



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Las capacidades estratégicas de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales

Luis Alexander Montero Moncada

<https://orcid.org/0000-0003-3420-0863>

luis.montero@esdeg.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Miguel Antonio González Martínez

<https://orcid.org/0000-0002-6034-912X>

miguel.gonzalez@esdeg.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Gabriel Andrés Jiménez-Almeira

<https://orcid.org/0000-0003-4867-0073>

jimenezg@esdeg.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Citación APA: Montero Moncada, L. A., González Martínez, M. A., & Jiménez-Almeira, G. A. (2022). Las capacidades estratégicas de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(40), 799-814. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.943>

Publicado en línea: 1.º de octubre de 2022

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 799-814

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.943>

Las capacidades estratégicas de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales

Colombia's strategic capabilities to face extra-regional and transnational threats

Luis Alexander Montero Moncada, Miguel Antonio González Martínez y Gabriel Andrés Jiménez-Almeira

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Este artículo se propone evaluar las fortalezas y debilidades de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales actuales, a partir de una concepción teórica de las variables constitutivas del poder de los Estados. Para ello, se analizan las amenazas extrarregionales y transnacionales en el escenario presente y futuro, lo cual muestra amenazas difusas, con agentes ágiles, convergentes y apalancados en herramientas propias del mundo globalizado para ampliar su espectro de acción. Luego se aborda la ecuación general del poder de los Estados desde un enfoque de smart power, para establecer el balance actual del Estado colombiano frente a los retos derivados de estas amenazas. Se identifican debilidades en el poder geopolítico, en la capacidad militar de enfrentar la guerra híbrida y en el rezago de profesionalismo en sus capacidades diplomáticas.

PALABRAS CLAVE: amenazas; defensa; ecuación general del poder; guerra híbrida; seguridad humana

ABSTRACT. This article evaluates Colombia's strengths and weaknesses in facing current extra-regional and transnational threats based on a theoretical conception of the State power's constitutive variables. To this end, extra-regional and transnational threats are analyzed in the present and future scenarios. These show diffuse threats, with agile, convergent agents leveraging on tools of the globalized world to broaden their spectrum of action. Then, the general equation of State power is addressed from a smart power approach to establish the current balance of the Colombian State in the face of the challenges derived from these threats. Finally, weaknesses are identified in the geopolitical power, the military capacity to face hybrid warfare, and the lag of professionalism in its diplomatic capabilities.

KEYWORDS: defense; general power equation; human security; hybrid warfare; threats

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 8 de febrero de 2022 • Aceptado: 1 de agosto de 2022

CONTACTO: Luis Alexander Montero Moncada ✉ luis.montero@esdeg.edu.co

Introducción

Las amenazas extrarregionales y transnacionales, tanto de tipo irregular como estatal, se presentan como uno de los retos más significativos del sistema internacional contemporáneo. Las estrategias estatales para enfrentar esta nueva configuración de amenazas también son variadas, pero coinciden en que solo los Estados que las conciben desde una perspectiva multifactorial y en un entorno híbrido tienen mayores posibilidades de enfrentarlas de forma eficaz. Para ello, se requiere una conceptualización precisa de las herramientas del poder del Estado, que deben ser integradas e incluyentes desde una perspectiva simultánea de *hard power* y *soft power*. Así mismo, estas herramientas deben ser flexibles y permitir la evaluación comparada, de manera que el análisis se base en una comparación relativa del poder y no sea una expresión en términos absolutos.

En este marco, la hipótesis central de este artículo es que Colombia está expuesta a amenazas extrarregionales y transnacionales complejas, híbridas y contemporáneas, debido a una precaria estructuración o adaptación de factores de poder, que van desde lo geopolítico hasta lo comunicacional, pasando por lo militar, lo económico y lo diplomático.

Para sustentar esta hipótesis, el artículo se desarrolla en cinco partes. La primera ofrece un perfil metodológico inicial, que define el enfoque empleado y describe inicialmente un patrón analítico sobre la ecuación general del poder de los Estados. La segunda parte se encamina hacia el análisis de las amenazas extrarregionales más importantes para la región. La tercera complementa lo expuesto en la segunda y ahonda en las amenazas transnacionales. La cuarta parte profundiza en la ecuación general del poder de los Estados, introducida someramente en la metodología, y describe la composición de cada término de la ecuación al tiempo que analiza sus alcances y limitaciones. Por último, se articulan los componentes de la ecuación general con las condiciones colombianas, para poder calcular las capacidades de respuesta del Estado ante las amenazas estudiadas.

Metodología

A partir de la problemática expuesta, este artículo se elabora bajo un enfoque cualitativo de investigación científica. Para el logro de esta aproximación, se utiliza una propuesta de tipo descriptivo-analítico, en la medida que se adentra en un estudio de las condiciones de las amenazas extrarregionales y transnacionales junto con un análisis de su alcance. Este enfoque permite una aproximación acertada al estudio de las amenazas y su relación con el poder de los Estados. Ya lo planteaba Sodupe (2002) de esta manera, al proponer que ambas variables debían ir de la mano si se quería avanzar en la creación de un índice que evaluara las capacidades relativas de poder entre unidades sistémicas (p. 112).

Justamente por ello, en términos metodológicos, este estudio propone una ecuación de valoración del poder del Estado expresada en términos cualitativos. El objetivo de esta

ecuación no es otro que ofrecer una perspectiva analítica de forma ordenada y en lenguaje matemático, sin que esto implique ningún tipo de propuesta cuantitativa ni la construcción de un índice al estilo de Sodupe. Así las cosas, la ecuación se plantea como:

$$P\Omega = f(PG + PM + PE + CDip + CCom) \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde los términos representan lo siguiente:

- PΩ: poder del Estado
- PG: potencial geopolítico
- PM: potencial militar
- PE: potencial económico
- CDip: capacidades diplomáticas
- CCom: capacidad de influencia comunicacional

Para desarrollar de forma analítica esta propuesta, se hace un análisis de las amenazas extrarregionales y transnacionales sobre la seguridad de los Estados, en particular de Colombia, con base en la técnica de recolección de datos e información de fuentes primarias y secundarias. Con ello se procede mediante la técnica de análisis de información, complementada por el enfoque teórico, que ayuda a establecer como guía un marco explicativo de casos de estudio similares.

Amenazas extrarregionales

Desde el punto de vista de las amenazas extrarregionales, existe una fértil literatura teórica que estudia su origen y ofrece formas de comprensión de estas en el marco de la seguridad internacional. Se puede destacar el estudio de los complejos de seguridad regional, ligado a los teóricos de la Escuela de Copenhague, quienes han hecho aportes significativos al estudio general de la seguridad internacional. Buzan y Weaver (2004, p. 42) proponen la conformación de *comunidades de seguridad* para contener las problemáticas regionales. Como lo afirma Otálvaro (2004), retomando a estos teóricos de la Escuela de Copenhague: “la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente a través de cortas que de largas distancias” (p. 225). En efecto, el estudio contemporáneo de las amenazas desde un enfoque territorial define en muchos aspectos las políticas y planes para su contención y mitigación.

Cabe añadir que el espectro de las amenazas a la seguridad ha sido ampliado por varios aspectos relacionados con problemáticas derivadas de la dinámica mundial, que están ligadas a 1) la globalización, 2) los procesos de descolonización propios del siglo XX y 3) el fin de la Guerra Fría. Estos eventos han permitido identificar y caracterizar nuevas amenazas, lo que en un primer momento amplió el concepto clásico de seguridad (esto es, la concepción estadocéntrica y militarista de la defensa de la soberanía), y en un

segundo momento ha definido problemáticas concretas en contextos locales que no son homologables ni con los problemas de las potencias dominantes ni con los de países simétricos en términos de poder de otras regiones, vistos bajo la óptica de análisis del sistema internacional.

En sintonía con lo anterior, desde el punto de vista regional se puede señalar una amplia variedad de amenazas que no incluyen solo aquellas generadas por el ser humano (amenazas antrópicas), sino que también incorporan amenazas de otra índole, como las no antrópicas intencionales. Entre estas últimas se pueden citar los desastres naturales (terremotos, huracanes y volcanes), las pandemias (VIH, covid-19), las recesiones económicas y el daño medioambiental, que igualmente pueden afectar la seguridad de los individuos y desestabilizar las condiciones políticas de los países, la paz y el desarrollo económico sostenible (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, s.f.).

Además, en los últimos años, el avance tecnológico en el marco de la globalización ha gestado una serie de transformaciones que impactan de manera directa a la seguridad y definen el escenario futuro de las amenazas, en particular debido a la ciberguerra con ataques a varios sistemas informáticos. Al respecto, el colectivo internacional Anonymous ha perpetrado ataques directos a páginas gubernamentales y, en el caso colombiano, ha publicado información personal de políticos y militares (*El Tiempo*, 3 de junio de 2021). Como respuesta, en comunicación oficial, el Gobierno colombiano invocó la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de Estados Americanos (OEA), como mecanismos multilaterales de la región, establecidos dentro del sistema interamericano para la estabilidad del hemisferio. Este tipo de amenaza se torna día a día más compleja y difícil de mitigar, en la medida que también se extiende al sector económico a través del uso y masificación de las criptomonedas como el *bitcoin* y la vulnerabilidad de los servidores ante posibles ataques.

Desde el plano geopolítico clásico de la seguridad, esta región se ha convertido en una zona de controversia por la explotación y adquisición de materias primas para el desarrollo y el comercio internacional. Ahora, ante la multipolaridad del sistema internacional contemporáneo, los países latinoamericanos cada vez demandan más autonomía (Betancourt, 2014, p. 693) y, por esta vía, buscan replantear la rígida política interamericana unilateral estadounidense basada en la Doctrina Monroe, en favor de unas relaciones internacionales abiertas, no solo a las relaciones transatlánticas, sino también incorporando una vocación hacia el pacífico con proyección a Asia. Esta particularidad ha favorecido la presencia de China en Latinoamérica, que ha potenciado escenarios de cierta tensión política con Estados Unidos. Esto ha ocurrido especialmente en Suramérica, en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, según el planteamiento de Ghotme y Ripoll (2016).

Sin embargo, la investigación de Barzola y Baroni (2018) sobre esta relación con China profundiza en el impacto de las nuevas dinámicas del capitalismo, lo que las autoras denominan neoextractivismo, y sus efectos en potenciales conflictos sociales e inestabilidad en el marco de una nueva dependencia, siguiendo la línea de los estudios de la Cepal

(Barzola & Baroni, 2018). Desde este punto de vista, se puede proyectar un escenario complejo a futuro para la región en materia de amenazas ambientales, ante la ambición de la potencia asiática por extraer recursos de la región como materias primas para la transformación industrial¹.

China también tiene proyectos de expansión tecnológica en América Latina, concretamente con el 5G. Esto ha originado tensiones con algunos sectores, dada la posibilidad de usar la capacidad instalada para actividades de espionaje. En este sentido, otros gobiernos extrarregionales, como el británico, han tomado medidas como eliminar al fabricante chino de teléfonos Huawei de las redes móviles 5G de su país (Bowler, 2020), y el gobierno de Washington prohibió a sus empresas hacer negocios con este fabricante (por ejemplo, diseñar y producir chips) y ha buscado que sus aliados lo veten de sus redes 5G. Esta situación implica otro acápito en las tensiones de China con Estados Unidos por un mercado potencial en la región de más de 600 millones de personas que demandarán el denominado “internet de las cosas” en las próximas décadas. Esta tensión mundial va en escalada, debido al apoyo occidental que ha recibido Australia para la contención del avance de China en el sudeste asiático a través del pacto estratégico llamado “Aukus (del acrónimo en inglés de Australia, Reino Unido y Estados Unidos)”, cuyo propósito es “defender los intereses compartidos en el Indopacífico” por estas tres potencias (*BBC Mundo*, 2021).

Así, el tablero geopolítico mundial involucra hoy una amplia gama de desafíos para la seguridad de la región. De manera similar, la pandemia de covid-19 se convirtió en una amenaza global que no solo ha afectado la salud de la población, que como tal ya encarna una amenaza a la seguridad del individuo y un reto para los Estados por detener el avance de los contagios, sino las posibilidades de desarrollo económico de los países más vulnerables, como las economías emergentes latinoamericanas. Según el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), los efectos de la pandemia del covid-19 son más costosos por las desigualdades preexistentes:

[...] independientemente de las cifras finales, se pueden hacer con certeza dos puntos generales. En primer lugar, la pandemia dará lugar a un aumento de la desigualdad en muchas de las dimensiones analizadas en este capítulo. En segundo lugar, el costo que pagará la región será muy grande. (PNUD, 2021, p. 72)

1 Este mismo escenario supone un reto adicional para la región frente a la escasez de recursos energéticos a nivel mundial y la consecuente alza en sus precios. Un caso palpable es la crisis de petróleo mundial actual, en la cual Estados Unidos tuvo que recurrir a liberar 50 millones de barriles de sus reservas para frenar el alza interna de los precios de combustibles (Hurtado, 2021). La concentración de la producción y de las reservas en los países del bloque de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la incertidumbre para el acceso a los recursos derivados del petróleo podrían conducir a conflictos sociales.

De acuerdo con los investigadores del PNUD, justamente, la pandemia ha actuado como un catalizador de la desigualdad en esta región, donde cerca de 22 millones de personas cayeron en la pobreza. Este efecto se puede potenciar debido a la incertidumbre que genera el futuro de mismo de la pandemia, ante, primero, la incierta efectividad de las vacunas ante nuevas mutaciones del virus (variantes) y, segundo, la baja tasa de vacunación en la población más joven. Si bien es prematuro definir cuáles serán los efectos sociales definitivos de esta “nueva realidad”, sí se aprecia un aumento en cifras de delitos como el atraco callejero, el robo de residencias y entidades financieras, delitos que afectan directamente a la ciudadanía y su percepción en materia de seguridad (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Estas amenazas configuran el complejo panorama de seguridad para el hemisferio. Como se verá de manera complementaria con las amenazas transnacionales, la agenda de seguridad clásica, vinculada en esencia a los temas militares, ha sido superada por una nueva agenda que incluye amenazas que afectan directamente a la población y al individuo. Los Estados deben concentrar sus esfuerzos y recursos en contener estas “nuevas amenazas” a partir de órdenes estratégicos y tácticos, lo que involucra una acción unificada de todas las entidades que componen el Estado, con los aportes de la experiencia de las fuerzas militares y de policía.

Amenazas transnacionales

Los procesos de integración y cooperación en la comunidad internacional son cada vez más necesarios para generar estabilidad y control contra la actual criminalidad transfronteriza. El efecto de la globalización sobre la soberanía efectiva de los Estados ha desdibujado cada vez más las barreras fronterizas, lo cual ha favorecido dos efectos. El primero es la disminución de las posibilidades de conflictos interregionales. Como lo afirma Rodríguez (2018):

El fenómeno de la regionalización ha ayudado indudablemente a que los países encuentren mayores beneficios en la cooperación para el desarrollo, en la creación de instituciones económicas y comerciales, así como en la instauración de mecanismos de concertación política y confianza mutua (en el ámbito militar). Hoy parece casi impensable que se suscite una guerra en el interior de las fronteras del Mercosur, del Caricom o de la Comunidad Andina de Naciones. (p. 15)

El segundo efecto está determinado por el aumento de la criminalidad, dada la porosidad de las fronteras, que, en la mayoría de casos, es muy difícil de contrarrestar por parte de los Estados. Para este fenómeno concreto, las acciones de defensa nacional no pueden ir solas, sino que deben gestionarse a través de los lazos de cooperación estratégica y militar. Uno de los factores que se destacan por generar mayor vulnerabilidad en la arena internacional son las amenazas híbridas y transnacionales, que se evidencian con mayor énfasis en los países de la periferia.

Como lo suscribe Naim (2003), estas amenazas generan guerras de cuarta y quinta generación, donde las fuerzas militares regulares deben enfrentarse contra grupos irregulares, lo que produce un aumento de la criminalidad a nivel nacional. Esto, en últimas, se refleja en que las amenazas a la seguridad nacional (vista como un elemento integral desde la seguridad multidimensional) hoy día se concentran en el aumento del crimen organizado transnacional (COT), que ha desbordado todos los índices en materia de ejecución de delitos como el terrorismo, el contrabando de armas, el narcotráfico, el tráfico de personas, el aumento de los mercados ilegales, entre otros factores de riesgo que ponen en jaque la institucionalidad de control y vigilancia de los Estados soberanos. Jiménez (2015) caracteriza así este tipo de criminalidad: “Hablamos de crimen organizado cuando en esa organización participan y colaboran más de una persona. Este grupo de personas se organizan en la comisión de delitos estableciendo una continuidad temporal. Su objetivo y deseo es perdurar en el tiempo” (Jiménez, 2015).

En el caso de América Latina, el COT, como lo resalta Rodríguez (2018), ha logrado permear parte importante de la región, debido en parte a la incapacidad estatal de contenerlo, lo cual permite su difusión a lo largo del territorio. Así mismo, Rodríguez brinda dos ejemplos de este escenario: Colombia y México, en los cuales situaciones de orden interno como la existencia de grupos guerrilleros y carteles han desbordado las fronteras nacionales, por lo cual se hace uso de la región como una plataforma para el desarrollo de actividades criminales que afectan la seguridad nacional de los Estados, así como vulneran la seguridad regional. “Si bien dicha afectación no es la misma a todos los Estados, lo cierto es que todos se ven impactados, por lo cual es necesario el desarrollo de cooperación que permita contener de manera conjunta este tipo de amenazas” (Sánchez, 2015). De este modo, como lo reitera esta autora, la seguridad regional vive condicionada por amenazas múltiples, donde el modelo de priorización de la agenda de los Estados tiene que estar encaminado a solucionar las diferentes manifestaciones del COT (Sánchez, 2015).

Con el ánimo de contribuir de manera más específica a construir un escenario donde la amenaza del COT atente contra la seguridad y defensa, se toma como referencia a Peter Lupsha (1996), quien explica que el crimen organizado presenta tres etapas en su desarrollo: 1) la predatoria, en la cual las bandas criminales están en una fase de pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; 2) la parasítica, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de este, lo que le permite llevar a cabo sus negocios de manera exitosa, pero donde el crimen y el Estado son entidades diferentes, y 3) la simbiótica, donde el crimen organizado se apodera del Estado y lo pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa, el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo (Lupsha, 1996).

Además, dentro del COT, la dominación de los *espacios vacíos* constituye un punto estratégico en la geopolítica, pues el control y manejo de estos espacios permite el flujo ilegal del crimen organizado. Teniendo en cuenta que el COT se ha vuelto una problemática no solo doméstica, sino que ha mutado hacia una internacionalización del conflicto,

la configuración del COT se ha convertido en un factor de riesgo y amenaza tanto local como regional, lo que evidencia un avance criminal en la toma de territorios de manera directa e indirecta.

En este sentido, el COT amenaza la supervivencia del Estado, razón por la cual se han modificado las iniciativas sobre políticas de seguridad y defensa nacional de los Estados nación. Debe entenderse que “la globalización es uno de los factores que inexorablemente explica el desarrollo de aquellas actividades que, lejos de contribuir a mejoras sociales, multiplican los riesgos y amenazas de una sociedad internacionalizada” (Sánchez & Yubero, 2016). Es evidente que convivimos a diario en contextos, ambientes y escenarios de amenaza, que deben ser combatidos a través de la promulgación de acciones estratégicas de anticipación, control y vigilancia, lo que se logra a través de la construcción de políticas públicas, así como del fortalecimiento de los planes estratégicos y tácticos de la fuerza pública y el establecimiento de lazos de cooperación regional de orden multinacional o bilateral, que permitan generar una institucionalidad u organización capaz de frenar el avance delictivo que está afectando todas las esferas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Actualmente, América Latina se enfrenta a diferentes amenazas a la seguridad regional provenientes de diferentes tipologías del COT. Por un lado, el aumento del narcotráfico ha difuminado las fronteras nacionales; por otro lado, la explotación ilegal de recursos naturales (estratégicos) ha configurado nuevos grupos ilegales organizados, que erosionan las iniciativas consignadas en las políticas de seguridad y defensa. Uno de los principales aportes para determinar el papel del COT en el país ha sido el trabajo de Castrillón y Valencia (2019), que ilustra la manera en que los grupos armados organizados (GAO) utilizan los *espacios ingobernados* del Estado para permeabilizar las barreras soberanas de los países e incrementar el delito fronterizo o la criminalidad transnacional, con el fin de amenazar la política de seguridad y defensa y expandir su influencia en el territorio.

En los planes Victoria, Victoria Plus y Bicentenario, apoyados en la doctrina militar colombiana, así como en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad del gobierno del expresidente Iván Duque Márquez (2018-2022), se puede ver un enfoque hacia contener crímenes o problemas de seguridad a nivel interno en las regiones. En estas zonas, la política de seguridad estatal se ha convertido con frecuencia en una lucha por cooptar espacios ingobernados, sitios donde se ocultan las fuentes que potencian amenazas que pueden llegar a afectar la seguridad nacional y desencadenar, a su vez, problemas de orden transnacional.

De esta manera, en su Política de Seguridad y Defensa, el Estado colombiano ha priorizado el COT como una de las principales amenazas y riesgos para la seguridad nacional, con base en que este fenómeno pone en vilo la autoridad económica de los países, toda vez que estos tienden a perder soberanía económica en los escenarios del crimen transnacional que se desarrolla alrededor de sus fronteras. Por lo tanto, durante la última

década, los planes de defensa se han encaminado a posicionar una agenda dirigida a contrarrestar los crímenes transnacionales para poder ejercer la soberanía de manera efectiva (Comando General de las Fuerzas Militares, 2018).

Ecuación general del poder

No cabe duda de que Colombia debe enfrentar retos complejos, no solo por amenazas tradicionales, sino por amenazas que han mutado y otras de tipo global y transnacional. Como lo plantean Mejía y Werdan (2017), cada vez son más las dimensiones de amenaza a las que debe responder la estrategia nacional. De acuerdo con estos autores, Colombia no es única en este tipo de situaciones problemáticas; sin embargo, en el país sí confluyen lo antiguo y tradicional con lo mutado y lo totalmente nuevo, derivado de procesos globalizadores. Por lo tanto, cualquier desarrollo conceptual debe incluir una evaluación de este panorama complejo.

Para tal fin, la respuesta de cualquier Estado a las amenazas contemporáneas requiere una valoración cualitativa de por lo menos cinco elementos: el potencial geopolítico, el poder militar, el poder económico, las capacidades diplomáticas y las capacidades comunicacionales (Montero et al., 2021). Estos elementos recogen la esencia del poder vista desde el enfoque del *smart power*, toda vez que se incorporan aspectos tradicionales del *hard power*, como la valoración de potenciales geopolíticos sumados a los medios militares —que comprenden los cinco dominios de la guerra contemporánea: tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio—, junto con herramientas del *soft power*, como las capacidades diplomáticas y comunicacionales de los Estados.

Estos elementos pueden recogerse en una sistematización lógica que dé cuenta del poder inteligente. Montero (2021) propone emplear una ecuación del poder de los Estados planteada de la siguiente forma:

$$P\Omega = f(PG + PM + PE + CDip + CCom) \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde:

PG: Se interpreta como poder geopolítico, compuesto por el análisis de factores como el tamaño del Estado, su forma, posición en relación con el mar, posición en relación con el continente, posición en relación con la región o subregión donde tenga vocación geopolítica, distribución de la población, posibilidades de expandir su cultura mediante una población migrante de tipo dominante, un clima apropiado para la defensa y la producción, así como recursos de tipo convencional o estratégico, valorados en función de su escasez, importancia vital para la economía o la supervivencia, costo y amplitud de uso en el espectro civil y militar (Montero, 2021).

PM: Se interpreta como poder militar, basado en las capacidades militares relativas calculadas en función del tipo, cantidad, tecnificación, operatividad, modernidad y alistamiento del material para guerra regular, irregular, asimétrica o híbrida, así como los recursos nacionales disponibles para la movilización, y otros factores multiplicadores como la moral de combate, experiencia, volumen de tropa disponible, capacidades de asistencia internacional, capacidades tecnológicas y capacidades de inteligencia en el nivel operacional, estratégico-militar general o de inteligencia estratégica, medidas para evitar la degradación en combate y liderazgo.

PE: Se interpreta como poder económico y se basa en las capacidades económicas con que cuenta el Estado. Para ello, el cálculo de variables macroeconómicas puede dar cuenta de manera diferencial del músculo económico con que cuenta un país. Dentro de las variables más usuales se tiene el producto interno bruto (PIB), el PIB per cápita, el PIB por promedio de horas de trabajo, el coeficiente de Gini, indicadores de productividad, recursos convencionales disponibles, recursos estratégicos disponibles, el índice de desarrollo humano (IDH), el balance en cuenta corriente, balanza comercial, tasa de desempleo, tasa de informalidad y tasa de evasión e inflación (Miranda & Toirac, 2010). Otro camino dentro de la ortodoxia económica consiste en medir el valor del mercado existente en determinado Estado. Para ello, es necesario considerar los precios de mercado de cada sector de la economía. Este camino ofrece una medida rápida de cuánto dinero se está dispuesto a pagar por los bienes y servicios de cada sector. Adicionalmente, el cálculo de la producción nacional final, en lugar de medir la producción de bienes intermedios, es otra de las herramientas válidas para evaluar el músculo económico de un Estado, toda vez que evidencia el dinamismo productivo, las plusvalías en bienes y servicios, y evita dobles contabilidades que puedan generar distorsiones (BBVA, 2019).

CDip: Se interpreta como las capacidades diplomáticas, compuestas tanto por el nivel de profesionalismo del servicio exterior de un país —representado en el porcentaje de funcionarios de carrera en comparación con el total de los funcionarios de planta del Ministerio de Relaciones Exteriores— como por las capacidades para imponer, defender o conciliar elementos de interés del Estado a nivel bilateral, multilateral, regional o global (Garza, 2018). Dentro de este factor conviene incluir la correlación que pueda existir entre el servicio exterior y las capacidades militares o de inteligencia estratégica con que cuente un Estado. Para ello, una variable importante puede ser el impacto de la diplomacia para la defensa en la fundamentación y desarrollo del resto de la política exterior de un Estado. Sin duda alguna, mientras más sincronía exista, mayores podrán ser los recursos de poder en el Estado (Abella & Torrijos, 2020).

CCom: Se interpreta como las capacidades comunicacionales del Estado y están conformadas por los recursos, las estrategias y los medios disponibles —tanto formales como informales— con los cuales el Estado se constituye o se fortalece como marca-país. Así mismo, mide la capacidad de transmitir la agenda política del Estado, cautivar audien-

cia local e internacional y fortalecer su gobernabilidad a través de la difusión de mensajes y el uso de los medios masivos de comunicación. Por último, las capacidades comunicacionales también permiten al Estado promover de forma eficiente sus valores nacionales y su “estilo de vida”, lo cual claramente apunta hacia capacidades propias del *soft power* (Graber, 2010). Estas capacidades logran un especial impulso en el sistema internacional contemporáneo, caracterizado por la hiperconectividad y el auge del mensaje-red, lo que permite crear y reproducir un inmenso poder y capacidad de influencia. A través de estas capacidades, no solo se transmiten agendas públicas o se hacen ejercicios de marca-país, sino que se logra que muchos ciudadanos globales asuman como propios los mensajes, aspiraciones e intereses nacionales de ciertos Estados.

Sin embargo, el diseño propuesto tan solo muestra una ecuación general del poder en términos potenciales. Para poder hacer una evaluación del poder del Estado en un sentido cinético, es fundamental incorporar una variable incidente (por no decir dominante): la voluntad política. En un sentido similar, pero aplicado a la evaluación del poder aéreo, autores como Barrero (2020) mencionan que la voluntad política constituye el factor diferencial y dominante a la hora de hacer cinética una condición de poder. Para el autor, el poder aéreo puede expresar su poder mediante la ecuación:

$$PA = (VP + E) \cdot ((O + D) + (M \cdot T)) \quad \text{Ecuación 2}$$

Siendo VP la voluntad política, E la economía de la defensa, O la organización, D la doctrina, M los Medios y T la tecnología (Barrero, 2020).

Con este planteamiento queda claro que la voluntad política juega un papel incidente sobre las otras variables. Así las cosas, el término *voluntad política* es en el fondo el factor dinamizador del poder del Estado que afecta a los otros términos de la ecuación.

Al respecto, el problema de fondo radica en la comprensión de la voluntad política, ya que esta no debe limitarse solamente al grado de priorización que el tomador de decisiones otorgue sobre el uso de los demás recursos de poder. Sin duda alguna, factores como el nivel de madurez del sistema político, la existencia de una comunidad de inteligencia estratégica y especialmente la formación en pensamiento estratégico que tenga el tomador de decisiones son factores tremendamente influyentes en la delimitación de la llamada voluntad política.

Aplicación de la ecuación general del poder para evaluar amenazas extrarregionales y transnacionales

La evaluación de los cinco términos de la ecuación para el caso colombiano ofrece un análisis interesante. En primer lugar, la valoración del *potencial geopolítico* desarrollada por Montero presenta una ponderación que permite evaluar las capacidades geopolíticas nacionales (Tabla 1).

Tabla 1. Valoración general del potencial geopolítico del Estado

Tamaño	P	Posición continental	P	Posición Mar	P	Forma	P	Clima	P	Recursos	P
Gigante	4	Central fuerte	5	Más de un litoral	5	Compacta	5	Producción primaria		Recursos convencionales	
Grande	5	Central débil	1	Un litoral	4	Alargada	3	Sí	3	Sí	3
Mediano	3	Periférico	2	Insular	3	Mixta	2	No	1	No	1
Pequeño	2	Mixto	3	Peninsular	2	Fragmentada	1	Defensa militar		Recursos estratégicos	
Micro	1			Sin costa	1			Sí	3	Sí	5
								No	1	No	1

P: ponderación

Fuente: Montero (2021)

A partir de esta ponderación y siguiendo lo propuesto por Montero, las características de Colombia ubican el país como un Estado grande, central débil, con más de un litoral, compacto, con clima apto para la producción primaria y apto para la defensa militar, con recursos convencionales y con recursos estratégicos. En términos cuantitativos, con un puntaje ponderado de 30 puntos, se ubica por encima de la media (Montero, 2021).

En oposición a este panorama favorable, el análisis a partir de los postulados de Ratzel no resulta tan benévolo. Para este autor, el poder geopolítico se basa en el equilibrio fundamental entre territorio, población y recursos, de manera que cualquier desbalance, bien sea por ausencia o exceso de territorio controlable, representa un serio problema para la supervivencia de los Estados (Ratzel, 2011).

La disparidad de la valoración colombiana entre ambos modelos es entendible. Ratzel incluye de manera implícita la variable de voluntad política en su postulado, especialmente cuando propone que un desbalance territorial, donde un Estado llega a tener más territorio del que puede controlar, se basa justamente en el interés y capacidad del tomador de decisiones por generar condiciones para un control institucional efectivo del territorio.

Así las cosas, respecto a la variable geopolítica se puede concluir que, aunque Colombia tenga una configuración adecuada, existe un nivel de exposición grande en los territorios vacíos de instituciones, que quedan al alcance de actores criminales locales, regionales, extrarregionales o transnacionales. De igual forma, estos territorios vacíos son atractivos para que actores estatales extrarregionales intenten generar cierta influencia en ellos, de manera informal o incluso formal, a la hora de ofrecer programas de cooperación internacional, especialmente si estas zonas vacías cuentan con recursos estratégicos.

En cuanto al factor del *poder militar*, es posible generar una profunda discusión. Si bien es cierto que Colombia cuenta con una amplia experiencia en guerra irregular que ha impactado positivamente en otros factores, como el abastecimiento logístico y la asociación internacional, esta experiencia difícilmente se puede extrapolar a escenarios de guerra

híbrida o incluso a diseños operacionales basados en un enfoque multidominio, donde lo espacial y lo ciberespacial tienen un lugar central. Este planteamiento es ampliamente desarrollado por Guillem Colom (2012), quien hace un recorrido teórico por la naturaleza cambiante de la guerra contemporánea y repasa los requerimientos para enfrentar desde la guerra asimétrica hasta la guerra híbrida. Para el autor, unas Fuerzas Militares preparadas para la guerra híbrida son aquellas que combinan capacidades esencialmente convencionales con otras orientadas a enfrentar terrorismo, operaciones de inestabilidad, migraciones, ciberataques, operaciones de información, actos de sabotaje y otros aspectos más inclinados al dominio ciberespacial e incluso espacial (Colom, 2012). Aunque la doctrina colombiana ha avanzado en la discusión de lo híbrido y las condiciones para enfrentarlo, aún hay un desfase entre la identificación de este escenario y la generación de capacidades para su resolución. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que la mayoría de enfoques de amenazas extrarregionales y transnacionales se basan en diseños justamente híbridos.

Finalmente, más allá de las variables económicas o comunicacionales, donde puede haber ciertas fortalezas, es la variable de las *capacidades diplomáticas* la que puede seguir ofreciendo retos para el poder de Colombia y sus posibilidades para enfrentar amenazas extrarregionales o transnacionales de manera efectiva. El país ha sido abiertamente débil a la hora de consolidar un servicio exterior mayoritariamente profesional. Esto fue discutido por la Asociación Diplomática y Consular, que ha evidenciado que, para 2022, solo el 33% de las direcciones de la Cancillería y el 20% de los embajadores en misión son de carrera diplomática (Suesca, 2022). Esta distancia con el profesionalismo tiene claras repercusiones en el desempeño del servicio exterior y en el posicionamiento de los intereses colombianos. Adicionalmente, un servicio exterior poco profesional redundará en una precaria visión estratégica, una pobre interpretación de problemas globales y la subvaloración de amenazas extrarregionales o transnacionales, bien sea de actores estatales o no estatales, para el país.

Conclusiones

A través de este trabajo se ha determinado el espectro de amenazas que vulnera la seguridad de los Estados, desde el enfoque ampliado de la seguridad (seguridad humana y seguridad multidimensional) y desde la guerra híbrida, en lugar de la perspectiva clásica de conflictos en la región, con un claro énfasis en Colombia. Esta determinación se cruzó con un análisis de los factores de poder del Estado: el potencial geopolítico, el poder militar, el poder económico, las capacidades diplomáticas y las capacidades comunicacionales. La correlación entre dichas amenazas y estos factores de poder indicó una debilidad evidente del país, especialmente por la ausencia o debilidad en la capacidad de apropiación de las ventajas geopolíticas, sumada a un débil enfoque y generación de capacidades de guerra híbrida —especialmente en su componente irregular y difuso— y

ampliada por unas débiles condiciones de profesionalismo en el servicio exterior y en las capacidades de proyección de poder en espacios bilaterales, multilaterales, regionales y globales.

Si bien la discusión sobre la preparación de capacidades para enfrentar el escenario híbrido ha ido avanzando en Colombia, la suma de herramientas de poder para enfrentar amenazas extrarregionales y transnacionales en el marco híbrido actual sigue siendo inexistente. Al respecto, resulta fundamental seguir la metodología empleada en este artículo para generar una comunidad de pensamiento estratégico que le apunte a una adecuada comprensión del entorno y genere capacidades actualizadas a los retos que plantean las amenazas contemporáneas que debe enfrentar Colombia.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte del proyecto de investigación titulado “Poder y estrategia”, el cual hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por Colciencias (código COL0104976), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Financiamiento

Los autores declaran que la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” financió la realización de este artículo.

Sobre los autores

Luís Alexander Montero Moncada es Ph.D. (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, y magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos (Sciences-PO, París; Universidad Externado de Colombia, y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia). Docente universitario e investigador del Departamento Ejército en la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-3420-0863> - Contacto: luis.montero@esdeg.edu.co

Miguel Antonio González Martínez es magíster en historia de la Universidad Nacional de Colombia y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos. Docente e investigador del Departamento Ejército en la Escuela Superior de Guerra, y docente del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-6034-912X> - Contacto: miguel.gonzalez@esdeg.edu.co

Gabriel Andrés Jiménez-Almeira es magíster en seguridad y defensa nacionales de la Escuela Superior de Guerra, y joven investigador del Departamento de Estrategia de la misma Escuela. Asesor de la Consejería Presidencial para la Juventud. Coautor del libro *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional*.

<https://orcid.org/0000-0003-4867-0073> - Contacto: jimenezg@esdeg.edu.co

Referencias

- Abella, J. D., & Torrijos, V. (2020). La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 129-144. <https://bit.ly/3CXqzQ5>
- Barrero-Barrero, D. (2020). La doctrina y el poder aéreo integral del Estado nación en el siglo XXI. En F. Valdés, *El poder aéreo integral del Estado nación en el siglo XXI* (pp. 103-130). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789584289018.05>
- Barzola, E., & Baroni, P. (2018). El acercamiento de China a América del Sur. Profundización del neoextractivismo e incremento de conflictos y resistencias socioambientales. *Colombia Internacional*, 93, 119-145. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.05>
- BBC Mundo*. (2021, 15 de septiembre). En qué consiste Aukus, el pacto militar anunciado por Estados Unidos, Reino Unido y Australia (y por qué desató la ira de China). <https://bbc.in/3MyPWLg>
- BBVA. (2019, 5 de agosto). *¿Cómo se mide la economía de un país?* (página web). <https://bbva.info/3rX91gI>
- Betancourt Vélez, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, 19(2), 691-719. <https://doi.org/jgxr>
- Bowler, T. (2020, 15 de julio). Huawei: por qué algunos países prohíben la tecnología 5G del gigante chino y cuáles son los temores de espionaje. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53413017>
- Buzan, B., & Weaver, O. (2004). *Regions and powers. The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Castrillón Riascos, J., & Valencia Gaitán, J. (2019). Reconfiguración de la frontera Norte de Santander-Táchira: ilegalidad, crimen organizado y corrupción. *Opera*, 24, 157-177. <https://doi.org/10.18601/16578651.n24.09>
- Colom, G. (2012). Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida. *Revista Científica General Jose Maria Córdova*, 10(10), 77-90. <https://doi.org/10.21830/19006586.228>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020*. <https://bit.ly/3S7dJ6j>
- El Tiempo*. (2021, 3 de junio). Anonymous revela datos personales de políticos del Centro Democrático. <https://bit.ly/3yKHG55>
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. (s.f.). *¿Qué es la seguridad humana?* (página web). Consultado el 3 de mayo de 2022. <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
- Garza Girón, P. (2018). *El impacto de la capacidad diplomática en la presencia blanda de los países: un estudio comparativo* (tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México D.F.). Repositorio Digital CIDE. <https://bit.ly/3rXMobV>

- Ghotme, R., & Ripoll, A. (2016). La presencia China en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense? *Criterio Libre*, 14(25), 205-225. <https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2016v14n25.1062>
- Graber, D. (2010). *Media power in politics*. CQ Press.
- Hurtado, J. (2021, 24 de noviembre). EE. UU. liberará reservas de petróleo para enfriar alza en precios de combustibles. *France 24*. <https://bit.ly/3rXeGDu>
- Jiménez Serrano, J. (2015). Crimen organizado: una aproximación al fenómeno. *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*, 14, 23-30. https://www.uv.es/gicf/4A3_Jimenez_GICF_14.pdf
- Lupsha, P. A. (1996). Transnational organized crime versus the Nation-State. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21-48. <https://bit.ly/3MCdxuD>
- Mejía, J. L., & Werdan, L. (2017). Amenazas transnacionales y los roles de los Ejércitos. En L. A. Moncada (Ed.), *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo. Nuevas amenazas, tendencias y desafíos* (pp. 47-92). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652804.02>
- Miranda, J., & Toirac, L. (2010). Indicadores de productividad para la industria dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 35(2), 235-290. <https://doi.org/jgxs>
- Montero Moncada, L. A. (2021). Estado y Poder. Una apreciación teórica a la acción estratégica del Estado. *Escenarios Actuales*, 26(2), 37-58. <https://bit.ly/3ewECTx>
- Montero Moncada, L. A., Cano Cuevas, D., & González Martínez, M. (2021). El concepto de interés nacional de Colombia. En L. A. Montero Moncada (Ed.), *Seguridad y Defensa* (vol. 1, pp. 131-153). Sello Editorial ESDEG.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2018). *Plan Campaña Bicentenario*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Otálvaro, A. (2004). La seguridad internacional a la luz de las estructuras y las dinámicas regionales: una propuesta teórica de complejos de seguridad regional. *Desafíos*, 11, 222-242. <https://bit.ly/3T82Sua>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. ¿Atrapados? Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3SaNprQ>
- Ratzel, F. (2011). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados: una contribución a la geografía política científica. *Geopolítica*, 2(1), 135-156. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2011.v2.n1.37901
- Sánchez Duque, D. (2015). *Dificultades en la integración y cooperación de los cuerpos policiales de América Latina en la lucha contra el narcotráfico* (trabajo de grado, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá). Repositorio Institucional EdocUR. https://doi.org/10.48713/10336_11403
- Rodríguez Sánchez, G. (2018, octubre). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. *Colección de Análisis de la Seguridad con Democracia*, 15-18. <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridad.pdf>
- Sánchez, V., & Yubero, B. (2016). *Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos* (Documento de Trabajo 12). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). <https://bit.ly/3s0UhgS>
- Sodupe, K. (2002). *La estructura de poder del sistema internacional: del final de la Segunda Guerra Mundial a la posguerra fría*. Editorial Fundamentos.
- Suesca, L. (2022, 25 de enero). *Disgustos en la Cancillería por los recientes nombramientos diplomáticos*. Caracol Radio. <https://bit.ly/3eDQqsv>