

GEOGRAFÍA, ESTADO Y GRAN ESTRATEGIA: UNA RELACIÓN INDISOLUBLE*

2

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Yesid Eduardo Ramírez Pedraza
Genaro Castaño Gómez

1. Introducción

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

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

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

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

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

Los Estados tratarían entre sí mediante organismos soberanos, a través de canales bilaterales o multilaterales. Según Johnston (1982), la naturaleza de la soberanía y del propio Estado no sería inmutable, y los Estados soberanos modernos y el ejercicio del poder dentro de ellos serían muy diferentes al de sus predecesores. Durante siglos, la soberanía en la mayoría de los Estados se otorgaría a ciertos individuos o grupos que colectivamente eran dueños del territorio del Estado. En la actualidad, los derechos absolutos de estos “terratenientes” habrían sido eliminados, lo que conferiría la soberanía a todos los habitantes del Estado que, a su vez, requerirían un aparato administrativo para operar el Estado por ellos, en ejercicio de su soberanía. Para que ello sea posible, los ciudadanos de un Estado aceptarían ciertos deberes y renunciarían a ciertas libertades; los deberes que deberían asumir y las libertades a las cuales deberían renunciar variarían de un Estado a otro² y de un momento histórico a otro, según el aparato estatal que se haya establecido y el contexto en el que operaría.

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

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

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

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

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

2. Estado, nación y geografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Jerarquía internacional de los poderes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

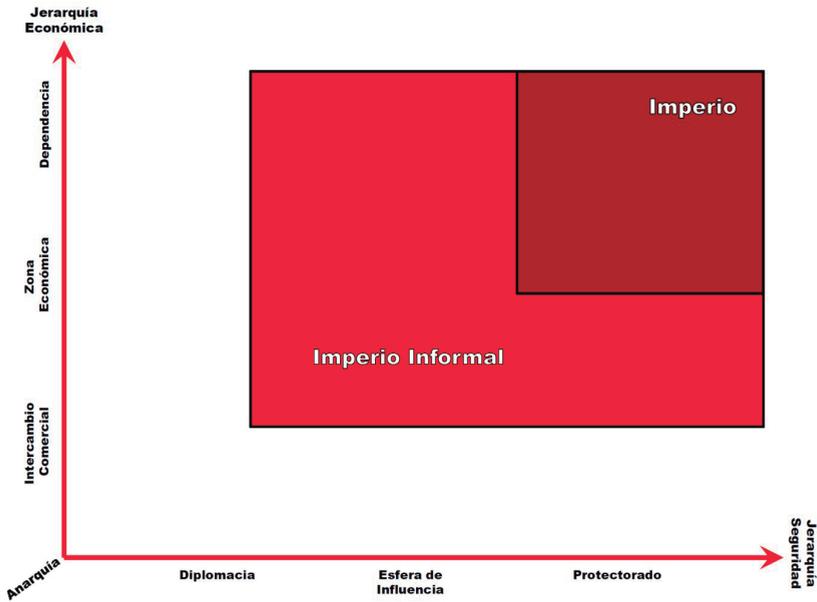


Figura 1. Dimensiones de la jerarquía internacional.
Fuente: elaboración propia, con base en Lake (2009).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

características (Lake, 2009): 1) poseerían una personalidad jurídica internacional⁷ y 2) en los imperios informales, los Estados subordinados poseerían gobiernos nominalmente independientes.⁸ Por su parte, los imperios “formales” diferirían en ambas dimensiones, ya que el actor subordinado no poseería una personalidad jurídica internacional, ni un gobierno nominalmente independiente, ya que el subordinado no podría negociar acuerdos en su propio nombre, ni establecer sus propias políticas; en efecto, cuando Gran Bretaña declaró la guerra en 1914 y 1939, la India británica estaba también en guerra.⁹

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

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

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

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

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

2.1.2 TIPOLOGÍA DE POTENCIAS EN LA JERARQUÍA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

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



Figura 2. Jerarquía internacional de los Estados.

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

12 Ver capítulo IV de este volumen.

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

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

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

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

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

3. Geopolítica y gran estrategia

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

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

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

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

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

3.1 Los mapas como instrumentos geopolíticos

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

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

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

Una vez que los mapas dibujados comenzaron a aparecer, alrededor del siglo VII a. C., los valores etnocéntricos, es decir, los compuestos sociales del egocentrismo individual, llegaron a determinar lo que se representaba en el centro; de manera similar, la mayoría de las civilizaciones desarrollaron la creencia de que el sol y los planetas giraban alrededor de la Tierra¹⁴ (Tuan, 1974). En consecuencia, los mapas geográficos reflejarían percepciones mentales del espacio que estarían socialmente condicionadas; serían “mediadoras” entre el mundo interior de una persona y el mundo físico, y “construirían” el mundo en lugar de “reproducirlo”, ya que las personas tenderían a ver lo que describen, y no al revés. Las categorías conceptuales, como continentes u océanos, emanan del intelecto del cartógrafo y luego se aplicarían a sus mapas, al igual que las constelaciones, las cuales se formularían para proporcionar una visión sistemática de los cielos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

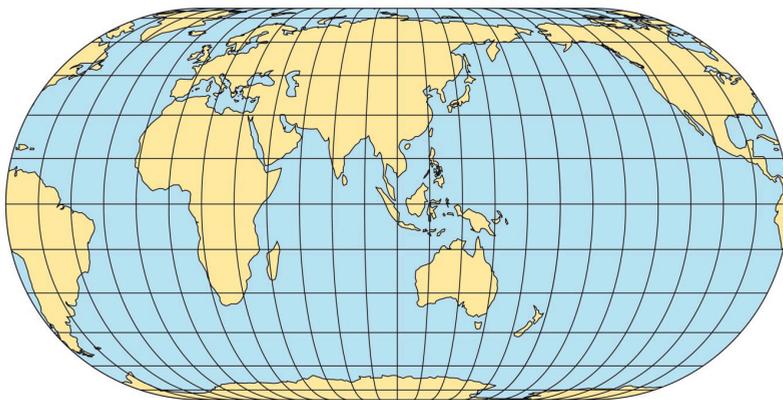


Figura 3. Mapa visionado por un asiático.
Fuente: Lapaine y Usery (2017).

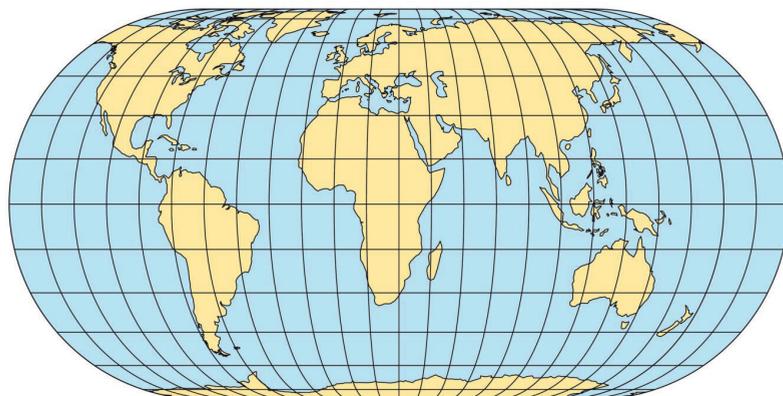


Figura 4. Mapa visionado por un europeo o africano.
Fuente: Lapaine y Usery (2017)

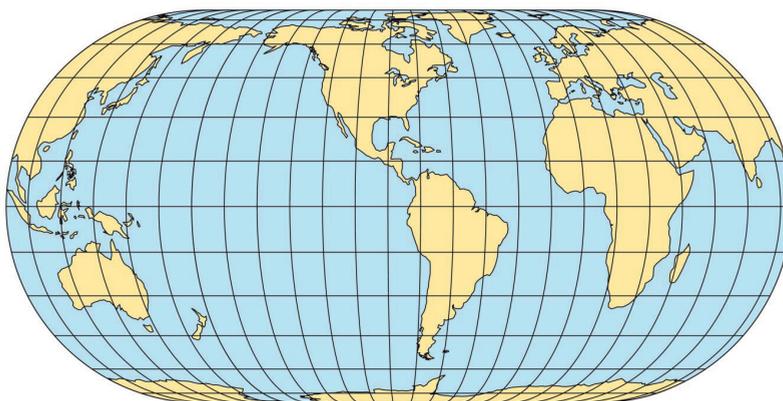


Figura 5. Mapa visionado por un americano.
Fuente: Lapaine y Usery (2017).

menos modernizadas no siempre estandarizan la dirección; sin embargo, los mapas dibujados, por lo general, se ajustarían a un patrón en el cual la orientación “norte” se remontaría a los antiguos griegos. En este sentido, no se sabría por qué los griegos eligieron el norte para estar en la parte superior de los mapas, pero “muchas culturas creían que su ubicación implicaba una conexión más fuerte con la ética” (Berthon *et al.*, 1991, p. 48). Esto sería similar a los conceptos de montañas sagradas y de Dios ubicado en el cielo, tanto que los mapas indios a menudo incorporaban esta imagen ética en una orientación oriental, al igual que los cristianos medievales. Esta sería la dirección del sol naciente y, para los cristianos, también representaría el paraíso¹⁸ (Cosgrove, 1999); de hecho, el término “orientación” implicaría “hacia el este”.

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

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

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

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

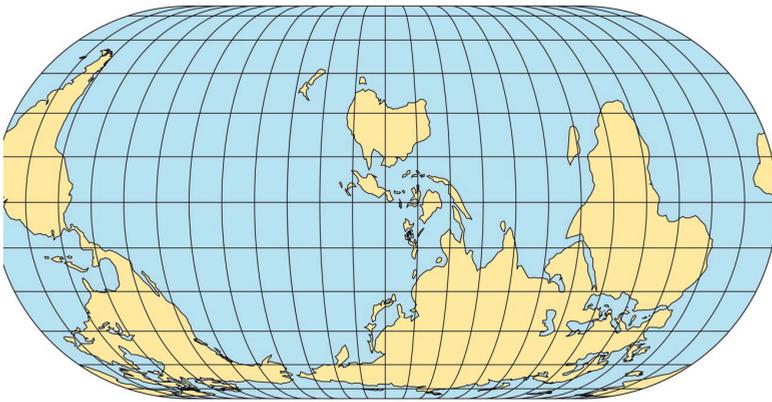


Figura 6. Mapa visionado por un australiano.
Fuente: Lapaine y Usery (2017).

3.2 Competencia imperial: entre la geopolítica y la gran estrategia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Figura 7. El Mundo según Mackinder en 1904.

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

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

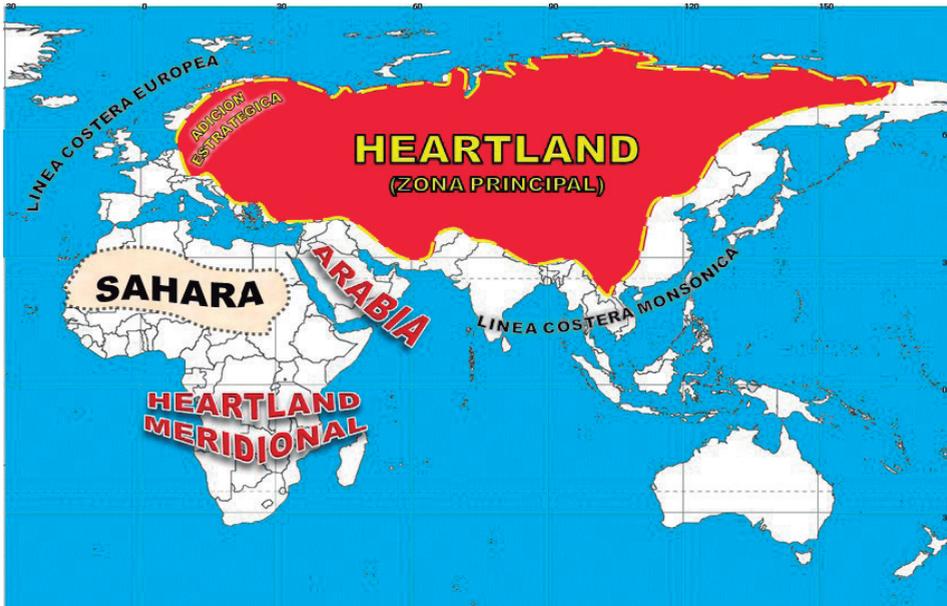


Figura 8. El Mundo según Mackinder en 1919.

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

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

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

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

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



Figura 9. El Mundo según Mackinder en 1943.

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

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



Figura 10. El mundo según Spykman.
Fuente: elaboración propia con base en Spykman (1942).

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

Kjellen era pro alemán y Haushofer avanzaría los conceptos geopolíticos en toda la República de Weimar. Los atlas utilizados en el sistema escolar alemán antes de la Primera Guerra Mundial habían utilizado escalas diferentes, de modo que Alemania parecía ser tan grande como los Estados Unidos; pero después de la guerra, las pérdidas territoriales en virtud del Tratado de Versalles se acentuarían a través del uso distorsionado de la escala y la inclusión alarmista de flechas dirigidas a Alemania. A fines de la década de los veinte, las antiguas colonias que habían sido retiradas se presentaron en mapas con sus nombres anteriores. Los mapas nazis señalarían más tarde la zona desmilitarizada impuesta por Versalles en Renania, las minorías alemanas expatriadas en los países vecinos y los armamentos sustanciales que poseían los vecinos de Alemania (Herb, 1999). Haushofer contribuiría a la cartografía propagandística de Alemania a través de lo que llamaría “mapas sugerentes”, que destacaban aquellos puntos que quería resaltar, eliminar o atenuar (Dorpalen, 1942).

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

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

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

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

Haushofer también distinguiría entre límites políticos y militares; afirmaría que los primeros se aplicaban al territorio de un grupo cultural cohesivo, mientras que los segundos a la profundidad defensiva necesaria para proteger a la patria del bombardeo enemigo; las fronteras militares, por lo tanto, debían extenderse más allá de las fronteras políticas. Haushofer relacionaría el *lebensraum* con las circunstancias históricas de Alemania después de la Primera Guerra Mundial, pues consideraba que el antídoto a la derrota de Alemania era recurrir a la geopolítica, para corregir las inequidades percibidas en Versalles. Haushofer culparía, en parte, a los cartógrafos estadounidenses por los términos de un tratado que había truncado a su país, y abogó por una Alemania más grande. El geógrafo alemán sostendría que el *lebensraum* debía adquirirse para la protección alemana en un entorno hostil y que la geopolítica debería ser el medio para afirmar la conciencia geográfica del Estado. Haushofer recomendó que Alemania publicitase el *lebensraum* como una necesidad natural inevitable, debido a que la población superaba la producción de alimentos. En este sentido, señalaba la anexión de Japón a Corea como un modelo apropiado para Alemania²³ (Dorpalen, 1942).

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

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

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

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

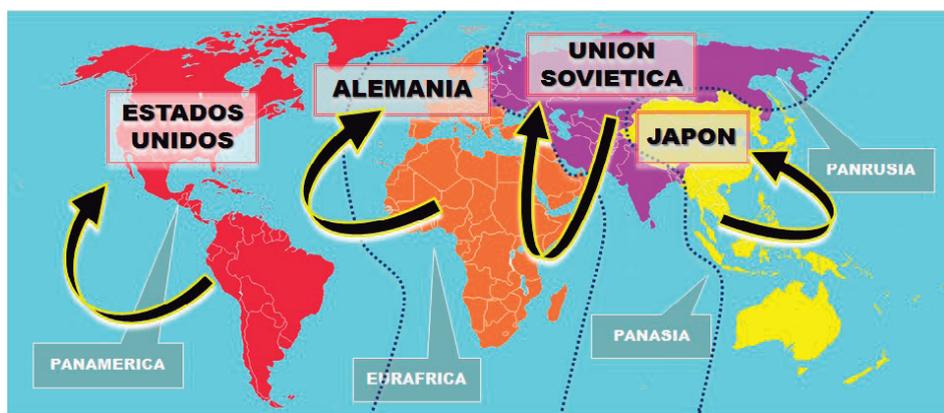


Figura 11. El mundo según Haushofer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 La geopolítica y gran estrategia contemporánea

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

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

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

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

4. Intereses nacionales vitales e imperativos geopolíticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1 Los inv de una gran potencia: Estados Unidos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

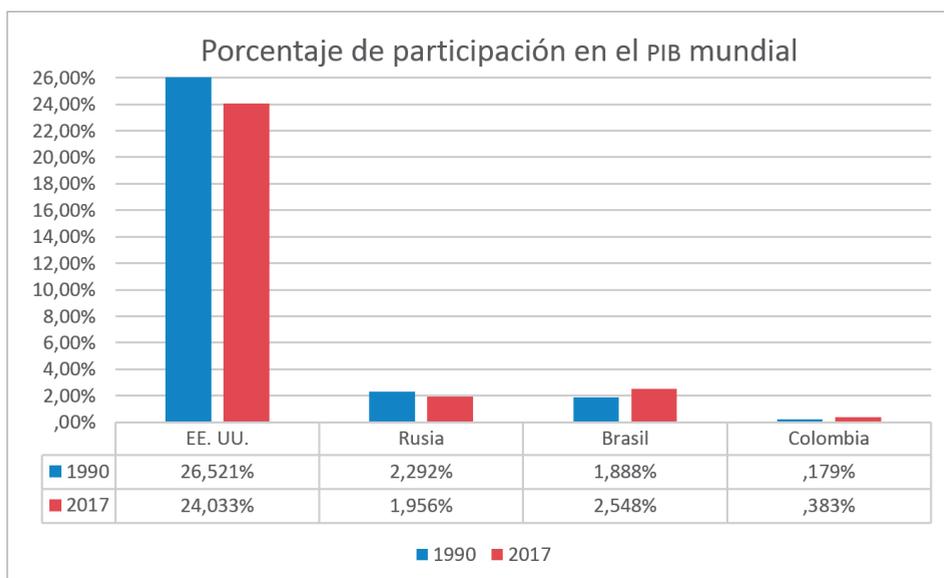


Figura 12. Porcentaje de Participación en el PIB Mundial.
 Fuente: elaboración propia, con base en Banco Mundial (2018).

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

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

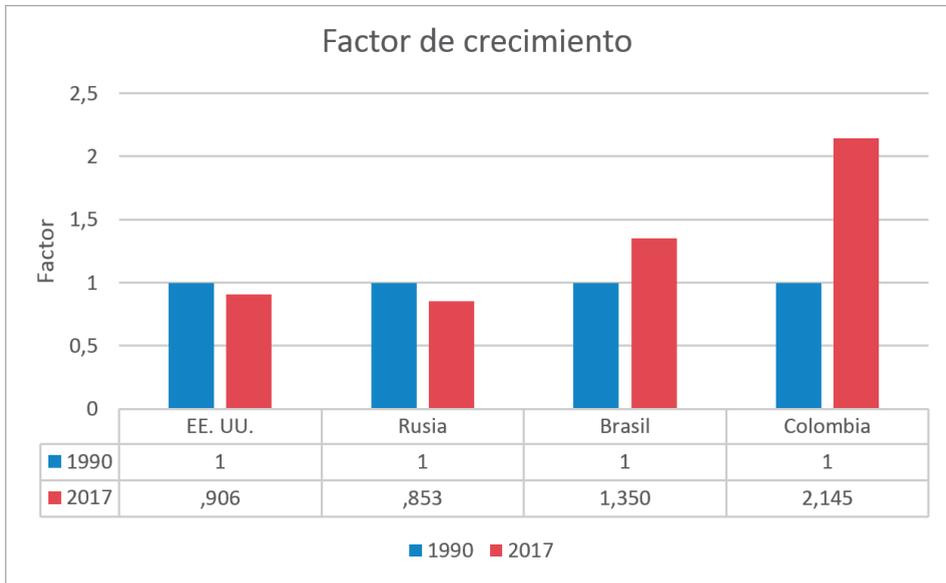


Figura 13. Factor de crecimiento del porcentaje de participación en el PIB mundial.
Fuente: elaboración propia, con base en Banco Mundial (2018).

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

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

5.2 Los inv de una potencia media: Rusia

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

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

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

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

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

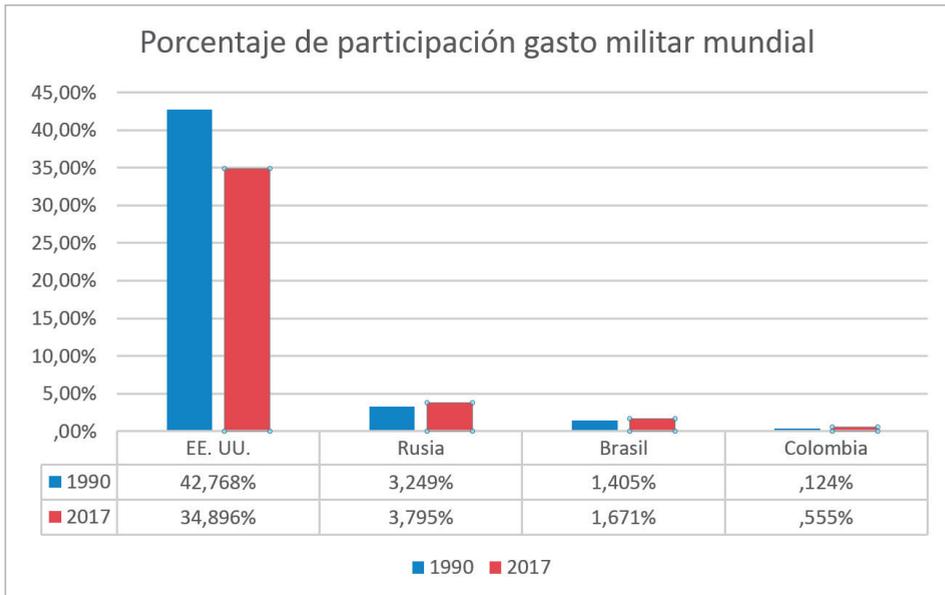


Figura 14. Porcentaje de participación en el gasto militar mundial.
Fuente: elaboración propia, con base en Banco Mundial (2018).

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

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

Tanto en el 2009, con el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional a 2020, como en el 2015, con su revisión y actualización, Rusia deja ver su anhelo de recuperar el estatus de potencia que exteriorizó durante el periodo de Guerra Fría (Fernandez-Osorio, 2015). Sin embargo, en la actualización de sus intereses nacionales, en el 2015, se enfocaría más en el desarrollo y consolidación del Estado-nación en lo político, económico y social; realizando de esta manera un fortalecimiento al interior que le permita asegurar sus imperativos geopolíticos inmediatos, los cuales le permitirían el uso de sus ventajas geopolíticas como un territorio que ocupa el *heartland* del continente euroasiático. El gobierno ruso, tal vez consiente de una realidad geopolítica identificada por Mackinder, decidió orientar sus intereses objetivos a la consolidación del territorio más extenso del mundo, en medio de la preocupación por la contracción de su población que se ha reducido en 4 millones en las últimas dos décadas, hasta sumar 144 millones de habitantes (tan solo un 1,9% de la población mundial), en un país que cubre más de 16 millones de km², correspondiente al 12,6% de la superficie terrestre (Banco Mundial, 2018). Motivo por el cual el impulso al desarrollo demográfico se convertiría en un interés nacional, tal y como lo identificó el Consejo de Seguridad Nacional en el 2015.²⁵

5.3 Los inv de un aspirante a potencia regional: Brasil

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a la proyección hacia el interior y el control de la cuenca del río de la Plata, es una clara necesidad de controlar y desarrollar una zona interior del país ubicada al sur de la Amazonia, donde se encuentran grandes recursos naturales como el acuífero guaraní que “cubre un área superior a 1.200.000 km²” (Taina,

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

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

5.4 Los INV de una potencia regional secundaria: Colombia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A pesar de la existencia de órganos consultivos en temas de seguridad y defensa, política exterior y para la elaboración del PND, ninguno de estos grupos asesores produce una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional que permita definir cuáles son los intereses nacionales que orientan la política exterior del país, mediante el empleo del “poder nacional”. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el término “poder nacional” debe estar claramente definido, ya que la Corte Constitucional, en la sentencia C-251 de 2002, al declarar inconstitucional la Ley de Seguridad y Defensa 684 de 200, se pronunció con respecto a la definición de “poder nacional”, presentada por la ley, de la siguiente manera:

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

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

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

5.5 INV para Colombia 2020-2030

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

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

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

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

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

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

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

La convicción generalizada en Colombia era que la proximidad con Estados Unidos era viable como una estrategia en busca de la defensa de los intereses nacionales, convicción que había dado lugar desde Marco Fidel Suárez (1918-1921) a la doctrina que se denominó como el *respice polum*. (Londoño, 2011, p. 246)

6. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

- Blakeslee, G. (1933). The Japanese Monroe Doctrine. *Foreign Affairs*, 11(4), 671-681.
- Bolivar, A. (2012). La importancia de la geopolítica y geoestrategia en los planes de desarrollo. *Military Review*, T. LXVI (2), 25-33.
- Brands, H. (2014). *What Good is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca: Cornell University Press.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brzezinski, Z. (1986). *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*. Boston: Atlantic Monthly Press
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Columbia University Press
- Bull, H. (2012). *The anarchical society: a study of order in world politics* (4ª ed.). London: Columbia University Press.
- Bulling, G. (1978). Ancient Chinese Maps. *Expedition*, 20(2), 15-32.
- Bullpitt, J. (1983) *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*. Manchester: Manchester University Press.
- Burchill, S. (2005). *The National Interest in international Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carr, E. (1939). *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: An Introduction to International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional (Ceaseden). (2008). *Fronteras, Diplomacia y Seguridad*. Bogotá D. C., Colombia: Escuela Superior de Guerra. Recuperado de <http://www.esdegue.mil.co/sites/default/files/N%205%20Revista.pdf>
- Clark, I. (1993). *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order* (Vol. 7). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, B. (1998). *The Geography of Money*. Ithaca: Cornell University Press.
- Congreso Visible. (2010). Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. *Congreso Visible.Org*. Recuperado el 16 de julio de 2018 de <http://www.congresovisible.org/comisiones/35/#>.
- Cosgrove, D. (1999). *Mappings*. London: Reaktion Books.
- Cox, K. (2002). *Political Geography: Territory, State and Society*. Malden: Blackwell Publishers Inc.
- Decreto 0469. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 17 de marzo de 2015.
- Decreto 4179. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 03 de noviembre de 2011.
- Decreto 4748. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 23 de diciembre de 2010.
- Dirección Nacional de Planeación (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Donnelly, J. (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Dorpalen, A. (1942). *The World of General Haushofer: Geopolitics in Action*. New York: Farrar y Rinehart.
- Doyle, M. (1986). *Empires*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fenna, D. (2006). *Cartographic Science: A Compendium of Map Projections with Derivations*. London: Taylor y Francis Group.
- Rezandero-Brioso, A. (2015). Full Spectrum Operations: the Rationale Behind the 2008 Russian Military Reform? *Revista Científica General José María Córdova*, 13(15), 63-86. <https://doi.org/10.21830/19006586.11>

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

- Klinghoffer, A. (2006). *The Power of Projections: How Maps Reflect Global Politics and History*. Westport: Praeger Publishers.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, S. (2010). An Orienting Principle for Foreign Policy: The deficiencies of Grand Strategy. *Policy Review*, (163), 2-13.
- Kristof, L. (1960). The Origin and Evolution of Geopolitics. *The Journal of Conflict Resolution*, 4(1), 31-49.
- Lake, D. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lapaine, M. y Usery, L. (2017). *Choosing a Map Projection*. Washington: Springer International Publishing.
- Ley estatutaria 1621. Congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 17 de abril de 2013.
- Livezey, W. (1947). *Mahan on Sea Power*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Londoño, J. (2011). *Colombia y Estados Unidos: Una relación por revisar*. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung.
- Lynam, E. (1944). *British Maps and Map-makers*. London: Collins.
- Mackinder, H. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 23(4).
- Mackinder, H. (1919). *Democratic Ideals and Reality*. Middletown: Forgotten Books (reed. 2012).
- Mackinder, H. (1943). The Round World and the Winning of the Peace. *Foreign Affairs*, 21(4), 598-625
- Mahan, A. (1894). *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. Boston: Little, Brown y Co.
- Mariaca, M. (18 de agosto de 2018). ¿Qué es el Estado Plurinacional? Apuntes jurídicos en la web. Recuperado de <https://jorgemachicado.blogspot.com/2010/09/estado-plurinacional.html>
- Mayhew, R. (2000). *Enlightenment Geography: The Political Languages of British Geography, 1650-1850*. London: Macmillan.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2016). *Plan estratégico del sector defensa y seguridad: Guía de planeamiento estratégico 2016-2018*. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Politicas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf
- Ministerio da Defesa. (2012). *Política Nacional de Defesa y Estrategia Nacional de Defesa*. Recuperado de https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf
- Morales, J. (2009). Russia's New National Security Strategy: Towards a 'Medvedev Doctrine'? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0558db804fb4cfd6a6f7ff8bf7fc5c91/ARI135-2009_Morales_Russia_New_National_Security_Strategy_Medvedev.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=-0558db804fb4cfd6a6f7ff8bf7fc5c91
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *American Political Science Review*, 46(4), 961-988.
- Muehrcke, P. y Muehrcke, J. (1992). *Map Use: Reading, Analysis and Interpretation*. Madison: JP Publications.
- Murray, W. (2011). *Military Adaptation in War: With Fear of Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-xiv/index.html>
- Nakamura, H. (1963). *East Asia in Old Maps*. Honolulu: East West Center Press.
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, (30). Hamburg: GIGA.
- Nye, J. (2003). U. S. Power and Strategy After Iraq. *Foreign Affairs*, 82, 60. Recuperado de <http://www.nyu.edu/steinhardt/e/pdf/humsocsci/mias/readings07/94.pdf>

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