

Corbacho, Alejandro L.

Working Paper

Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales

Serie Documentos de Trabajo, No. 477

Provided in Cooperation with:

University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Corbacho, Alejandro L. (2011) : Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales, Serie Documentos de Trabajo, No. 477, ISBN 978-987-1062-72-0, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84364>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Relaciones Internacionales

**EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Alejandro L. Corbacho

Diciembre 2011
Nro. 477

ISBN 978-987-1062-72-0
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Copyright – UNIVERSIDAD DEL CEMA

www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

Corbacho, Alejandro L.

Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales. - 1a ed. -
Buenos Aires : Universidad del CEMA, 2011.

41 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1062-72-0

1. Relaciones Internacionales. I. Título.

CDD 327.1

Fecha de catalogación: 27/12/2011

Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales

Alejandro L. Corbacho, Ph. D.¹

Abstract

Desde tiempos inmemoriales las distintas unidades políticas han hecho y continúan haciendo estrategia (making strategy). Esto se define como los modos en los que los líderes políticos y militares evolucionan y articulan las estrategias en respuesta a desafíos externos. Esta necesidad la convierte en un aspecto fundamental de las relaciones internacionales y, por lo tanto, también convierte a la estrategia en un concepto clave de las mismas.

El concepto de estrategia ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, desde la aplicación puramente militar a otra que contempla un espectro mayor de medios para alcanzar intereses y objetivos amplios. En la literatura se encuentran innumerables definiciones de estrategia, llegándose a emplear como sustituto o sinónimo de gran estrategia, estrategia nacional, estrategia internacional o política exterior. Se produce así una confusión conceptual que puede llegar hasta la dilución del concepto al perder su especificidad. Los objetivos del presente trabajo son: primero, identificar las definiciones más importantes de estrategia para establecer rasgos, diferencias y usos específicos. Segundo, mostrar su relación con las relaciones internacionales en el proceso de evolución de los conceptos de estrategia. De este modo se espera aclarar estos puntos para utilizarlos con mayor precisión disminuyendo las ambigüedades o confusiones.

Key words: estrategia, gran estrategia, estrategia nacional, política exterior, principio orientador.

¹ Universidad del CEMA, Av. Córdoba 374, (1054) Buenos Aires, Argentina. Email: alc@cema.edu.ar. El presente documento de trabajo se basa en la ponencia titulada “¿Qué se quiere decir cuando se habla de gran estrategia? Delimitación del concepto e importancia de su uso como herramienta para la planificación” presentada por Alejandro L. Corbacho y Guillermo Montenegro en las Primeras Jornadas de Decisión y Planeamiento Estratégico, organizada por el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército y la Escuela Superior de Guerra, Buenos Aires, 7 y 8 de Octubre 2010. El autor agradece el apoyo brindado por el Instituto Universitario Naval de la Armada Argentina. El autor reconoce y agradece la estrecha colaboración y dialogo continuo con el Capitán Dr. Guillermo Montenegro de la Armada Argentina. Las opiniones expresadas son propias del autor y no representan necesariamente las de la Universidad del CEMA ni las de las otras instituciones mencionadas. Los errores u omisiones son solamente del autor.

Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales

Alejandro L. Corbacho
Diciembre 2011

Introducción

La existencia de grandes grupos humanos organizados en unidades políticas dio lugar a las relaciones internacionales. Como concepto genérico estas comprenden al amplio conjunto de actividades, ideas y bienes que cruzan los límites de estas unidades. Los intercambios que pueden ser sociales, culturales, económicos o políticos se producen tanto de un modo espontáneo como institucionalizado.² Esto significa que desde tiempos inmemoriales las distintas unidades políticas y sus líderes conviven y sobreviven rodeados de otras unidades. Según las circunstancias éstas pueden constituirse en potenciales amigos o enemigos. Al mismo tiempo, habrá otras unidades que intentaran establecer un curso para sus pueblos que implique algo más que simplemente reaccionar ante los eventos y buscarán modificar el ambiente que los rodea.³ Para ello pueden recurrir al empleo de alguno o de todos los recursos a su disposición. Entre los más importantes se encuentran los diplomáticos, los económicos, y los militares.⁴ De este modo, los estados han hecho y continúan *haciendo estrategia*.⁵ Esto es, los modos en los que los líderes políticos y militares elaboran y articulan las estrategias en respuesta a desafíos externos.⁶ Esta necesidad de hacer estrategia la convierte en un instrumento fundamental de las relaciones internacionales y, por lo tanto, en un concepto clave de las mismas.

² James Rosenau

³ Murray 2011, p. 1 y Owens 2004, p. 484.

⁴ Otros recursos pueden ser psicológicos, morales, de prestigio y aliados.

⁵ Un importante trabajo sobre el tema se titula *The Making of Strategy. Rulers, States, and War* editado por Murray, Knox y Bernstein (1994). Es parte de la naturaleza de una organización gubernamental hacer apreciaciones estratégicas y determinar como responder a nuevas amenazas y oportunidades (Murray y Grimsley 1994, pp. 2-3).

⁶ *Ibid.*, p. 2. Otro historiador, MacGregor Knox define “hacer estrategia” como “el ajuste racional y recíproco de los fines y los medios que hacen los gobernantes y los estados en conflicto con sus adversarios”

En general, la estrategia se refiere a la elaboración de un plan o curso de acción conscientemente determinado para alcanzar ciertos objetivos. Sus funciones más importantes son:

Primero, relacionar los fines con los medios limitados disponibles para alcanzar aquellos.

Segundo, la estrategia aclara los fines estableciendo prioridades a la luz de los recursos que son limitados. Ayuda entonces a establecer prioridades entre fines que compiten entre sí.

Por último, la estrategia conceptualiza los recursos como medios para aquellos que formulan los objetivos. Los recursos no son medios sino hasta que la estrategia les da sentido de cómo se organizaran y emplearan.⁷ Además, la necesidad de unir medios con objetivos o metas se da en un contexto de incertidumbre.⁸

Al partir del supuesto que en el ambiente internacional predomina la conflictividad, el concepto de estrategia tuvo sus raíces en la Antigua Grecia. El término se refería a los aspectos militares de las relaciones internacionales, más específicamente, a cómo se pensaba la guerra.⁹ Cuando hizo su aparición en los textos occidentales en el siglo XVIII, continuó con esa tradición, pero señalando la existencia de un nivel superior en el arte de hacer la guerra. Con el paso del tiempo, la estrategia evolucionó surgiendo los distintos niveles de la misma. Su derrotero se inició en el ámbito estrecho de la batalla al de la campaña y culmina en el de la estrategia internacional. Esto último implica la coordinación, tanto en la guerra como en la paz, del empleo de todos los recursos nacionales incluyendo a las fuerzas militares para alcanzar metas no sólo de la guerra, sino de una concepción más amplia de metas u objetivos definidos como nacionales.¹⁰ Esta evolución del concepto se ha ido dando en función de transformaciones de los contextos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos. Estos fueron cambiando la relación entre recursos (medios), los conceptos estratégicos (modos) y los objetivos (fines), que es la médula de la estrategia. Los medios fueron cambiando de considerar solamente los

⁷ Adaptación de Owens 2004, p. 484, quien explica que los fines son los de la política.

⁸ Es lo que Bartlett, Henry C., G. Paul Holman, Jr., Timothy E. Somes denominan “plan de juego” (2004, p. 19).

⁹ Al respecto, Clausewitz afirma que la teoría de la estrategia se ocupa del planeamiento y que el genio de un general se demuestra “en como conduce una campaña ajustando exactamente sus recursos y sus objetivos, sin llegar al exceso o al defecto”. (1989, p. 177)

¹⁰ Baucom 1987, p. 3.

militares a otros elementos de poder. Los modos, el cómo, fueron cambiando en función de cambios tecnológicos, sociales, y culturales. Por último, los fines, comenzaron siendo la destrucción de la fuerza militar adversaria que llevaría a la victoria total a fines que no están sólo relacionados con la guerra. Aparecieron así los conceptos de gran estrategia, estrategia nacional, estrategia internacional y política exterior que, en muchos casos, son utilizados como sinónimos. Por último, ya desde el ámbito propio de las relaciones internacionales, se propone sustituir el concepto más amplio de estrategia, gran estrategia, por uno menos ambicioso, un principio orientador.¹¹

Todos estos usos claramente tienen poco que ver con una aplicación original que la relacionaba con la guerra.¹² Para muchos especialistas esto aparta a la estrategia de lo que era su ámbito específico y produce una maraña que lleva a la confusión conceptual que, a su vez, conlleva al peligro de diluir el concepto por la pérdida de su especificidad. El propio título de un influyente artículo del historiador Hew Strachan, “El significado perdido de la estrategia”, llama la atención sobre la necesidad de aclarar el concepto de estrategia y sus derivados.¹³ Para aclarar el enredo este trabajo parte de los siguientes supuestos. En primer lugar, la estrategia es al mismo tiempo un modo de pensar y un área específica de las relaciones internacionales. Por lo tanto, las unidades políticas continúan haciendo estrategia y, al mismo tiempo, se preocupan de lo que para algunos es la Estrategia con mayúscula cuando se refiere a la amenaza de uso o empleo de la fuerza en relación con objetivos políticos.¹⁴

A partir de estos supuestos, los objetivos del presente trabajo son: primero, identificar las definiciones más importantes de estrategia para establecer rasgos, diferencias y usos específicos. Segundo, mostrar su relación con las relaciones internacionales en el proceso de evolución de los conceptos de estrategia.

Es importante aclarar que el presente no es una “historia de la guerra”. Se trata de una investigación dentro del subcampo denominado historia estratégica.¹⁵ Ésta se ocupa de estudiar el desarrollo de la influencia del uso o amenaza del uso de la fuerza en el ámbito

¹¹ Krasner 2010. Ver abajo.

¹² Para Betts, estrategia se ha convertido en “una palabra de moda que cubre un multitud de pecados” (2001-02, p. 23). Según Owens (2007, p. 111) “la palabra estrategia se usa en una gran variedad de contextos, hay estrategia de negocios, de coaching, financiera, y de investigación”.

¹³ Strachan 2008 [2005]. Ver también Owens 2004, p. 484.

¹⁴ Heuser 2010, p. 3.

¹⁵ Gray 2007, capítulo 1.

internacional, pero sin perder de vista que ésta se da dentro de las relaciones internacionales. Por último, el foco de la investigación está en las relaciones interestatales. En el trabajo se emplea la perspectiva y la investigación histórica como parte de los estudios estratégicos y de las relaciones internacionales.¹⁶

A continuación se presentan la evolución de la estrategia partiendo de la aplicación militar. En primer término la estrategia clásica y su crisis; en segundo término, el primer derivado que fue la gran estrategia; luego siguen las nuevas estrategias, la nuclear y la operacional. Un nuevo salto es la estrategia nacional y la comparación entre ésta y la gran estrategia. En tiempos recientes, desde el ámbito de los negocios, se puede definir a la gran estrategia como posición. Otro desarrollo conceptual incorpora la noción de política exterior y estrategia internacional. Por último, se presenta recomendación para estos tiempos que proponen dejar de lado a la gran estrategia en las relaciones internacionales y reemplazarla por un concepto menos ambicioso, como principio orientador. En la conclusión se aclaran las características específicas de cada término y la importancia de entender a qué se hace referencia cuando se utiliza cada uno de los conceptos.

La estrategia militar como “clásica”

Al definir estrategia como “el arte de dirigir operaciones militares”, el diccionario Larousse remite al lector directamente a una aplicación militar.¹⁷ En la antigua Grecia la palabra estrategia era empleada para describir el arte o las habilidades del general (*stratego*). Pero por un largo tiempo, los autores que escribieron sobre asuntos militares lo hicieron sobre el “arte de la guerra” y no discernían entre estrategia o táctica.¹⁸ Recién hacia fines del siglo XVIII, los pensadores militares comenzaron a reflexionar sobre la posible existencia de una nueva dimensión en el arte de la guerra. Hasta ese momento, una dimensión proveniente de la antigua Grecia, no había sufrido grandes transformaciones a lo largo de la historia. Se denominaba táctica y se ocupaba de la organización de los ejércitos

¹⁶ Howard 1976.

¹⁷ Diccionario Larousse. Buenos Aires y México DF. Larousse 1994, p. 441.

¹⁸ Heuser 2010, pp. 4-5.

y la formación en las batallas.¹⁹ Esa parte de la guerra era “meramente mecánica, comprendía la composición y el ordenamiento de las tropas, el modo de acampar, marchar, maniobrar y combatir”.²⁰ Sin embargo, para el militar francés Paul Gideon Joly de Maizeroy existía otra dimensión, “más sublime y que yace sólo en la mente del general, depende del tiempo, lugar y otras circunstancias, que varían eternamente, de modo tal que nunca son iguales en todos sus aspectos”²¹. Pocos años antes, en una obra titulada *Théorie de la guerre* (1777), de Maizeroy había llamado a este segundo nivel en el arte de la guerra “estrategia”.²² A diferencia de la táctica, dependía de la razón y no de reglas:

El hacer la guerra es un asunto de reflexión, combinación de ideas, previsión, razonamiento en profundidad y el empleo de los medios a disposición...Para formular planes, la **estrategia** estudia la relación entre el tiempo, las posiciones, los medios y los intereses diferentes, y tiene en cuenta cada factor...esto es lo específico de la dialéctica, es decir, del razonamiento, que es la facultad más elevada de la mente.²³

Durante las guerras de la Revolución Francesa y Napoleónicas crecieron las magnitudes de las fuerzas enfrentadas y comenzó a distinguirse claramente la táctica de la estrategia. La coordinación y el abastecimiento de los ejércitos demandaron a los generales mucho más que ocuparse de practicar formaciones para marchar, disparar el mosquete o manejar la bayoneta. Lo que ocurría fuera del campo de batalla cobró gran importancia.²⁴ Para 1814, el concepto de estrategia se generalizó cuando el Archiduque Carlos de Austria publicó un libro cuyo título incluyó la palabra.²⁵ Este autor, que había sido rival de Napoleón, definió a la estrategia como “la ciencia de la guerra: produce los planes

¹⁹ Según Heuser, el francés Antoine Hippolyte Guibert (1743-91) fue el primero en Occidente en definir niveles subordinados de estrategia al hablar de “táctica” y “gran táctica” en su obra *Essai général de la tactique* de 1772. La primera se refería a la conducción de la guerra y la segunda a la configuración de las fuerzas armadas en relación con fines políticos (2010, p. 5).

²⁰ *Cours de tactique, théoretique, pratique et historique* (Paris, 1785) de Paul Gideon Joly de Maizeroy (1719-1780) citado en Gat 1989, p. 40.

²¹ *Ibidem*.

²² Heuser sostiene que aunque no pensadores no empleaban el término estrategia, aceptaban que en la relación entre los objetivos políticos y el uso de la fuerza debía basarse tanto en la experiencia práctica como en la reflexión teórica antes de ser aplicada en la guerra (2010, p. 5).

²³ Paul Gideon Joly de Maizeroy, *Théorie de la guerre* (1777) citado por Strachan 2008 [2005], p. 422. Énfasis agregado.

²⁴ El historiador Robert Epstein sostiene que a partir de la segunda mitad del período de las guerras napoleónicas se observa la emergencia de los rasgos característicos de la guerra moderna (1994).

²⁵ *Principios de estrategia (Grundsätze der Strategie)*. Se observa que la idea fue evolucionando en la mente de Carlos dado que en 1806 había publicado su primer libro sobre el arte de la guerra titulado *Principios de la superior arte de la guerra (Grundsätze der höheren Kriegskunst)*. (citado por Gat, 1989, p. 99)

generales, los toma en sus manos y decide sobre el curso general de las acciones militares; es decir, la ciencia del comandante en jefe”.²⁶

Para un contemporáneo del Archiduque, Carl von Clausewitz, la estrategia también se distingue de la táctica y se centra en las operaciones militares al definirla como “el empleo del combate para lograr los fines de la guerra”.²⁷ El pensamiento estratégico debe entonces “estudiar los combates en términos de sus posibles resultados y de las fuerzas morales y psicológicas que determinan ampliamente su curso”.²⁸ Quien la practique deberá “definir una meta que corresponda al objetivo de la [guerra]...diseña[r] el plan de guerra, y el objetivo y determinará la serie de acciones que se requieren para alcanzarlo”.²⁹ Por lo tanto, la estrategia se ocupa del planeamiento para la guerra. Para Clausewitz, el principal objetivo de la guerra es ganarla y la conducción de las campañas militares tenía como objeto final organizar y conducir al ejército de acuerdo con los planes y empleando las artimañas que consideradas necesarias para poner al enemigo en desventaja antes de la batalla.³⁰

Para el pensador militar más influyente en el siglo XIX, Antoine Henry Jomini, la estrategia es “el arte de hacer la guerra en el mapa y comprende la totalidad de los teatros de operaciones”, es decir, se ocupa de dirigir al conjunto en el teatro de la guerra.³¹ De este modo, la estrategia describía la conducción de operaciones en un teatro de guerra particular e implicaba el uso de conceptos como “maniobra”, “envolvimiento” y “cercamiento”. Era claramente el conjunto de tareas en las que se especializaron los generales. El concepto de estrategia entonces se cristalizó en la interpretación elaborada por Jomini a partir de la experiencia de las guerras napoleónicas. El pensamiento estratégico se institucionalizó a lo largo del siglo XIX, permaneció constante por mucho tiempo y paso a conocerse como estrategia “tradicional” o “clásica”. Se convirtió así en la razón de ser de los estados

²⁶ Citado en Strachan 2008 [2005], p. 423.

²⁷ Clausewitz 1989, p. 177.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Baucom 1987, p. 3.

³¹ Jomini 1996 [1862], p. 69. El teatro de una guerra comprende todo el territorio en el cual las partes pueden atacarse, ya sea que les pertenezca a ellos, o a un aliado o a un estado más débil que hubiera sido arrastrado a la guerra por miedo o interés. El teatro de guerra puede quedar indefinido y no debe confundirse con el teatro de operaciones de uno u otro ejército. El primero es más amplio. El segundo, más estrecho comprende todo el territorio que se quisiera invadir y todo el que es necesario defender. (Ibid. pp. 74-75)

mayores europeos.³² De este modo, para Strachan la estrategia terminó siendo el componente intermedio de los tres que constituyen la guerra: la política nacional, en un extremo; las tácticas, en el otro; y en el medio, la estrategia. Se esperaba que los tres se mantuvieran en armonía.³³

Desde fines del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, junto con la evolución de la teoría, se produjeron cambios rápidos y profundos que transformaron a las sociedades europeas. Por razones de espacio sólo se presenta un listado de ellos. En primer término, ocurrieron cambios políticos (la Revolución Francesa). Casi al mismo tiempo, se dio un proceso de cambio tecnológico (la Revolución Industrial) que revolucionó las comunicaciones (telégrafo) y los transportes (propulsión de vapor y ferrocarriles).³⁴ Estos a su vez originaron cambios sociales (proceso de urbanización, la consolidación de las clases medias y surgimiento de la clase obrera), ideológicos (difusión del liberalismo, aparición del nacionalismo, el marxismo y el imperialismo), económicos (expansión de la economía de mercado, cambios en los modos de producción y mejora en el grado de bienestar general) y culturales (difusión de la prensa escrita e incremento en la velocidad de difusión de las ideas). Los estados europeos se transformaron en estados nacionales modernos que pasaron a tener sociedades con organizaciones más integradas y más complejas.³⁵

A lo largo del siglo XIX, las relaciones internacionales europeas fueron configuradas por guerras. El período posnapoleónico conocido como el Concierto de Europa fue un arreglo entre las potencias vencedoras para evitar la repetición los conflictos que habían dejado atrás.³⁶ La estabilidad se mantuvo por algunos años pero a partir de la mitad del siglo resurgieron los conflictos entre las grandes potencias. Entre 1854 y 1871, una sucesión de guerras reestructuró el balance de poder en Europa.³⁷ En dos décadas, se produjo la Guerra de Crimea (1854-56); la guerra de Francia contra Austria (1859); y las Guerras de Unificación Alemanas: Dinamarca-Prusia-Austria (1864), Austria-Prusia (1866)

³² Strachan 2008 [2005], p. 423.

³³ Ibidem.

³⁴ Gray 2007, pp. 54, 58, 64-67 y Black 2005, pp. 53-54.

³⁵ Al respecto ver McNeill 1988, pp. 204-341.

³⁶ El Concierto de Europa surgió a partir del Tratado de Viena de 1815. Las grandes potencias (Austria, Prusia, Rusia, Gran Bretaña y Francia) acordaron cooperar en el control de Europa. Ello implicaba que estaban dispuestos a intervenir en los asuntos internos de los estados para preservar el orden establecido. Se trató de la primera institución internacional diseñada para garantizar la seguridad colectiva. A pesar de la existencia de numerosos desacuerdos, aseguró cierta estabilidad entre las grandes potencias hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial (Spiegel 1995, pp. 52-53).

³⁷ Gray 2007, p. 51.

y Francia-Prusia (1870-71). Sus consecuencias fueron la creación de dos nuevas unidades políticas: Italia y Alemania por la vía del empleo de la fuerza. En particular, la última desempeñaría un papel muy importante en las relaciones internacionales posteriores. Por último, la victoria del Norte sobre el Sur en la Guerra Civil en los Estados Unidos (1861-1865) resolvió una disputa interna que permitió liberar las fuerzas de una potencia naciente que alcanzaría un protagonismo decisivo en el siglo XX. Como consecuencia de estos conflictos, el mapa de Europa sufrió modificaciones.

Al mismo tiempo que esos cambios ocurrían, la civilización europea se expandió por el mundo dando lugar a los grandes dominios de ultramar. En este sentido, la política europea alcanza a ser mundial. En especial este proceso se dio en Asia y en África. Allí las potencias europeas se expandieron para controlar cualquier pedazo de territorio y sus poblaciones no reclamadas por otro rival. Ello originó continuas disputas coloniales.³⁸ El poder occidental se territorializó y se pasó del colonialismo al imperialismo.³⁹ Hasta ese entonces, la dominación colonial europea había dejado la iniciativa a los grandes colonizadores y a las empresas coloniales. Se trataba de reducir al mínimo la intervención política y militar de los estados. Ahora, sustentado en un creciente nacionalismo, el impulso imperialista de las grandes potencias las llevó a buscar sistemáticamente la adquisición de territorios en el interior de los continentes respaldado por capitales estatales y se delimitaron claramente las fronteras.⁴⁰ La expansión tuvo un carácter normativo, justificado en el prestigio, el cumplimiento de un destino, en la adquisición de un área para la actividad misionera cristiana y, finalmente, en la incorporación de valiosos recursos económicos como fuentes de recursos y mercados.⁴¹ Este impulso se acentuó en los últimos veinte años del siglo XIX. Todos esos cambios al interior de los estados y el apetito imperial acentuaron la conflictividad y, en consecuencia, la posibilidad de choques entre las potencias europeas.

Los ejércitos nacionales, como parte de sus sociedades reflejaron también las transformaciones y cumplieron un papel central en mantener del orden y la cohesión interna

³⁸ Ibid., p. 53.

³⁹ El historiador Douglas Porch caracteriza al período 1870 a 1905 como el del “alto renacimiento” del Imperialismo (2006, pp. 108-110). Por su parte, Wolfgang Mommsen caracteriza a este impulso como “el delirio del imperialismo” (1980, p. 137).

⁴⁰ Mommsen 1980, pp. 138-139.

⁴¹ Black 2005, p. 70-71,

y en las relaciones entre los estados.⁴² Se introdujo el servicio militar obligatorio, lo que aumentó el número de sus efectivos; se incrementó la letalidad del armamento y crecieron los problemas para mantener a las fuerzas abastecidas y preparadas. La guerra se convirtió en un asunto más complejo, los que acentuó los problemas de comando y control.⁴³ Las expectativas ser exitoso en operaciones que contaban con escasa o nula preparación casi desaparecieron. El planeamiento detallado de la campaña se volvió crucial. Según Moltke, jefe de estado mayor prusiano y luego del Imperio Alemán:

si el diseño del despliegue original es incorrecto, el trabajo carece totalmente de valor. Basta un **solo** error en el despliegue original de los ejércitos puede difícilmente corregirse durante todo el curso de la campaña. Sin embargo, todas las medidas para el despliegue pueden ser elaboradas con antelación. Ello supone que las unidades están listas para ir a la campaña y que el servicio de transporte está bien organizado. En ese caso, estas medidas invariablemente conducirán al resultado deseado.⁴⁴

El historiador Jeremy Black afirma que como resultado de esas guerras, el conflicto comenzó a ser considerado como un proceso en el cual sólo la aplicación de presión planificada conduciría a los resultados esperados. La fórmula prusiana para reducir el riesgo y controlar los resultados se basó en la aplicación de un análisis y un planeamiento riguroso y abarcativo.⁴⁵ A partir de esos requisitos, desde mediados del siglo XIX se produjo una revolución en la conducción militar (*managerial revolution*) que consistió en el perfeccionamiento de un organismo especializado en la preparación de los ejércitos para la guerra.⁴⁶ Estas burocracias profesionales estarían constituidas por oficiales especialmente entrenados para mejorar la organización de los ejércitos, supervisar su entrenamiento y planear en tiempos de paz la movilización para la guerra. En el caso de esa eventualidad conformarían el centro nervioso desde donde se coordinarían los movimientos de las grandes unidades de batalla.⁴⁷ A esta sola tarea se abocaron los estados mayores.⁴⁸ Así

⁴² Ver Best 1990.

⁴³ Para una presentación resumida de las causas que llevaron al crecimiento de las burocracias militares (los estados mayores) en la segunda mitad del siglo XIX ver Kennedy 1979, pp. 2 y 3.

⁴⁴ Helmut von Moltke citado en Hughes 1995, p. 91. Énfasis original.

⁴⁵ Black 2005, p. 63.

⁴⁶ Baucom 1987, p. 6.

⁴⁷ Ver Showalter 1980 y Holborn 1986, p. 283. La sección de movilización elaboraba los planes detallados para los movimientos iniciales de la futura guerra recopilando los horarios de los ferrocarriles en grandes tomos. La sección geográfica-estadística era responsable de hacer las estimaciones de los ejércitos extranjeros y preparar la cartografía y las tablas meteorológicas de los potenciales teatros de guerra. La sección de historia militar escribía las historias de campañas pasadas para destilar las lecciones de más útiles para los oficiales modernos. (Citino 2005, p. 49). Para 1870, el Estado Mayor General fue dividido en tres secciones: movimientos, ferrocarriles y abastecimientos, e inteligencia. (Strachan 1983, p. 127)

surgió el sistema de estado mayor general con la capacidad para integrar al ejército de masas con la capacidad logística de la nación y con los nuevos medios de transporte para lograr una máquina militar altamente efectiva.

En Alemania se creó el organismo militar coordinador supremo que hoy se reconoce como el ejemplo más destacado de este tipo de organización, el Estado Mayor Prusiano.⁴⁹ Sus oficiales eran entrenados en juegos de guerra y análisis de estado mayor. Además se los incentivaba para que mostraran iniciativa y capacidad de emprender.⁵⁰

Es importante destacar que tanto el organismo como los oficiales que lo componían tenían como único control político al propio Emperador (Kaiser). La exitosa conclusión para Prusia de la guerra contra Francia pareció dar la razón a su jefe de estado mayor, Helmuth von Moltke, cuando afirmaba que “el mejor modo en que la estrategia puede cooperar con la diplomacia es trabajar solamente para alcanzar los objetivos políticos, pero haciéndolo con total independencia de acción”. Por lo tanto, “en la conducción de las operaciones, los elementos políticos sólo serán considerados en la medida que no demanden lo que es militarmente impropio o imposible”. Como consecuencia lógica, “una vez comenzada, la guerra dejaba de ser un instrumento político y se convertía en una meta con un fin propio: la victoria completa”.⁵¹ Por lo tanto, el control o intervención de la política durante el transcurso de la guerra era inaceptable.⁵² La separación que hacía Moltke de la relación entre guerra y política puede verse claramente durante la segunda parte de la campaña contra Francia. El canciller Otto Bismarck, el conductor político, fue excluido de participar en las discusiones operacionales y, una vez que rodearon a París, el jefe de estado mayor presionó para bombardearla considerando el tema sólo desde una perspectiva militar.⁵³ Luego de la guerra, el jefe de estado mayor general consolidó su posición dentro

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Según Gunther Rothenberg, Moltke transformó al estado mayor prusiano en un instrumento único que combinaba flexibilidad e iniciativa en los niveles inferiores con la adhesión a una doctrina operacional común y a las intenciones del alto mando (Rothenberg 1986, p. 301).

⁵⁰ Los oficiales del Estado Mayor General fueron descriptos como una élite o, más precisamente, como un “sacerdocio secular”. (Citino 2005, p. 150). Ver también Rothenberg 1986, p. 302.

⁵¹ Helmuth von Moltke citado en Strachan 1983, p. 103.

⁵² En futuros conflictos el Estado Mayor General llegó a considerarse como el único cuerpo calificado para tomar decisiones sobre la estrategia militar y las operaciones. Se lo consideraba la voz dominante en cualquier decisión sobre la paz o la guerra y una vez que se declaraba la guerra, la dirigiría como mejor le pareciera sin interferencias de los civiles. (Megargee 2000, pp. 11-12)

⁵³ Ya durante el conflicto contra Austria en 1866 se había producido el choque de voluntades entre la dirección política de Bismarck y la dirección militar de Moltke. (Jones 2011, pp. 97-98). Ver también Rothenberg 1986, pp. 304-305.

del estado y para 1883, obtuvo el derecho al acceso directo al Kaiser.⁵⁴ También es necesario destacar que el orden burocrático existente al interior del Estado Mayor no tenía una contraparte en los niveles políticos y estratégicos existentes por encima de él. Allí, las esferas de autoridad estaban tenuemente definidas y la competencia burocrática era la norma.⁵⁵ Hasta 1914 toda esa competencia giraba alrededor del Kaiser. No había un alto mando unificado o un sistema de comités que permitiera a los políticos y a los estrategas militares considerar los temas relevantes en un contexto estructurado. En el futuro ello llevó a que se tomaran decisiones vitales dentro de un caos organizacional.⁵⁶ En la Primera Guerra Mundial, el Estado Mayor Alemán alcanzó la cima de su poder porque como autoridad en tiempos de guerra ejerció tanto el control de las operaciones como de la estrategia.⁵⁷

El resultado de este proceso fue que en las décadas previas a la Primera Guerra Mundial, los principales estados nacionales por primera vez se dedicaron a elaborar planes de guerra en una forma sistemática.⁵⁸ Los estados mayores se entregaron de lleno a la planificación militar tomando en cuenta sólo los aspectos profesionales y se excluyó cualquier consideración política o diplomática. Al respecto, Murray y Grimsley comentan que uno de los aspectos más “extraños” en las culturas estratégicas de los estados europeos de los siglos XIX y parte del XX fue la tendencia de los militares a desestimar la dimensión política en la estrategia como algo que interferiría en sus necesidades operativas. En particular, los alemanes demostraron tener una fuerte predisposición a considerar a la política como algo que terminaba cuando comenzaba la lucha armada.⁵⁹ Desde el punto de

⁵⁴ El historiador Gordon Craig denomina el proceso de autonomía de lo militar respecto de la política como “el estado dentro del estado”. Además destaca la importante gravitación del ejército en la política exterior antes de 1914. (ver Craig 1964. Capítulos VI y VII).

⁵⁵ Megargee 2000, p. 2

⁵⁶ *Ibíd.* p. 3.

⁵⁷ Craig 1964, pp. 299-341. Ver también Asprey 1991.

⁵⁸ Kennedy 1979, pp. 1 y 2. Además del “Plan Schlieffen” alemán, las otras potencias también tenían los suyos preparados. Para 1914, los franceses se alistaron en base al “Plan XVII”; los rusos se movilizaron según el “Esquema de movilización 19A”; los austríacos los hicieron siguiendo los casos de guerra “R+B” y “B” (donde R era Rusia y B era Serbia) e Italia también contaba con planes para el caso de una guerra. Sólo Gran Bretaña no contaba con un plan de guerra en ese momento.

⁵⁹ Murray y Grimsley 1994, p. 3. Durante la Primera Guerra Mundial, los militares alemanes utilizaron el concepto de “necesidad militar” para rechazar consistentemente aspectos políticos o estratégicos. (Murray 2011, p. 5 n. 10) Esta visión no era exclusiva de los prusianos. El general francés Henri Mordacq, quien llegó a ser el ayudante militar del primer ministro George Clemenceau, escribió en 1912 que la obligación del gobierno era indicar al alto mando sus objetivos políticos, y que entonces debería dejar a los soldados que hagan su trabajo libres de su intervención. Al respecto el oficial francés no dejaba de citar a Moltke: “la

vista del pensamiento estratégico, el legado de los principales pensadores de ese período, Jomini y Clausewitz fue que las campañas no podían ganarse sin batallas; que el objetivo de las operaciones era siempre el ejército enemigo y que los objetivos geográficos eran un medio para ese fin; y que el ejército enemigo debería atacarse siempre con la mayor fuerza posible, tanto numérica como moral. De este modo, Moltke resumió su estrategia para la guerra contra Francia en 1870 de un modo simple: “buscar la fuerzas principales del enemigo y atacarlas en cualquier lugar que la encontremos”.⁶⁰ Esta visión estrecha de la estrategia mostró todas sus deficiencias a poco de iniciarse la Primera Guerra Mundial, durante en la batalla del Marne (agosto-septiembre de 1914).⁶¹

La crisis del pensamiento estratégico clásico

Desde su fundación, los gobernantes del Imperio Alemán vieron con preocupación la amenaza que representaba para su supervivencia la posibilidad de ser simultáneamente atacada por una alianza de Francia y Rusia. Para principios del siglo XX, esta posibilidad se convirtió en una realidad. Para defenderse, la solución que encontró el estado mayor general fue preparar un plan de ataque preventivo. Conocido en la historia como “Plan Schlieffen”, en honor a quien fuera el padre del esquema y jefe de estado mayor hasta 1905.⁶² Los tres rasgos característicos del plan eran: la inmediata adopción de la ofensiva para defender a Alemania, la concentración en el frente occidental y la convicción de que la guerra sería corta.⁶³ Ante la menor posibilidad de guerra, el ejército debía movilizarse en un plazo muy corto y dirigir primero todo el peso del poder militar contra el adversario considerado más peligroso, Francia. Una vez derrotada ésta, todos los ejércitos disponibles

estrategia trabaja solamente en la dirección establecida por la política, pero al mismo tiempo preserva su completa independencia para elegir los medios para la acción”. (citado en Strachan 2008 [2005], pp. 423-424).

⁶⁰ Howard pp. 17-18. Baron Antoine Henri de Jomini, junto con Carl von Clausewitz, los pensadores militares más importantes. El primero, de origen suizo (1779-1869) combatió en los ejércitos napoleónicos, fue un prolífico autor militar, su obra principal fue *Precis de l'Art de Guerre* (1837) considerado como el texto militar más influyente del siglo XIX. Según Howard, en la práctica, la influencia del suizo ha sido que los soldados piensan en términos jominianos.

⁶¹ La batalla del Marne ha sido siempre motivo de controversia y la literatura que se ocupa de ella es enorme y continúa creciendo. Entre los trabajos consultados puede recomendarse, Herwig 1997; Citino 2002 y 2005; Strachan 1983; Mombauer 2006 y Fuhrmanrif y Salomone 2005.

⁶² La historiadora alemana Annika Mombauer afirma que el plan debería llamarse “Schlieffen/Moltke” o, más precisamente, “Moltke” debido a los numerosos cambios que éste introdujo al esquema original al momento de su implementación en agosto de 1914, (2006 y 2010).

⁶³ Strachan 2001, p. 170.

se dirigirían contra Rusia, que asumían sería más lenta en movilizarse. Por lo tanto, el plan fue diseñado para evitar la guerra en dos frentes peleando dos guerras en un frente sucesivas.⁶⁴ El primer objetivo, el aniquilamiento y rendición del ejército francés, impuso la necesidad de una victoria rápida. Con el fin de maximizar sus posibilidades de éxito, las fuerzas alemanas deberían marchar a través de Bélgica.⁶⁵ El plan alemán era osado y su éxito dependía de que se cumplieran muchos supuestos. No es este el lugar para exponer las razones militares del fracaso del plan pero si, a la luz de los resultados alcanzados, es necesario considerar las consecuencias de lo que se considera como el mejor ejemplo de una planificación estratégica limitada (poniendo el acento solamente en lo militar). Una primera consecuencia de las operaciones fue la entrada de Gran Bretaña en la guerra. Contrario a lo que comúnmente se sostiene, el Estado Mayor era conciente de que el ataque por Bélgica dañaría la reputación alemana y que posiblemente los obligaría a combatir contra el ejército belga reforzado por el cuerpo expedicionario británico. A pesar de ello, la necesidad militar tuvo preeminencia por sobre cualquier consideración política dado que la operación se veía como “más promisorio que un ataque frontal contra el fortificado frente oriental francés”.⁶⁶ Esto no significa que el plan era irracional. El Imperio Alemán no tenía muchas alternativas dadas su posición geográfica y el objetivo buscado de transformar la configuración de poder internacional.⁶⁷

Se destaca también que el proceso de planificación pudo haber afectado el desarrollo posterior de los acontecimientos. La elaboración del plan fue llevada a cabo en una atmósfera de aislamiento casi total. No hubo consultas o acciones de coordinación con

⁶⁴ Mombauer 2010, p. 49. En la actualidad, hay quien sostiene que el plan no existió. Esta afirmación ha generado un acalorado debate entre historiadores que aún no ha concluido. Al respecto ver Zuber 2002; Citino 2005, p. 352 n. 19, y el intercambio de artículos y notas que se han publicado en la revista académica *War in History* desde 1999 y que continúa hasta hoy.

⁶⁵ Tanto Schlieffen como su sucesor, Helmut von Moltke, pensaban que debían evitar el tramado de fortificaciones francesas en la frontera oriental con centro en Verdún. Tampoco querían enfrentarse con el ejército suizo. Por lo tanto, quedaba el norte de Francia donde esperaban tener las mejores posibilidades de éxito. Además, Luxemburgo no contaba con ejército y el belga era débil.

⁶⁶ Helmut von Moltke a Bethmann Hollweg, 21 de diciembre 1912 (Mombauer 2010, pp. 58-59). Con posterioridad, Moltke fue más explícito: “un ataque desde solamente el territorio alemán, hubiera costado al ejército atacante tres meses y hubiera dado a Rusia la posibilidad de tener la iniciativa, imposibilitando entonces alcanzar el éxito en ambos frentes. Debimos ir a través de Bélgica con todo nuestro poder hacia París para lograr la victoria contra Francia. Este era el único camino a la victoria” (explicación a Hugo von Lerchenfeld el 5 de agosto de 1914 citado en Mombauer 2010, p. 61).

⁶⁷ Desch 2002, p. 98.

otras fuerzas, con los aliados o con otras burocracias estatales.⁶⁸ En primer término, no hubo ninguna consulta entre la Armada y Ejército.⁶⁹ En ese momento, la *Kaiserliche Marine* (Marina Imperial) seguía en poder a la *Royal Navy*. Su intervención, en el mejor de los casos podría haber impedido o, al menos, dificultado el traslado del cuerpo expedicionario británico y los envíos posteriores de refuerzos al continente que a lo largo del conflicto no sufrieron molestia alguna. El Estado Mayor alemán no consideró necesario coordinar sus planes porque supuso que cualquier fuerza británica enviada al continente sería barrida por la potencia del movimiento alemán avanzando a través de Bélgica y Francia.⁷⁰

La escena internacional europea desarrolló dos campos profundamente enfrentados: la Triple Alianza (conformada por Alemania, Austria-Hungría e Italia) y la *Entente Cordiale* (conformada principalmente por Francia y Rusia y con la posibilidad de la participación del Reino Unido). El estallido de la Primera Guerra Mundial está íntimamente relacionado con el destino del Imperio Austro-Húngaro y el apoyo incondicional que tuvo del Imperio Alemán. A pesar de ello, fue notable la ausencia de consultas o una coordinación entre los Estados Mayores de quienes en ese momento eran los principales aliados.⁷¹ Por ejemplo, ya iniciada la guerra, el agregado militar alemán en Viena informó a Berlín de que había llegado el momento de los dos Estados Mayores consultaran sobre sus respectivos planes de movilización, cronograma del comienzo de los ataques, áreas de concentración de las fuerzas y su número preciso.⁷²

Por último, otras agencias gubernamentales no participaron en la elaboración del plan de guerra. El Ministerio de Guerra fue informado de los lineamientos generales del plan recién en diciembre de 1912. Lo mismo ocurrió con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es interesante destacar que el canciller en ese momento, Theobald von Bethmann-Hollweg, admitió luego que no era su tarea involucrarse en la formulación y elaboración de la estrategia nacional.⁷³ El propio canciller reconoció también que nunca

⁶⁸ Herwig 1997, p. 50.

⁶⁹ Herwig 2006, p. 117. Se atribuye esta omisión al poco respeto que tenía entonces el ejército alemán por el británico (Mombauer 2010, p. 66).

⁷⁰ Mombauer 2010, p. 66.

⁷¹ Herwig 2006, pp. 115-116.

⁷² Coronel Karl von Kageneck, 1 de agosto de 1914 (Ibidem. p. 116).

⁷³ “No me correspondía comentar sobre estrategia” y luego reconoció que “el liderazgo político no se involucró en la creación del plan de guerra”. (Herwig 1986, n. 33 p. 62) Bethmann “no había tenido participación alguna en el diseño del plan estratégico para la guerra, y no parece haber cuestionado abiertamente los supuestos básicos del mismo” (Craig 1986, p. 483).

hubo “una suerte de consejo de guerra” que reuniera a políticos y militares para discutir los temas comunes. Esto es sorprendente debido a que el plan implicaba comenzar la guerra violando la neutralidad de Bélgica. Por lo tanto, en el período previo al estallido de la guerra, Alemania careció de coordinación entre las políticas exterior y militar.⁷⁴

El ejército alemán se adentró exitosamente en el norte de Francia, pero no al ritmo planeado. La resistencia enemiga iba endureciéndose conforme pasaba el tiempo y el cansancio de las tropas crecía. El 8 de septiembre, el comandante del Segundo Ejército alemán reconoció que la fuerza bajo su mando ya no tenía más la capacidad para lograr una victoria decisiva.⁷⁵ Luego de durísimos combates, el 11 de septiembre de 1914 el ejército alemán detuvo su avance. Retrocedió luego para reagruparse y pasó a la defensiva. Se hizo evidente entonces que no se había previsto un plan de contingencia para el caso en que la victoria en el oeste no fuera rápida o no se alcanzara. El avance alemán en el frente occidental llegó a su fin, y sin “plan B”, la iniciativa terminó pasando a los aliados.⁷⁶ Para fines de 1914, los ejércitos alemanes, franceses y británicos quedaron trabados por casi cuatro años en un frente que corría desde los Alpes suizos hasta el Mar del Norte conocido como el Frente Occidental. La guerra se convirtió en total. Los Estados Unidos entraron en el conflicto en 1917 y la balanza finalmente se desplazó en favor de los Aliados. Cuando el armisticio llegó en noviembre de 1918, la guerra había cobrado millones de vidas humanas, una enorme destrucción y la consiguiente pérdida de riqueza.⁷⁷

La Primera Guerra Mundial, demostró que en un conflicto armado entre potencias industrializadas toda la sociedad se vería involucrada, que la distinción entre el frente y la

⁷⁴ Ibidem. p. 116. Herwig también concluye que “los planes estratégicos y operacionales del ejército y de la marina nunca fueron coordinados, las finanzas nacionales nunca fueron racionalmente distribuidas entre el ejército y la marina, y la posición diplomática del Reich nunca fue evaluada, y mucho menos realineada para respaldar a las estrategias militar y naval”. (p. 120). Para una explicación de cómo variables organizacionales o burocráticas pudieron afectar a la necesidad militar de mantener la rigidez de los planes militares ver Levy 1986, p. 207-212.

⁷⁵ Shermer 1973, p. 41.

⁷⁶ Mombauer 2010, p. 72 y 74-75. Otro aspecto que se aceptaba sin ningún fundamento y, por lo tanto, sin discutir fue la creencia de los alemanes que si capturaban París, Francia capitularía inmediatamente.

⁷⁷ Las cifras de soldados muertos son aproximadamente las siguientes: Alemania, 1.808.545; Austria-Hungría, 1.200.000; Rusia, 1.700.000; Francia, 1.385.300; Imperio Británico, 947.023; Italia, 460.000; Estados Unidos, 115.000; y Turquía, 350.000. Para tener una idea de la magnitud de las pérdidas humanas, por ejemplo, Francia perdió el 27 por ciento de los hombres entre 18 y 27 años; Austria-Hungría movilizó 8 millones de soldados de los cuales murieron el 14 por ciento y del total de las fuerzas australianas enviadas a ultramar, el 81 por ciento terminaron como bajas (Jeremy Black, 2007, p. 93). A estos hay que agregar millones de heridos y aproximadamente 9.000.000 de muertos civiles (sin contar los muertos por la epidemia de gripe que estalló al término de la guerra).

retaguardia se había desdibujado, y que la solución no dependía solamente de planificar la movilización y como combatir al ejército enemigo, sino también de la capacidad de las sociedades de soportar el esfuerzo de desgaste consiguiente.⁷⁸ El caso alemán de principios del siglo XX constituye un ejemplo de un estado carente de liderazgo estratégico coherente.⁷⁹ Su maquinaria estratégica estaba constituida sólo por el Estado Mayor General, no había control civil y carecía de coordinación entre los servicios.⁸⁰ A ello se sumó que los planificadores militares realizaron el planeamiento estratégico casi en el “vacío”.⁸¹ Resultó paradójico que el jefe de estado mayor alemán se preparara tanto para una guerra corta y manejable pero que, al mismo tiempo, temiendo que fuera larga para lo cual el país no estaba preparado, terminara ocurriéndole lo segundo.⁸² Sin embargo, los alemanes no fueron los únicos en cometer esos errores. En los años anteriores a la guerra mundial, “en ningún país europeo hubo plena armonía en la relaciones entre civiles y militares, así como tampoco hubo una perfecta coordinación entre las políticas exteriores y las de defensa”.⁸³ Todo ello obligaría a las dirigencias militares y políticas a reconsiderar su papel y responsabilidades ante una guerra total. La conceptualización de la estrategia debió incorporar más elementos para ser considerados en la planificación estratégica y se expandió el horizonte de su aplicación. En la práctica, la estrategia había quedado reducida a lo militar.⁸⁴ Hasta ahora, el objetivo había sido la “victoria decisiva” por eso se centró en lo militar y el planeamiento. No se esperaba otra cosa de ella.⁸⁵

⁷⁸ Por ejemplo, en el epílogo de su libro sobre esa guerra, Liddell Hart afirmó que “en esta guerra entre naciones, la victoria es un efecto acumulativo, hacia el cual todas las armas –militares, económicas y psicológicas contribuyen. La victoria sólo proviene de la utilización y la combinación de todos los recursos existentes en una nación moderna, y el dividendo del éxito depende el modo en que son coordinadas estas múltiples actividades.” (Liddell Hart (1964 [1930]), p. 476)

⁷⁹ Ante la ausencia de líderes que lleven adelante una estrategia coherente otros factores no estratégicos, como imperativos burocráticos u organizacionales, llenaran ese espacio. (Owens 2007, p. 111) Esta situación hace que la estrategia se vacíe de contenido.

⁸⁰ Knox 1994, p. 617. Sin embargo, hay quien sostiene que los líderes civiles nunca perdieron el control frente a los militares antes de la guerra. Por ejemplo, el Kaiser no aceptó las presiones de su jefe de estado mayor, von Schlieffen, de recurrir a las armas durante la crisis de Marruecos de 1905-06 (Desch 2002, p. 98).

⁸¹ Mombauer 2010, p. 48

⁸² Black 2005, p. 92.

⁸³ Bond 1990, p. 90. Para McNeil, el curso que siguieron las potencias europeas en agosto de 1914 patentiza “irracionalidad de una planificación racional y profesionalizada” y lo caracteriza como “la disonancia de un conjunto introducida, o enormemente exacerbada, por una armonía más estrecha y una organización superior de sus partes consideradas por separado” (1988, p. 341). Ver también Levy 1986, pp. 209-211.

⁸⁴ La estrategia militar se ocupa del empleo del poder militar tanto en la paz como en la guerra (Owen 2007, p. 116).

⁸⁵ Bond 1998.

El salto a la Gran Estrategia

La experiencia de la Primera Guerra Mundial llevó a algunos a concluir que quienes estaban a cargo de conducir los destinos de los países “habían fallado al no relacionar la guerra con la política y al no integrar lo que era posible en la táctica con los cambios sociales que habían ocurrido en Europa.” Ello permitió que se perpetuara la creencia en que se repetirían las guerras de unificación alemanas. Por ello, “la guerra debería ser la búsqueda de la victoria absoluta, pero debería ser corta”.⁸⁶ Por el contrario, la guerra que estalló en 1914 terminó siendo larga, destructiva y desgastante tanto para los vencidos como para los vencedores. Según Gray, los comandantes militares de todas las naciones se enfrentaron con el problema de satisfacer a un poder político que solicitaba una victoria decisiva que a las claras era inalcanzable con los medios militares disponibles.⁸⁷ Ante esta carencia, la guerra únicamente podía ganarse atravesando un conflicto prolongado que necesitaba una conducción competente que tuviera una comprensión amplia de la situación.⁸⁸ Esto incentivó la búsqueda de estrategias alternativas para el caso que estallara una nueva guerra. Las respuestas estratégicas a la reciente guerra mundial variaron según los países. En Francia fue la defensa total y en Alemania se popularizó la idea de la guerra total propuesta por Erich Ludendorff, ex comandante supremo. Existieron también otras estrategias que se las puede agrupar dentro de la categoría de aproximación indirecta. Esta a su vez se dividía en dos: unas las relacionadas con la guerra de maniobras y otras, que tenían como objetivo central la población del adversario: bloqueo, bombardeo estratégico, y uso del terror.⁸⁹ Pero estas estrategias continuaban buscando soluciones militares a la situación de empate y consecuente desgaste de la guerra anterior. Sin embargo, había quienes pensaban que la solución estaba en ampliar la visión sobre los alcances de la estrategia tal como se la había utilizado hasta el momento.

En las sociedades donde predominaba una conciencia liberal, se produjeron las reacciones más importantes contra la guerra y muchos compartieron la conclusión de que “bajo las condiciones modernas, una guerra total entre las grandes potencias, en principio,

⁸⁶ Strachan 1983, p. 128.

⁸⁷ Gray 2007, p. 81.

⁸⁸ Por ejemplo, en el caso alemán, el famoso historiador Hans Delbrück fue muy crítico de la conducción militar alemana al acusarlos, por ejemplo, de perseguir una estrategia de desgaste por la vía de desangrar al enemigo (Heuser 2010, p. 181).

⁸⁹ Heuser 2010, pp. 183-193.

no era en el interés de *nadie*; y que el proceso que había llevado a ésta y la mantuvo en funcionamiento, fueron el resultado de valores anticuados y de metas equivocadas que fueron seguidas por los pueblos y sus gobiernos para su ruina”.⁹⁰ Se consideraba que en el mundo moderno no deberían repetirse las matanzas masivas y la devastación económica de la Primera Guerra Mundial. En el Reino Unido, para mediados de la década de 1920 esta creciente desilusión se expresó de esta forma:

una victoria que nos ha dejado tan desvalidos como nación difícilmente pueda considerarse con plena satisfacción y es, al menos, un incentivo para investigar si la victoria podría haberse alcanzado antes.⁹¹

Para fines de la década, la conceptualización de estrategia había madurado. A partir de ese momento, se produjo un salto en el pensamiento estratégico a un nivel superior que comenzó a denominarse “gran estrategia”. En 1923, el pensador militar británico J.F.C. Fuller esbozó una primera formulación del nuevo modo de entender a la estrategia en un capítulo titulado “El significado de la Gran Estrategia”:

Nuestra estrategia en la paz debe formular nuestra estrategia de guerra, con lo cual quiero decir que no puede haber dos formas de estrategia, una para la paz y otra para la guerra, sin que se produzca un derroche moral, físico y material para cuando la guerra estalle. La primera tarea del gran estratega es evaluar la posición comercial y financiera de su país, descubrir cuales son sus recursos y carencias. Segundo, debe entender las características morales de sus conciudadanos, su historia, peculiaridades, costumbres sociales y sistema de gobierno, porque todas esas cantidades y cualidades constituyen los pilares del arco militar que es su deber construir.⁹²

Fuller sentó así las bases de una concepción de estrategia que propugnaba la incorporación de otros elementos en el cálculo estratégico. Basil Liddell Hart refinó esta perspectiva. En su caso particular, expresó su insatisfacción con la conducción de la guerra porque no se tuvieron en cuenta las consecuencias. Al contrario de lo que se hizo, los objetivos nacionales en la guerra deberían “asegurar el restablecimiento progresivo y continuo de lo que debería llamarse la política del tiempo de paz, lo que implica la interrupción más corta y menos costosa de la vida normal de un país”.⁹³

En un artículo titulado “La falacia de Napoleón”, Liddell Hart afirmó que el origen del problema estaba en la creencia compartida por las dirigencias de que las guerras sólo

⁹⁰ Gat 1998, p. 137, énfasis original.

⁹¹ Liddell Hart 1924, citado en Gat 1998, p. 145.

⁹² J.F.C. Fuller, *The Reformation of War* (Londres, 1923) p. 218 citado en Strachan 2008 [2005], pp. 425-426.

⁹³ Liddell Hart, *Paris, or the Future of War* (Londres 1925) citado en Gat 1998, p. 149.

podían ganarse destruyendo al principal ejército enemigo en una batalla decisiva.⁹⁴ Para este autor, la falacia surgía principalmente de la aceptación de la interpretación de las guerras napoleónicas formulada por Carl von Clausewitz. Poco más tarde, en el libro *El Fantasma de Napoleón*, fue más contundente. Acusó a Clausewitz de haber mirado solamente “al fin de la guerra” y “no a lo que esta más allá de ella en la paz subsiguiente” y llegó a calificarlo como “Mahadi [profeta] de la masacre mutua y masiva”.⁹⁵

Además, afirmó que el principio clausewitziano de fuerza ilimitada era “la negación del arte de gobernar y de la estrategia inteligente”.⁹⁶ Por el contrario, él favorecía la aplicación de la economía de fuerza, medida en términos de la relación entre los fines y los medios.⁹⁷ Aunque el objetivo de la estrategia fuera alcanzar la victoria en la batalla, esta no debería ocurrir con el empleo de la masa en una aproximación directa, sino disminuyendo la posibilidad de resistencia del enemigo. Por lo tanto, la estrategia inteligente era la de la aproximación indirecta.

El autor británico señaló que la definición de estrategia de Clausewitz como el “el arte del empleo de las batallas como medios para alcanzar los objetivos de la guerra”, se introducía por un lado “en la esfera de las políticas” pero, al mismo tiempo, estrechaba su significado al solo empleo de la batalla. Así mismo, Liddell Hart sostuvo que lo que había predominado hasta el momento como objetivo, la destrucción de las fuerzas enemigas, era “falso” y que ello sólo constituía un medio hacia un fin. Por el contrario, el verdadero objetivo de la guerra debía ser la destrucción de los nervios y la voluntad de resistir del enemigo. De este modo, arribó a su propia definición de estrategia como “el arte de distribuir y aplicar los medios militares para los fines de la política”.⁹⁸

Dadas estas objeciones al pensamiento estratégico tradicional enunció la definición clásica de gran estrategia cuando estableció su función como la de “coordinar y dirigir todos

⁹⁴ B. H. Liddell Hart. “The Napoleonic Fallacy: The Moral Objective in War” *Empire Review* Volumen 41. Mayo 1925, pp. 510- 520, citado por Swain 1990, p. 40.

⁹⁵ B. H. Liddell Hart. *The Ghost of Napoleon*. New Haven, Yale University Press. 1934. Citado por Larson 1980, p.70. Ver también Luvaas 1986, p. 208. Julio Irazusta tradujo la frase del siguiente modo: “Si se pesan su influencia y su énfasis se podría describirlo históricamente como el Mahadi de las masas y de la mutua matanza” (Liddell Hart, *El Espectro de Napoleón*, 1969, pp. 120-121)

⁹⁶ Liddell Hart en Lees Knowles Lectures, 1932-1933 (citado en Luvaas 1986, p. 209).

⁹⁷ Swain 1990, p. 40 y Larson 1980, pp. 70-71.

⁹⁸ Luvaas 1986, p. 210.

los recursos de una nación, o grupo de naciones, hacia el logro del objetivo político de la guerra, es decir, las metas definidas por la política nacional.”⁹⁹

A partir de ahora, la estrategia ya no trataba solamente de elaborar planes militares para la movilización y el combate, sino de generar la capacidad para sostener el esfuerzo bélico a lo largo del tiempo con la ayuda de todos los factores de la sociedad. La gran estrategia debería

calcular y desarrollar los **recursos humanos** y **económicos** de las naciones para sostener a las fuerzas combatientes. También los **recursos morales**, porque nutrir el espíritu y la voluntad del pueblo es, a menudo, tan importante como poseer formas más concretas de poder. La gran estrategia también deberá **regular la distribución de poder** entre las diversas fuerzas armadas y entre las fuerzas armadas y la industria.¹⁰⁰

Para debilitar la voluntad del oponente, “deberá tomar en cuenta y aplicar el poder de la presión financiera, de la presión diplomática, de la presión comercial y, no menos importante, de la presión ética”.¹⁰¹ El poder de combate pasó a considerarse como uno de los instrumentos de la gran estrategia. La expansión del concepto no sólo se daba en términos de los actores y de las dimensiones involucradas sino también en el alcance. Mientras que el horizonte de la estrategia estaba en la próxima guerra, el de la gran estrategia debería mirar hacia la paz subsiguiente porque no solamente debe “combinar los diversos instrumentos, sino que también regula su uso para evitar dañar el estado de paz futuro –para su seguridad y prosperidad”.¹⁰² Esta conceptualización de gran estrategia modificó el significado de victoria en la guerra. Para Liddell Hart, el “verdadero sentido de la victoria sólo era posible de obtener si el resultado se alcanzaba rápidamente o si el esfuerzo prolongado resultaba económicamente proporcional a los recursos nacionales.” Para lograr esa adecuada relación entre fines y medios, los líderes ya no tenían que prepararse solamente para la movilización y la dirección de las batallas, sino realizar otras tareas también importantes. En primer lugar, cuidar y administrar los recursos nacionales para alcanzar el balance entre fines y medios; segundo, asignar un papel fundamental a la diplomacia tanto en tiempo de paz como en la guerra, para mejorar la posición del país y la posibilidad de salir victorioso. Por último, tener en cuenta la importancia de la moral

⁹⁹ Liddell Hart 1984, p. 530.

¹⁰⁰ *Ibidem*. Énfasis agregado.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

nacional y la cultura política para conseguir y mantener el deseo de apoyar los objetivos de la guerra y soportar lo que estos demanden.¹⁰³

Años más tarde otro británico, el historiador Michael Howard, produjo una nueva definición. Gran estrategia consiste,

básicamente, en la movilización y despliegue de los recursos nacionales de riqueza, potencial humano, y capacidad industrial, junto con las de los aliados y, de ser posible, de las potencias neutrales, para alcanzar las metas de la política nacional en tiempo de guerra.¹⁰⁴

Si bien se parece a la ya propuesta por Liddell Hart, en el cálculo estratégico se incorporan los recursos y capacidades de los aliados y de las potencias neutrales. Según Strachan, esta nueva concepción fue aplicada exitosamente por los líderes políticos de los Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial. Ellos practicaron gran estrategia al coordinar sus planes, negándose a tratar aisladamente a los distintos teatros de guerra y al establecer las relaciones entre uno y otro.¹⁰⁵ Al mismo tiempo, en sucesivas reuniones y cumbres se fue delineando la nueva arquitectura del sistema internacional de posguerra. Su objetivo era construir un orden internacional que evitara la repetición de los procesos que llevaron a la segunda conflagración mundial.¹⁰⁶

En años recientes, como concepto más abarcador que estrategia, se estableció que la gran estrategia debe “identificar las amenazas probables a la seguridad del Estado y planear los antidotos políticos, económicos, militares y de otro tipo para afrontar dichas amenazas”¹⁰⁷ Por lo tanto, la función de la gran estrategia terminó siendo la de proteger a la nación contra enemigos reales o potenciales recurriendo no sólo a los medios militares. En la actualidad, puede entenderse a la gran estrategia como la adaptación y ordenamiento de todos los recursos internos e internacionales (no sólo los militares) a disposición de una nación del modo más efectivo posible para alcanzar un estado de seguridad, tanto en tiempo

¹⁰³ Kennedy 1991, pp. 4-5.

¹⁰⁴ Howard 2001 p. 1. Esta definición data de 1957 cuando el mismo autor escribió una parte de la historia oficial británica de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁰⁵ Strachan 2008 [2005], p. 426.

¹⁰⁶ A partir de mediados de 1943, las potencias aliadas comenzaron a reunirse para crear organizaciones internacionales que aseguraran la paz y la prosperidad. Entre ellas se pueden mencionar los acuerdos de Moscú (octubre 1943), UNNRA (Washington DC, noviembre 1943), Bretton Woods (julio 1944), Dumbarton Oaks (agosto-octubre 1944), las Cumbres de Teheran (noviembre 1943), Yalta (febrero 1945), y Postdam (julio 1945). Ver Paterson, Clifford y Hagan 2000, pp. 200-215. En la página 191 de esa obra se encuentra una lista detallada de las principales conferencias desarrolladas durante la guerra.

¹⁰⁷ Posen 1984, p. 13.

de paz como de guerra.¹⁰⁸ De este modo, el alcance de la gran estrategia de una nación quedaría delimitado por la búsqueda de una situación de equilibrio libre de guerras que amenacen su supervivencia o continuidad o, al menos, a contar con la expectativa de enfrentarlas exitosamente. Esto también supone que en la elaboración de la gran estrategia un estado no puede basarse solamente sus propias metas, sino que también debe anticipar la reacción de otros estados hacia la estrategia elegida.¹⁰⁹

Por último, en plena Segunda Guerra Mundial, el estadounidense de Edward Mead Earle agregó otra función a la gran estrategia, la disuasión:

La forma más elevada de estrategia –a veces conocida como gran estrategia- es aquella que integra a las políticas y los armamentos de la nación de modo tal que **se vuelva innecesario recurrir a la guerra** o es afrontada con la máxima probabilidad de victoria.¹¹⁰

Además de ayudar a imponerse al adversario, la gran estrategia sirve también para convencer a potenciales o presuntos enemigos de un país de no recurrir a la guerra en su contra. Así se estaba sentando los cimientos de una nueva concepción de estrategia.

Nuevas estrategias: Estrategia nuclear- Estrategia operacional

Al término de la Segunda Guerra Mundial, se consolidó la creencia que las próximas guerras serían totales. Una Tercera Guerra Mundial se vislumbraba como total y posiblemente sería la última ante el grado de destructividad que podría alcanzar.¹¹¹ Estas prevenciones surgieron a partir de la introducción en el campo estratégico de un desarrollo tecnológico de inconmensurable capacidad destructiva: las armas nucleares.

La existencia de los arsenales nucleares produjo una revolución en el pensamiento estratégico que dio a luz una nueva rama de la estrategia, la nuclear. El concepto fundamental de este pensamiento fue la ‘disuasión’. Este ya era un concepto conocido por las grandes potencias, pero la revolución nuclear hizo que quienes se ocupaban de la guerra,

¹⁰⁸ Rosencrance y Stein 1993 p. 4. El politólogo Edward Luttwak define al objeto de estudio de su libro *The Grand Strategy of the Roman Empire* como el objetivo de la conducción estratégica para dotar a la civilización de seguridad sin perjudicar la vitalidad de la base económica y sin comprometer la estabilidad del orden político en proceso de evolución. (Luttwak 1984 [1976] p. 1)

¹⁰⁹ Layne 1979 p. 309.

¹¹⁰ *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, editado por Edward Mead Earle (1943). Página viii, citado en Howard 2001, p. 2. Énfasis agregado. Hay versión castellana del texto: *Los hacedores de la estrategia moderna*.

¹¹¹ Para Baucom, “la guerra parecía haber alcanzado un punto de lógica absurda en el cual las naciones enfrentadas se aniquilarían y, por ende, no ganarían nada excepto su propia destrucción” (1987, pp. 9-10).

dejaran de preocuparse por un momento de lo que los ejércitos hacían y se concentraran en cómo las naciones utilizarían la amenaza de la guerra en tiempos de paz. En 1946, el influyente académico Bernard Brodie afirmó,

Hasta ahora, el propósito principal del instrumento militar ha sido ganar guerras. De ahora en más, su propósito principal será evitarlas. Éste no puede tener otra utilidad.¹¹²

Como consecuencia, se produjo una modificación en el significado de la estrategia. La estrategia militar convencional se había ocupado del empleo de la fuerza como medio para alcanzar objetivos políticos. Por lo tanto, era una estrategia para la acción: prepararse para la guerra e implementar lo planeado una vez iniciada ésta. Por el contrario, la estrategia nuclear no tenía precedentes porque el pensar en quien y cómo puede ganar una guerra en la que se recurre a las armas atómicas se volvió casi imposible. Así, la estrategia nuclear se transformó esencialmente en disuasión para prevenir la guerra. Para el historiador Russell Weigley, las armas nucleares, la Guerra Fría, y la doctrina de la Contención, llevaron a una redefinición de estrategia en los Estados Unidos. La nueva definición no implicaba el uso de los combates como el objeto de la guerra sino el empleo de la fuerza militar para disuadir la guerra.¹¹³ En vista de ello, se abandona el foco en la victoria que, como se vio arriba, era el objetivo final del empleo de la fuerza.¹¹⁴

En esta nueva visión, se destacan autores como Brodie y, más tarde, Thomas Schelling.¹¹⁵ A principios de los años 60, éste último sostiene que la estrategia ya no se trataba de la aplicación eficiente de la fuerza sino de la explotación de la fuerza potencial.¹¹⁶ La estrategia nuclear se desarrolló inicialmente alrededor de la idea que para responder a una agresión soviética o de alguno de sus aliados contra los Estados Unidos o alguno de sus aliados sería necesario desatar una respuesta masiva (*massive retaliation*). Más tarde, la estrategia nuclear abandonó la respuesta masiva y adoptó la respuesta gradual.¹¹⁷ Por último, la disuasión mutua entre las superpotencias, llevó a una situación de empate conocida como “destrucción mutua asegurada” (MAD en inglés).¹¹⁸ Esta visión de

¹¹² Brodie 1946, p. 76 citado en Baucom 1987, p. 10 y Hauser 2010, p. 358.

¹¹³ Weigley 1977, pp. 366-368.

¹¹⁴ Tannenwald 2007. Si ambos contendientes poseen armas nucleares la posibilidad de una victoria decisiva es nula (Gray 2007, p. 210).

¹¹⁵ Brodie 1959 y Schelling 1981 [1960].

¹¹⁶ Schelling 1981 [1960], p. 5.

¹¹⁷ Ver Addington 1994, pp. 266-301 y 307-310; Freedman 1986; Gray 2007, pp. 211-216.

¹¹⁸ Para una crítica a la estrategia nuclear ver Jervis 1984.

la estrategia también sirvió como marco teórico para justificar los elevados gastos de defensa de la Guerra Fría.

Al poseer las armas nucleares tanta capacidad de destrucción dificultan su utilización para alcanzar cualquier fin político. De este modo, parece romper la conexión entre fines y medios que constituye el nexo esencial del pensar estratégicamente. Más aún, algunos consideran que la estrategia nuclear es la antiestrategia o una contradicción en términos.¹¹⁹ Ante esta concentración en el pensamiento nuclear ocurrió lo que parecía ser un proceso de disolución del concepto y pérdida de significado de la estrategia. Como respuesta a ello, a principios de los años 80 las fuerzas armadas estadounidenses y británicas adoptaron y refinaron la concepción ya existente pero poco desarrollada de un nivel de la guerra situado entre la gran estrategia y la táctica, el operacional.¹²⁰ Esto permitió que los militares recuperaran la capacidad de ocuparse del planeamiento para alcanzar los objetivos de la guerra. La estrategia operacional se centra en el diseño, organización e integración de las batallas, campañas y estrategias del teatro de operaciones para alcanzar los objetivos estratégicos.¹²¹ Para algunos, esto es una reiteración de la concepción original de la estrategia dado que el nivel operacional, con su lenguaje arcano, determina como las fuerzas armadas planean y se preparan para la guerra en tiempo de paz. De este modo, los militares recuperaron la especificidad militar y continúan elaborando el pensamiento de la estrategia militar o “convencional” y dan forma a la guerra que pueden pelear y se abriría la puerta para contrarrestar las limitaciones impuestas por los poderes políticos al instrumento militar.¹²²

Un nuevo salto: la estrategia nacional

Los desarrollos que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial en el escenario internacional produjeron un nuevo salto en el pensamiento estratégico, la

¹¹⁹ Gray 2007, p. 210.

¹²⁰ Para la definición y empleo de este concepto estratégico ver Luttwak 1980/81; Zabecki 2006, pp. 11-40; y Pertusio 1995.

¹²¹ Zabecki 2006, p. 12.

¹²² Strachan 2008 [2005], pp. 430-431. Al respecto no existe uniformidad, por ejemplo, Mackubin Owens considera que la estrategia operacional esta subordinada a la estrategia militar. Para la primera, utiliza la denominación de estrategia del teatro que se ocupa del planeamiento operacional y del arte operacional. La segunda se encuentra en un nivel superior y se ocupa del empleo del poder militar en la paz y en la guerra en general. Por último, en el escalón inferior identifica a la estrategia del servicio (o fuerza) que comprende qué función cumple una fuerza para la sociedad y cómo piensa sus propios conceptos estratégicos (o doctrinas) (2004, p. 487).

estrategia nacional. La aparición de la disuasión como concepto estratégico central demandó inicialmente abarcar el empleo de las fuerzas armadas para alcanzar objetivos de la política nacional sin recurrir a combates o guerra. Hasta aquí, se observa la continuidad de la gran estrategia.¹²³ Pero la complejización del abanico de los conflictos armados genera un cambio mayor. Por un lado, se instaló la posibilidad de la guerra nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética como líderes de bloques antagónicos. Ello generó un sistema internacional denominado Guerra Fría, caracterizado por la ausencia de guerras entre las grandes potencias.¹²⁴ Por otro lado, se desarrolló bajo el paraguas nuclear la tendencia de las grandes potencias a participar, apoyar o alentar guerras alternativas sustitutas (*proxy wars*); conflictos de baja intensidad o no convencionales surgidos principalmente del proceso de descolonización. Al mismo tiempo, las guerras dejaron de declararse y comienza, por lo tanto, la separación entre la paz y la guerra se presenta como un continuo. En esta etapa, se desarrollaron entonces conflictos armados del tipo convencional o, conforme avanzaba el proceso de descolonización, de guerrillas, insurgencia o terrorismo.¹²⁵ A este cuadro se le sumó la existencia de organizaciones internacionales que recurren a los estados miembros para realizar operaciones militares encuadradas bajo el concepto de “no-guerra” u operaciones en apoyo de la paz.¹²⁶ Conforme los límites entre la guerra y la paz se hacían cada vez más borrosos, la noción de gran estrategia debió ampliarse para incorporar estos nuevos desarrollos.¹²⁷ Como consecuencia de lo anterior, aparecieron nuevas definiciones de gran estrategia que

¹²³ Weigley 1977, p. 366.

¹²⁴ Craig y George 1995.

¹²⁵ Cohen 1986; Carver 1986. Entre los conflictos armados convencionales se pueden mencionar las guerras de Corea (1950-1953), Árabe-israelí (1967 y 1973), Indo-paquistaní (1948-49, 1965 y 1971), China-India (1962) y la de Malvinas (1982). Otros conflictos en cambio, presentaron un componente no convencional de guerrilla y terrorismo. Ejemplo de ellos pueden ser Indochina (1946-1954), Argelia (1945-1962), Vietnam (1965-1973), y Afganistán (1979-1989).

¹²⁶ Operaciones militares con excepción de la guerra (en inglés *Military Operations Other Than War*, MOOTW) se ocupan de la disuasión de la guerra, resolución de conflictos, promoción de la paz, y apoyo a las autoridades civiles en respuesta a crisis internas. Los británicos utilizan el término alternativo de operaciones en apoyo de la paz ("peace support operations" o PSO). Este tipo de operaciones comprende las operaciones de mantenimiento de paz, imposición de paz, construcción de paz (peacekeeping, peacemaking, peace enforcement and peace building). La distinción entre mantenimiento e imposición esta en el mandato, el entrenamiento, el despliegue y el equipo militar con que cuentan la unidades desplegadas. Otras operaciones incluidas dentro de las operaciones en apoyo de la paz que no implican el uso o amenaza de uso de la fuerza son la asistencia humanitaria y la ayuda ante catástrofes.

¹²⁷ Baucom 1987, p. 10.

introdujeron un elemento que las distinguió de las analizadas hasta el momento.¹²⁸ Ya en plena guerra mundial, Earle había definido estrategia como

el arte de controlar y emplear los recursos de una nación –o coalición de naciones- incluyendo a sus fuerzas armadas, con el objeto de **promover efectivamente sus intereses vitales** y protegerlos de enemigos actuales, potenciales o simplemente presuntos”.¹²⁹

A principios de los años 90, el historiador Paul Kennedy editó un libro titulado *Gran Estrategias en la paz y en la guerra*. Allí afirmó que,

el nudo de la gran estrategia subyace en la política, es decir, en la capacidad de los líderes de la nación de agrupar todos los elementos militares y no militares para la preservación y expansión en el largo plazo (es decir, tanto en la paz como en la guerra) de **los mejores intereses de la nación**.¹³⁰

En coincidencia con esta postura, Barlett, Holman y Somes afirmaron que “la gran estrategia debe producir un concepto claro de cómo los instrumentos económicos, diplomáticos y militares del poder nacional serán empleados *para alcanzar los objetivos de las políticas nacionales*”.¹³¹ Se observa que todas estas definiciones incorporan la idea de que la gran estrategia sirve para alcanzar, en el largo plazo, intereses u objetivos políticos definidos en términos amplios tales como “promover intereses vitales”, “los mejores intereses de la nación” u “objetivos de las políticas nacionales”. Se apartan entonces de la noción previa que gran estrategia tenía por objeto la preparación y movilización de los recursos nacionales para sostener el esfuerzo de guerra y alcanzar los objetivos de la guerra.¹³² La misma continúa con los lineamientos establecidos por la gran estrategia, pero extendió el alcance de la estrategia. Es claro que al término de la Segunda Guerra Mundial, se produjo lo que Strachan calificó como la fusión (*conflation*) entre la estrategia y la política (*policy*).¹³³ Esta fusión se ve claramente en la historia oficial británica de ese conflicto. La colección parte de la siguiente definición de gran estrategia: “la manera en que

¹²⁸ Ibidem. Para ese autor, existió un reconocimiento que el esquema conceptual existente era estrecho para acomodar los nuevos desarrollos en el abanico de conflictos y la aparición de los medios masivos de comunicación como multiplicadores de la fuerza (p. 11).

¹²⁹ *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, editado por Edward Mead Earle (1943). Página viii, citado en Howard 2001, p. 2. Énfasis agregado.

¹³⁰ Kennedy 1991, p. 5. Énfasis agregado.

¹³¹ Barlett, Holman y Somes, 2004, p. 19. Énfasis agregado.

¹³² De este modo la estrategia continuó distanciándose del significado original como el empleo del combate para lograr los objetivos de la guerra. A esta actividad se le dieron otros nombres: “doctrina militar” o “estrategia operacional” (Strachan 2008 [2005], p. 429).

¹³³ Ibid. pp. 426-427.

los objetivos políticos son traducidos para el empleo de las diferentes herramientas a disposición de la política del estado”.¹³⁴

Estas definiciones coinciden con la elaborada en 1972 por el Estado Mayor Conjunto (Joint Chiefs of Staff) de los Estados Unidos cuando introdujo el concepto de “estrategia nacional” definida como,

el arte y la ciencia de desarrollar y emplear los poderes políticos, económicos, y psicológicos de una nación, junto con sus fuerzas armadas, durante la paz y la guerra, para asegurar **objetivos nacionales**.¹³⁵

La estrategia nacional claramente significa el empleo de todos los elementos del poder nacional para apoyar el logro de objetivos del país dentro de la amplia trama de interacciones que se dan entre los estados tanto en la guerra como en la paz. Al incorporar más elementos para dar cuenta de la realidad cambiante, la estrategia nacional pasó a ser el instrumento de *statecraft* (la habilidad para conducir el estado) al que recurren en todo momento los gobernantes para que una nación alcance sus objetivos propuestos.¹³⁶ En ese caso, la estrategia nacional debe entenderse como un proceso de constante adaptación para dar respuesta a las condiciones cambiantes de un mundo en donde predominan el oportunismo, la incertidumbre y la ambigüedad.¹³⁷ Owens explica este proceso del modo siguiente:

Mientras que Clausewitz, Jomini y sus sucesores habían limitado el uso de `estrategia` aplicado a las fuerzas militares en tiempo de guerra para cumplir con los fines de la política, en la práctica, se ha incrementado emplearla en términos más amplios de modo tal que se pueden hablar de niveles de estrategia tanto para la guerra como para la paz.¹³⁸

La estrategia nacional claramente retoma el camino de “hacer estrategia” y comienza a fusionarse con las relaciones internacionales.

Gran estrategia y estrategia nacional

Hasta este punto, los conceptos de gran estrategia y de estrategia nacional eran diferentes. El primero, además de prepararse para mantener la capacidad para sostener una guerra, se emplea para identificar posibles amenazas a la supervivencia del estado

¹³⁴ Publicada por el Cabinet Office, History Section entre 1956 y 1976 se titula “Gran Strategy: the History of the Second World War”.

¹³⁵ Citado por Baucom 1987, p. 11. Énfasis agregado.

¹³⁶ Heuser 2010, pp. 25-26. Desde una perspectiva nacional, todos los estados y actores noestatales tienen intereses que intentarán satisfacer en la medida de sus posibilidades (Yarger 2006, p. 5).

¹³⁷ Murray y Grimsley 1994, p. 1-2.

¹³⁸ Owens 2004, p. 484.

provenientes del sistema internacional y conjurarlas. Esto significa que gran estrategia claramente se relaciona con la seguridad del estado. Murray sostiene que existe una considerable confusión entre gran estrategia, política, estrategia militar y estrategias generales para alcanzar distintas metas específicas. Según él, la gran estrategia no es ninguna de ellas, pero en cierta medida las contiene a todas.¹³⁹ En pocas palabras, la gran estrategia demanda que las realidades políticas, sociales y económicas se entrelacen con el poder militar y el reconocimiento que la política, en todos los casos, conduce a la necesidad militar.¹⁴⁰ La estrategia nacional, en cambio, sugiere organizar los distintos recursos del estado, además de los militares, para alcanzar objetivos nacionales en todo momento. Estos objetivos no se vinculan necesariamente con responder a las amenazas que requieran el uso de la fuerza armada sino que pueden originarse en una amplia gama de conflictos que necesiten de otros poderes de la nación. De este modo, a pesar de tener algunos elementos comunes, gran estrategia y estrategia nacional comprenden objetivos y procesos distintos. El foco de la primera supone una postura defensiva o de seguridad que reacciona frente al contexto internacional para anular cualquier amenaza potencial o real, mientras que la segunda supone una postura proactiva, que apunta también a trabajar sobre en las distintas dimensiones del contexto internacional (no sólo el militar) para construir uno más favorable.

Según Strachan, los británicos son proclives a utilizar el concepto de “gran estrategia” mientras que los estadounidenses emplean “estrategia nacional”¹⁴¹. Las formulaciones de Kennedy (británico) y de Barlett y asociados (estadounidenses) presentadas arriba, muestran esa posibilidad de no distinguir entre ambos conceptos estratégicos y emplearlos indistintamente.¹⁴² Según sus definiciones, gran estrategia y estrategia nacional tienen el mismo significado y, por lo tanto, pasan a ser equivalentes o intercambiables. Un ejemplo de esto es la siguiente explicación:

Lo que se requiere de una nueva administración no es tanto un conjunto distinto de políticas exteriores como **gran estrategia o estrategia nacional**, es decir, el uso

¹³⁹ Murray 2011, p. 3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 5. Murray además afirma que la gran estrategia se encuentra en el nexo entre la política y la estrategia militar conteniendo elementos de ambas. (p. 8)

¹⁴¹ 2008 [2005], p. 425.

¹⁴² Ver también Baldwin abajo. Por ejemplo, el especialista estadounidense Mackubin T. Owens, tampoco distingue entre ambos conceptos al afirmar que “la gran estrategia es relacionada más directamente con la política nacional referida a agrupar todos los elementos del poder nacional ...para asegurar los intereses y objetivos de la nación” (2004, p. 487) |

coordinado en el tiempo de todos los instrumentos del poder del estado para llevar adelante objetivos que sirven al **interés nacional**...¹⁴³

Con esta definición, el concepto de estrategia (ya sea gran estrategia o estrategia nacional), en cuanto a la necesidad de conectar medios con fines, aplicado en el ámbito de las relaciones internacionales parecería haber alcanzado a la máxima cobertura de los recursos (medios) empleados y los temas u objetivos (fines) por lograr.¹⁴⁴

Gran estrategia como posición

Al conjunto de las definiciones anteriores se le puede agregar una nueva perspectiva. Ya no se trata emplear medios y para alcanzar objetivos específicos o generales, sino de buscar alcanzar o lograr una posición determinada dentro del sistema internacional. En un artículo que describe cuál debería ser el contenido de la gran estrategia en el siglo XXI, Lawrence Freedman afirma que ésta “tradicionalmente” se había ocupado “de cómo y para qué propósitos los estados se posicionan en el sistema internacional.”¹⁴⁵ Según Freedman, la gran estrategia se centraba en resolver el problema del lugar que los estados quieren o aspiran a ocupar en el sistema internacional. Esto no es lo que expresan las definiciones vistas anteriormente. Según aquellas, la gran estrategia sirve para defenderse de amenazas reales o potenciales que impliquen la posibilidad de emplear la fuerza o la amenaza de recurrir a ella y la estrategia nacional ayuda a cumplir o alcanzar objetivos puntuales o generales surgidos de situaciones conflictivas que no necesariamente implican recurrir al uso de la fuerza. Por el contrario, bajo la perspectiva señalada por Freedman la gran estrategia constituye un comportamiento o actitud activa para lograr una ubicación

¹⁴³ Deibel, en Gaston 1992, p. 40. Énfasis agregado. Similar a esta definición: “**La estrategia como gran estrategia** en la era moderna sólo puede pensarse como tal porque requiere agrupar y emplear en forma coordinada la totalidad de los instrumentos de poder, militar y no militar, a disposición de una nación o alianza para alcanzar los **objetivos prescriptos**”. (Foster 1992, p. 72, énfasis agregado)

¹⁴⁴ Si en la Argentina, sin embargo, se busca “estrategia nacional” o “gran estrategia” en un buscador de Internet para ver como se usan estos conceptos, se encuentra que el término se refiere a políticas sobre temas específicos que tienen o deberían tener alcance nacional y sustentabilidad en el tiempo. También es posible encontrar noticias o comentarios sobre las estrategias nacionales de Brasil y de los Estados Unidos. La lista de temas a los que se le aplica “estrategia nacional” en el buscador Google hallados hasta la página 40 es la siguiente: diversidad biológica, desarrollo sustentable, educación ambiental, seguridad ciudadana, prevención y control de enfermedades transmisibles, control de la droga, desarrollo de inversiones, desarrollo, desarrollo y ordenamiento territorial, tecnologías limpias, contra la deforestación, gobierno digital y continúa (buscado el 10 de agosto del 2010).

¹⁴⁵ Freedman 2001, p. 11.

determinada dentro de un contexto. Esta observación se complementa con el comentario de un rector de la Universidad de la Defensa de los Estados Unidos cuando afirma que:

escribir sobre gran estrategia o estrategia nacional es especialmente difícil en estos días debido a los cambios políticos desenfadados que ocurren alrededor del mundo...Al mismo tiempo, el tema continúa siendo irresistible porque los ciudadanos esperan de sus líderes una visión de **hacia dónde debería estar yendo la nación** en tiempos tan cambiantes y una idea de **cómo** llegar allí.¹⁴⁶

Así, la gran estrategia o la estrategia nacional deben explicar a la ciudadanía el lugar deseado hacia el que se dirige la nación y el cómo alcanzarlo. En un trabajo reciente, Hal Brands, define a la gran estrategia como “el proceso por el cual las naciones aprovechan y asignan sus recursos para alcanzar objetivos internacionales”.¹⁴⁷ A partir de ella, evalúa la “gran estrategia” brasileña bajo los gobiernos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. El autor la identifica como una estrategia que se desplegó en distintos niveles para mejorar los intereses brasileños frente a la transición hacia un orden internacional multipolar y a posicionar a Brasil como líder de una Sudamérica más unida.¹⁴⁸

La concepción de estrategia que busca posicionar a un país en el ámbito internacional tiene su contraparte en el mundo de los negocios. Henry Mintzberg la denomina simplemente “estrategia como posición”. La estrategia se constituye en “una posición, en particular, un medio para ubicar una organización en...un ‘medio ambiente’.”¹⁴⁹ Es decir, la estrategia consiste en crear situaciones económicas rentables y en discernir cómo mantenerlas.¹⁵⁰ De igual manera, cuando Brands afirma que “Brasil ha tenido por mucho tiempo la reputación de un país con un gran futuro, sólo si puede llegar allí” ejemplifica como en el ámbito de las relaciones internacionales los estados actúan para alcanzar un estado futuro.¹⁵¹ Al concebir a la gran estrategia como posición los líderes de los estados claramente continúan con la tradición de “hacer estrategia”.

¹⁴⁶Baldwin en Gaston 1992, p. ix, énfasis agregado.

¹⁴⁷ Brands 2011, p. 44.

¹⁴⁸ Ibíd., p. 28. Según Brands, “durante su permanencia al frente del Ejecutivo, Lula persiguió una estrategia en múltiples niveles (*multilayered strategy*) para afirmar los intereses brasileños e incrementar su poder” (p. 31)

¹⁴⁹ Mintzberg 1993, p. 18.

¹⁵⁰ Richard Rumelt, citado en Ibidem. p. 19.

¹⁵¹ Brands 2011, p. 28.

La estrategia como componente de las relaciones internacionales: política exterior, gran estrategia, estrategia nacional y estrategia internacional

Con la introducción de la estrategia nacional se reencuentran finalmente la estrategia con las relaciones internacionales. Ahora en forma explícita los medios y los recursos pueden ser de todo tipo, los fines son metas u objetivos sobre distintos temas definidos claramente por la política y su aplicación se puede dar tanto en la paz como en la guerra. Sin embargo, esta ampliación en el alcance de la visión en estrategia puede generar una nueva confusión. Hay quien sostiene que los usos del concepto estrategia son tan amplios que podrían llegar a equipararse con política exterior.¹⁵² Al mismo tiempo, algunas definiciones de política exterior también muestran que ambos conceptos pueden ser usados como sinónimos. A primera vista, esta confusión parece lógica pero un análisis más profundo muestra que existen diferencias.

La estrategia nacional y la política exterior pueden confundirse como sinónimos fácilmente por dos razones. En primer término, si por política exterior se entiende “a las acciones y posiciones sobre temas que toman los estados individuales respecto de otros estados o grupos fuera de sus fronteras” se acepta que las acciones de otros estados pueden afectar los intereses de un país.¹⁵³ Russett, Starr y Kinsella explican que política exterior tiene dos componentes: uno, *política* (en el sentido de *policy*) como un programa que sirve de guía del comportamiento querido para alcanzar las metas y dos, *exterior*, que en un estado soberano se contrapone a lo interno.¹⁵⁴ Por lo tanto, a partir de la idea que la estrategia consiste en crear situaciones favorables y que especifica el nexo entre objetivos y medios, se puede fácilmente llegar equipararla con política exterior. En segundo término, se afirma que la política exterior en general se refiere a los comportamientos de los estados hacia otros actores con algún propósito.¹⁵⁵ En su forma original, la estrategia se circunscribía a los planes para la guerra pero en la actualidad, el concepto más amplio de estrategia nacional se emplea para describir como un estado planea alcanzar todo tipo de metas. Los estrategas son quienes deberían preguntar por el momento (*timing*), el modo, los recursos y su empleo (ya sea como amenazas, promesas, castigos o recompensas) para

¹⁵² Betts 2001-02, p. 23.

¹⁵³ Spiegel 1995, p. 7.

¹⁵⁴ Russett, Starr y Kinsella 2006, p. 134.

¹⁵⁵ Ibidem.

afectar el comportamiento de otros estados. Para lograr ese efecto, cada estado necesita recursos, bienes económicos, capacidades militares, apoyo político, cooperación y coordinación con otros actores también con algún propósito. Todo eso también puede alcanzarse siguiendo una determinada política exterior.

En el caso de la Argentina, por ejemplo, luego de la crisis de los años 2001-2002 surgió la necesidad de reflexionar acerca de encontrar una nueva estrategia (entendida como plan o ruta) para insertar al país otra vez en el sistema internacional (estrategia como posición). En gran parte de esa literatura, se denomina “política exterior” lo que también podría ser una estrategia nacional. A continuación, a la espera de una elaboración más profunda, se señalarán algunos ejemplos que ilustran esta afirmación.

En una publicación académica argentina se define a la política exterior como

la acción seguida desde el Estado para insertar (o no) a una nación en el mundo, y encontrar los marcos de decisión autónoma (o no) frente a las restricciones que impone el sistema internacional...[Por lo tanto,] es necesario puntualizar objetivos generales y los recursos nacionales para su construcción.¹⁵⁶

De este modo, se identificaría a la “política exterior” como curso de acción para alcanzar una posición determinada en el área de la política internacional que engloba a todos los conceptos de estrategia anteriormente vistos.¹⁵⁷

Por último, al evaluar la política exterior de la Argentina y hacer una propuesta para el futuro, Juan Tokatlian plantea que el diseño de una “gran estrategia” de inserción internacional debería incluir “los componentes de política exterior, de economía y de defensa, como partes de una misma lógica de posicionamiento”.¹⁵⁸ Se observa que en todas estas definiciones se hace hincapié en la necesidad de buscar alcanzar ciertas posiciones. En el título de la obra, Tokatlian introduce una nueva variante en la conceptualización de estrategia, “estrategia internacional”. Según el autor, esta consiste en el contexto del siglo XXI y para un país periférico como el nuestro en

una gran estrategia [que] debería identificar las amenazas probables a la seguridad del Estado y de la sociedad así como los desafíos al bienestar y a la autonomía, y planear los antídotos políticos, económicos, militares y de otro tipo para afrontar dichas amenazas y desafíos.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Simonoff 2004, p. 113.

¹⁵⁷ Ver también como ejemplo Boletín ISIAE Número 43. Octubre 2007, artículos de Bosoer, Corigliano, Calle y Merke.

¹⁵⁸ Tokatlian 2004, p. 16.

¹⁵⁹ *Ibíd.* p. 27.

Dicha estrategia incluye, al igual que en la estrategia, las amenazas a la seguridad del Estado y; al igual que en la estrategia nacional, incluye también los desafíos al bienestar y a la autonomía de un país que no necesariamente suponen el recurrir a la fuerza militar, pero si a recursos económicos o de otro tipo para enfrentarlos. Por lo tanto, si la gran estrategia y la estrategia nacional no son consideradas como conceptos equivalentes, la “estrategia internacional” contiene a ambas.

Por último, todas estas definiciones de política exterior y estrategia tienen en común partir de la idea que quienes toman las decisiones en el país establecen objetivos que son una visión del estado futuro de los asuntos a la que aspiran. Para ello, buscan (o deben) influenciar el comportamiento de otros estados o actores no estatales.

Por el contrario, si se considera la definición de política exterior la elaborada por Kegley y Wittkopf se hace evidente una gran diferencia entre política exterior y estrategia. Para estos autores la primera se define como

Las metas que los funcionarios representantes de estados buscan alcanzar afuera, **los valores a partir de los que surgen esos objetivos**, y los medios o instrumentos con los cuales se persigue su logro.¹⁶⁰

En este caso se observa que la política exterior, contiene y expresa valores que determinan los objetivos, mientras que la estrategia no lo hace. Por ello, puede argumentarse que la política exterior se encuentra en un nivel superior al de la estrategia nacional porque, en última instancia, esta surge de la política exterior como resultado de la política que fija los fines. Por el contrario, la estrategia se limita a establecer el nexo entre medios y fines por alcanzar en un contexto de incertidumbre.¹⁶¹

De la estrategia nacional al “principio orientador” de la política exterior

Ya a principios de los años 90, junto con el fin de la Guerra Fría se enunciaron algunas tendencias que irán modificando más tarde el diseño de una gran estrategia y su posible reemplazo por un instrumento alternativo. Al igual que en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, la estrategia ya no trataba de identificar amenazas y movilizar los

¹⁶⁰ Kegley y Wittkopf 1991, p. 4. Énfasis agregado. Ver también ibídem 1989, p. 37.

¹⁶¹ Siguiendo un razonamiento similar, Betts señala que existe una diferencia entre estrategia nacional y estrategia militar. En la relación entre ambas, la segunda debe incorporar en el cálculo estratégico de como utilizar la fuerza para producir un resultado político deseado y no un mero resultado militar (2001-02, p. 24).

recursos para enfrentarlas.¹⁶² Conforme fue declinando el poder de los Estados Unidos y surgen o se consolidan otros polos de poder, desde el punto de vista de ese país, la nueva estrategia ya no podría ocuparse más de inventar el futuro sino de cómo adaptarse a él. A partir de entonces, tampoco se trataría de acumular la fuerza necesaria para prevalecer sobre otros competidores sino que, las preguntas sobre contra quien se compite y cómo se compite comenzaron a presentar respuestas cambiantes.¹⁶³ Bajo estas nuevas condiciones de incertidumbre ya no se necesitaría un plan general con formato de gran estrategia que muy probablemente no pueda ser ejecutado. Ahora comienza a hablarse de poseer un conjunto de capacidades adaptativas. Por lo tanto, si antes la estrategia se ocupaba, entre otras cosas, de inventar el futuro, ahora se ocuparía más de adaptarse a él. Esto requiere de una mayor capacidad de adaptación.¹⁶⁴

En tiempos más recientes, Stephen Krasner, también propuso que los estados dejarán de lado la necesidad de diseñar un plan general o una gran estrategia (en este caso entendida como estrategia nacional). El autor la define como un esquema conceptual que describe como es el mundo, visualiza como debería ser, y especifica un conjunto de políticas para alcanzar ese estado de situación.¹⁶⁵ En reemplazo de este tipo de estrategia propone seguir un “principio orientador” de la política exterior. Él propone que sea el de “soberanía responsable”. Ésta tendría por objeto crear estados capaces de tener un gobierno efectivo dentro de sus fronteras y, cuando fuera posible, de lograr acuerdos mutuamente beneficiosos con otros gobiernos sobre los bienes públicos comunes. Lo opuesto sería soberanía irresponsable o estado fallido. A continuación, se exponen las deficiencias que tiene el concepto de “gran estrategia” de acuerdo con Krasner. Luego se describe brevemente en qué consiste un “principio orientador” y su ventajas.

Para ese autor, la mayoría de las grandes estrategias están condenadas desde sus inicios a fracasar. En algunos casos, porque es muy difícil alinear las visiones con las políticas y con los recursos debido a la existencia de obstáculos internos y externos; en otros casos, porque se aspira a metas irrealizables. Para ser exitosa, una gran estrategia

¹⁶² Hammond 1992, p. 15. El autor llama al empleo de esta estrategia como una “estrategia movilista”

¹⁶³ Ibid. p. 19.

¹⁶⁴ Ibid. p. 16.

¹⁶⁵ Krasner 2010. Las grandes estrategias, según ese autor, se diseñan con el fin de moldear el ambiente internacional y para ello busca regular los regímenes internacionales, influir en las elecciones políticas de otros estados y conformar o hasta determinar las características de los regímenes internos de otros países.

debería tener una visión claramente articulada, que luego se implementara a través de políticas puntuales y que contara con los recursos adecuados. Estas condiciones no son fáciles que ocurran todo el tiempo y, por lo tanto, la mayoría de las políticas terminan careciendo de la guía de una gran estrategia. Para subsanar esta deficiencia Krasner propone recurrir a los principios orientadores. Estos presentan una descripción de algunos de los elementos existentes y una visión de cómo podrían transformarse. A diferencia de la gran estrategia, estos principios son más difusos, se focalizan en áreas temáticas específicas, no necesitan consenso sobre lo que va a transformarse la situación, presentan incertidumbre sobre que política podría más efectiva; y por último, dado el grado de incertidumbre, no necesita contar con recursos adecuados desde el principio. De este modo tienen más probabilidad de tener éxito. Algunos ejemplos de principios orientadores serían: reducción de emisión de gases con efecto invernadero, estabilidad del sector financiero o apertura comercial. En pocas palabras, Krasner cree que es más probable lograr una mayor coherencia política al apuntar a algo más modesto: una política exterior basada en un principio orientador que aún conserve un horizonte más allá del corto y del mediano plazo, que al mismo tiempo pueda mejorar el control de los recursos y puede servir para modificar los apoyos políticos internos.

La propuesta de Krasner se aparta de la gran estrategia como concepto ligado a la visión clásica asociada con lo militar y la seguridad. Un principio orientador de la política exterior es también un abordaje estratégico, pero que se ocupa de cuestiones más generales de las relaciones internacionales. Dado el actual grado de desacuerdo entre las grandes potencias, las diferentes perspectivas ideológicas existentes, los cambios continuos en la dinámica del poder y la incertidumbre respecto de las opciones políticas, su propuesta tendría como objetivo ampliar la zona de acuerdo sobre temas importantes que afectan al sistema internacional.

Conclusiones

A lo largo del tiempo, el concepto de estrategia ha trascendido su concepción militar y ha sido adoptada en diversos ámbitos. En la época actual, donde abunda la incertidumbre y hay pocas certezas, una apreciación estratégica es un valor importante.

Este trabajo muestra cómo fue cambiando a lo largo de los años el concepto de estrategia y sus derivados aplicados tanto en el campo militar como a las relaciones internacionales. Todas las definiciones incluyen un denominador común que se refiere a establecer un curso de acción conscientemente determinado, una guía para abordar una situación específica.¹⁶⁶

En un principio, la estrategia clásica se circunscribía a la dimensión puramente militar y se relacionaba con hacer la guerra, separada de la interacción política. Carl von Clausewitz la definió como “el empleo del combate para lograr los fines de la guerra.” Una vez concluida la Primera Guerra Mundial, el concepto de estrategia entro en crisis y fue sometido a una revisión, en particular en el Reino Unido. Se elaboró el concepto de gran estrategia cuyo objetivo paso a ser prepararse para la guerra también en tiempo de paz, organizar todos los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de la guerra y pensar también en la paz futura. Los cambios ocurridos en el sistema internacional al término de la Segunda Guerra Mundial, fueron gestando otro nuevo concepto, estrategia nacional. Esta estrategia, sirve tanto para tiempo de paz como para tiempos de guerra y apunta a alcanzar objetivos nacionales con medios que no necesariamente son militares. Ello requiere acciones que tiendan a transformar el contexto internacional en uno favorable para el estado interesado.

Un problema que se presenta es que muchos terminan por emplear estos términos como sinónimos. Esto diluye los límites entre cada uno de ellos, puede obstaculizar el análisis estratégico o crear confusión. Por ejemplo, en la Argentina la situación se observa que a las definiciones mencionadas se agregan como sinónimos “estrategia internacional” y “política exterior”. Estos conceptos definen cual debería ser el comportamiento del país para alcanzar los objetivos fijados por la política o el posicionamiento buscado en el sistema internacional y se usan como sinónimos.

Los tiempos actuales presentan nuevos desafíos y un alto grado de incertidumbre para los gobiernos y los estados. Ante la perspectiva casi cierta del fracaso de complejas gran estrategias, Stephen Krasner propone bajar un escalón y elaborar estrategias más acotadas basadas en un principio ordenador.

¹⁶⁶ “La estrategia como plan”, en Mintzberg, Henry 1993, p. 14.

Todos estos desarrollos han llevado a que la estrategia recupere una aplicación amplia en las relaciones internacionales. Esto es, centrarse en lo que los estados hacen desde siempre: comportarse estratégicamente en su relacionamiento con los vecinos u otros miembros de la comunidad internacional, es decir, hacer estrategia.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta estas definiciones y sus alcances para establecer mejor los objetivos y guiar con mayor precisión los asuntos de los estados en el mediano y largo plazo.

Referencias

- Addington, Larry H. *The Patterns of War since the Eighteenth Century. Second Edition.* Bloomington, Indiana University Press, 1994.
- Asprey, Robert B. *The German High Command at War. Hindenburg and Ludendorff Conduct World War I.* New York, William Morrow and Company, 1991.
- Baldwin, J. L. “Prólogo” en Gaston, James C. (ed.) *Grand Strategy and the Decisionmaking Process.* Washington, D. C., National Defense University Press. 1992, p. ix.
- Bartlett, Henry C., G. Paul Holman, Jr., Timothy E. Somes. “The Art of Strategy and Force Planning”, en AA. VV. *Strategy and Force Planning, Fourth Edition.* Newport, RI, Naval War College. 2004, pp. 17-33.
- Baucom, Donald R. “Historical Framework for the Concept of Strategy”. *Military Review*, Marzo 1987, pp. 2-12.
- Best, Geoffrey. *Guerra y Sociedad en la Europa revolucionaria 1770-1870.* Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.
- Betts, Richard K. “The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations”. *Joint Forces Quarterly*, Otoño/Invierno 2001-02, pp. 23-30.
- Bond, Briand, *Guerra y Sociedad en Europa: 1870-1970.* Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.
- _____. *The Pursuit of Victory. From Napoleon to Saddam Hussein.* Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Black, Jeremy. *Introduction to Global Military History.* New York, Routledge, 2005.
- Brands, Hal. “Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula”, *Comparative Strategy* volumen 30, pp. 28-49, 2011.
- Brodie, Bernard. “Implications for Military Policy” en Frederick S. Dunn, et. al. (eds.) *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York, Harcourt Brace and Co., 1946.
- _____. *Strategy in the Missile Age.* Princeton, NJ, Princeton University Press, 1959.
- Carver, Michael. “Conventional Warfare in the Nuclear Age” en Paret, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age.* Princeton, NJ, Princeton University Press. 1986, pp. 779-814.
- Citino, Robert M. *Quest for Decisive Victory. From Stalemate to Blitzkrieg in Europe, 1899-1940.* Lawrence, KA, University Press of Kansas. 2002.
- _____. *The German Way of War. From the Thirty Year’s War to the Third Reich.* Lawrence, KA, University Press of Kansas. 2005.
- Clausewitz, Carl von. *On War.* Editado y traducido por Michael Howard y Peter Paret. Princeton, NJ, Princeton University Press. 1989.
- Cohen, Eliot A. “Distant Battles. Modern War in the Third War” en *International Security* Volumen 10 Número 4, 1986, pp. 143-171.
- Craig, Gordon A. *The Politics of the Prussian Army, 1640-1945.* Oxford, Oxford University Press. 1964 [1955].
- _____. “The Political Leader as Strategist” en Paret, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age.* Princeton, NJ, Princeton University Press. 1986, pp. 481-509.

- Craig, Gordon and Alexander George: "The Cold War as a System" en *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of our Time. (3rd Edition)*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Deibel, Terry L. "National Strategy and the Continuity of National Interests" en Gaston, James C. (ed.) *Grand Strategy and the Decisionmaking Process*. Washington, D. C., National Defense University Press. 1992, pp. 37-54.
- Desch, Michael. "Planning War in Peacetime" *Joint Forces Quarterly*, Spring 2002.
- Epstein, Robert M. *Napoleon's Last Victory and the Emergence of Modern War*. Lawrence, University Press of Kansas, 1994.
- Foster, Gregory D. "A Conceptual Foundation for the Development of Strategy" en Gaston, James C. (ed.) *Grand Strategy and the Decisionmaking Process*. Washington, D. C., National Defense University Press. 1992, pp. 55-76.
- Freedman, Lawrence. "The First Two Generations of Nuclear Strategist" en Paret, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 1986, pp. 735-778.
- _____. "Grand Strategy in the Twenty-First Century", *Defence Studies*. Volumen 1 Número 1. Primavera 2001, pp. 11-20.
- Fuhrmanrif, Matthew C., Nathan D. Edwards y Michael D. Salomone. "The German Offensive of 1914: A New Perspective". *Defense & Security Analysis* Volumen 21, Número 1. Marzo 2005, pp. 37-66.
- Gaston, James C. (ed.) *Grand Strategy and the Decisionmaking Process*. Washington, D. C., National Defense University Press. 1992.
- Gat, Azar. *The Origins of Military Thought from Enlightenment to Clausewitz*. Oxford, Oxford University Press, 1989.
- _____. *Fascist and Liberal Visions of War: Fuller, Liddell Hart, Douhet and Other Modernists*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Gray, Colin. *War, Peace and International Relations. An introduction to Strategic History*. New York, Routledge, 2007.
- Hammond, Paul. "The Development of National Strategy in the Executive Branch: Overcoming Disincentives" en Gaston, James C. (ed.) *Grand Strategy and the Decisionmaking Process*. Washington, D. C., National Defense University Press. 1992, pp. 25-36.
- Herwig, Holger H. *The First World War. Germany and Austria-Hungary, 1914-1918*. Londres, Arnold. 1997.
- _____. "Command Decision Making: Imperial Germany, 1871-1914" en Imlay, Talbot and Monica Duffy Toft (eds.) *The Fog of Peace and War Planning. Military and Strategic Planning under Uncertainty*. New York, Routledge, 2006, pp. 100-125.
- Heuser, Beatrice. *The Evolution of Strategy. Thinking War from Antiquity to the Present*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Holborn, Hajo. "The Prusso-German School: Moltke and the Rise of the General Staff" en Paret, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 1986, pp. 281-295.
- Howard, Michael. "Jomini and the classical tradition in military thought" en Michael Howard (ed.) *The Theory and Practice of War*. Essays presented to B.H. Liddell Hart on his seventieth birthday. Bloomington, Indiana University Press, 1976, pp 5-20.

- _____. “The Strategic Approach to International Relations”. *British Journal of International Studies*, Número 2, 1976, pp. 36-48.
- _____. “Grand Strategy in the Twentieth Century”. *Defence Studies*. Volumen 1 Número 1. Primavera 2001, pp. 1-10.
- Hughes, Daniel J. (ed.) *Moltke on the Art of War. Selected Writings*. Novato, CA, Presidio Press. 1995.
- ISIAE. Boletín ISIAE, CARI, Número 43, Buenos Aires, CARI, 2007.
- Jervis, Robert. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1984.
- Jomini, Baron Antoine Henri de. *The Art of War*. Mechanicsburg, PA, Stackpole Books, 1996.
- Jones, Marcus. “Strategy as character: Bismarck and the Prusso-German question, 1862-1878” en Murray, Williamson; Richard Hart Sinnreich, James Lacey (eds.) *The Shaping of Grand Strategy. Policy, Diplomacy, and War*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp.
- Kegley, Charles y Eugene Wittkopf. *World Politics. Trend and Transformation. Third Edition*. New York, St. Martin’s Press, 1989.
- _____. *American Foreign Policy. Pattern and Process, Fourth Edition*. New York, St. Martin’s Press, 1991.
- Kennedy, Paul (ed.). *The War Plans of the Great Powers, 1880-1914*. Londres, George Allen & Unwin. 1979.
- _____. Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition, en Paul Kennedy (ed.). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, Yale University Press. 1991, pp. 1-7.
- Knox, MacGregor. “Conclusion: Continuity and revolution in the making of strategy” en Murray, Williamson, Macgregor Knox y Alvin Bernstein (eds.) *The Making of Strategy. Rulers, states, and war*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. 1994, pp. 614-645.
- Krasner, Stephen. “An Orienting Principle for Foreign Policies” *Policy Review* Número 163, Hoover Institution, octubre 1, 2010.
- Larson, Robert H. “B.H. Liddell Hart: Apostole of Limited War” *Military Affairs*. Volumen 44 Número 2. Abril 1980, pp. 70-74.
- Layne, Christopher. “British Grand Strategy, 1900-1939: Theory and Practice in International Politics”. *Journal of Strategic Studies*, Volumen 2, Número 3. Diciembre 1979, pp. 303-334.
- Levy, Jack S. “Organizational Routines and the Causes fo War” en *International Studies Quarterly*, Volumen 30, 1986, pp. 193-222.
- Liddell Hart, B. H. *The Ghost of Napoleon*. New Haven, Yale University Press, 1934.
- _____. *The Real War 1914-1918*. Boston, Little, Brown and Company 1964 [1930].
- _____. *El espectro de Napoleón*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- _____. *Estrategia. La Aproximación Indirecta*. Buenos Aires, Círculo Militar. 1984.
- Luttwak, Edward N. “The Operational Level of War” en *International Security*, Volumen 5 Número 3, Invierno 1980/81, pp. 61-79.
- _____. *The Grand Strategy of the Roman Empire. From the First Century A. D. to the Third*. Baltimore, Md, The John Hopkins Press. 1984 [1976].

- Luvaas, Jay. "Clausewitz, Fuller and Liddell Hart" en *Journal of Strategic Studies*, Volumen 9, Números 2 y 3. Junio/Septiembre 1986, pp. 197-212.
- McNeill, William. *La búsqueda del poder. Tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 1000 d. C.*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1988.
- Megargee, Geoffrey P. *Inside Hitler's High Command*. Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 2000.
- Mintzberg, Henry. "Las Cinco Ps de la Estrategia" en Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. Segunda Ed. México, Prentice-Hall Hispanoamericana, 1993, pp. 14-22.
- Mombauer, Annikka. "The Battle of the Marne: Myths and Reality of Germany's 'Fateful Battle'". *The Historian* Volumen 68 Número 4. Invierno 2006, pp. 747-769.
- _____. "German War Plans" en Hamilton, Richard y Holger H. Herwig (eds.) *War Planning 1914*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 48-79.
- Mommsen, Wolfgang. *La época del Imperialismo. Europa 1885-1918*. México, Siglo Veintiuno, 1980.
- Murray, Williamson. "Thoughts on grand strategy" en Murray, Williamson; Richard Hart Sinnreich, James Lacey (eds.) *The Shaping of Grand Strategy. Policy, Diplomacy, and War*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 1-33.
- _____ y Mark Grimsley. "Introduction: On strategy" en Murray, Williamson, Macgregor Knox y Alvin Bernstein (eds.) *The Making of Strategy. Rulers, states, and war*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. 1994, pp. 1-23.
- _____, Macgregor Knox y Alvin Bernstein (eds.) *The Making of Strategy. Rulers, states, and war*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. 1994.
- _____; Richard Hart Sinnreich, James Lacey (eds.) *The Shaping of Grand Strategy. Policy, Diplomacy, and War*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Owens, Mackubin Thomas. "Strategy and the Logic of Force Planning" en AA. VV. *Strategy and Force Planning, Fourth Edition*. Newport, RI, Naval War College. 2004, pp. 483-496.
- _____. "Strategy and the Strategic Way of Thinking" en *Naval War College Review*, Volumen 60 Número 4, Otoño 2007, pp. 111-124.
- Paret, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 1986.
- Paterson, Thomas; J. Garry Clifford, Kenneth Hagan. *American Foreign Relations. Volume 2. A History since 1895, Fifth Edition*, Boston, Houghton Mifflin Company, 2000.
- Pertusio, Roberto L. *Estrategia Operacional*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1995.
- Porch, Douglas. *Wars of Empire*. New York, Smithsonian Books, 2006.
- Posen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca, NY, Cornell University Press. 1984.
- Rosencrance, Richard y Arthur A. Stein (eds.). *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca, Cornell University Press. 1993.
- Roskin, Michael y Nicholas Berry. *IR: the new World of International Relations (3rd Edition)* New Jersey, Prentice Hall, 1997.

- Rothenberg, Gunther: "Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment" en Paret, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 1986, pp. 296-325.
- Russett, Bruce, Harvey Starr y David Kinsella. *World Politics. The Menu for Choice*, (8th Edition). Belmont, CA, Thomson Wadsworth, 2006.
- Schelling, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA, Harvard University , 1981 [1960].
- Simonoff, Alejandro. "Perspectivas para nuestra política exterior". *Politikós. Revista de estudios políticos e internacionales*. Número 3. Diciembre 2004, pp. 111-122.
- Shemer, David. *World War I*. Secaucus, N. J., Octopus Books Limited, 1973.
- Showalter, Dennis E. "Retaming Bellona: Prussia and the Institutionalization of the Napoleonic Legacy, 1815-1876" *Military Affairs*. Volumen 44 Número 2. Abril 1980, pp. 57-63.
- Spiegel, Steven L. *World Politics in a New Era*. Fort Worth, Tx, Harcourt Brace & Company, 1995.
- Strachan, Hew. *European Armies and the Conduct of War*. Londres, George Allen & Unwin. 1983.
- _____. *The First World War. Volume I. To Arms*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- _____. "The lost meaning of strategy" en Mahnken, Thomas y Joseph Maiolo (eds.) *Strategic Studies. A reader*. New York, Routledge, 2008 [2005] pp. 421-436.
- Swain, Richard M. B. H. "Liddell Hart and the Creation of a Theory of War, 1919-1933". *Armed Forces & Society*, Volumen 17 Número 1. 1990, pp. 35-51. *Academic Search Premier*, EBSCOhost. Consulta: 3 de octubre del 2006.
- Tannenwald, Nina. *The Nuclear Taboo. The United States and the Non-Use Nuclear Weapons since 1945*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Tokatlian, Juan Gabriel. *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma. 2004.
- Weigley, Russell. *The American Way of War. A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington, Indiana University Press, 1977.
- Yarger, Harry R. *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Strategic Studies Institute Monograph, U. S. Army War College, Carlisle, PA. February 2006.
- Zabecki, David T. *The German 1918 Offensives. A case study in the operational level of war*. New York, Routledge, 2006.
- Zuber, Terence. *Inventing the Schlieffen Plan: German War Planning, 1871-1914*. Oxford, Oxford University Press. 2002.

Anexo 1

TÉRMINOS DE ESTRATEGIA

Estrategia clásica (militar)

Clausewitz: “el empleo del combate para lograr los fines de la guerra”

Gran Estrategia

Liddell Hart: La gran estrategia debería

calcular y desarrollar los **recursos humanos** y **económicos** de las naciones para sostener a las fuerzas combatientes. También los **recursos morales**, porque nutrir el espíritu y la voluntad del pueblo es, a menudo, tan importante como poseer formas más concretas de poder. La gran estrategia también deberá **regular la distribución de poder** entre las diversas fuerzas armadas y entre las fuerzas armadas y la industria.

Michael Howard, produjo una nueva definición (*incluye aliados*). Gran estrategia consiste,

básicamente, en la movilización y despliegue de los recursos nacionales de riqueza, potencial humano, y capacidad industrial, junto con las de los aliados y, de ser posible, de las potencias neutrales, para alcanzar las metas de la política nacional en tiempo de guerra.

Edward Meade Earle (*incluye disuasión*):

La forma más elevada de estrategia –a veces conocida como gran estrategia- es aquella que integra a las políticas y los armamentos de la nación de modo tal que **se vuelva innecesario recurrir a la guerra** o es afrontada con la máxima probabilidad de victoria.

Barry Posen:

“identificar las *amenazas probables a la seguridad del Estado* y planear los antídotos políticos, económicos, militares y de otro tipo para afrontar dichas amenazas”

Gran Estrategia (definición ampliada)

Earle había definido estrategia como

el arte de controlar y emplear los recursos de una nación –o coalición de naciones- incluyendo a sus fuerzas armadas, con el objeto de **promover efectivamente sus intereses vitales** y protegerlos de enemigos actuales, potenciales o simplemente presuntos”.

Paul Kennedy:

el nudo de la gran estrategia subyace en la política, es decir, en la capacidad de los líderes de la nación de agrupar todos los elementos militares y no militares para la preservación y expansión en el largo plazo (es decir, tanto en la paz como en la guerra) de **los mejores intereses de la nación**.

Estrategia Nacional

Estado Mayor Conjunto (Joint Chiefs of Staff) de los Estados Unidos:

“estrategia nacional” definida como,

el arte y la ciencia de desarrollar y emplear los poderes políticos, económicos, y psicológicos de una nación, junto con sus fuerzas armadas, durante la paz y la guerra, para asegurar **objetivos nacionales**.

Estrategia como posición

Lawrence Freedman

la gran estrategia “se ha ocupado tradicionalmente de cómo y para qué propósitos los estados se posicionan en el sistema internacional.”

Política exterior

Es la acción seguida desde el Estado para insertar (o no) a una nación en el mundo, y encontrar los marcos de decisión autónoma (o no) frente a las restricciones que impone el sistema internacional...[Por lo tanto,] es necesario puntualizar objetivos generales y los recursos nacionales para su construcción.

Estrategia internacional

Juan Tokatlian

una gran estrategia [que] debería identificar las amenazas probables a la seguridad del Estado y de la sociedad así como los desafíos al bienestar y a la autonomía, y planear los antídotos políticos, económicos, militares y de otro tipo para afrontar dichas amenazas y desafíos.

Estrategia basada en principios orientadores (visión limitada)

Stephen Krasner propone recurrir a los principios orientadores.

Estos presentan una descripción de algunos de los elementos existentes y una visión de cómo podrían transformarse. A diferencia de la gran estrategia, estos principios son más difusos, se focalizan en áreas temáticas específicas, no necesitan consenso sobre lo que va a transformarse la situación, presentan incertidumbre sobre que política podría más efectiva; y por último, dado el grado de incertidumbre, no necesita contar con recursos adecuados desde el principio.