las ponencias del VI Seminario Internacional evidencian la necesidad de adoptar una concepción integral, dinámica y prospectiva de la seguridad y la defensa nacional. Superar una visión limitada a lo estrictamente militar implica comprender que la seguridad contemporánea exige la articulación de múltiples dimensiones del poder nacional —política, económica, tecnológica, social, ambiental y cultural— en un entorno donde las amenazas son cada vez más híbridas, transnacionales y asimétricas. En este sentido, el planteamiento estratégico debe incorporar la gestión del riesgo, la cooperación internacional, el fortalecimiento institucional y la cohesión social como ejes fundamentales para garantizar la estabilidad y la soberanía.

El interés nacional se posicionó como el eje articulador de la formulación estratégica. Diverosos enfoques teóricos y experiencias comparadas mostraron que este concepto, aunque complejo y dinámico, es indispensable para orientar la acción del Estado y priorizar recursos en función de su supervivencia, bienestar y proyección internacional. Su materialización requiere claridad doctrinal, consenso político y mecanismos institucionales que permitan traducirlo en políticas concretas, sostenibles y legítimas.

La gran estrategia, entendida como la coordinación de todos los recursos del Estado para alcanzar los objetivos nacionales a largo plazo, fue resaltada como una herramienta vital que debe trascender los ciclos gubernamentales para convertirse en una auténtica política de Estado. Las experiencias de Estados Unidos, Chile, Argentina y otras naciones del hemisferio occidental demuestran que la seguridad y la defensa no pueden depender de visiones coyunturales. En contraste, se evidenció con preocupación que

Colombia es, prácticamente, el único país de la región que aún no cuenta con una política de Estado en esta materia. La dependencia de los enfoques de gobierno, sujetos al vaivén político y sin continuidad garantizada, debilita la planeación, fragmenta la acción institucional y socava la legitimidad estratégica del país.

El planeamiento estratégico anticipado emergió como una condición imprescindible para la preparación nacional frente a escenarios de incertidumbre y conflicto. La lógica de corto plazo, la improvisación presupuestal y la ausencia de planificación interinstitucional debilitan la capacidad de respuesta y comprometen la soberanía. Frente a ello, se abogó por la adopción de doctrinas modernas, procesos de modernización tecnológica, interoperabilidad institucional y esquemas de planeamiento con horizontes de 15 a 30 años, como los observados en el ámbito OTAN o en el planeamiento militar estadounidense.

Los estudios de caso sobre Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Colombia permitieron contrastar modelos normativos y doctrinarios con las realidades políticas, fiscales e institucionales de la región. Si bien cada país presenta particularidades propias, se constató que todos comparten desafíos estratégicos como el crimen organizado transnacional, la criminalidad híbrida, la inseguridad ciudadana, la desinformación, la crisis ambiental y las vulnerabilidades estructurales del Estado. La respuesta a estos desafíos demanda no solo capacidades materiales, sino también visión, liderazgo y voluntad política para consolidar marcos jurídicos e institucionales que den continuidad y legitimidad a las políticas de defensa.



En el caso colombiano, se reiteró la urgencia —ya inaplazable— de avanzar hacia una ley de seguridad y defensa nacional que estructure el sistema de seguridad como una política de Estado. Dicha ley debe definir los roles y competencias de cada sector, integrar los intereses estratégicos, fortalecer la planificación interinstitucional y garantizar la sostenibilidad del esfuerzo nacional. Solo así será posible cerrar la brecha entre las capacidades reales del Estado y las exigencias del entorno estratégico, y dejar atrás la fragmentación que implica operar con enfoques cambiantes cada cuatro años.

Finalmente, se resaltó que el éxito de cualquier estrategia de seguridad y defensa no depende exclusivamente del poder militar, sino de la calidad ética de sus líderes, la fortaleza moral de sus instituciones y la legitimidad con la que se ejerce el poder. La educación estratégica, el pensamiento crítico, la conciencia ética y el liderazgo transformacional constituyen pilares ineludibles para la formación de los futuros tomadores de decisión. Una nación que aspire a defenderse debe, ante todo, estar dispuesta a pensarse con rigor, liderarse con ética y proyectarse con visión. Estas memorias son un testimonio del compromiso colectivo con esa tarea.

Anexo

VI Seminario Internacional Fundamentos para el Planeamiento de la Seguridad y la Defensa Nacional, ejercicio taller por grupos

En este anexo se plasman de manera estructural las conclusiones a que llegaron los participantes del seminario sobre casos históricos, en siete grupos, donde aplicaron los conceptos y teorías expuestas por los expertos. Los integrantes de cada grupo de forma autónoma aportaron su conocimiento y experiencia en el diseño de estrategias, toma de decisiones y liderazgo, como ejercicio académico.

Grupo 1. Guerra de las Malvinas, Argentina

Participantes
Coronel Néstor Ignacio García Solorzano
Coronel John Henry López Mejía
Coronel Raúl Perilla Monroy
Cidena Olga Lucía Alfonso Ianinni
Cidena Francisco José Falla Carrasco
Cidena Mauricio Alfredo Balsero Gómez
Cidena Luz Silene Romero Sajona
Cidena James Junior Agudelo Arévalo
Cidena José Gregorio Beltrán Pérez
Cidena Javier Mauricio Paba Mejía

El Conflicto del Atlántico Sur de 1982, conocido también como la Guerra de Malvinas, representó un punto de inflexión en la historia política, militar y diplomática de la República Argentina. Este conflicto, que enfrentó a Argentina con el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, estuvo marcado por una serie de decisiones estratégicas

y operacionales que impactaron profundamente en la proyección geopolítica del país.

1. Contexto histórico y estratégico

- a. Las islas Malvinas han sido objeto de disputa territorial desde el siglo XVIII. En 1833, el Reino Unido tomó posesión de las islas, expulsando a la población argentina y estableciendo un gobierno británico.
- b. Los territorios poseen un valor geoestratégico clave debido a su proximidad con la Antártida, su control sobre las rutas marítimas del Atlántico Sur y su riqueza en recursos naturales, incluyendo pesquerías y potenciales yacimientos de hidrocarburos.
- c. La Resolución 2065 de la ONU en 1965 reconoció la existencia de una disputa de soberanía e instaba a ambas partes a negociar, proporcionando a Argentina un respaldo jurídico internacional.

2. Intereses nacionales argentinos

- a. Integridad territorial: Recuperar la soberanía sobre las islas como principio fundamental de la integridad territorial argentina.
- b. Seguridad y control del Atlántico Sur: Garantizar la seguridad marítima y la protección de recursos.
- c. Recursos naturales y económicos: Asegurar el acceso a recursos pesqueros, hidrocarburos y minerales en la región.

d. Proyección Antártica: Fortalecer la posición argentina en el Tratado Antártico a través de la continuidad territorial.

e. Reivindicación diplomática: Mantener la causa Malvinas en los foros internacionales y fortalecer el apoyo regional.

3. Objetivos estratégicos por campo

a. Diplomático

i. Mantener la reivindicación soberana en foros internacionales (ONU, OEA, TIAR)

ii. Definir los términos de la entrega material del territorio en disputa

iii. Consolidar acuerdos de cooperación con países del Atlántico Sur

iv. Obtener respaldo de aliados regionales

b. Información

i. Desarrollar estrategias de comunicación efectivas para la concientización nacional e internacional

ii. Controlar la información interna para mantener la moral

iii. Contrarrestar narrativas británicas en medios internacionales

iv. Utilizar los medios para fortalecer el sentimiento nacionalista

c. Militar

i. Restablecer la autoridad argentina en las islas

ii. Consolidar la presencia militar y administrativa en el territorio recuperado

iii. Defender la soberanía frente a la respuesta militar británica

iv. Asegurar el control de rutas marítimas y recursos

v. Implementar tácticas de guerra asimétrica para compensar la superioridad tecnológica británica

d. Económico

i. Implementar políticas para la explotación sostenible de los recursos naturales

ii. Promover acuerdos comerciales con naciones aliadas

iii. Desarrollar estrategias para mitigar los impactos económicos de posibles sanciones

iv. Garantizar la estabilidad financiera durante el conflicto

4. Fallas estratégicas durante el conflicto

a. Insuficiente integración de los esfuerzos diplomáticos con las acciones militares

b. Sobreestimación de las capacidades militares argentinas frente a la respuesta británica

c. Incapacidad para asegurar un fuerte apoyo internacional, particularmente de Estados Unidos

d. Falta de anticipación del impacto económico de un conflicto prolongado

e. Inadecuada logística y coordinación operativa entre las ramas militares

5. Secuelas y lecciones

a. La Guerra de Malvinas evidenció las limitaciones estratégicas, logísticas y diplomáticas de Argentina.

b. A pesar de la derrota militar, la causa Malvinas sigue siendo un eje central de la política exterior argentina, con continuos esfuerzos diplomáticos para afirmar los reclamos de soberanía por medios pacíficos.

- c. La experiencia ha llevado a Argentina a reforzar su presencia en el Atlántico Sur y mantener el tema de la soberanía a través de canales diplomáticos.

Grupo 2. Guerra de las Malvinas, Reino Unido

Participantes
Coronel Diego Jaramillo Muñoz
Coronel Alejandro Campos Solorzano
Coronel Jorge Mario Aguirre Martínez
Cidena Paola Andrea Castellanos Guerra
Cidena Juan Esteban Muñoz Rodríguez
Cidena Carolina Jackeline Barbanti Mansilla
Cidena Felipe Samper
Cidena Anwar Salim Daccarett Alvarado
Cidena Samuel Esteban Burgos Torres

1. Perspectiva del decisor político

- a. Responsabilidades principales: Margaret Thatcher asumió un rol determinante en la defensa de la soberanía británica, combinando diplomacia, estrategia militar y gestión económica para recuperar las islas y evitar precedentes que amenazaran otros territorios británicos.
- b. Equilibrio entre acción militar y diplomacia: El Reino Unido desplegó una fuerza de tareas altamente preparada (portaaviones, submarinos y tropas especializadas) para una respuesta rápida y contundente, mientras realizaba una intensa labor diplomática para obtener apoyo de la OTAN y Estados Unidos.
- c. Comunicación estratégica: Thatcher adoptó un discurso marcado por el nacionalismo y la defensa de la soberanía, presentando el conflicto como una causa legítima. En el escenario global, la estrategia se centró en legitimar la intervención argumentando que respondía al derecho de los habitantes a decidir su propio futuro.

2. Perspectiva del campo político

- a. Estrategias diplomáticas: Coordinación con aliados de la OTAN y la Comunidad Europea para recibir respaldo diplomático y evitar condenas en foros internacionales, buscando una condena global del uso de la fuerza por parte de Argentina.
- b. Relaciones con naciones neutrales: El Reino Unido buscó proyectar una imagen de firmeza y determinación, evitando que el conflicto fuera percibido como una disputa colonial, sino como defensa legítima de su soberanía.
- c. Gestión de repercusiones diplomáticas: Combinación de búsqueda de apoyo entre aliados y control de la narrativa internacional, enfrentando el desafío de las percepciones negativas, especialmente en América Latina.

3. Perspectiva del campo informativo

- a. Control de la información: Uso de medios de comunicación británicos e internacionales para proyectar la imagen de un Reino Unido firme y capaz de defender sus intereses.
- b. Inteligencia fundamental: Utilización de múltiples agencias de inteligencia británicas (MI6, MI5, GCHQ) y colaboración con agencias extranjeras como la CIA y la DGSE francesa.
- c. Contrarrestar la desinformación: Desarrollo de una campaña global para legitimar el control británico sobre las islas y presentar la recuperación argentina como una agresión ilegal.

4. Perspectiva del campo militar

- a. Acciones estratégicas: Conformación de una fuerza de Tarea superior a la argentina, que incluía dos portaaviones, destructores, fragatas, submarinos y apoyo logístico, con el objetivo fundamental de recuperar el control de las islas.

b. Integración con la diplomacia y economía: Thatcher buscaba el reconocimiento internacional y demostrar la fortaleza militar británica, manteniendo el apoyo de la ONU, OTAN y EE. UU. presentando el uso de la fuerza como respuesta legítima a la invasión argentina.

c. Riesgos y ventajas de la escalada: Los riesgos incluían la posible intervención de otros países americanos bajo el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la extensión del conflicto. Las ventajas eran la rápida victoria aprovechando la superioridad militar británica y la reafirmación de su posición como potencia militar.

5. Perspectiva del campo económico

a. Herramientas económicas: Aplicación de sanciones contra Argentina y fomento de inversión británica en la exploración y explotación de recursos naturales de las islas, especialmente pesca e hidrocarburos.

b. Efectos de los gastos de guerra: El financiamiento de la operación militar implicaba un aumento del gasto público, pero se consideraba que no tendría un impacto negativo significativo en el balance fiscal británico debido a sus recursos.

c. Consecuencias de un compromiso prolongado: Incluirían presiones fiscales, afectación a inversiones en sectores claves, pérdida de capital humano, fuga de capitales por reducción de confianza de inversionistas, y posible impacto en la productividad laboral y el consumo.

Grupo 3. Amazonía Verde, Brasil

Participantes
Coronel Carlos Federico De Oliveira Coutinho Da Silva
Coronel Jorge Andrés Henao Bohórquez
Coronel Cesar Augusto Suárez Giraldo
Coronel Alex Jefferson Mena Mena
Cidenal Juliana Sanchez Acuña

Participantes
Cidenal Juan Carlos Guauque Martínez
Cidenal Diego Carvajalino Galofre
Cidenal Víctor Alfonso Gamboa Chaparro
Cidenal John Fredy Linares Gómez

1. Intereses nacionales de Brasil sobre la Amazonía

a. Reafirmar la soberanía nacional sobre la región amazónica, evitando injerencias internacionales

b. Promover un desarrollo económico sostenible que preserve la biodiversidad y los recursos naturales

c. Liderar la gobernanza amazónica a través de mecanismos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

d. Proteger la Amazonía como patrimonio estratégico, asegurando el control sobre actividades ilícitas y regulando la explotación de recursos

2. Objetivos estratégicos

a. A corto plazo:

i. Implementar políticas para combatir la deforestación y la minería ilegal

ii. Fortalecer la presencia militar y de vigilancia en la región

iii. Promover incentivos para industrias sostenibles y la bioeconomía

b. A largo plazo:

i. Consolidar su liderazgo internacional en temas ambientales y de conservación

ii. Lograr un desarrollo equilibrado que combine equidad social, sostenibilidad ambiental y crecimiento económico

- iii. Garantizar la integración territorial amazónica con el resto de Brasil a través de infraestructura sostenible

3. Uso del poder

- a. Diplomáticos: Participar activamente en foros internacionales para resaltar la soberanía brasileña y liderar iniciativas ambientales globales desde la OTCA
- b. Informativos: Desarrollar campañas de comunicación que posicionen a Brasil como ejemplo en desarrollo sostenible y desmentir narrativas que cuestionen su manejo de la Amazonía
- c. Militares: Aumentar la presencia militar en las fronteras y áreas estratégicas para combatir actividades ilegales
- d. Económicos: Incentivar el desarrollo de la bioeconomía y atraer inversiones extranjeras reguladas que respeten estándares ambientales

4. Perspectivas multidimensionales

- a. Política:
 - i. Fomentar la bioeconomía basada en el uso sostenible de la biodiversidad
 - ii. Participar en acuerdos ambientales internacionales condicionados al respeto por la soberanía de Brasil
 - iii. Generar consenso político a través de programas que beneficien tanto a comunidades locales como a intereses nacionales
- b. Información:
 - i. Desarrollar campañas globales que resalten los logros en conservación
 - ii. Utilizar redes sociales y medios oficiales para desmentir narrativas falsas
 - iii. Usar sistemas de monitoreo satelital para identificar patrones de actividades ilícitas

c. Seguridad:

- i. Realizar patrullajes fronterizos y operativos conjuntos con agencias ambientales
- ii. Crear comandos conjuntos que combinen recursos militares con conocimientos técnicos

d. Economía:

- i. Incentivar la diversificación económica basada en el turismo ecológico y la bioeconomía
- ii. Ofrecer subvenciones fiscales para empresas que utilicen métodos respetuosos con el medio ambiente
- iii. Facilitar alianzas público-privadas para iniciativas de reforestación

Grupo 4. Migración irregular, México

Participantes
General Brigadier Leopoldo Corona Camacho
Coronel Javier Humberto Cómbita Guzmán
Capitán de Navío Jaime Leonardo Montañez
Coronel Willian Roberto Medina Díaz
CidenaI Jairo Emilio Orobio Quiñones
CidenaI Manuel Ignacio Camacho Montoya
CidenaI Andrés González Melo
CidenaI Carolina Perdomo Meza
CidenaI Hans Jordan Kunzel

La migración irregular entre México y Estados Unidos representa un fenómeno complejo que se ha convertido en un punto de tensión diplomática. En los últimos años, México ha pasado de ser principalmente un país emisor de migrantes a convertirse también en un país de tránsito para migrantes de Latinoamérica, África, Medio Oriente y Asia, generando nuevos desafíos para la seguridad y estabilidad del país.

1. Intereses nacionales fundamentales. Los intereses nacionales de México en materia de migración irregular incluyen:
 - a. Soberanía y seguridad nacional: Control de flujos migratorios para garantizar la seguridad en el territorio nacional y prevenir actividades delictivas.
 - b. Derechos humanos: Protección de los derechos de los migrantes, asegurando un trato digno independientemente de su estatus migratorio.
 - c. Relaciones diplomáticas: Mantenimiento de una relación estable con Estados Unidos, equilibrando la cooperación en temas migratorios con la defensa de los intereses nacionales.
2. Objetivos estratégicos
 - a. Corto plazo
 - i. Reducir el flujo de migración irregular hacia Estados Unidos mediante el fortalecimiento de la seguridad fronteriza.
 - ii. Establecer mecanismos de cooperación bilateral para abordar conjuntamente las causas de la migración.
 - b. Largo plazo
 - i. Desarrollar oportunidades económicas en las regiones de origen de los migrantes.
 - ii. Fortalecer el sistema de asilo y refugio, garantizando procesos eficientes para quienes buscan protección.
3. Estrategia integral (PIME)
 - a. Político
 - i. Negociar acuerdos bilaterales con EE. UU. desde una perspectiva integral.
 - ii. Participar en foros internacionales para promover una gobernanza migratoria basada en la responsabilidad compartida.
 - b. Informativo
 - i. Implementar campañas informativas sobre los riesgos de la migración irregular.
 - ii. Fortalecer la comunicación con la ciudadanía para generar comprensión sobre la realidad migratoria.
 - iii. Coordinar estrategias de inteligencia contra la trata y tráfico de personas.
 - c. Militar/seguridad
 - i. Desplegar la Guardia Nacional en puntos estratégicos con enfoque humanitario.
 - ii. Capacitar a las fuerzas de seguridad en derechos humanos y protocolos de atención a migrantes.
 - iii. Establecer reglas claras para el uso proporcional de la fuerza.
 - d. Económico
 - i. Invertir en programas de desarrollo en comunidades vulnerables.
 - ii. Establecer incentivos para la inversión privada en zonas con altos índices de migración.
 - iii. Implementar políticas orientadas a diversificar mercados externos para reducir la dependencia económica de EE. UU.
4. Conclusiones
 - a. La migración irregular requiere un enfoque equilibrado entre seguridad, diplomacia y derechos humanos.
 - b. México ha adoptado una estrategia de diplomacia y cooperación que le ha permitido negociar favorablemente con EE. UU.,

pero el enfoque a largo plazo debe centrarse en el desarrollo económico y social para reducir la migración forzada, junto con el fortalecimiento de la cooperación regional para abordar las causas fundamentales del fenómeno migratorio.

Grupo 5. Migración irregular, Estados Unidos

Participantes
Coronel Julio Enrique Arroyo Jarrin
Coronel Edgar Rodríguez Pérez
Coronel Evert Andrés Mejía Giraldo
Cidenal Fabio Andrés Ospina Correa
Cidenal Diana Patricia Sánchez Lara
Cidenal Matthew Hege Steven
Cidenal Andrea Del Pilar Trujillo González
Cidenal Diego Alejandro Herrera Montañez
Cidenal Yanlícer Pérez Hernández

El análisis fue realizado analizando los campos de acción del poder nacional de los Estados Unidos: político, informativo, militar y económico.

1. Perspectiva del decisor político

- EE. UU. históricamente se ha construido como país con el aporte de los migrantes
- Existe una contradicción entre los principios democráticos fundantes de EE. UU. y ver la migración como amenaza a la seguridad nacional
- Se requiere equilibrar los campos económicos, diplomático, de seguridad e informativo para tomar decisiones políticas efectivas

2. Campo político-diplomático

- Es necesario desarrollar negociaciones diplomáticas binacionales y multinacionales con cooperación política, técnica y económica

- Involucrar organismos internacionales como ONU y OEA para aprovechar sus mecanismos e instrumentos existentes
- Balancear la soberanía nacional con las obligaciones humanitarias a través de tratados y acuerdos internacionales

3. Campo informativo

- Gestionar narrativas que recuerden el aporte histórico positivo de los migrantes en la construcción de EE. UU.
- Implementar acuerdos de intercambio de información entre países para combatir grupos criminales
- Establecer mesas de trabajo multinacionales para analizar el fenómeno migratorio y contrarrestar la desinformación

4. Campo militar

- Gestionar el control fronterizo con un enfoque integral que combine seguridad y respeto a derechos humanos
- La militarización del control migratorio presenta riesgos legales, políticos y humanitarios
- El equilibrio entre seguridad nacional y consideraciones humanitarias debe incluir protección especial para menores y población vulnerable

5. Campo económico

- Implementar políticas de desarrollo económico, educación y capacitación laboral en países de origen
- Negociar acuerdos comerciales más equitativos que beneficien a pequeños productores y trabajadores
- Fortalecer sectores productivos claves como el agrícola en países de origen de migrantes
- Desarrollar programas de empleo temporal regulado y visas de trabajo

- e. Promover el uso productivo de las remesas para generar empleo y desarrollo local

6. Aspectos adicionales

- a. Existen instrumentos internacionales como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) con 23 objetivos
- b. La política migratoria debe atacar las causas estructurales de la migración, no solo reforzar los controles fronterizos
- c. Es importante ver aspectos positivos de la migración, como en programas de países como Alemania y Canadá

Grupo 6. Crisis corbeta ARC Caldas, Colombia

Participantes
Capitán de Navío Rafael Leonardo Callamand Andrade
Capitán de Navío Luis Fernando Monjardín González
Coronel Nelson Ricardo Fernández Rojas
Coronel Gabriel Andrés Majé Gómez
Cidena Juan Manuel Sanclemente García
Cidena Rocío Dussán Pérez
Cidena Lina Marcela Zuluaga Ocampo
Cidena Jenny Elizabeth Lindo Díaz
Cidena Álvaro José Pretel Meneses
Cidena José Reyes Rodríguez Casas

1. Antecedentes del conflicto

- a. La crisis de la corbeta Caldas fue una crisis diplomática entre Venezuela y Colombia, originada por el ingreso de una corbeta de la Armada de Colombia en aguas del golfo de Venezuela el 9 de agosto de 1987, en una zona donde no existe una delimitación aceptada por ambos países.
- b. La causa fundamental fue la disputa sobre la soberanía de las áreas marinas y submarinas, cuyos límites aún estaban en

negociaciones. Tanto Venezuela como Colombia habían delimitado la zona unilateralmente, lo que ocasionaba coincidencias riesgosas en las áreas de patrullaje de sus armadas.

2. Negociaciones previas. Los gobiernos de ambos países habían intentado, sin éxito, negociar la delimitación de las áreas marinas y submarinas del golfo:

- a. En 1969, los presidentes Carlos Lleras Restrepo de Colombia y Rafael Caldera de Venezuela firmaron la Declaración de Sochagota, que condujo a conversaciones entre 1970 y 1973, sin llegar a acuerdos.
- b. En 1975, el presidente colombiano Alfonso López Michelsen entregó una propuesta conocida como “hipótesis López-Pérez” al presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, pero la falta de apoyo del partido opositor venezolano COPEI impidió acuerdos.

3. Cronología de la crisis

- a. 9 de agosto
 - i. La corbeta ARC Caldas ingresa en aguas disputadas.
 - ii. Es detectada por la patrullera venezolana ARV Libertad.
 - iii. Intercambio de comunicaciones radiales entre comandantes.
- b. 10-12 de agosto
 - i. Arriban a la zona la fragata ARV General Salóm y la patrullera ARV Independencia.
 - ii. Venezuela moviliza aeronaves F-16 que realizan vuelos rasantes sobre la corbeta colombiana.
 - iii. Colombia ordena a la corbeta ARC Antioquia reabastecerse para relevar a la ARC Caldas.

- iv. Venezuela despliega mayor presencia naval (fragatas misilísticas y submarinos).
- c. 13-15 de agosto
 - i. Incidente con submarino colombiano detectado por fuerzas venezolanas.
 - ii. Venezuela altera sus prioridades militares, considerando un conflicto con Colombia como el escenario más inminente de guerra externa.
 - iii. El presidente venezolano Jaime Lusinchi ordena el cierre total de la frontera terrestre con Colombia.
- d. 16-18 de agosto
 - i. Escalada de acciones hostiles: iluminación con radares de control de tiro.
 - ii. El gobierno venezolano decide enviar un ultimátum a Colombia exigiendo el retiro de la corbeta ARC Independiente.
 - iii. El presidente colombiano Virgilio Barco anuncia la normalización de la situación y ordena el retiro de la corbeta.
- 4. Implicaciones estratégicas. La importancia del Golfo de Venezuela radica en:
 - a. Posibles yacimientos de petróleo
 - b. Grandes reservas de gas natural no explotadas que Venezuela mantiene como reservas estratégicas.
- 5. Lecciones para la política de defensa colombiana. Las recomendaciones para la defensa de los intereses nacionales incluyen acciones en varios campos:
 - a. Político
 - i. Construir estrategias de Seguridad y defensa nacional
 - ii. Desplegar acción diplomática efectiva
 - iii. Crear conciencia sobre la importancia estratégica del Caribe oriental

- b. Militar
 - i. Fortalecer la capacidad militar colombiana
 - ii. Buscar alianzas militares estratégicas
 - iii. Adoptar medidas de protección fronteriza
- c. Económico
 - i. Proteger la estabilidad económica mediante la diversificación de fuentes energéticas
 - ii. Garantizar recursos para la defensa y litigio
- d. Información
 - i. Fortalecer la visión de Estado-Nación que incluya fronteras marinas, submarinas y geoestacionarias
 - ii. Generar conciencia ciudadana sobre la importancia de la soberanía nacional
 - iii. Divulgar mapas oficiales con todas las fronteras colombianas

Grupo 7. Crisis corbeta ARC Caldas, Venezuela

Participantes
Capitán de Navío Juan Pablo Pinilla Acosta
Capitán de Navío Darío Eduardo Sanabria Gaitán
Coronel Gustavo Adolfo Navarro Carrascal
CidenaI Andrés Gustavo Rojas Palomino
CidenaI Cesar Augusto Roldan Jaramillo
CidenaI Isabel Cristina Zuleta López
CidenaI William Libardo Mendieta Montealegre
CidenaI Diana Marcela Jaramillo Montoya

La crisis se produjo en un contexto de tensiones crecientes por disputas marítimas y de seguridad nacional.

1. Los intereses nacionales de Venezuela que se vieron afectados fueron:
 - a. Soberanía territorial
 - b. Recursos naturales
 - c. Estabilidad interna y seguridad nacional
2. La interacción con los campos del poder se puede analizar a través del poder militar, político/diplomático y económico.
 - a. Poder militar: la respuesta de la Armada Venezolana refleja su importancia en la defensa de la soberanía nacional.
 - b. Poder político/diplomático: la crisis tuvo repercusiones políticas significativas en ambos países, con Venezuela utilizando el incidente para fortalecer su posición interna y Colombia buscando una solución diplomática.
 - c. Poder económico: la disputa sobre el Golfo de Coquivacoa tiene implicaciones económicas, especialmente en relación con la explotación de recursos naturales.
3. La gestión de la crisis de la corbeta Caldas: estrategia venezolana. Durante el incidente de la corbeta Caldas, los tomadores de decisiones venezolanos enfrentaron un dilema crucial: cómo defender lo que consideraban su territorio sin desencadenar un conflicto armado con consecuencias devastadoras. Este análisis examina la estrategia multidimensional que Venezuela implementó para manejar esta crisis fronteriza.
 - a. La comprensión del costo de la guerra. Los líderes venezolanos debían reconocer que la guerra representaba un escenario en el que nadie saldría victorioso, considerando que la muerte de un solo soldado constituiría una tragedia nacional. Sin embargo, si Colombia no retiraba sus fuerzas del golfo considerado venezolano y seguía irrespetando los valores supremos de Venezuela, el gobierno venezolano estaba preparado para emplear todas sus capacidades bélicas en defensa de su soberanía.
 - b. Estrategia equilibrada de disuasión. La respuesta venezolana se estructuró en dos ejes principales:
 - i. La vía diplomática. Era imperativo que el presidente venezolano buscara evitar el conflicto armado mediante canales diplomáticos, incluyendo:
 1. Acudir a organismos multilaterales como la OEA y la ONU.
 2. Explicar la posición venezolana respecto a la incursión de las fragatas colombianas.
 3. Solicitar apoyo internacional para persuadir a Colombia de retirar sus embarcaciones.
 4. Apelar a la hermandad histórica entre ambas naciones.
 - ii. La disuasión militar. Simultáneamente, Venezuela necesitaba implementar una estrategia de persuasión militar que incluía:
 1. Desplegar artillería pesada a lo largo de la frontera con Colombia.
 2. Posicionar buques de guerra y submarinos en la zona marítima disputada, en posición ofensiva.
 3. Realizar acciones disuasorias como disparar para forzar la retirada de la fragata colombiana.
 4. Ordenar el sobrevuelo de aviones de guerra en la zona fronteriza
 5. Activar la inteligencia militar para evaluar las capacidades bélicas colombianas.
 6. Mantener toda la capacidad militar venezolana en máxima alerta, demostrando superioridad.

- iii. Esta estrategia dual buscaba equilibrar la presión diplomática con la demostración de fuerza, pretendiendo resolver el conflicto sin llegar a una guerra abierta, pero dejando claro que Venezuela estaba dispuesta a defender lo que consideraba su territorio si la situación lo requería.
- 4. Dimensión económica en la crisis de la corbeta Caldas. En el contexto del incidente de la corbeta Caldas, las herramientas económicas representaban un tercer pilar estratégico para Venezuela, complementando los esfuerzos diplomáticos y militares ya descritos. Esta dimensión económica ofrecía mecanismos de presión que podrían evitar una confrontación armada directa.
 - a. Herramientas de presión económica disponibles. Venezuela contaba con diversas opciones para ejercer presión económica sobre Colombia:
 - i. Activación de bloqueos económicos internacionales: Utilizando su influencia en organizaciones como la OPEP y la CAF para promover sanciones económicas que afectaran a Colombia
 - ii. Cierre fronterizo total: Suspensión del comercio binacional, movimiento de capitales y personas entre ambos países
 - iii. Restricción al flujo comercial: Medidas que limitaran específicamente las importaciones y exportaciones colombianas
 - iv. Congelamiento de inversiones: Suspensión de proyectos de inversión binacionales y retiro de capitales venezolanos en Colombia
 - v. Estas medidas buscaban generar suficiente presión económica para que Colombia reconsiderara su posición en el conflicto territorial, afectando su producción, consumo y estabilidad económica general.
 - b. Riesgos económicos de la escalada del conflicto. La implementación de estas medidas económicas conllevaba importantes riesgos para ambas naciones:
 - i. Impacto en el empleo: Cierre de empresas y reducción de la producción en ambos lados de la frontera
 - ii. Presiones inflacionarias: Aumento de precios por escasez de suministros y nuevos aranceles
 - iii. Deterioro del bienestar social: Efectos negativos en consumo, salud, educación y desarrollo
 - iv. Clima de inversión desfavorable: Reducción de la inversión extranjera debido a la inestabilidad regional
 - v. Daño económico mutuo: Al compartir frontera e intereses económicos, cualquier medida afectaría inevitablemente a ambos países
 - c. Influencia de los factores económicos en la percepción pública y decisiones políticas. La dimensión económica representaba un elemento crucial en esta crisis por varios motivos:
 - i. Impacto en la opinión pública: El deterioro económico podría generar presión ciudadana sobre los gobiernos para buscar una solución
 - ii. Alternativa a la confrontación militar: La presión económica ofrecía un mecanismo para lograr objetivos sin arriesgar vidas
 - iii. Efecto psicológico: La amenaza de consecuencias económicas severas podía influir en las decisiones políticas de Colombia
 - iv. Sostenibilidad a largo plazo: Mientras que las acciones militares tienen un carácter inmediato, las presiones económicas pueden mantenerse por períodos prolongados

- v. Esta estrategia económica representaba una herramienta valiosa para Venezuela, permitiéndole ejercer presión significativa sobre Colombia sin recurrir inmediatamente a la confrontación militar, aunque con la conciencia de que tales medidas tendrían consecuencias para ambas economías dada su interdependencia fronteriza y comercial.
5. Estrategia de comunicación venezolana durante la crisis. La dimensión comunicativa constituyó un elemento crucial en la estrategia integral venezolana durante el incidente de la corbeta Caldas. El presidente Jaime Lusinchi implementó una campaña de comunicación estratégica que buscaba moldear la percepción del conflicto tanto internamente como en el ámbito internacional.
 - a. Elementos de la estrategia comunicativa. El gobierno venezolano desplegó una comunicación caracterizada por ser:
 - i. Amplia: Utilizando todos los canales disponibles para maximizar el alcance de sus mensajes
 - ii. Franca: Estableciendo una posición clara y directa sobre el conflicto
 - iii. Contundente: Comunicando con firmeza la disposición defensiva incluso si implicaba acciones bélicas
 - b. Canales y mensajes utilizados. La estrategia comunicativa se implementó a través de:
 - i. Medios de comunicación masiva: Televisión, radio y prensa escrita nacional e internacional
 - ii. Discursos presidenciales: Alocuciones directas del presidente Lusinchi
 - iii. Comunicados oficiales: Declaraciones del gobierno y cuerpo diplomático
 - iv. Narrativas patrióticas: Relatos que apelaban al sentimiento nacionalista
 - c. Contenido del mensaje venezolano. El discurso oficial venezolano se estructuró en torno a varios ejes principales:
 - i. Caracterización de la situación como “invasión”: Presentando la presencia de la corbeta Caldas como una violación de la soberanía territorial venezolana
 - ii. Legitimación de la posible respuesta bélica: Justificando cualquier acción militar como necesaria para la defensa del territorio nacional
 - iii. Demonización del actor colombiano: Presentando a Colombia como un “asaltante” y “usurpador” del territorio venezolano
 - iv. Llamado a la defensa nacional: Convocando a la población a respaldar las acciones gubernamentales en defensa de la soberanía
 - d. Doble audiencia de la comunicación. Esta estrategia comunicativa estaba dirigida simultáneamente a:
 - i. Audiencia interna: Para generar cohesión nacional, legitimar las posibles acciones militares y preparar a la población para un potencial conflicto
 - ii. Audiencia internacional: Para posicionar favorablemente la causa venezolana, buscar apoyos diplomáticos y presionar a Colombia mediante la opinión pública global
 - iii. La estrategia comunicativa del gobierno de Lusinchi constituía un componente fundamental que complementaba las acciones diplomáticas, militares y económicas, creando un entorno psicológico y de opinión pública que respaldaba la posición venezolana mientras aumentaba la presión sobre el gobierno colombiano para que retirara su presencia naval de las aguas disputadas.

6. El incidente de la corbeta ARC Caldas de 1987 representa un caso paradigmático en las relaciones colombo-venezolanas que permite analizar cómo los diversos instrumentos del poder nacional convergen durante una crisis de soberanía.
 - a. Intereses nacionales en conflicto. La crisis puso de manifiesto varios intereses fundamentales para Venezuela:
 - i. Soberanía territorial: La defensa de lo que consideraba su territorio marítimo legítimo
 - ii. Recursos naturales estratégicos: La protección de los potenciales recursos energéticos del Golfo
 - iii. Estabilidad regional: El mantenimiento de relaciones pacíficas pero firmes con Colombia
 - iv. Prestigio nacional: La demostración de capacidad para defender sus fronteras y su determinación soberana
 - b. Integración de los instrumentos del poder nacional. La respuesta venezolana ilustra la articulación de los diferentes campos del poder nacional:
 - i. Poder diplomático: Activación de canales multilaterales y bilaterales para presionar a Colombia
 - ii. Poder militar: Despliegue de fuerzas navales, aéreas y terrestres como mecanismo de disuasión
 - iii. Poder económico: Utilización de herramientas de presión comercial y financiera
 - iv. Poder informativo: Implementación de una narrativa comunicacional contundente para legitimar su posición
 - c. Lecciones del manejo de crisis. Este incidente ofrece importantes enseñanzas sobre la gestión de conflictos fronterizos:
 - i. Importancia del enfoque integrado: La efectividad de combinar presiones diplomáticas, militares, económicas e informativas
 - ii. Valor de la contención graduada: La aplicación de presión incremental sin precipitar un conflicto armado
 - iii. Relevancia de la comunicación estratégica: El papel crucial de la narrativa para ganar apoyo interno y externo
 - iv. Necesidad de equilibrio: La importancia de mantener canales abiertos para la negociación incluso en momentos de alta tensión
 - d. Relevancia histórica y contemporánea. La crisis de la corbeta Caldas permanece como un referente en las relaciones bilaterales que demuestra cómo las disputas territoriales pueden escalar rápidamente, pero también cómo pueden gestionarse a través de una combinación estratégica de instrumentos de poder nacional. Este episodio resalta la complejidad de las relaciones entre naciones vecinas y la necesidad permanente de fortalecer mecanismos diplomáticos y de resolución de conflictos que permitan dirimir diferencias sin recurrir a la confrontación armada.
 - e. Este caso continúa siendo relevante para comprender la dinámica de poder en la región y ofrece lecciones valiosas sobre cómo la defensa de intereses nacionales debe equilibrarse con la búsqueda de estabilidad regional y la preservación de la paz.
 - f. El incidente de la corbeta Caldas en 1987 ilustra la compleja relación bilateral entre Colombia y Venezuela en materia de delimitación marítima y defensa de sus intereses soberanos.



Fundamentos para el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional - VI Seminario Internacional
se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2025 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.,
en la ciudad de Bogotá, D. C. - Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

Las ponencias reunidas en este volumen, ofrecen una reflexión estratégica urgente: Colombia necesita una concepción integral y prospectiva de la seguridad y la defensa nacional. Superar enfoques reduccionistas exige articular todas las dimensiones del poder del Estado y adoptar una gran estrategia como política de Estado, no como agenda de gobierno. Estas memorias evidencian la necesidad de consolidar una Ley de Seguridad y Defensa Nacional, fortalecer la planificación interinstitucional y formar líderes con ética, visión y pensamiento crítico. El libro es un llamado a construir soberanía desde la anticipación, la cooperación y el compromiso con el interés nacional.

