Competencia Estratégica, fragmentación estatal y el imperativo de una estrategia nacional en el Perú

Strategic competition, state fragmentation, and the imperative of a national strategy in Peru

Contralmirante (r) Carlos De Izcue Arnillas. Contralmirante (r) con formación académica sólida y amplia experiencia en la formulación y conducción de estrategia en los niveles político, estratégico y operacional. Graduado de la United States Naval Academy y con Maestría en Asuntos Internacionales por American University, complementó su preparación en el Naval Amphibious Base Coronado, la Escuela Superior de Guerra Naval del Perú y el Colegio Interamericano de Defensa. Se desempeñó en cargos clave vinculados directamente a la formulación y conducción estratégica, incluyendo Jefe de la Sección de Política, Estrategia y Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto; Jefe de Estado Mayor del Comando de Operaciones del Pacífico; Director General de Recursos Materiales del Ministerio de Defensa; Director General de Economía de la Marina; y Comandante de la Tercera Zona Naval y del componente naval del Comando Operacional del Sur. En el ámbito académico y empresarial, ha sido Director de Maestrías en la Universidad San Ignacio de Loyola, Consultor en dirección estratégica en Universidad ESAN, Miembro del Directorio y Gerente Comercial de Servicios Industriales de la Marina S.A., así como Presidente del Directorio de Empresa Nacional de la Coca S.A.. Su práctica integra la conducción de operaciones, el diseño de políticas de defensa y la dirección estratégica en entornos públicos y corporativos.

Resumen: El artículo analiza la transformación del conflicto internacional hacia una competencia estratégica persistente, caracterizada por acciones híbridas, coerción indirecta y operaciones en la zona gris. Sostiene que, en este contexto, la principal vulnerabilidad del Perú no reside en amenazas externas específicas, sino en la fragmentación institucional y la ausencia de una conducción estratégica del Estado. El autor critica la confusión entre seguridad, defensa y desarrollo, así como la sustitución de la estrategia por enfoques de gestión pública. Propone reconstruir una arquitectura estatal basada en la diferenciación entre doctrina, política y estrategia, bajo liderazgo presidencial, con integración del poder nacional y fortalecimiento de una comunidad estratégica capaz de preservar soberanía y capacidad decisoria.

Palabras clave: Conducción estratégica, Seguridad nacional, Competencia estratégica, Fragmentación estatal, Gran estrategia.

Abstract: *The article examines the transformation of international conflict into*

persistent strategic competition, marked by hybrid actions, indirect coercion, and gray-zone operations. It argues that Peru's main vulnerability does not stem from specific external threats, but from institutional fragmentation and the absence of effective state strategic leadership. The author criticizes the conceptual confusion between security, defense, and development, as well as the replacement of strategy with public management approaches. He proposes rebuilding a state architecture based on the distinction between doctrine, policy, and strategy, under presidential leadership, integrating national power and strengthening a strategic community capable of preserving sovereignty and decision-making autonomy.

Keywords: *Strategic leadership, National security, Strategic competition, State fragmentation, Grand strategy*

Introducción

En apariencia, el sistema internacional contemporáneo se caracteriza por la ausencia de conflictos abiertos entre grandes potencias y por la vigencia formal de un orden internacional basado en normas. Sin embargo, esta percepción resulta engañosa. Bajo este umbral visible, se desarrolla una competencia estratégica persistente en la que los Estados emplean de manera simultánea instrumentos políticos, económicos, tecnológicos, informacionales y militares para influir, condicionar o limitar la libertad de acción de otros actores.

En este entorno, la confrontación ya no se define exclusivamente por el enfrentamiento directo, sino por la acumulación progresiva de ventajas a través de medios indirectos, acciones en la zona gris y la instrumentalización de las interdependencias globales. La coerción no siempre adopta la forma de la fuerza, sino que se manifiesta en la capacidad de interrumpir flujos, moldear decisiones y explotar vulnerabilidades estructurales.

Este tipo de competencia, caracterizada por su ambigüedad, persistencia y baja visibilidad, plantea un desafío fundamental para los Estados: la necesidad de actuar de manera coherente e integrada frente a fenómenos que no respetan las fronteras tradicionales entre seguridad, defensa y desarrollo.

En este contexto, la eficacia del poder nacional ya no depende exclusivamente de la magnitud de los recursos disponibles, sino de la capacidad del Estado para articularlos bajo una lógica de conducción estratégica. La fragmentación institucional, la superposición de funciones y la ausencia de dirección unificada se convierten, así, en vulnerabilidades tan relevantes como cualquier amenaza externa.

Esta realidad adquiere particular relevancia en el caso de los Estados que, como los de América Latina, enfrentan simultáneamente debilidades estructurales internas y presiones externas derivadas de la competencia entre grandes potencias. En estos contextos, las vulnerabilidades económicas, institucionales y sociales no solo constituyen problemas de desarrollo, sino también oportunidades de explotación estratégica por parte de actores externos y no estatales.

El Perú no es ajeno a esta dinámica. Sin embargo, su principal limitación no radica en la naturaleza de las amenazas que enfrenta, sino en la forma en que el Estado las interpreta y responde. A pesar de contar con múltiples sistemas, políticas e instrumentos, la acción estatal se caracteriza por su fragmentación y por la ausencia de una lógica de conducción que integre esfuerzos y oriente decisiones.

Esta situación responde a una problemática más profunda: la confusión conceptual entre desarrollo, seguridad y defensa, y la consecuente aplicación de metodologías de gestión pública a un ámbito que exige lógica estratégica. Como resultado, la seguridad ha sido tratada como un problema más de política pública, en lugar de una función superior de conducción del Estado.

El presente trabajo sostiene que la debilidad estratégica del Perú no es producto de la falta de capacidades, sino de la ausencia de una arquitectura que permita articularlas coherentemente. En este sentido, el problema central no es operativo ni sectorial, sino estructural y conceptual.

A partir de este diagnóstico, el artículo propone la necesidad de reconstruir la conducción estratégica del Estado mediante una arquitectura basada en la diferenciación entre doctrina, política y estrategia, la centralidad del liderazgo político, la integración de los sistemas nacionales bajo una lógica común y el desarrollo de una comunidad estratégica que sustente la acción estatal.

En un entorno caracterizado por la competencia persistente y la erosión gradual de la soberanía, la capacidad de conducción estratégica deja de ser una opción doctrinaria para convertirse en una condición indispensable de viabilidad estatal.

La transformación del conflicto. De la guerra al continuo de competencia estratégica

Un entorno internacional de conflictividad persistente

A inicios de 2026, el sistema internacional no se encuentra en paz, pero tampoco en guerra. Desde los combates convencionales en Ucrania tras la invasión rusa, hasta la persistente violencia en el Medio Oriente y los conflictos armados internos en diversas regiones de África, el panorama global refleja una multiplicidad de formas de confrontación que desafían las categorías tradicionales de análisis. Sin embargo, más allá de estos escenarios visibles, se despliega un conjunto de dinámicas menos evidentes tales como campañas de desinformación, ciberataques, coerción económica y operaciones encubiertas que, operando en el espacio de la denominada zona gris, permiten a los Estados competir sin recurrir a la guerra abierta. A ello se suma la creciente incidencia de actores no estatales -organizaciones criminales transnacionales, grupos armados irregulares y redes híbridas- cuya violencia, lejos de ser marginal, interactúa con dinámicas estatales y contribuye a erosionar la autoridad y la capacidad de respuesta de los Estados. El resultado es un entorno en el que la confrontación ya no se limita a los campos de batalla, sino que se extiende de manera persistente y multidimensional a través de múltiples dominios.

El sistema internacional contemporáneo atraviesa una transformación profunda caracterizada por la intensificación y persistencia de la conflictividad. A diferencia de etapas históricas anteriores, en las que la guerra podía distinguirse claramente de los períodos de paz, el entorno actual se define por la coexistencia simultánea de múltiples formas de confrontación que operan de manera continua y que se manifiestan en distintos niveles de intensidad.

Esta situación no responde únicamente a un aumento cuantitativo de conflictos, sino a un cambio cualitativo en su carácter. La rivalidad estratégica entre grandes potencias -particularmente Estados Unidos, China y Rusia- ha reconfigurado la lógica del sistema internacional, desplazando la confrontación desde episodios aislados de guerra hacia una competencia permanente por influencia, acceso a recursos y control de espacios estratégicos. Como señala Lawrence Freedman, la estrategia contemporánea se desarrolla en un contexto en el que la competencia es constante y no necesariamente culmina en enfrentamientos decisivos (Freedman, 2013).

En este entorno, la violencia organizada adopta formas diversas que incluyen conflictos interestatales, guerras civiles, insurgencias, violencia

criminal organizada y operaciones en ámbitos no tradicionales como el cibernético o el informacional. Estas formas no operan de manera aislada, sino interconectadas, configurando un sistema en el que la conflictividad se ha vuelto estructural y persistente (Mazarr, 2015).

En consecuencia, la guerra deja de ser un evento excepcional y pasa a constituir una condición latente dentro de un entorno de competencia estratégica permanente. Esta transformación plantea la necesidad de superar las categorías tradicionales basadas en la dicotomía paz-guerra y adoptar marcos analíticos que permitan comprender la continuidad y multidimensionalidad de la confrontación contemporánea.

El continuo de competencia-conflicto

La transformación descrita puede ser comprendida a través del concepto de continuo de competencia-conflicto, que permite analizar la confrontación estratégica como un espectro de interacciones que van desde la cooperación hasta la guerra abierta, sin rupturas claras entre estos estados.

Desde una perspectiva clásica, Carl von Clausewitz planteó que la guerra constituye la continuación de la política por otros medios, estableciendo una relación intrínseca entre ambas esferas (Clausewitz, 1976). Esta idea es ampliada por André Beaufre, quien define la estrategia como una "dialéctica de voluntades" en la que los actores buscan imponer su decisión mediante la combinación de medios directos e indirectos (Beaufre, 1965, p.22).

En el pensamiento contemporáneo, Colin S. Gray sostiene que la lógica de la estrategia permanece constante e independientemente de los medios utilizados, al consistir en la articulación entre fines políticos y medios disponibles (Gray, 1999). Sobre esta base, el concepto de *competition continuum* desarrollado por el U.S. Department of Defense formaliza un espectro que incluye competencia, coerción, confrontación limitada y guerra abierta (Department of Defense, 2019).

Este continuo no debe entenderse como una secuencia lineal de escalamiento, sino como un espacio en el que distintos niveles de interacción coexisten y se superponen. Los Estados pueden enfrentarse simultáneamente en ámbitos económicos, tecnológicos, informacionales y militares sin que exista una transición clara hacia la guerra.

En este contexto, la confrontación estratégica se manifiesta a través de la acumulación de acciones que, consideradas individualmente, pueden parecer limitadas, pero que en conjunto generan efectos significativos al restringir la

libertad de acción del adversario. Esta lógica acumulativa constituye el rasgo distintivo del conflicto contemporáneo y se expresa operativamente a través de la hibridación.

La hibridación del conflicto como forma dominante de confrontación

La hibridación del conflicto representa la manifestación operativa del continuo de competencia-conflicto. Se caracteriza por la integración deliberada y simultánea de múltiples instrumentos de poder -militares y no militares- con el objetivo de explotar vulnerabilidades del adversario sin recurrir necesariamente a la confrontación abierta.

Frank G. Hoffman define la guerra híbrida como la combinación de capacidades convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y actividades criminales dentro de un mismo espacio operacional (Hoffman, 2007). Esta conceptualización ha sido ampliada por la NATO, que identifica las amenazas híbridas como aquellas que combinan medios abiertos y encubiertos, con un alto grado de ambigüedad y negabilidad (NATO, 2014; 2021).

La evidencia empírica confirma esta lógica. Las operaciones de Rusia en Crimea en 2014 integraron fuerzas especiales, desinformación y presión política para alterar la situación estratégica sin desencadenar una respuesta militar inmediata (Giles, 2016). Por su parte, China ha desarrollado una aproximación sistemática basada en la combinación de instrumentos económicos, tecnológicos y comunicacionales para moldear el entorno estratégico de manera gradual (Doshi, 2021).

En ambos casos, la hibridación responde a una lógica estratégica coherente orientada a limitar la libertad de acción del adversario mediante medios indirectos. En este sentido, constituye una expresión contemporánea de la estrategia indirecta formulada por Beaufre (1965), en la que el objetivo no es la destrucción del adversario, sino la imposición de una decisión.

La hibridación del conflicto no es un fenómeno enteramente nuevo, sino la evolución de una lógica estratégica histórica en la que los actores han combinado diversos instrumentos de poder para alcanzar fines políticos. Sin embargo, en el contexto contemporáneo, esta integración adquiere un carácter distintivo pues se vuelve permanente, simultánea y multidimensional, sustentada en las oportunidades que ofrece la globalización y la interdependencia. En este sentido, la hibridación no representa una ruptura con la estrategia clásica, sino su adaptación a un entorno en el que la confrontación abierta deja de ser necesaria para producir efectos estratégicos.

La zona gris como espacio operativo de la competencia

La hibridación del conflicto encuentra su principal espacio de desarrollo en el ámbito denominado zona gris, entendido como el espacio de interacción estratégica situado por debajo del umbral del conflicto armado abierto. Michael J. Mazarr define la zona gris como el conjunto de actividades coercitivas diseñadas para alterar el *statu quo* sin provocar una respuesta militar convencional (Mazarr, 2015). Sin embargo, más que un simple conjunto de acciones, la zona gris constituye un entorno estructurado de competencia en el que los actores operan de manera deliberada para obtener ventajas estratégicas sin desencadenar una escalada directa.

Este espacio se caracteriza por los atributos fundamentales de ambigüedad, gradualidad y negabilidad. La ambigüedad dificulta la atribución clara de las acciones, erosionando la legitimidad de una respuesta; la gradualidad permite la acumulación progresiva de efectos sin generar rupturas abruptas; y la negabilidad ofrece a los actores la posibilidad de evitar responsabilidades directas. En conjunto, estos elementos configuran un entorno en el que la coerción se ejerce de manera indirecta, fragmentada y persistente.

A diferencia de la guerra convencional, en la que los efectos estratégicos suelen derivarse de eventos decisivos, la competencia en la zona gris se desarrolla mediante la acumulación de acciones de baja intensidad, pero alta frecuencia. Su eficacia radica precisamente en esta lógica acumulativa; cada acción individual puede parecer limitada o insuficiente para justificar una respuesta, pero en conjunto produce transformaciones significativas en la correlación de poder. Este carácter incremental dificulta la identificación de puntos de inflexión, genera incertidumbre en la toma de decisiones y favorece la inacción o la respuesta tardía por parte del actor afectado.

En este contexto, la zona gris no constituye un espacio intermedio entre paz y guerra, sino el ámbito predominante de la competencia estratégica contemporánea. En ella, los Estados combinan instrumentos políticos, económicos, informacionales, tecnológicos y, en algunos casos, militares de baja intensidad para influir en el comportamiento de otros actores, restringir su libertad de acción y reconfigurar el entorno estratégico a su favor.

Asimismo, la zona gris se articula estrechamente con la hibridación del conflicto y la instrumentalización de la interdependencia. La capacidad de operar simultáneamente en múltiples dominios y de intervenir sobre redes globales amplifica el alcance de estas estrategias, permitiendo generar efectos estratégicos sin recurrir al uso directo de la fuerza. En este sentido,

la zona gris constituye la expresión contemporánea de una lógica estratégica orientada no a la destrucción del adversario, sino a la erosión progresiva de su posición.

En consecuencia, comprender la zona gris implica reconocer que la confrontación estratégica actual no se define por episodios de guerra abierta, sino por procesos continuos de competencia en los que la acumulación de ventajas marginales puede resultar decisiva. Este desplazamiento redefine no solo el carácter del conflicto, sino también las exigencias que enfrentan los Estados para preservar su soberanía y su capacidad de decisión.

La interdependencia armada y la transformación del poder

La competencia estratégica contemporánea no solo se expresa a través de la hibridación del conflicto y la acción en la zona gris, sino también mediante la instrumentalización de las estructuras de la globalización. En este contexto, Henry Farrell y Abraham Newman conceptualizan este fenómeno como interdependencia armada, definida como la capacidad de los Estados que controlan nodos centrales de las redes globales para ejercer coerción sobre otros actores (Farrell & Newman, 2019).

Este tipo de poder se fundamenta en el control de infraestructuras críticas que estructuran el sistema internacional contemporáneo, tales como redes financieras, cadenas globales de suministro, plataformas tecnológicas y sistemas de información. A diferencia de formas tradicionales de poder basadas en la coerción directa, la interdependencia armada permite a los Estados intervenir sobre los flujos que sostienen la actividad económica y política global, generando efectos que, si bien no son necesariamente visibles de manera inmediata, pueden ser profundamente disruptivos.

En este marco, el ejercicio del poder se desplaza desde la capacidad de destrucción hacia la capacidad de control de redes. Los Estados que ocupan posiciones centrales dentro de estas estructuras pueden restringir el acceso a mercados, interrumpir flujos financieros, imponer estándares tecnológicos o explotar asimetrías informacionales, condicionando así el comportamiento de otros actores sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza militar. Este tipo de coerción, al operar por debajo del umbral del conflicto abierto, se integra plenamente en la lógica de la zona gris y refuerza las dinámicas de competencia persistente.

Las implicancias de este fenómeno son profundas. Primero, porque redefine la naturaleza de la soberanía, que deja de estar vinculada exclusivamente al

control territorial para depender crecientemente de la capacidad del Estado para gestionar sus dependencias estructurales. Segundo, porque introduce nuevas formas de vulnerabilidad, ya que la inserción en redes globales -tradicionalmente percibida como una fuente de eficiencia y desarrollo- se convierte también en un vector potencial de coerción externa.

En este sentido, la interdependencia armada no constituye un fenómeno aislado, sino que se articula con la lógica más amplia de la estrategia indirecta desarrollada por André Beaufre. Al permitir la obtención de efectos estratégicos significativos sin recurrir a la confrontación directa, este tipo de poder amplía el repertorio de instrumentos disponibles para los Estados en un entorno caracterizado por altos costos de la guerra convencional y creciente interconexión global. Así, la competencia estratégica contemporánea no se limita a la confrontación en el campo militar, sino que se despliega a través del control, la manipulación y la reconfiguración de los flujos que estructuran el sistema internacional.

Síntesis. Hacia una nueva lógica de la confrontación

El análisis desarrollado permite identificar una transformación estructural en el carácter del conflicto. La confrontación ya no se define por la oposición entre paz y guerra, sino por un continuo de competencia en el que los actores interactúan de manera permanente a través de múltiples dominios.

En este entorno, la hibridación del conflicto, la acción en la zona gris y la interdependencia armada constituyen manifestaciones complementarias en la búsqueda de ventajas estratégicas mediante la explotación de vulnerabilidades y la acumulación progresiva de efectos.

Como resultado, la competencia estratégica contemporánea se caracteriza por su persistencia, multidimensionalidad y ambigüedad. La victoria ya no se alcanza necesariamente mediante la derrota militar del adversario, sino mediante la limitación progresiva de su libertad de acción.

Este cambio plantea el desafío fundamental para los Estados de la necesidad de adaptar sus marcos conceptuales, institucionales y estratégicos a un entorno en el que la confrontación es continua, indirecta y estructural. En ausencia de esta adaptación, los Estados corren el riesgo de interpretar dinámicas estratégicas como fenómenos aislados, comprometiendo su capacidad de respuesta.

América latina y el Perú en la competencia estratégica contemporánea. Vulnerabilidad estructural y crisis de conducción del estado

América Latina como espacio de competencia estratégica indirecta

Es en este marco global donde América Latina adquiere relevancia estratégica, no como teatro de guerra, sino como espacio de competencia indirecta. La competencia estratégica contemporánea no se limita a los principales teatros geopolíticos, sino que se proyecta de manera creciente hacia regiones que, sin constituir escenarios de confrontación militar directa, poseen un valor estratégico significativo en términos económicos, políticos y tecnológicos. En este contexto, América Latina ha dejado de ser un espacio periférico para convertirse en un ámbito relevante de competencia indirecta entre grandes potencias.

A diferencia de otras regiones caracterizadas por conflictos interestatales de alta intensidad, América Latina presenta la particularidad de una relativa ausencia de guerras convencionales coexiste con condiciones estructurales que la hacen altamente permeable a dinámicas de influencia externa. Esta aparente estabilidad no implica neutralidad estratégica, sino una forma específica de conflictividad caracterizada por su baja visibilidad, su carácter indirecto y su persistencia en el tiempo (Mazarr, 2015).

La relevancia estratégica de la región se sustenta en múltiples factores. En primer lugar, su dotación de recursos naturales críticos -minerales estratégicos, biodiversidad, energía- la posiciona como un espacio clave dentro de las cadenas globales de suministro. En segundo lugar, su peso político en organismos multilaterales la convierte en un terreno de disputa por alineamientos internacionales. En tercer lugar, sus economías abiertas y altamente interdependientes incrementan su exposición a mecanismos de coerción indirecta, particularmente aquellos asociados al control de redes globales.

En este entorno, actores como Estados Unidos, China y Rusia despliegan estrategias diferenciadas en sus instrumentos, pero convergentes en su lógica de búsqueda de influencia mediante medios indirectos que permitan moldear el entorno estratégico sin recurrir a la confrontación abierta (Doshi, 2021; Giles, 2016). Estas estrategias combinan instrumentos económicos, tecnológicos, informacionales y, en algunos casos, de seguridad, en una lógica de competencia persistente.

Desde una perspectiva estratégica, esta dinámica responde a lo que André Beaufre conceptualiza como estrategia indirecta la obtención de efectos decisivos evitando el enfrentamiento directo (Beaufre, 1965). En consecuencia, América Latina no es un espacio ajeno a la competencia global, sino un entorno en el que esta se manifiesta de forma menos visible, pero igualmente estructural.

Esta forma de competencia exige que los Estados sean capaces de comprender estas dinámicas y de actuar como unidades estratégicas coherentes. Es precisamente en esta dimensión donde comienzan a evidenciarse las principales limitaciones del caso peruano.

En el caso peruano, estas dinámicas adquieren una relevancia particular. La inserción del país en redes globales de comercio, inversión y tecnología, así como su dependencia de exportaciones de recursos estratégicos, lo posicionan dentro de estructuras de interdependencia que pueden ser utilizadas como mecanismos de presión externa. Sin embargo, más allá de estas condiciones estructurales, el principal desafío radica en la capacidad del Estado para interpretar estas dinámicas como fenómenos estratégicos y no únicamente como procesos económicos o de desarrollo. La ausencia de esta lectura estratégica limita la posibilidad de anticipar riesgos, identificar vulnerabilidades y articular respuestas coherentes frente a un entorno de competencia persistente.

Carácter del conflicto en América Latina. - Violencia no estatal y convergencia estratégica

El rasgo distintivo del conflicto en América Latina no es la rivalidad interestatal, sino la centralidad de la violencia armada no estatal. Organizaciones criminales transnacionales, economías ilícitas y estructuras híbridas han desarrollado capacidades que les permiten disputar el control territorial, desafiar la autoridad del Estado e influir en dinámicas políticas y económicas.

Este fenómeno trasciende el ámbito de la seguridad interna. En términos funcionales, estas organizaciones generan efectos estratégicos al limitar la libertad de acción del Estado, fragmentar su control territorial y alterar la correlación de poder en distintos niveles. Su impacto no radica únicamente en la violencia que ejercen, sino en su capacidad para erosionar progresivamente la autoridad estatal.

Asimismo, estas dinámicas no operan de manera aislada. La interacción entre economías ilícitas, debilidad institucional y redes transnacionales

configura un entorno propicio para la convergencia entre actores estatales y no estatales, ya sea de manera directa o indirecta. En este contexto, la distinción entre seguridad interna y competencia estratégica se vuelve difusa.

En consecuencia, la violencia no estatal en América Latina puede interpretarse como una manifestación de la hibridación del conflicto y de la acción en la zona gris. No se trata de fenómenos marginales, sino de componentes estructurales de un entorno de competencia persistente, en el que la erosión del Estado puede ser tanto un resultado como un instrumento de la confrontación estratégica.

En este sentido, allí donde el Estado pierde control frente a actores no estatales, pierde también su capacidad de actuar estratégicamente, debilitando su posición no solo en el ámbito interno, sino en el sistema internacional.

En el Perú, esta dinámica se manifiesta en la expansión de economías ilícitas vinculadas al narcotráfico, la minería ilegal y otras actividades criminales, las cuales no solo generan violencia, sino que erosionan progresivamente la autoridad del Estado en determinados territorios. Esta pérdida de control no constituye únicamente un problema de seguridad interna, sino una limitación directa de la capacidad del Estado para ejercer soberanía efectiva y actuar estratégicamente. En este sentido, la presencia de actores no estatales no solo refleja debilidad institucional, sino que contribuye a configurarla, generando espacios en los que la acción del Estado se ve condicionada o incluso desplazada.

En este contexto, la incapacidad del Estado para integrar la respuesta frente a estos fenómenos no solo refleja debilidad institucional, sino ausencia de conducción estratégica

La expansión del concepto de seguridad y la pérdida de precisión estratégica

La transformación del entorno estratégico ha estado acompañada por una expansión progresiva del concepto de seguridad que ha incorporado dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales. Este proceso, conceptualizado como “securitización” por Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, implica que determinados asuntos son construidos como amenazas existenciales, legitimando la adopción de medidas extraordinarias y desplazando su tratamiento fuera de los marcos ordinarios de la política pública (Buzan et al., 1998, pp. 23-26).

En América Latina, esta expansión ha sido reforzada por el enfoque de seguridad multidimensional promovido por la Organización de los Estados Americanos (2003), que incorpora factores económicos, sociales y políticos dentro del ámbito de la seguridad. Este enfoque responde a la complejidad del entorno regional, pero tiende a privilegiar la inclusión de dimensiones diversas por encima de su diferenciación analítica.

Como advierte Carlos Villamizar (2022, pp. 105-108), esta ampliación ha generado una ambigüedad conceptual significativa al agrupar fenómenos de distinta naturaleza sin distinguir adecuadamente entre amenazas, riesgos y problemas estructurales. Esta indistinción no es menor, pues mientras las amenazas implican la existencia de una voluntad adversaria y requieren una respuesta estratégica, los problemas estructurales del desarrollo demandan intervenciones sostenidas de carácter político, económico y social.

En este contexto, la ambigüedad deja de ser únicamente analítica para convertirse en un problema estratégico. Al no diferenciar entre fenómenos que responden a lógicas distintas, el Estado pierde la capacidad de identificar adversarios, jerarquizar riesgos y asignar recursos de manera coherente. Más aún, se debilita la relación entre fines políticos y medios disponibles, que constituye el núcleo de la acción estratégica.

Este desplazamiento conceptual tiene la consecuencia adicional de abrir el espacio para la adopción de metodologías propias de la gestión del desarrollo en el ámbito de la seguridad. En el caso peruano, esta tendencia se expresa en la aplicación de los marcos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), bajo la rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, a la formulación de políticas de seguridad y defensa.

Dichos marcos se estructuran en torno a la identificación de problemas públicos, la formulación de objetivos, la definición de indicadores y la programación de acciones sectoriales. Esta lógica resulta adecuada para el planeamiento del desarrollo, en tanto permite organizar intervenciones estatales orientadas a la mejora progresiva de condiciones estructurales. Sin embargo, su traslado al ámbito de la seguridad introduce la desviación fundamental al reinterpretar la interacción estratégica entre actores con voluntad adversaria como un conjunto de problemas gestionables.

En consecuencia, fenómenos que implican competencia, coerción o confrontación son abordados mediante instrumentos diseñados para la administración de políticas públicas. Este proceso no solo limita la capacidad del Estado para anticipar y responder amenazas, sino que consolida una

sustitución más profunda. Esto es, la estrategia es reemplazada por el planeamiento, y la conducción por la gestión.

Este punto marca la transición hacia el problema central del caso peruano. No se trata únicamente de una expansión conceptual de la seguridad, sino de una transformación en la forma en que el Estado comprende y organiza su acción. Es precisamente esta sustitución metodológica la que explica, en gran medida, la incapacidad del Perú para actuar como una unidad estratégica coherente en un entorno de competencia persistente.

El problema estratégico del Perú: sustitución de la estrategia y pérdida de coherencia del Estado

El proceso descrito en la sección anterior no constituye una simple evolución conceptual, sino el origen de una disfunción estratégica más profunda. En el caso peruano, la expansión del concepto de seguridad y la adopción de metodologías propias del planeamiento del desarrollo no han ampliado la capacidad del Estado, sino que han alterado la forma en que este comprende y organiza su acción frente al entorno.

En este contexto, el problema central deja de situarse en la naturaleza de las amenazas y se desplaza hacia el propio Estado. La dificultad no radica en la ausencia de riesgos o desafíos identificables, sino en la incapacidad de interpretarlos y enfrentarlos desde una lógica estratégica diferenciada.

La indistinción entre seguridad, desarrollo y bienestar general ha generado una ruptura en la arquitectura conceptual que tradicionalmente permitía ordenar la acción estatal. Como resultado, fenómenos que implican competencia entre voluntades son abordados como problemas estructurales, mientras que problemas estructurales son elevados al rango de amenazas estratégicas. Este desplazamiento no es neutro. Al difuminarse la distinción entre amenaza y problema público, se pierde la capacidad de identificar adversarios, jerarquizar prioridades y definir objetivos políticos coherentes. En consecuencia, la seguridad deja de ser una función orientada a la interacción estratégica y pasa a ser tratada como un ámbito más de la política pública.

En el plano metodológico, al igual que con la expansión del concepto de seguridad esto transformación se traduce en una sustitución crítica del reemplazo de la estrategia por el planeamiento, y de la conducción por la gestión. Bajo esta lógica, la acción del Estado se estructura en torno a objetivos programáticos, indicadores de desempeño y acciones sectoriales, desplazando la lógica de la estrategia -centrada en la relación entre fines, medios y

adversarios- hacia una lógica de administración orientada a resultados.

Las implicancias de esta sustitución son profundas. En primer lugar, limita la capacidad del Estado para anticipar dinámicas de competencia y actuar de manera preventiva. En segundo lugar, fragmenta la acción estatal al someterla a marcos sectoriales no articulados. Finalmente, debilita la conducción política al sustituir la toma de decisiones estratégicas por procesos de gestión técnica.

En consecuencia, el problema del Perú no es, en esencia, un problema de seguridad, sino un problema de coherencia estratégica. La incapacidad de distinguir entre desarrollo y seguridad, entre planeamiento y estrategia, impide al Estado actuar como una unidad estratégica coherente en un entorno caracterizado por la competencia persistente.

Este problema es de carácter estructural y puede ser descompuesto en las siguientes dimensiones interrelacionadas:

- **Dimensión conceptual: expansión y pérdida de diferenciación**

Una primera dimensión de esta problemática se encuentra en el plano conceptual. Como se ha señalado en la sección anterior, la expansión del concepto de seguridad ha incorporado una diversidad creciente de fenómenos -económicos, sociales, ambientales e institucionales- que, si bien reflejan la complejidad del entorno contemporáneo, no responden necesariamente a la lógica de la interacción estratégica entre actores.

Este proceso ha tenido como consecuencia una progresiva pérdida de diferenciación entre categorías fundamentales. En particular, la distinción entre amenazas -entendidas como acciones derivadas de una voluntad adversaria- y problemas estructurales del desarrollo tiende a diluirse, lo que dificulta la identificación de adversarios, la jerarquización de riesgos y la definición de prioridades estratégicas.

Desde la perspectiva de André Beaufre, esta distinción es esencial, en tanto la estrategia se desarrolla como una dialéctica de voluntades orientada a la imposición de decisiones (Beaufre, 1965, p.22). En ausencia de esta claridad conceptual, la seguridad deja de operar como una categoría estratégica y pasa a constituirse en un concepto amplio e inclusivo que, lejos de orientar la acción del Estado, tiende a difuminarla.

- **Dimensión doctrinaria.- Pérdida de capacidad ordenadora**

Esta pérdida de precisión conceptual se proyecta directamente en el plano doctrinario. Históricamente, el pensamiento desarrollado en el CAEM y posteriormente en el CAEN había configurado una arquitectura conceptual que permitía articular de manera coherente los fines del Estado con sus medios de acción. La diferenciación entre Bien Común, Bienestar General, Seguridad, Desarrollo y Defensa no constituía una mera construcción teórica, sino un dispositivo esencial de ordenamiento que hacía posible estructurar la acción estatal, establecer prioridades y orientar la toma de decisiones en función de intereses nacionales claramente definidos (Centro de Altos Estudios Nacionales [CAEN], 2006; Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, 2015).

En este esquema, cada concepto cumplía una función específica dentro de una lógica jerárquica conformada por el Bien Común como fin supremo; el Bienestar General y la Seguridad como condiciones necesarias para alcanzarlo; y el Desarrollo y la Defensa, respectivamente, como instrumentos diferenciados para su materialización. Esta diferenciación permitía no solo delimitar responsabilidades institucionales, sino también articular coherentemente los distintos campos de acción del Estado. En términos estratégicos, esta claridad conceptual es condición necesaria para vincular adecuadamente los medios con los fines políticos, núcleo de toda estrategia (Gray, 1999, p. 17).

Sin embargo, esta arquitectura ha sido progresivamente sustituida por enfoques más amplios, pero significativamente menos estructurados, en los que múltiples dimensiones -económicas, sociales, ambientales, tecnológicas- son incorporadas bajo la noción de seguridad sin una jerarquización clara ni una distinción funcional precisa. Este enfoque, cercano a la noción de seguridad multidimensional promovida en el ámbito interamericano, tiende a expandir el concepto de seguridad hasta hacerlo coincidir con la totalidad de los problemas públicos (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2003; Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

Como consecuencia, la doctrina pierde su capacidad ordenadora. Al desaparecer las distinciones conceptuales fundamentales, se debilita su función como marco de referencia para la conducción estratégica del Estado. La seguridad deja de operar como un criterio de priorización frente a amenazas que implican la interacción de voluntades adversarias -elemento central de la lógica estratégica- y pasa a convertirse en una categoría depositaria de problemas públicos de diversa naturaleza (Beaufre, 1965).

En este contexto, la ausencia de una doctrina coherente no solo genera ambigüedad conceptual, sino que compromete la posibilidad misma de formular estrategia. Sin un marco doctrinario que establezca jerarquías, defina relaciones entre fines y medios, y delimite ámbitos de acción, el Estado pierde la capacidad de integrar sus instrumentos de poder y de actuar de manera coherente frente a un entorno caracterizado por la competencia estratégica persistente (Gray, 1999; Mazarr, 2015).

- **Dimensión metodológica: primacía del planeamiento sobre la estrategia**

Las implicancias de esta evolución conceptual y doctrinaria se manifiestan con particular claridad en el plano metodológico. En el caso peruano, la adopción de los marcos del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y del sistema SINAPLAN ha introducido en el ámbito de la seguridad una lógica propia de la gestión del desarrollo, basada en la identificación de problemas públicos, la formulación de objetivos y la medición de resultados a través de indicadores.

Este enfoque, si bien resulta adecuado para la conducción de políticas nacionales, presenta limitaciones significativas cuando se traslada al ámbito de la seguridad y la defensa. Como señalan Colin S. Gray (1999, p. 17) y Lawrence Freedman (2013, pp. 608-610), la estrategia implica la interacción dinámica entre actores con voluntad propia, en un entorno caracterizado por la incertidumbre, la adaptación continua y la competencia.

En contraste, los enfoques de planeamiento estructuran la acción estatal en términos programáticos, orientados a la gestión de problemas más que a la interacción estratégica, desplazando así la lógica de la estrategia -centrada en la relación entre voluntades- hacia una lógica de administración orientada a resultados.

Esta orientación metodológica se refleja en instrumentos como la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, formulada bajo los lineamientos del CEPLAN (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023). Dicho instrumento organiza la seguridad en términos de problemas públicos, objetivos, indicadores y acciones sectoriales, replicando la lógica de las políticas de desarrollo.

Como resultado, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional no constituye, en sentido estricto, una verdadera Política

de Seguridad Nacional, ni mucho menos una Estrategia de Seguridad Nacional. Su estructura carece de los elementos fundamentales propios de la conducción estratégica, al no identificar con claridad los intereses nacionales vitales, las amenazas estratégicas y sus actores, las relaciones de competencia entre voluntades, ni los criterios de empleo del poder nacional.

Si bien este enfoque permite ordenar la acción administrativa del Estado, resulta conceptualmente inadecuado para una Política Nacional de Seguridad en un entorno caracterizado por la existencia de actores con voluntad adversaria. Ello impide al estado identificar adversarios, anticipar coerción y emplear adecuadamente el poder nacional.

En consecuencia, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 no constituye una política de seguridad nacional en sentido estratégico, sino un instrumento de organización administrativa de problemas públicos.

En este marco, la dimensión metodológica no constituye un problema más entre otros, sino el punto de quiebre que condiciona la forma en que el Estado comprende, organiza y ejecuta su acción frente a la competencia estratégica.

En este contexto, el problema no radica únicamente en la insuficiencia de estos instrumentos, sino en su inadecuación para comprender y enfrentar un entorno de competencia estratégica persistente. De este modo, la estrategia es progresivamente desplazada por el planeamiento, y la conducción por la gestión.

- **Dimensión institucional: fragmentación y desarticulación**

Esta orientación metodológica tiene su correlato en el plano institucional. La coexistencia de múltiples sistemas nacionales vinculados a la seguridad -defensa, seguridad ciudadana, ciberseguridad, inteligencia y gestión de riesgos- no se traduce en una integración efectiva de esfuerzos, sino en la superposición de funciones, la dispersión de recursos y la fragmentación de responsabilidades.

En el caso peruano, esta fragmentación se ve agravada por la ausencia de una lógica estratégica común que articule estos sistemas y las diferentes políticas públicas de cada sistema. Si bien el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), regulado por el Decreto Legislativo N.° 1129, establece un marco formal para la conducción de la seguridad y defensa (Congreso de

la República del Perú, 2012), en la práctica su capacidad de integración resulta limitada. Esta fragmentación no es solo organizacional, sino una manifestación directa de la ausencia de conducción estratégica del Estado.

Como resultado, los distintos instrumentos del Estado operan de manera desarticulada, dificultando la formulación de respuestas coherentes frente a amenazas complejas. Esta fragmentación no constituye únicamente un problema organizacional, sino una limitación estratégica, en la medida en que impide la articulación de los instrumentos del poder nacional en un entorno que exige precisamente su integración.

- **Dimensión política: control civil sin conducción estratégica**

Finalmente, estas limitaciones adquieren una expresión particularmente crítica en el plano político. La consolidación del control civil sobre las fuerzas armadas representa, sin duda, un avance fundamental en términos de gobernabilidad democrática. No obstante, como advierten Bruneau y Trinkunas (2011), el control civil constituye una condición necesaria, pero no suficiente para la conducción efectiva de la defensa.

En ausencia de capacidades civiles para la formulación de políticas, la asignación de recursos y la coordinación interinstitucional, el control tiende a adoptar un carácter formal, sin traducirse en una conducción estratégica sustantiva.

En el caso peruano, esta brecha se manifiesta en un modelo en el que la autoridad política existe, pero carece de los instrumentos conceptuales, organizacionales y metodológicos necesarios para dirigir de manera coherente la acción del Estado en materia de seguridad y defensa.

En conjunto, estas dimensiones configuran una problemática estructural que trasciende el ámbito sectorial de la seguridad y la defensa. No se trata de disfunciones aisladas, sino de un entramado de limitaciones interrelacionadas que afectan la capacidad del Estado para actuar como una unidad estratégica coherente.

En un entorno caracterizado por la competencia persistente, la acción indirecta y la acumulación progresiva de efectos, esta falta de coherencia no solo reduce la eficacia de la acción estatal, sino que condiciona progresivamente su capacidad para preservar su libertad de decisión.

En este sentido, el problema estratégico del Perú no radica en la naturaleza de las amenazas que enfrenta, sino en su incapacidad para

comprenderlas y actuar frente a ellas como una unidad estratégica coherente. En consecuencia, el Perú presenta una situación en la que existe control civil formal, pero no conducción estratégica efectiva.

Síntesis final: vulnerabilidad estructural y subordinación estratégica del Estado peruano

El análisis precedente evidencia que el problema estratégico del Perú no radica en la ausencia de amenazas ni en la carencia de capacidades institucionales, sino en una disfuncionalidad estructural caracterizada por la fragmentación de funciones, la confusión conceptual entre seguridad y desarrollo, y la inadecuación de los enfoques metodológicos empleados para su abordaje. Esta situación ha generado una progresiva tecnificación de la estrategia, en la cual la conducción política se ve desplazada por lógicas de gestión administrativa, debilitando la capacidad del Estado para actuar de manera coherente frente a un entorno de competencia creciente (Gray, 1999; Buzan et al., 1998).

En este contexto, la seguridad deja de ser una función estratégica orientada a la interacción entre voluntades adversarias y se transforma en un ámbito difuso, integrado indistintamente dentro de marcos de política pública y planificación del desarrollo. Como consecuencia, el Estado no solo pierde claridad en la identificación de amenazas, sino también en la definición de prioridades y en la articulación de sus instrumentos de poder. Si, como sostiene Beaufre (1965), la estrategia es esencialmente una dialéctica de voluntades, la ausencia de una instancia efectiva de conducción estratégica implica, en última instancia, una limitación de la libertad de acción del Estado.

Bajo estas condiciones, el problema central deja de ser qué políticas adoptar o qué capacidades desarrollar, y pasa a ser -de carácter estructural- cómo organizar el poder del Estado para que pueda actuar estratégicamente. La respuesta a esta interrogante exige no la incorporación de nuevos instrumentos, sino la reconfiguración de la arquitectura institucional existente, de modo que permita restablecer la coherencia entre conducción política, formulación estratégica y ejecución.

Reconstrucción de la conducción estratégica del estado: hacia una arquitectura integrada de seguridad y defensa

La problemática identificada a lo largo del presente trabajo no responde a una insuficiencia de capacidades ni a una deficiencia sectorial específica, sino a una disfunción estructural en la forma en que el Estado organiza su

conducción en el nivel estratégico. En este sentido, la dificultad no radica en la ausencia de instrumentos, sino en la lógica que orienta su empleo.

El Estado peruano ha sustituido progresivamente la lógica de la estrategia -basada en la interacción entre voluntades y en la articulación entre fines políticos y medios disponibles- por una lógica de planeamiento orientada a la gestión de problemas. Esta sustitución no es neutra: ha desplazado la conducción política por la coordinación administrativa, fragmentando la acción estatal y debilitando su capacidad de actuar como una unidad estratégica coherente.

En consecuencia, la superación de este problema no puede lograrse mediante ajustes incrementales ni a través de la incorporación de nuevos instrumentos dentro del marco existente. Requiere, por el contrario, una reorganización funcional del Estado en el nivel estratégico, orientada a restituir la coherencia entre decisión política, articulación institucional y acción estatal.

Esta reorganización debe partir de la premisa fundamental que la seguridad y defensa no constituyen un sector de la administración pública, sino una función superior de conducción del Estado.

Principio de conducción: el rol del Presidente de la República

En este marco, la conducción de la seguridad y defensa nacional corresponde de manera indelegable al Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado. Esta responsabilidad no es meramente formal ni protocolar, sino sustantiva ya que implica la capacidad de definir los intereses nacionales vitales, establecer prioridades estratégicas y orientar el empleo del poder nacional en función de dichos intereses.

La conducción estratégica no puede ser fragmentada entre sectores ni diluida en diferentes sistemas nacionales de seguridad o mecanismos de coordinación administrativa. Por el contrario, requiere un centro de decisión claramente definido, desde el cual se ejerza la dirección del conjunto del Estado frente a un entorno caracterizado por la competencia persistente.

Esta función se materializa a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA)**,** como instancia de dirección político-estratégica, y se implementa mediante el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), como mecanismo de integración y ejecución.

En este sentido, resulta fundamental precisar que ningún sistema de

planeamiento, política sectorial o instrumento de gestión puede sustituir esta función. Cuando ello ocurre, la seguridad y defensa dejan de ser conducidas estratégicamente y pasan a ser administradas, lo que equivale, en términos prácticos, a la pérdida de coherencia del Estado frente a dinámicas de competencia.

El COSEDENA como núcleo de dirección estratégica

El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) debe constituirse en el centro de gravedad de la conducción estratégica del Estado**,** bajo liderazgo directo del Presidente de la República. Su naturaleza no es consultiva ni meramente coordinadora, sino decisoria en el nivel político-estratégico.

Es en este ámbito donde deben definirse y aprobarse los principales instrumentos de conducción estratégica del Estado: la doctrina, la política y la estrategia de seguridad y defensa nacional. Asimismo, le corresponde establecer los criterios que orientan el empleo integrado de los instrumentos del poder nacional y asegurar la coherencia de la acción estatal en su conjunto.

La ausencia de un COSEDENA con funciones decisorias reales conduce inevitablemente a la dispersión de la acción estatal, en la que cada sector actúa conforme a sus propias lógicas, sin una dirección estratégica común. En este escenario, la coordinación sustituye a la conducción, y la suma de acciones sectoriales no alcanza a constituir una estrategia.

El SIDENA como sistema integrador del poder nacional

El Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) debe ser comprendido como el sistema funcional encargado de integrar la acción estratégica del Estado, y no como un subsistema sectorial dentro de la estructura administrativa.

Su función es traducir las decisiones del nivel político-estratégico en acción estatal coherente, articulando a los distintos sectores bajo una lógica común orientada a la protección de los intereses nacionales.

Esto implica que los diversos sistemas existentes -seguridad ciudadana, inteligencia, gestión de riesgos, ciberseguridad -entre otros- no deben operar de manera autónoma en el plano estratégico, sino integrarse funcionalmente cuando sus ámbitos incidan en la seguridad nacional. Los sistemas nacionales especializados pueden conservar competencias operativas, pero no autonomía estratégica; la integración de sus esfuerzos corresponde exclusivamente al SIDENA bajo conducción del COSEDENA

De esta manera, la seguridad y defensa dejan de constituir un ámbito sectorial para configurarse como una función transversal del Estado, en la que convergen los distintos instrumentos del poder nacional -diplomático, económico, militar e informacional- bajo una dirección unificada.

La ausencia de esta integración no solo genera ineficiencias organizacionales, sino que configura una desventaja estratégica estructural en un entorno caracterizado por la acción simultánea y multidimensional de actores adversarios.

Diferenciación y articulación de los instrumentos estratégicos

La reconstrucción de la conducción estratégica exige restablecer una arquitectura jerárquica clara y funcional, basada en la diferenciación entre doctrina, política y estrategia. La ausencia de esta diferenciación ha sido una de las principales causas de la confusión conceptual y metodológica que caracteriza el caso peruano. Para ello, en los instrumentos mencionados, y que deben diferenciarse, debe considerarse:

Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional

La doctrina constituye el nivel superior de la arquitectura estratégica y cumple una función esencialmente ordenadora. Su propósito no es prescribir acciones específicas, sino establecer las categorías conceptuales que permiten interpretar la realidad y orientar la toma de decisiones.

Debe partir de la definición del Bien Común como fin supremo del Estado, diferenciando claramente entre Seguridad y Bienestar General como sus pilares fundamentales. Esta distinción es operativa: mientras el bienestar se vincula con el desarrollo de las condiciones de vida, la seguridad se relaciona con la protección frente a amenazas que implican la existencia de una voluntad adversaria.

Asimismo, la doctrina debe establecer la relación entre desarrollo y defensa como instrumentos diferenciados, así como definir el concepto de amenaza en términos estratégicos. Sin este marco, el Estado pierde la capacidad de jerarquizar, priorizar y articular su acción.

Política de Seguridad Nacional

La Política de Seguridad Nacional constituye el nivel de definición de fines políticos. A diferencia de las políticas públicas convencionales, no se organiza en torno a problemas, sino en torno a intereses, amenazas y objetivos.

Debe establecer con claridad los intereses nacionales vitales, identificar las amenazas estratégicas y definir las prioridades de acción del Estado. En este sentido, constituye el marco político que orienta el empleo del poder nacional. Puedes servir para establecer conceptos doctrinarios a falta de una doctrina.

Su ausencia o su confusión con instrumentos de gestión sectorial conduce a la desarticulación entre fines y medios, debilitando la capacidad del Estado para actuar estratégicamente.

Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional

La estrategia constituye el nivel de acción, en el que los objetivos políticos se traducen en líneas de acción concretas. Su función es articular los instrumentos del poder nacional para enfrentar amenazas, gestionar riesgos y preservar la libertad de acción del Estado.

A diferencia del planeamiento programático, la estrategia se desarrolla en un entorno de interacción entre voluntades, caracterizado por la incertidumbre, la adaptación y la competencia. Su lógica no es la de la optimización de recursos, sino la de la imposición de decisiones en un contexto de confrontación.

Confundir estrategia con planeamiento no constituye un error metodológico menor, sino la negación misma de la lógica estratégica.

Relación con el CEPLAN y el SINAPLAN

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) cumplen una función legítima en el ámbito del desarrollo nacional, particularmente a través del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Sin embargo, su lógica metodológica -basada en la identificación de problemas públicos, la formulación de objetivos y la medición de resultados- no resulta adecuada para la conducción de la seguridad y defensa, que se fundamenta en la interacción entre voluntades adversarias.

El marco metodológico del SINAPLAN resulta adecuado para el planeamiento del desarrollo, pero es conceptualmente incompatible con la conducción estratégica de la seguridad y defensa. Su aplicación en este ámbito ha generado una sustitución de la lógica estratégica por una lógica de gestión.

En este contexto, instrumentos como la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 no constituyen una verdadera

política de seguridad nacional ni una estrategia, sino la aplicación de un enfoque de gestión sectorial a un ámbito que requiere lógica estratégica.

El problema no radica en la calidad de estos instrumentos, sino en su inadecuación metodológica. Por ello, el CEPLAN y el SINAPLAN deben ser reubicados como instrumentos del planeamiento del desarrollo, cuya función es complementar -pero no sustituir- la conducción estratégica del Estado.

Integración del Estado, conducción civil estratégica y comunidad estratégica nacional

La eficacia de esta arquitectura no depende únicamente de su diseño institucional, sino de la existencia de una conducción política civil capaz de ejercer dirección estratégica real.

Como se mencionó anteriormente sin capacidades civiles en el nivel político para formular política, definir prioridades y conducir al conjunto del Estado, no existe conducción estratégica, sino que esta se reduce a una supervisión formal sin contenido estratégico.

Por ello, la conducción estratégica debe apoyarse en una comunidad estratégica nacional, integrada por la academia, *think tanks*, centros de investigación, instituciones militares y otros actores civiles especializados.

Su función no es reemplazar al Estado, sino fortalecerlo mediante producción de pensamiento estratégico, formación de élites civiles, generación de marcos conceptuales comunes y apoyo técnico a la toma de decisiones. En contextos donde la relación civil-militar es aún limitada, la ausencia de esta comunidad genera conducción débil o delegación implícita de funciones estratégicas.

En consecuencia, la reconstrucción de la conducción estratégica del Estado no puede entenderse únicamente como una reforma institucional, sino como un proceso más amplio de desarrollo de capacidades civiles y consolidación de una base intelectual estratégica que permita sostener en el tiempo una acción estatal coherente. Sin esta base, cualquier arquitectura institucional corre el riesgo de convertirse en una estructura formal sin capacidad real de conducción.

Implicancias. De la gestión a la conducción estratégica

La implementación de esta arquitectura implica una transformación profunda en la forma en que el Estado concibe y organiza su acción. Ello supone el tránsito desde una lógica de gestión de problemas hacia una lógica de conducción estratégica; desde la fragmentación sectorial hacia la integración del poder nacional; y desde la reacción frente a eventos hacia la anticipación en un entorno de competencia persistente.

No se trata de optimizar el modelo existente, sino de superar sus limitaciones estructurales. Mientras la seguridad y defensa continúen siendo abordadas desde una lógica de planeamiento, el Estado carecerá de la capacidad para actuar estratégicamente.

En consecuencia, la reconstrucción de la conducción estratégica no constituye una opción técnica, sino una condición necesaria para preservar la soberanía y la libertad de acción del Estado en el entorno contemporáneo.

Síntesis: hacia una Estrategia Total

La reconstrucción de la conducción estratégica del Estado exige restablecer una arquitectura clara y jerarquizada, basada en la diferenciación entre doctrina, política y estrategia, así como en la correcta articulación entre la seguridad, la defensa y el desarrollo.

En este marco, la Estrategia Total -o Gran Estrategia- constituye el nivel superior de conducción del Estado. Su función es integrar de manera coherente todos los instrumentos del poder nacional -políticos, económicos, militares, diplomáticos e informacionales- en función de la protección de los intereses nacionales y la preservación del Bien Común (Beaufre, 1965; Gray, 1999).

Sin embargo, esta noción no debe ser confundida con la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, la cual representa un nivel subordinado dentro de dicha arquitectura. Mientras la Estrategia Total orienta el empleo integral del poder del Estado, la estrategia de seguridad y defensa se concentra específicamente en la protección frente a amenazas y en la preservación de la libertad de acción del Estado en un entorno de competencia.

Del mismo modo, el planeamiento del desarrollo, expresado en instrumentos como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, constituye un ámbito distinto, orientado a la promoción del bienestar general mediante políticas públicas, inversión y gestión sectorial. Aunque complementario, este ámbito no sustituye ni absorbe la lógica estratégica propia de la seguridad y defensa.

La confusión entre estos niveles ha sido una de las principales causas de la desarticulación del Estado peruano, al trasladar metodologías propias del desarrollo al ámbito de la conducción estratégica. En consecuencia, una Estrategia Total implica no la expansión indiscriminada del concepto de seguridad, sino la reorganización funcional del Estado en torno a una lógica de conducción coherente, en la que:

- la **doctrina** ordena conceptualmente la acción del Estado
- la **política de seguridad nacional** define intereses, amenazas y prioridades
- la **estrategia de seguridad y defensa** articula los medios frente a las amenazas
- el **planeamiento del desarrollo** complementa este esfuerzo desde el ámbito del bienestar.

Esta integración no se produce de manera automática, sino que requiere una conducción política centralizada -bajo el liderazgo del Presidente de la República a través del COSEDENA, un sistema integrador como el SIDENA, y una comunidad estratégica nacional que sustente intelectualmente la acción del Estado.

En un entorno caracterizado por la competencia persistente, la hibridación del conflicto y la instrumentalización de la interdependencia, la ausencia de esta coherencia no solo limita la eficacia del poder nacional, sino que expone al Estado a procesos graduales de condicionamiento estratégico. Por ello, la construcción de una Estrategia Total no constituye una opción conceptual, sino un imperativo estratégico, orientado a restituir la capacidad del Estado para actuar de manera integrada, anticipatoria y coherente frente a los desafíos contemporáneos.

Conclusión: el imperativo de recuperar la conducción estratégica del estado

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo permite afirmar que el problema central del Perú en materia de seguridad y defensa no radica, en esencia, en la naturaleza de las amenazas ni en la insuficiencia de recursos, sino en una limitación más profunda: la incapacidad del Estado para actuar como una unidad estratégica coherente en un entorno caracterizado por la competencia persistente.

La progresiva indistinción entre seguridad, desarrollo y bienestar general, la adopción de marcos metodológicos propios del planeamiento del desarrollo y la fragmentación institucional han configurado un modelo en el que el Estado administra problemas, pero no conduce estratégicamente su acción. En este contexto, la estrategia ha sido desplazada por la gestión, y la conducción política por la coordinación administrativa.

Esta situación adquiere una gravedad particular en un sistema internacional en el que la confrontación ya no se manifiesta exclusivamente a través de conflictos abiertos, sino mediante dinámicas persistentes, indirectas y acumulativas que buscan erosionar progresivamente la libertad de acción de los Estados. En este entorno, la ausencia de una lógica de conducción estratégica no es una debilidad más, sino una vulnerabilidad estructural.

Frente a este escenario, la reconstrucción de una arquitectura de conducción estratégica del Estado deja de ser una opción doctrinaria para convertirse en un imperativo político. Esta reconstrucción exige, en primer lugar, restituir la diferenciación entre doctrina, política y estrategia como niveles distintos pero articulados de conducción. En segundo lugar, requiere separar claramente la lógica del planeamiento del desarrollo -propia de instrumentos como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional- de la lógica de la estrategia, basada en la interacción entre voluntades y en la protección de intereses frente a amenazas.

Sobre esta base, la formulación de una Estrategia Total Defensiva debe entenderse como la capacidad del Estado para integrar de manera coherente todos sus instrumentos de poder bajo la conducción del más alto nivel político. En este sentido, la responsabilidad recae de manera indelegable en el Presidente de la República, quien, a través del Sistema de Defensa Nacional y del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, debe ejercer la dirección efectiva de la acción estratégica del Estado.

No se trata de crear nuevas estructuras ni de ampliar el aparato estatal, sino de restituir la coherencia en su funcionamiento. La eficacia del poder nacional no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad de integrarlos y emplearlos en función de objetivos políticos claramente definidos.

En ausencia de esta transformación, el Estado peruano no enfrentará únicamente dificultades para responder a amenazas específicas, sino que se verá progresivamente expuesto a dinámicas de condicionamiento estratégico que, operando de manera gradual y muchas veces imperceptible, limitarán su capacidad de decisión y erosionarán sus intereses nacionales vitales de independencia y de soberanía.

En consecuencia, la disyuntiva no es entre reforma o continuidad, sino entre conducción estratégica o vulnerabilidad estructural. La construcción de una Estrategia Total Defensiva representa, en este sentido, no solo una propuesta conceptual, sino una condición necesaria para que el Estado recupere su capacidad de actuar, decidir y preservar su libertad en un entorno internacional cada vez más competitivo.

Referencias

1. Beaufre, A. (1965). *An introduction to strategy: With particular reference to problems of defence, politics, economics, and diplomacy in the nuclear age* (R. H. Barry, Trans.). Faber and Faber.
2. Bruneau, T. C., & Trinkunas, H. A. (2011). *Global politics of defense reform*. Palgrave Macmillan.
3. Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
4. Centro de Altos Estudios Nacionales. (2006). *Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y la defensa nacional*. CAEN.
5. Centro de Altos Estudios Nacionales. (2021). *Doctrina de seguridad y defensa nacional*. CAEN.
6. Clausewitz, C. von. (1976). *On war* (M. Howard & P. Paret, Eds. & Trans.). Princeton University Press. (Obra original publicada en 1832)
7. Congreso de la República del Perú. (2012). *Decreto Legislativo N.° 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional*.
8. Doshi, R. (2021). *The long game: China's grand strategy to displace American order*. Oxford University Press.
9. Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security, 44*(1), 42–79.
10. Freedman, L. (2013). *Strategy: A history*. Oxford University Press.
11. Giles, K. (2016). *Russia's new tools for confronting the West: Continuity and innovation in Moscow's exercise of power*. Chatham House.
12. Gray, C. S. (1999). *Modern strategy*. Oxford University Press.
13. Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
14. Mazarr, M. J. (2015). *Mastering the gray zone: Understanding a changing era of conflict*. U.S. Army War College Press.
15. Ministerio de Defensa del Perú. (2005). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa.
16. North Atlantic Treaty Organization. (2014). *Wales Summit Declaration*. NATO.
17. North Atlantic Treaty Organization. (2021). *NATO 2030: United for a new era*. NATO.
18. Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. OEA.
19. Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030*. Gobierno del Perú.
20. Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. (2015). *Doctrina de seguridad y defensa nacional*. SEDENA.
21. U.S. Department of Defense. (2019). *Competition continuum*. (Joint Doctrine Note 1-19). Joint Chiefs of Staff.
22. Villamizar, C. (2022). Seguridad multidimensional: entre la expansión conceptual y la ambigüedad estratégica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 17*(2), 103–117.