

Eduardo Pastrana Buelvas
Nicacio de Jesús Martínez Espinel



**Políticas de seguridad y defensa
en Colombia entre 2018 y 2023**

Políticas de seguridad y defensa en Colombia entre 2018 y 2023

Eduardo Pastrana Buelvas y Nicacio de Jesús Martínez Espinel

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Pastrana Buelvas, Eduardo Fidel, autor

Políticas de seguridad y defensa en Colombia entre 2018 y 2023 / Eduardo Pastrana Buelvas y Nicacio de Jesús Martínez Espinel. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, ©2023.

56 Páginas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-95600-8-4

1. Colombia. Presidente (2018-2022 : Duque Márquez) 2. Seguridad nacional - Política gubernamental - Colombia - Siglo XXI 3. Defensa (Ciencia militar) - Política gubernamental - Colombia - Siglo XXI 4. Colombia - Política y gobierno - Siglo XXI I. Martínez Espinel, Nicacio de Jesús, autor

CDD: 355.0330861 ed. 23

CO-BoBN- a1117623

Políticas de seguridad y defensa en Colombia entre 2018 y 2023

Por Eduardo Pastrana Buelvas y Nicacio de Jesús Martínez Espinel

Sobre los autores

Eduardo Pastrana Buelvas: profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Contacto: efastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

Nicacio de Jesús Martínez Espinel: general (RA) y excomandante del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares y administrador de empresas, magíster en Seguridad y Defensa Nacional, especialista en Gerencia del Talento Humano y con estudios de Alta Gerencia Internacional. Se ha desempeñado como director de la Escuela Superior de Guerra de las FF. MM., jefe de Educación y Doctrina del Ejército Nacional.

© 2023, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**

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

Coordinación editorial

Andrea Valdelamar

Producción gráfica y editorial:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo
Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora
Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

instagram: @opcioneditores

Cra. 30A No. 4A-24 Bogotá, D. C., Colombia

Celular: 3006087236

ISBN: 978-628-95600-8-4

junio de 2023

Bogotá, D.C.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

El presente working paper fue sometido a revisión por dos pares académicos ciegos.

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Distribución gratuita.

Contenidos

Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
1. Antecedentes: concepto de seguridad y defensa	11
1.1. Neorrealismo	12
1.2. Neoliberalismo	14
1.3. Constructivismo	15
2. El concepto de seguridad: transformaciones institucionalizadas	17
3. La estrategia de seguridad y defensa del expresidente Duque	20
4. Marco institucional de la política de defensa y seguridad en Colombia	22
5. Análisis y evaluación de la <i>Política de Seguridad y Defensa - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad</i>	25
6. Contexto global y regional	31
6.1. Contexto global	31
6.2. Contexto regional	36
7. Retos y proyección del nuevo Gobierno	38
8. Plan Minerva - Doctrina 2040	42
9. Implicaciones de la cooperación de Colombia con la OTAN en su estrategia de seguridad y defensa	44
Conclusiones	47
Recomendaciones	49
Referencias	50

Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer, KAS por sus siglas en alemán, promover el diálogo abierto y plural acerca de temas relevantes que conduzca a fortalecer la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado, ha sido parte de su trabajo no solo en Alemania sino en el mundo.

En Colombia, entre otros objetivos, la KAS busca generar aportes para la construcción de paz. En este sentido, y con más intensidad a partir del año 2018, ha promovido proyectos que, por un lado, analicen las implicaciones que los acuerdos de paz tienen sobre la configuración y el desarrollo de la política nacional en los próximos años y, por otro lado, sugieran líneas de acción y recomendaciones concretas para diversos sectores de la sociedad alrededor de dichos temas.

Siguiendo esta línea, a finales del año pasado nos dimos a la tarea de analizar desde un enfoque académico la Política de Seguridad y Defensa del gobierno del expresidente Iván Duque, teniendo en cuenta el escenario internacional, sus principales dinámicas institucionales y las estrategias que influyeron en la seguridad y la defensa nacionales y regionales entre los años 2018 y 2022.

Bajo el liderazgo investigativo de Eduardo Pastrana Buelvas, profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y

del general (RA) Nicacio Martínez Espinel, excomandante del Ejército Nacional de Colombia, se consultaron documentos institucionales, como fuentes primarias, y se realizó una encuesta a miembros de las Fuerzas Armadas, como fuentes secundarias, las cuales también incluyen análisis previos y literatura especializada sobre seguridad y defensa, con el fin de abordar los principales riesgos y amenazas que se han afrontado y que se perciben como probables en un contexto próximo para el país.

El documento que aquí presentamos parte del análisis de los cambios ocurridos durante las últimas décadas a nivel mundial, que han influido en las dinámicas globales políticas, económicas, sociales y culturales, al punto de generar nuevos riesgos y amenazas para los Estados y sus sociedades e impactar procesos regionales y locales en materia de seguridad y defensa. En un primer apartado, se señalan los antecedentes de los conceptos de seguridad y defensa desde el neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo. Posteriormente, se examina el concepto de seguridad como orientador en los procesos de institucionalización de estructuras o de regímenes internacionales. Después, se presenta la estrategia de seguridad y defensa del expresidente Iván Duque y, a continuación, el marco institucional de la política de defensa y seguridad en Colombia. En un siguiente momento, se analiza y evalúa la *Política de Seguridad*

y Defensa - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad y, acto seguido, se expone el contexto global y regional en el que se enmarca dicha política. Luego, se plantean los retos que podría enfrentar el nuevo Gobierno de Colombia en materia de seguridad y defensa, se describen el Plan Minerva y la Doctrina 2040, y se abordan las implicaciones de la cooperación de Colombia con la OTAN en su estrategia de seguridad y defensa nacionales. Para cerrar, se establecen unas conclusiones y recomendaciones dirigidas a varios sectores de la sociedad.

Aunque habría muchos temas más por analizar en este campo, esperamos que este análisis

sea una herramienta útil para quienes, desde la academia, buscan comprender mejor los principales retos que han existido en temas de seguridad y defensa en Colombia durante los últimos años y que, además, pueden seguirlo siendo en la coyuntura, especialmente en el marco de la llamada Paz Total.

Agradecemos a los editores de esta obra por su destacado liderazgo, compromiso y aportes significativos para el desarrollo, la implementación y la publicación de este proyecto, y esperamos seguir compartiendo con ustedes, lectores, este tipo de insumos que enriquecen el debate informado acerca de la seguridad y la defensa de Colombia.

Stefan Reith

Director

Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Resumen ejecutivo

En las últimas décadas, el mundo ha tenido notables transformaciones en todas las esferas de los individuos, de las sociedades y de las formas de organizarse. Las dinámicas políticas, económicas, financieras, sociales y culturales de tipo global han impactado e influenciado procesos regionales y locales que, también, se han traducido en cambios que influyen la conformación de nuevos riesgos y amenazas para los Estados y sus sociedades.

Estos nuevos riesgos y amenazas se caracterizan por ser inciertos, por su volatilidad, ambigüedad y complejidad, lo que ha generado que se revalúen los conceptos, las bases normativas y las políticas públicas que han servido de marcos operativos para la seguridad y la defensa nacionales. Igualmente, las Fuerzas Armadas de los Estados han tenido importantes transformaciones institucionales para afrontar estos nuevos y complejos fenómenos.

En ese contexto, la región de Suramérica y específicamente el Estado colombiano no han sido ajenos a tales procesos. Por el contrario, la privilegiada y diversa posición geográfica de Colombia y sus extensas fronteras han agregado mayores niveles de dificultad para el ejercicio de las autoridades públicas. Consecuentemente, las Fuerzas Armadas del país, partiendo del reconocimiento de sus vulnerabilidades y en actitud resiliente, han logrado confrontar con mucha recursividad los

actores y sus acciones que se constituyen como riesgos y amenazas para el país.

Entonces, el Estado y sus Fuerzas Armadas han tenido que reevaluar y reconfigurar los conceptos tradicionales de seguridad y defensa en aras de transitar hacia marcos de interpretación más amplios y de mejor comprensión de los nuevos fenómenos que afectan la seguridad del Estado y, por tanto, impactan negativamente en el ejercicio democrático y constitucional de la nación. Así pues, es de relevancia la sensibilidad de Colombia, de sus instituciones y de sus Fuerzas Armadas de cara a los cambios y a los estándares internacionales, por lo que la inserción y cooperación internacional en espacios multilaterales como, por ejemplo, la OTAN, resulta de importancia trascendental para la protección de los intereses vitales de la nación y del Estado.

Dado todo lo anterior, el presente *Working Paper* se propone abordar un análisis sobre la seguridad y la defensa nacionales de Colombia de cara a los principales riesgos y amenazas que se han afrontado y que, además, se perciben como probables en un contexto próximo. Para ello, se parte de un análisis evaluativo de la Política de Seguridad y Defensa del gobierno del expresidente Duque. Asimismo, se tienen como referente analítico el escenario internacional y sus principales dinámicas institucionales y políticas que, ciertamente,

tienen influencia en la seguridad y la defensa nacionales y regionales. Para el efecto, se utilizaron fuentes primarias, como documentos institucionales y la aplicación de una encuesta a miembros de las FF. AA. –metodología que es

detallada al final del apartado *Análisis evaluativo de la Política de Seguridad y Defensa del ex-presidente Duque*–, y fuentes secundarias, como análisis previos y literatura especializada sobre seguridad y defensa.

1. Antecedentes: concepto de seguridad y defensa

El concepto de seguridad y defensa ha sufrido importantes transformaciones en los escenarios globales, regionales y nacionales. Generalmente, las mutaciones de los riesgos y amenazas para los objetos referentes del concepto clásico de seguridad han repercutido en la caracterización de la variable y/o concepto de seguridad en la modernidad. Igualmente, el avance de la consciencia social y colectiva sobre los grandes problemas de la humanidad ha incidido en las transformaciones y en la institucionalización del concepto de seguridad. En ese sentido, el presente apartado realiza una breve aproximación a los enfoques y transformaciones del concepto de seguridad.

El concepto de la seguridad ha estado ligado tradicionalmente a la premisa de la preservación y la supervivencia del individuo, suponiendo en sí la ausencia de amenazas a la integridad del mismo. Es así como la seguridad sugiere un ejercicio proteccionista de los elementos que constituyen al individuo, al Estado o al que sea determinado como objeto referente.

En ese sentido, la seguridad se consolida como un objetivo que persiguen los hombres; por ejemplo, a través de la institución del contrato social en el que, según Hobbes:

El motivo y fin por el cual se establece esta renuncia y transferencia de derecho no es otro sino la seguridad de una persona humana, en su vida, y en los

modos de conservar ésta en forma que no sea gravosa (2013, p. 76).

Por otro lado, desde el reconocimiento de los Estados y la soberanía estatal en 1648, con los Tratados de Paz de Westfalia, la seguridad se va a ejecutar con base en la integridad estatal, ya que es a través de esta que se posibilita “conservar los intereses de la nación y con ellos preservar su supervivencia” (Orozco Restrepo, 2000, p. 145). Adicionalmente, la seguridad se concibe como el fin del Estado para el mantenimiento de la “integridad del territorio nacional y sus instituciones” (Morgenthau, 1948, p. 562).

En esa línea se desarrolla el realismo clásico, corriente teórica en la que los Estados, como actores principales, van a actuar, según Morgenthau (1970), en torno al interés nacional, definido en términos de poder, “el interés nacional cumple la función de brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados” (Morgenthau, 1970). El realismo clásico entiende el poder, a su vez, como el instrumento para que los Estados puedan preservar su seguridad en un escenario internacional de naturaleza anárquica y conflictiva, donde estos mantienen en una constante lucha por alcanzar el poder, preservar el interés nacional y defender la integridad territorial.

En este contexto, al partir de una premisa que caracteriza el escenario internacional como anárquico mientras el comportamiento de los

Estados va a estar caracterizado por la ausencia de un orden supremo, se presentará conflictividad entre los mismos, lo cual genera la necesidad de sobrevivir y preservarse, en un ambiente de inseguridad y de competitividad.

Por consiguiente, la defensa constituye el accionar del individuo, o en este caso del Estado, para dar solución a la conflictividad o responder a la amenaza que está afectando directa o indirectamente su seguridad y sucesivamente su supervivencia. Bajo esta misma línea, según Morgenthau (1965), se establecen las Fuerzas Armadas del Estado como principal herramienta para la defensa del poder, pues este puede representar el componente material a través del ejercicio de la naturaleza militar. Así mismo, para Mearsheimer, la seguridad dependerá de la ventaja en términos militares de un Estado sobre otro (1994). De esta manera, desde esta teoría clásica, el concepto de seguridad está guiado por la protección y la defensa de los elementos que determine el interés nacional, o que se conciben como imprescindibles para el mantenimiento del mismo y de la mejor posición para la supervivencia del Estado.

No obstante, la evolución de las dinámicas internacionales, la transformación de las interacciones entre los Estados y el surgimiento de multiplicidad de actores, han generado una proliferación en las teorías de las relaciones internacionales, que construyen diferentes postulados teóricos para referenciar el concepto de seguridad frente a las dinámicas y los contextos globales predominantes. Estas permiten una comprensión más extensa frente a los enfoques teóricos complementarios, en este caso de la seguridad y la defensa.

1.1. Neorrealismo

El concepto de seguridad en el neorrealismo o realismo estructural se constituye contextualmente en el periodo posterior a la Guerra Fría; por esto, la supervivencia del Estado es un valor intrínseco del interés nacional y la seguridad

se entiende como un objetivo fundamental del Estado, en orden a la racionalidad del mismo. Entonces, “el objetivo lo determina el mismo sistema que los anima a buscar la seguridad y un mayor poder puede servir para ese fin” (Waltz, 1979, p. 26, traducción propia).

De manera que los Estados se conciben como unidades de nivel constituidas por factores como “tamaño de la población y del territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia” (Waltz, 1979, p. 131, traducción propia). Por lo tanto, estos elementos son los determinantes de las capacidades del Estado para mantener su seguridad frente a los demás.

Por lo anterior, las capacidades de los Estados se verán sometidas en un ejercicio de poder desde las relaciones en el sistema internacional. Debido a esto, el sistema “anárquico” es aquel en el cual la estructura determina el comportamiento de las unidades dentro de ella, teniendo en cuenta que “la seguridad y la supervivencia de los Estados nunca están totalmente garantizadas en un territorio de anarquía” (Arenal, 2015, p. 87). De ahí que las alianzas y coaliciones para la seguridad comenzaron a ganar espacios en la arena política internacional.

Es en este mismo escenario donde los Estados están sometidos a los cambios en la estructura, que a su vez determinan las amenazas para la seguridad. En torno a que “los grupos o individuos que conviven en dicha constelación deben, y usualmente están, preocupados por su seguridad en cuanto a ser atacados, sometidos, dominados o aniquilados por otros grupos e individuos” (Herz, 1950, p. 15), haciendo referencia al dilema de seguridad y cómo este comienza a condicionar o incidir en las decisiones y alianzas de los gobiernos.

La estructura desde el neorrealismo implica que los Estados están sometidos a un *status quo* que define su posición en el sistema internacional en base a sus capacidades y su acumulación de poder. Empero, son los cambios

en la estructura los que afectan aspectos sobre cómo los Estados se proveen seguridad a sí mismos y actúan frente a otros.

Por su parte, la incertidumbre se establece como una característica del sistema internacional desde el neorrealismo, dado que el *status* del Estado no provee garantías a sí mismo o a otros sobre el comportamiento o las interacciones en el sistema internacional. Igualmente, la incertidumbre afecta las posiciones y las alianzas entre Estados.

En adición, se considera que los Estados pueden construir sus políticas con base en el realismo ofensivo, ejecutando un comportamiento conflictivo o agresivo, entendiendo que “el papel de los Estados es maximizar su poder e influencia para optimizar su seguridad” (Elman, 2004, p. 564, traducción propia), ya que, según Mearsheimer, “el sistema internacional crea incentivos de poder para buscar oportunidades para ganar poder a expensas de los rivales y tomar ventajas de esas situaciones cuando los beneficios superan los costos” (2001, p. 21, traducción propia).

En contraste, bajo el realismo defensivo, “el comportamiento estatal persigue esencialmente la supervivencia a través del logro de la seguridad” (Arenal, 2015, p. 83), de modo que los Estados orientan su accionar en torno a la defensa del *status quo* y la minimización de riesgos; es decir, “la primera preocupación de los Estados no es maximizar su poder, sino, en cambio, mantener sus posiciones en el sistema” (Waltz, 1979, p. 126, traducción propia).

Desde esta misma premisa, se adopta la estrategia del concepto de autoayuda (*self-help*). En síntesis, los Estados soberanos son reconocidos como actores racionales, en orden a que hacen uso de sus capacidades y movilizan sus recursos para preservar su seguridad y dar respuesta a la amenaza propuesta por ausencia de una autoridad superior que regule el comportamiento de los Estados y el dilema de seguridad (Krasner, 1992); esto es, los Estados persiguen

su interés racional determinado fundamentalmente por la seguridad de los escenarios próximos y distantes.

Consecuentemente, los Estados están sometidos a la distribución de poder en el sistema internacional, que puede clasificarse como unipolar, bipolar o multipolar. La distribución de poder provoca la necesidad de la instauración de alianzas de los Estados con menos capacidades o menos poderosos con el objetivo de maximizar su seguridad (Krasner, 1992). Es así como se comienzan a condicionar las decisiones estatales para la proyección de alianzas.

En un escenario unipolar, los Estados con menor influencia deben aliarse al poder hegemónico con el fin de sobrevivir, mientras que en un escenario bipolar o multipolar, los Estados deben introducirse en alianzas y posicionamiento que les permitan garantizar su seguridad (Krasner, 1992) y obtener una posición privilegiada o cómoda para la defensa de su interés nacional. Empero, no se excluye la posibilidad de mantener una posición neutral para Estados más poderosos; sin embargo, en la mayoría de los casos, una estrategia más segura es la instauración de alianzas cuando las capacidades internas no son suficientes para la minimización de riesgos y la preservación del Estado.

Agregando a lo anterior, el realismo neoclásico, como enfoque de análisis de la política exterior, introduce en el estudio de la política internacional que la respuesta de los Estados no está condicionada únicamente a la estructura del sistema (factores sistémicos), sino también a los factores a nivel de unidad del Estado (factores domésticos).

En estos últimos, los Estados determinan la capacidad de responder a los estímulos exteriores en orden a la política doméstica. Es decir, las características internas, como la naturaleza de los regímenes políticos, las relaciones sociales, los intereses de las elites sociales y la percepción de los líderes, se configuran como condicionantes para la maximización de poder

y, en el presente caso, para el mantenimiento de la seguridad.

1.2. Neoliberalismo

En contraste con la conceptualización de la seguridad en torno al conflicto que suponía el neorrealismo, el neoliberalismo reconoce la naturaleza anárquica del sistema internacional no como un elemento condicional para el estado de conflictividad, sino como la consecuencia de “la carencia de un gobierno común” (Axelrod y Keohane, 1985, p. 226).

En ese contexto, la seguridad en el liberalismo responde a la creación de *un ordenamiento jurídico internacional*, que permita superar el estado de anarquía a través de la instauración de normas que regulen el comportamiento de los Estados y permitan instituir la comunidad de naciones (Orozco, 2005). Por tanto, la seguridad se construye a través de la creación de regímenes internacionales, entendidos como “principios, reglas, normas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas de cooperación en un área determinada de relaciones internacionales” (Krasner, 1983, pp. 3-4). Así entonces, los regímenes internacionales establecen una pauta de conducta y, además, generan una expectativa de comportamiento y de cumplimiento de cara a los demás Estados que interactúan en el escenario internacional. Ciertamente, el cumplimiento depende en gran medida de que exista una “conducta individual, voluntaria y racional” (Olson, 1992, p. 205).

La institucionalización de las normas proyectadas por los Estados se ve ejecutada en su comportamiento en la política internacional, a través de, por ejemplo, “el reconocimiento diplomático, la extraterritorialidad y la elaboración de agendas para organizaciones multilaterales” (Keohane, 1993, p. 14).

En el neoliberalismo institucional, el sistema internacional debe cumplir dos condiciones: primero, la existencia de intereses mutuos comunes que permita el establecimiento de la

cooperación; y segundo, los efectos de las variaciones en el grado de institucionalización que afectan directamente a los Estados (Keohane, 1993), teniendo en cuenta que la evolución y variación de los actores es una constante, de modo que las instituciones deben crear procesos de adaptación para dar respuestas efectivas a los problemas o intereses comunes.

Ahora bien, desde la perspectiva del neoliberalismo, gran parte de las amenazas se comprenden como “el impacto de las malas instituciones o instituciones inadecuadas” (Arenal, 2015, p. 104). Estos son los elementos que conllevan a la conflictividad e incitan a la guerra. En ese sentido, la guerra se establece como una acción “no inevitable”; por tanto, se debe trabajar en las acciones o los comportamientos que la fomentan o frecuentan (Arenal, 2015, p. 104), ya que para la instauración y el cumplimiento del marco normativo expuesto en los regímenes internacionales, no existirá una autoridad suprema, sino que la imposición de los cumplimientos a la normatividad se dará con la acción colectiva de los Estados, a través de mecanismos institucionales y estructuras organizadas (organizaciones internacionales).

Los regímenes internacionales se construyen desde las interacciones entre los Estados; en consecuencia, las instituciones creadas “alienan a los Estados a buscar cooperación” (Arenal, 2015, p. 100). Sin embargo, desde esta misma relación, por medio de las organizaciones, se deben crear estímulos positivos y negativos, mediante lo que Nye denomina como *Soft Power*, “la habilidad de alcanzar metas a través de la atracción en lugar de la coerción” (2004, p. 5, traducción propia); es decir, cómo las ideas y premisas de los procesos e intereses institucionalizados en los regímenes internacionales se dirigen a repercutir en el cumplimiento razonable de los Estados, orientados por ganancias absolutas derivadas de la cooperación.

Por su parte, el papel de las organizaciones internacionales toma lugar a través de *incentivos*

colectivos denominados por Olson como “incentivos que se aplican selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo” (1992, p. 206). Así mismo, dichos incentivos pueden ser de carácter negativo (imposición de castigo o pérdida por la no cooperación para alcanzar el bien colectivo) o positivo (beneficios como reducción de cuotas y pautas de preferencia) (Olson, 1992).

Dentro de este marco se determina que las acciones de los Estados van a estar sometidas a los acuerdos institucionales prevalecientes, especialmente sobre tres áreas:

El flujo de información y las oportunidades de negociar, las capacidades de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos y las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane, 1993, p. 14).

En otras palabras, los Estados deben trabajar para mantener la seguridad a través de la instauración de las instituciones para enfrentar las amenazas y establecer, para la defensa de las mismas, el cumplimiento de los compromisos institucionalizados, mientras se pone a prueba la capacidad de los Estados de cooperar y comunicarse en pro del mantenimiento de la seguridad y de la cooperación desde los intereses comunes a los Estados.

Se concibe, por tanto, que la seguridad de la comunidad internacional va a estar guiada por los “esfuerzos colectivos” (Arenal, 2015, p. 104) de los Estados para construir instituciones y organizar las sociedades en torno a la comunicación y cooperación estatal, mientras que la defensa de la seguridad estatal se construirá con base en la cooperación y los acuerdos institucionales, puesto que “las relaciones internacionales son y pueden ser de naturaleza más cooperativa que conflictiva” (Arenal, 2015, p. 103), de tal forma que las amenazas y los riesgos son contruidos de forma colectiva y las respuestas

son institucionalizadas a través de estamentos cooperativos, como las organizaciones internacionales.

1.3. Constructivismo

El constructivismo se establece a partir de la visión de cómo los actores son contruidos socialmente (Wendt, 1999). Los orígenes del constructivismo se reflejan en los postulados de Kant sobre “la necesidad de reconocer que nuestro pensamiento se impone a las estructuras de la naturaleza; es decir, que existe una mediación entre la realidad objetiva y nuestro conocimiento subjetivo de ella” (Hacking, 1999, citado en Arenal, 2015, p. 192).

En líneas generales, Weber explica cómo la capacidad de la sociedad permite materializar elementos que no existen en el mundo material, sino que se construyen desde el consenso y la decisión de los seres humanos, pues “somos seres culturales, dotados de la capacidad y voluntad de tomar una actitud deliberada hacia el mundo y darle significado” (Weber, 1949, p. 81). En esa línea, los conceptos y las variables de seguridad son proyectados “con el tiempo y la determinación de significados que se vuelven estables de manera que crean un orden social conformado por estructuras e instituciones” (Klotz y Lynch, 2007, p. 8, traducción propia).

Asimismo, en el estudio de las relaciones internacionales, se otorga relevancia a la comprensión que los actores tienen sobre el sistema, la cual, además, está siendo fijada desde las “estructuras ideacionales y normativas” (Arenal, 2015, p. 195); es decir, el reconocimiento de que la combinación de los elementos sociales produce una realidad diferente de la que integran dichos elementos por separado y como resultado se generan hechos sociales (Ruggie, 1998, citado en Arenal, 2015, p. 195).

De esta manera, elementos como las normas, el dinero, la soberanía y los derechos, soportan su existencia bajo la voluntad humana o estatal, en este caso, y así se establece una “construcción

social de la realidad” (Searle, 1995, citado en Arenal, 2015, p. 190). Igualmente, “las reglas y las normas establecen expectativas respecto a la manera en la que funciona el mundo, qué tipo de comportamientos son legítimos y qué intereses o identidades son posibles” (Klotz y Lynch, 2007, p. 8, traducción propia).

Por consiguiente, la percepción del sistema internacional y de su seguridad, ahora entendido como la estructura social, se compone de tres elementos: el conocimiento compartido, los recursos materiales y las prácticas (Wendt, 1995). En efecto, el comportamiento y los intereses de los Estados estarán sometidos a los elementos sociales, como las normas, las tradiciones y la cultura, que, asimismo, pueden configurarse como problemas para las identidades y pueden determinar los intereses de los Estados al crear variables problemáticas para la seguridad internacional.

En torno al concepto de seguridad, la situación de anarquía se comprende como el resultado de las concepciones de los Estados; en otras

palabras, es creada por estos y, en consecuencia, modificable por decisión de los mismos (Wendt, 1992). Así entonces, las relaciones entre los actores están definidas a partir de la estructura social, de modo que la conflictividad o armonía de las relaciones está sometida a “las comprensiones, las expectativas y los conocimientos compartidos” (Arenal, 2015, p. 196).

En esa misma línea, son las comprensiones de los actores sobre las acciones de otros, y no solo los elementos materiales, las que pueden generar situaciones de conflictividad o en contraparte a la cooperación. Es decir, mientras en el neorrealismo defensivo, el aumento de las armas representaba una amenaza desde el dilema de seguridad, en el constructivismo, la idea o percepción de los demás actores sobre la capacidad armamentística es una amenaza superior a los recursos materiales (Ruggie, 1998). Es así como la seguridad, los riesgos y las amenazas son construidos socialmente a partir de las percepciones y de las ideas de los Estados y de sus naciones.

2. El concepto de seguridad: transformaciones institucionalizadas

Los conceptos de seguridad funcionan como orientadores en los procesos de institucionalización de estructuras o de regímenes internacionales con la pretensión de incidir en los sistemas de seguridad regionales y nacionales. La concepción de la seguridad se transforma constantemente en el contexto histórico con la necesidad de responder a los intereses de los Estados en el escenario internacional. Asimismo, con la transformación de las amenazas se influyen los objetos referentes de la seguridad, lo que impacta los procesos de institucionalización en los escenarios multilaterales.

En primer lugar, la firma de los Tratados de Paz de Westfalia, en 1648, provocó la reorganización de los ordenamientos territoriales a través del reconocimiento del Estado y la soberanía estatal, lo cual conllevó al establecimiento del concepto de seguridad al nivel estatal, también denominada como seguridad westfaliana, en la que las amenazas a la supervivencia están representadas por las acciones y pretensiones de los Estados (Wolfers, 1962).

En ese contexto, es posible describir a los Estados como ejemplo de objeto referente de la seguridad tradicional, pues cualquier elemento que represente una amenaza (la guerra desde una visión tradicional) a la supervivencia de estos puede generar situaciones de inseguridad estatal (Bellany, 1981). De esta forma, comenzó a configurarse un proceso que institucionalizó

un enfoque tradicional de seguridad a través de la paz de Westfalia.

Por tanto, comentan los autores que “tradicionalmente, el concepto de seguridad internacional se entendía como, en lo esencial, un problema de seguridad estatal” (Simma y otros, 2012, citados en Ramcharan, s.f., párr. 4). En el escenario internacional, las dinámicas de la seguridad identificaban como naturaleza de la amenaza a la conflictividad entre Estados (situaciones de tensión y rivalidades), por capacidad armamentística (así incorporaban la carrera armamentística y el dilema de seguridad) y obtención o mantenimiento de poder.

En consecuencia, el concepto de seguridad westfaliano se mantuvo hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial, que denotó por primera vez el interés de implementar una *seguridad colectiva* a partir de la cooperación de los Estados para el mantenimiento de la paz. Esto se ve ejecutado en la Sociedad de las Naciones, lo cual conllevaba a la comprensión de la seguridad desde la perspectiva de la teoría liberal institucional, pero con variables realistas.

Sin embargo, el fracaso de la Sociedad de las Naciones con el estallido de la Segunda Guerra Mundial restableció el cambio de paradigma en el cual ganaba espacio, nuevamente, el realismo. Ahora bien, posterior a la Guerra Fría, se fortaleció la transformación de la visión tradicional del concepto de seguridad por los desafíos

emergentes que obligaban a los Estados a reconocer amenazas en diferentes áreas no priorizadas anteriormente.

Así pues, se buscaba como fin de la seguridad no solo ejercer el control armamentístico (ahora teniendo en cuenta las armas nucleares), sino la reducción de su proliferación para la estabilización y la distensión de los conflictos y, especialmente, la reducción de las tensiones internacionales (entre las potencias), para obtener la paz como meta final.

Por tal motivo, se dio un incremento en la evaluación del concepto de paz, enfatizando en la apertura de la comprensión de la seguridad bajo otras áreas. Por ejemplo, en 1983, Buzan realizó una contribución a los estudios de la seguridad en la cual se refería a colectividades humanas (no solo a Estados) y estaba marcada por factores en cinco sectores: “militar, político, económico, social y medioambiental” (citado en Arenal, 2015, p. 312).

Adicionalmente, se generó una “estrategia discursiva de profundización” a través del “cuestionamiento del Estado como sujeto central de la seguridad, que en la mayoría de los casos ha sido sustituido por el ser humano como referente último”, lo que fue después soportado principalmente bajo la teoría liberal (idealismo liberal), tras el reconocimiento de los seres humanos como sujetos de derechos (Arenal, 2015, p. 313).

Como resultado, denotando la nueva relevancia del ser humano y su valor como ciudadano, se concibió en el marco de las Naciones Unidas, el concepto de seguridad ciudadana como “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica” (PNUD, 2014, párr.1).

A propósito, se comenzó a visibilizar una multiplicidad de nuevas amenazas, consecuencia de nuevos actores y nuevas formas de relación entre los mismos en el sistema internacional. Así

mismo, se catalogaron ya no exclusivamente “la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa” (Annan, 2005, párr. 78).

Teniendo en cuenta que la seguridad internacional conserva las implicaciones del mantenimiento de la paz y la seguridad, pero partiendo de la premisa de que “se reconoce que las amenazas no solo pueden venir de Estados y agentes no estatales, sino que también se pueden cernir sobre la seguridad tanto de Estados como de personas” (Simma y otros, 2012, citados en Ramcharan, s.f., párr. 4), se inició a sentar las bases o los pilares de lo que se concibe como *seguridad humana*.

En ese contexto, sobresale el papel del sistema de Naciones Unidas, pues ha servido como principal estructura institucional para promover, mantener y restaurar la paz, en momentos de tensión o que amenacen la estabilidad, ya que la seguridad internacional “supone el derecho de todo Estado a aprovechar cualquier sistema de seguridad pertinente, a la vez que supone la obligación jurídica de todo Estado de prestar apoyo a esos sistemas” (Simma y otros, 2012, citados por Ramcharan, s.f., párr. 4), de tal manera que comienza una ampliación del concepto de seguridad y la utilización de un enfoque humanista que permita proyectar relaciones entre las muy diversas naciones.

Ahora bien, a través de la Carta de las Naciones Unidas, se intenta incidir en los sistemas nacionales de los Estados parte, empero, con una multiplicidad de limitaciones que someten la capacidad de la organización a la intención de cooperar de los Estados participantes. Especialmente en el artículo 1 se establece que la seguridad “puede promoverse o alcanzarse mediante medidas de seguridad colectiva y ajuste o arreglo de controversias internacionales” (Simma y otros, 2012, citados en Ramcharan, s.f., párr. 5). Así entonces, tanto la transformación del concepto de seguridad

como su implementación en los diferentes escenarios están subordinados a la voluntad y los intereses políticos de los Estados.

No obstante, posteriormente, se logró institucionalizar una nueva transformación del concepto de seguridad. Por lo tanto, según las Naciones Unidas, la seguridad humana permite reconocer que:

Si bien la seguridad nacional sigue siendo un elemento indispensable para la paz y la estabilidad, la complejidad y la interrelación de las antiguas y las nuevas [amenazas] revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Dependencia de Seguridad Humana, y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2012, p. 3).

Entonces, el concepto de seguridad humana surge, en principio, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en 1994, y se conceptualiza en la Resolución 66/290 de la Asamblea General como “un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia,

los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (ONU, s.f.).

Por lo tanto, en distintos espacios de la ONU (Ramcharan, s.f.) ganó espacio una nueva concepción de seguridad, incluso ligada a la libertad, de modo que se ha sostenido que una concepción más amplia de seguridad atiende a estrategias de desarrollo y de protección de los derechos humanos para todos. Además, se prevé que entre las amenazas a la paz y a la seguridad en el siglo XXI se reconocen no solo la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa, la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente. Así, el objeto referente de la seguridad se transformó, pues todas esas variables pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional.

En síntesis, se generaría un fortalecimiento de los enfoques no tradicionales que buscarían dar la concepción de la naturaleza de la amenaza y la propuesta resolutive para la seguridad, bajo una pluralidad de enfoques. Entre estos sobresale la seguridad humana, que apunta a afrontar todas las formas de amenaza a la vida y preservación de la especie humana.

3. La estrategia de seguridad y defensa del expresidente Duque

La estrategia de seguridad y defensa para el periodo presidencial de Iván Duque Márquez se planteó a través de dos documentos base: primero, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 titulado *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*; y segundo, en la *Política de Defensa y Seguridad (PDS) - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*, formulada en el marco de referencia del PND.

La estrategia se constituyó para afrontar las amenazas y los desafíos de seguridad, desde el enfoque multidimensional. En ese contexto, tuvo como objeto:

Atender los intereses nacionales, en todo el territorio nacional, fortalecer la legitimidad democrática de manera permanente, garantizar el respeto, el ejercicio y la protección de los derechos de todas las personas, proteger el medio ambiente y la biodiversidad (Gobierno de Colombia, 2019, p. 9).

A través del Plan Nacional de Desarrollo, se abordó el área de la seguridad desde el *Pacto por la Legalidad*, que se definió como: “el Estado colombiano de la mano de la fuerza pública y bajo el principio de legalidad, garantizará el control institucional del territorio, haciendo frente a la criminalidad y a las economías ilegales” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 14). Lo anterior tuvo como propósito la desarticulación de estructuras de crimen organizado, la reducción del contrabando, del lavado de activos y de la financiación de terrorismo.

Así mismo, presentó un enfoque de seguridad ciudadana, como prioridad emergente, para la protección de “los ciudadanos, la soberanía, los intereses y los activos estratégicos de la nación” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 12). De esta forma, el Gobierno intentó hacerles frente a los fenómenos criminales con afectación ciudadana, haciendo referencia a delitos como homicidios, violencia interpersonal y hurto, microtráfico, extorsión, secuestro y ciberdelitos.

Por otro lado, la Política de Defensa y Seguridad se basó en la vigencia de la legalidad, para el respeto y la garantía de los derechos humanos y la libertad individual: “estimulará a los ciudadanos a observar las reglas de convivencia, mientras sanciona severamente a quien las viola y los hace objeto de reproche social” (Gobierno de Colombia, 2019, p. 5).

La Política de Defensa y Seguridad se desarrolló desde cuatro campos de acción:

1. Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad
2. Control institucional del territorio
3. Desarticulación del crimen organizado y garantía de la seguridad ciudadana
4. Institucionalidad para la defensa y la seguridad

Por medio de esos campos de acción se buscó responder a las amenazas y los desafíos de la

seguridad desde el enfoque multidimensional, “con el fin de fortalecer la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad” (Gobierno de Colombia, 2019, p. 5).

Así mismo, dicha política se dirigió a siete objetivos estratégicos (Gobierno de Colombia, 2019):

1. Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial;
2. Proteger a la población y contribuir a su bienestar;
3. Lograr el control institucional del territorio;
4. Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación e intereses nacionales;
5. Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad;

6. Innovar, transformar y fortalecer el sector de defensa y seguridad;
7. Garantizar la protección, la profesionalización y el bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sus familias.

El cumplimiento de estos objetivos se planteó por medio de estrategias como el fortalecimiento de las capacidades estratégicas y de seguridad del marco institucional, la implementación de políticas para el mejoramiento de actividades y capacidades (política integral de lucha contra las drogas, política de seguridad y convivencia ciudadana, y política para la prevención y protección a personas y comunidades en riesgo) y la vigorización del Consejo de Seguridad Nacional, del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia, junto con un reforzamiento al Sistema Antilavado de Activos (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Así pues, se proyectó todo el andamiaje institucional que sustentaba la política y estrategia de defensa y seguridad del expresidente Duque.

4. Marco institucional de la política de defensa y seguridad en Colombia

Las debilidades en la seguridad y defensa nacionales del último gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) obligaron a la administración de Iván Duque (2018-2022) a realizar un análisis en todas las regiones del país, de modo que se focalizaran los recursos en áreas específicas y se implementaran nuevas estrategias que garantizaran la seguridad, tal y como quedaron plasmadas en su *Política de Defensa y Seguridad - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*.

En consecuencia, el 6 de febrero de 2019 en el fuerte militar Tolemaida, el presidente Duque lanzó su política y la dio a conocer al país. De la misma forma, el Ministerio de Defensa la difundió y desarrolló con cada comandante de fuerza para que ellos, a su vez, elaborasen los planes de guerra y de campaña, según los dominios terrestre, marítimo, aéreo, espacial y ciberespacial.

Lo anterior se proyectó alineado con la Constitución Nacional de 1991 y los intereses políticos del alto gobierno. Particularmente, y a manera de ejemplo dentro del marco de la estrategia militar general y los planes, el Ejército Nacional en su dominio terrestre diseñó su Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”. Igualmente, para implementar la política de defensa y seguridad nacional, el Ejército Nacional lideró diez planes estratégicos como objetivos prioritarios o banderas (según

las políticas del Comandante del Ejército del año 2019) a nivel institucional, que fueron desarrolladas por todas las unidades operativas en sus áreas de responsabilidad, asignada así:

1. **Respeto por los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario.** Bajo la Disposición 000002 de 2019, se diseñaron e implementaron las reglas de enfrentamiento relativas al uso de la fuerza en las operaciones militares que desarrolló el Ejército Nacional a partir de ese momento, en el marco de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Esto facilitó el actuar de manera inequívoca en todos los niveles del mando, sincronizando lo jurídico y lo operacional para la ejecución acertada de las operaciones militares. Su lanzamiento se hizo en el emblemático Teatro Patria, el martes 21 de enero de 2019.
2. **Bienestar del soldado.** Tanto el bienestar de la tropa como el cumplimiento de la misión son las prioridades de los comandantes en cualquier nivel de mando. Depende del estado anímico su motivación para hacer siempre las cosas bien, enmarcados en principios y valores; de ahí la efectividad en sus resultados, los planes de moral y

bienestar, la capacitación, el descanso y los estímulos positivos, entre otros.

3. **Lucha contra la corrupción.** Fomentar las políticas de cero tolerancia con la corrupción y así incrementar las denuncias de hechos de corrupción, malas prácticas administrativas, conductas indecorosas, acoso laboral e indelicadezas internas en el manejo de los dineros públicos. Se creó la “Línea de Transparencia Ejército Avanzando por Colombia” para facilitar la denuncia, que es un deber de todos los integrantes de la institución, con base en la Directiva Presidencial Nro. 9 de 2018 y el Código de Ética del Ejército Nacional de Colombia.
4. **Lucha contra el narcotráfico.** En el marco de la política para afrontar el problema de las drogas ilícitas y actividades criminales relacionadas, se planteó una estrategia mediante la acción unificada entre la sustitución de cultivos ilícitos por medio del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), la Fuerza Pública y demás entidades del Gobierno nacional, con dos ejes estratégicos: la protección del estado y sus recursos y el control institucional del territorio, focalizando la interdicción que permitiera iniciar un plan de erradicación en masa, en áreas donde se pudieran alcanzar rápidamente condiciones de territorios libres de coca.
5. **Medio ambiente, Plan Artemisa.** El Plan Artemisa, iniciativa del presidente Iván Duque, buscó un sostenimiento ambiental, preservar el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación. El propósito fundamental fue fortalecer la conducción operacional mediante la articulación, sincronización bajo el concepto conjunto, coordinado, interinstitucional y multilateral con la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades ambientales, con la asistencia de los órganos de inteligencia del Estado que permitieran mitigar los fenómenos criminales que depredan el medio ambiente en el territorio nacional.
6. **Capacidades estratégicas.** Fortaleció las capacidades de disuasión creíble, orientadas hacia las áreas fronterizas para confrontar los sistemas de amenaza persistente, residual y estructuras dedicadas al delito transnacional, y así contribuir a la proyección del Estado y sus recursos (soberanía, territorio y población), a través de los roles estratégicos del Ejército Nacional, con la adquisición de 145 vehículos ASV M-11-17 (M1117 Guardian Armored Security Vehicle, por sus siglas en inglés) bajo el programa EBA del Gobierno norteamericano, la organización y activación de la brigada de caballería (BLICA) para la seguridad de las principales vías de todo el país, entre otros.
7. **Derecho al futuro.** Buscó intensificar las medidas de prevención y el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes al interior del Ejército, y las medidas de coordinación a favor de los recuperados y/o desvinculados de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales, priorizando la vida por encima de cualquier otra circunstancia, de tal manera que se llegó a desvincular más de 300 menores en una campaña especial durante el año 2019, según las estadísticas de la Jefatura de Operaciones del Ejército Nacional. Esta ejecución se materializó en un convenio marco de cooperación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

- 8. Paz y victoria.** La seguridad en los espacios territoriales de capacitación y recuperación (ETCR), dando cumplimiento y desarrollo al Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y el grupo guerrillero de las FARC-EP, fue prestada de manera permanente por el Ejército Nacional en forma física en cada uno de los sitios de todo el territorio nacional donde se agruparon los desmovilizados que se acogieron al Acuerdo de Paz.
- 9. Zonas futuro acción unificada.** Con la participación de 43 instituciones del Estado, se intervinieron las zonas estratégicas de intervención especial (ZEII), de acuerdo a la Ley 1941 del 18 de diciembre de 2018, por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, para coordinar la estrategia integral en los territorios en donde se articuló una hoja de ruta única en 27.410 kilómetros cuadrados que corresponden al 2,4% del territorio nacional, en las siguientes áreas: Pacífico nariñense, bajo Cauca y sur de Córdoba; Catatumbo, Meta y Guaviare; Urabá, Arauca, Chiribiquete y parques aledaños. El Ejército se vinculó con la mano de obra y la maquinaria de los ingenieros militares para desarrollar obras en escuelas, carreteras y puentes, entre otros.

- 10. Inteligencia.** La inteligencia estratégica con todos sus recursos humanos y técnicos es la base fundamental para el desarrollo de las operaciones militares y ya en el terreno se complementa con la inteligencia de combate. Por esto, se desarrolló un plan de fortalecimiento del talento humano y adquisición de capacidades con base en los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional, también se fortaleció el programa “Red de Aliados para un Nuevo País”, a fin de lograr que los ciudadanos puedan convivir en un ambiente de paz y tranquilidad para que desarrollen actividades acordes a la convivencia y la seguridad ciudadana. Acorde a lo anterior, se capacitó al personal que desarrolla actividades de inteligencia y contrainteligencia para fortalecer la inteligencia de combate y su idoneidad profesional.

Todos los planes fueron alineados con las áreas misionales del sector defensa, como son la defensa nacional, la seguridad pública, la gestión de riesgo y desastres, la cooperación internacional, la protección del medio ambiente y los recursos naturales y la contribución al desarrollo del país, que iniciaron con éxito en el gobierno, pero al final de su periodo presidencial los resultados no fueron los esperados, por factores como la pandemia, la persecución de las disidencias a los firmantes del Acuerdo de Paz, el conflicto social, la falta de integración y coordinación de las instituciones, entre otros.

5. Análisis y evaluación de la *Política de Seguridad y Defensa - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*

Sin lugar a dudas el Gobierno confrontó toda la amenaza terrorista a través de su Política de Defensa y Seguridad e innovó con la inclusión de nuevas estrategias. Según Iván Duque, “la más importante consiste en calificar el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, como interés nacional principal y prevalente” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 6), todo lo cual se reconoce como un activo estratégico de la Nación, por primera vez, en estas políticas públicas, con el fin de preservar el ecosistema colombiano.

El equipo de análisis de Iván Duque, integrado por miembros del Ministerio de Defensa nacional y la Consejería de Seguridad Nacional, hizo un análisis profundo de la situación en cada una de las regiones, con participación de líderes regionales e integrantes de la Fuerza Pública pertenecientes a las unidades de esas áreas específicas, autoridades locales, con el apoyo de la inteligencia y agencias estatales en cuanto a amenazas actuales e intereses regionales, para poder tomar las mejores decisiones en el impacto de seguridad a nivel nacional.

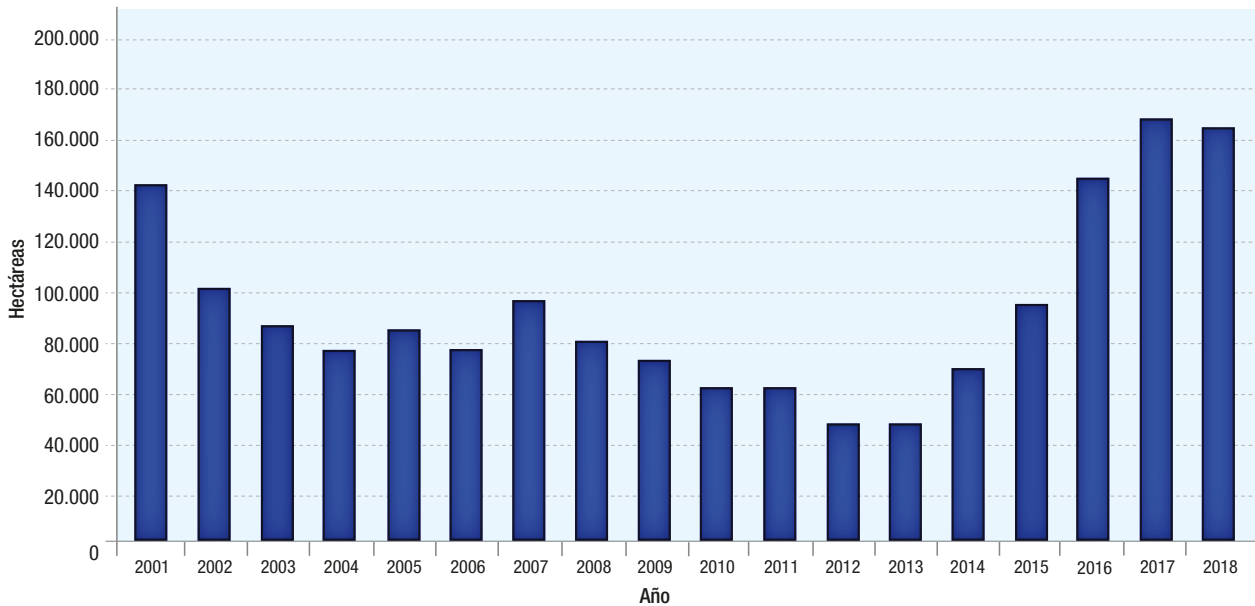
Lo anterior permitió focalizar en áreas específicas, las cuales fueron declaradas como zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) con el objetivo de facilitar la intervención del Estado a través de sus instituciones y planes gubernamentales que, además, integraba un programa de desarrollo con enfoque territorial (PDET), lo cual fomentaba la ejecución de los programas que requería la población específica para

solucionar sus problemas de convivencia y seguridad de cada región.

Por su parte, el crecimiento exponencial de los cultivos de uso ilícito durante el último gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), según la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen (UNODC), pasó de 48.000 hectáreas en 2013 a 169.000 hectáreas en 2018 (UNODC, 2019), como lo muestra el gráfico 1. Esto obligó al Gobierno a confrontar esta realidad, pero sin las herramientas adecuadas. Asimismo, uno de los factores impulsores de este problema fue que el gobierno anterior había aceptado el narcotráfico como un delito político, aspecto que arroja un grado de mayor complejidad para la erradicación y el sometimiento. Según el programa, en cultivos menores de cinco hectáreas no se podía hacer erradicación forzosa ni mucho menos aspersión aérea, aunque sí se podía hacer la erradicación voluntaria por parte del cultivador, lo que exigía un pago por parte del Gobierno a los campesinos.

Ahora bien, al no tener las herramientas necesarias ni crear unas nuevas, su éxito no fue el adecuado y los resultados fueron contrarios al esfuerzo, con lo cual se presentaron hechos que impactaron negativamente la búsqueda de resultados al afectar a soldados y policías con artefactos explosivos, y al presentarse secuestros o retenciones ilegales y masivas a grupos de erradicación manual que se encontraban cumpliendo las políticas del Gobierno nacional.

Gráfico 1. Cultivos de coca: serie histórica por hectáreas, 2001-2018

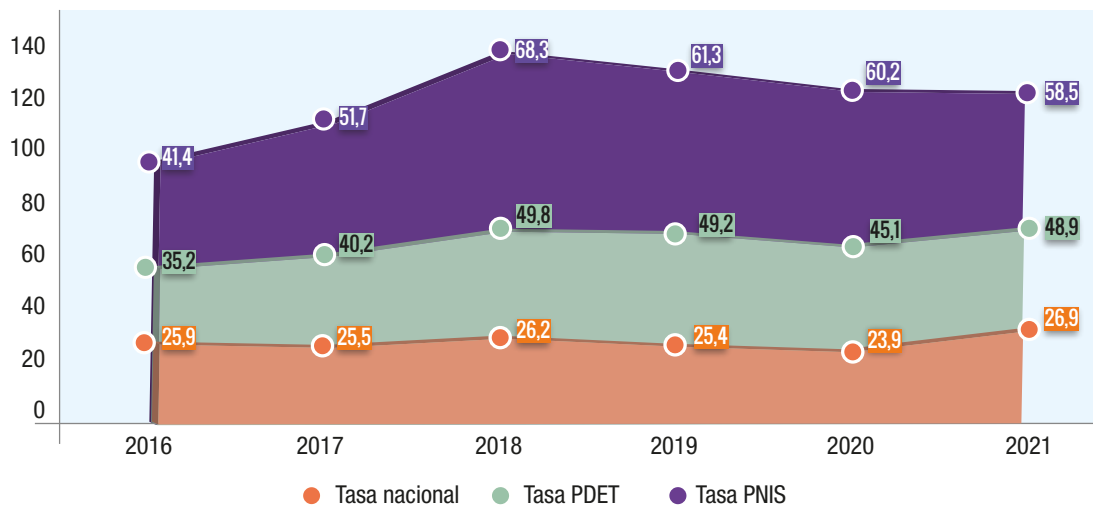


Fuente: UNODC (2019, p. 22).

El concepto del plan fue bien concebido, pero no avanzó como se esperaba y se quedó en el papel; el cumplimiento del plan fue inferior al 50% por falta de liderazgo desde el propio expresidente Iván Duque. Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional, como lo registran las estadísticas, en las áreas que se querían impactar,

las cosas empeoraron; según lo expone el informe de Indepaz, las cifras durante el gobierno Duque empeoraron: “esta situación de persistencia de violencia armada está asociada al deterioro de indicadores sociales de bienestar de la población y muestra la precariedad de las políticas” (Indepaz, 2022, p. 13).

Gráfico 2. Tasa de homicidios, 2016-2021



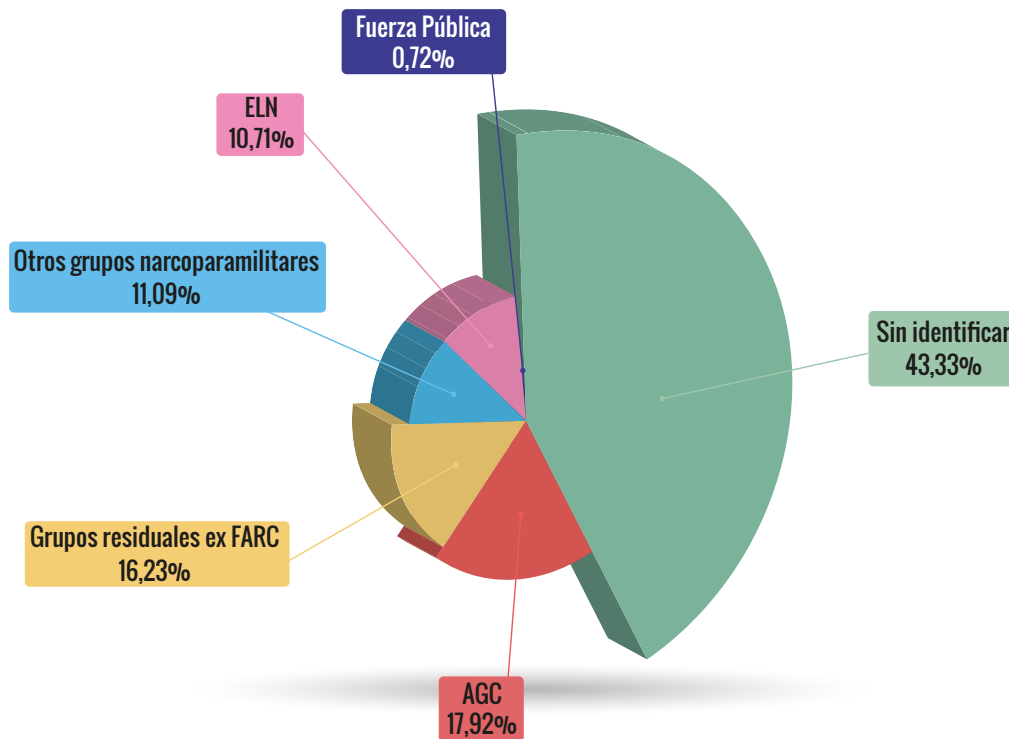
Fuente: Indepaz (2022, p. 6).

La responsabilidad política del gobierno de Iván Duque ha sido señalada en el Congreso de la República y en pronunciamientos de organismos internacionales, quienes se encuentran preocupados por la no implementación integral del Acuerdo de Paz. Es un grave hecho el que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, CNGS, en 5 años no haya dotado al Estado de la política pública para el desmantelamiento de conductas y organizaciones que atentan contra la paz (Indepaz, 2022, p. 12).

La falta de efectividad en la protección de comunidades y del liderazgo social está directamente relacionada con la estrategia de seguridad,

la cual considera que la población de pequeños productores y comerciantes en zonas de economías ilegales dominadas por el narcotráfico o por mafias, es parte de la cadena criminal; sus reclamos son vistos con frecuencia como formas de protección de carteles nacionales e internacionales. Además de lo anterior, resulta de gran preocupación que el Gobierno no tuvo herramientas o metodologías adecuadas para determinar quiénes o qué actores generaban el mayor impacto de violencia en los territorios; es decir, se evidenció la imposibilidad del Gobierno para identificar a los victimarios, en consecuencia, se fomentaron dosis de impunidad de cara a la no judicialización de los responsables, tal y como lo muestra el gráfico 3.

Gráfico 3. Presuntos responsables hechos violentos, entre agosto de 2018 y agosto de 2022

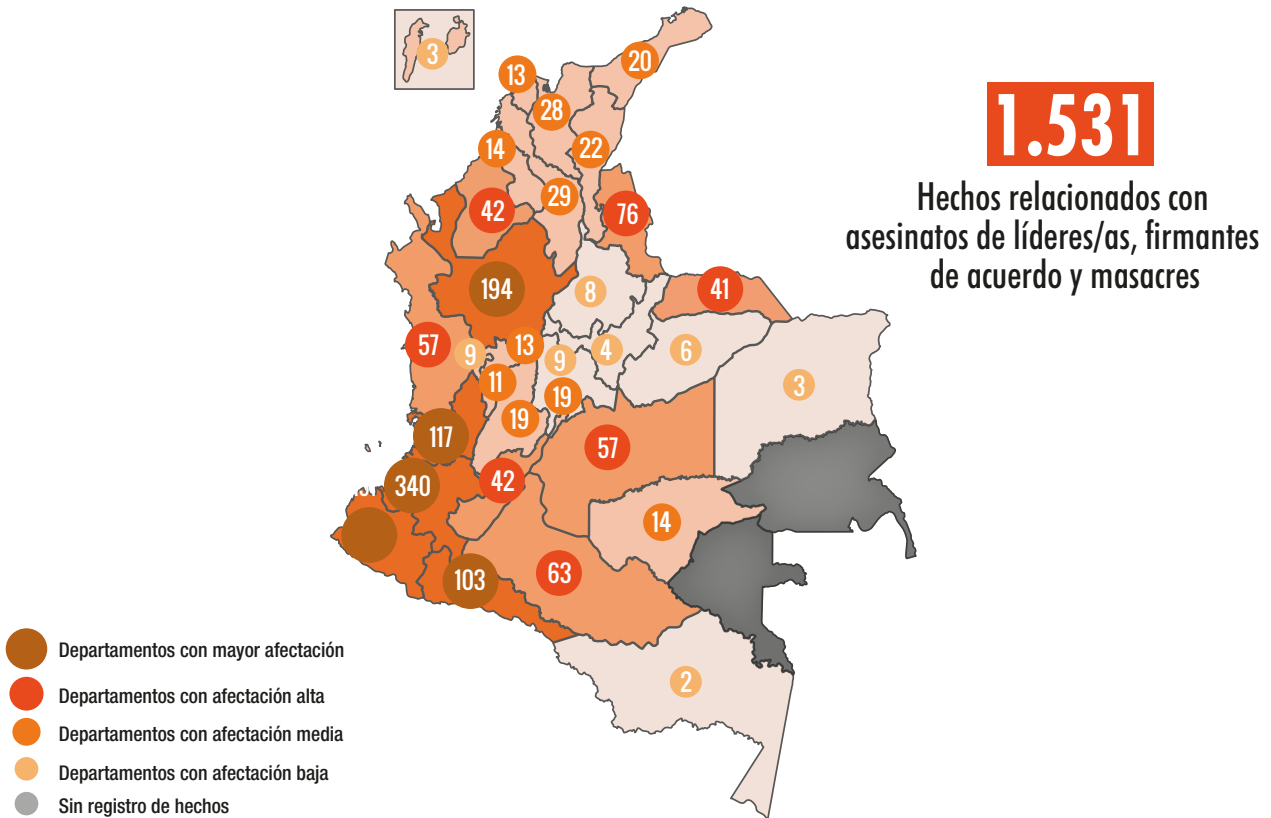


Fuente: Indepaz, (2022, p. 11).

Según las cifras generales del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, durante el gobierno Duque y hasta el primero de agosto de 2022, fueron asesinados

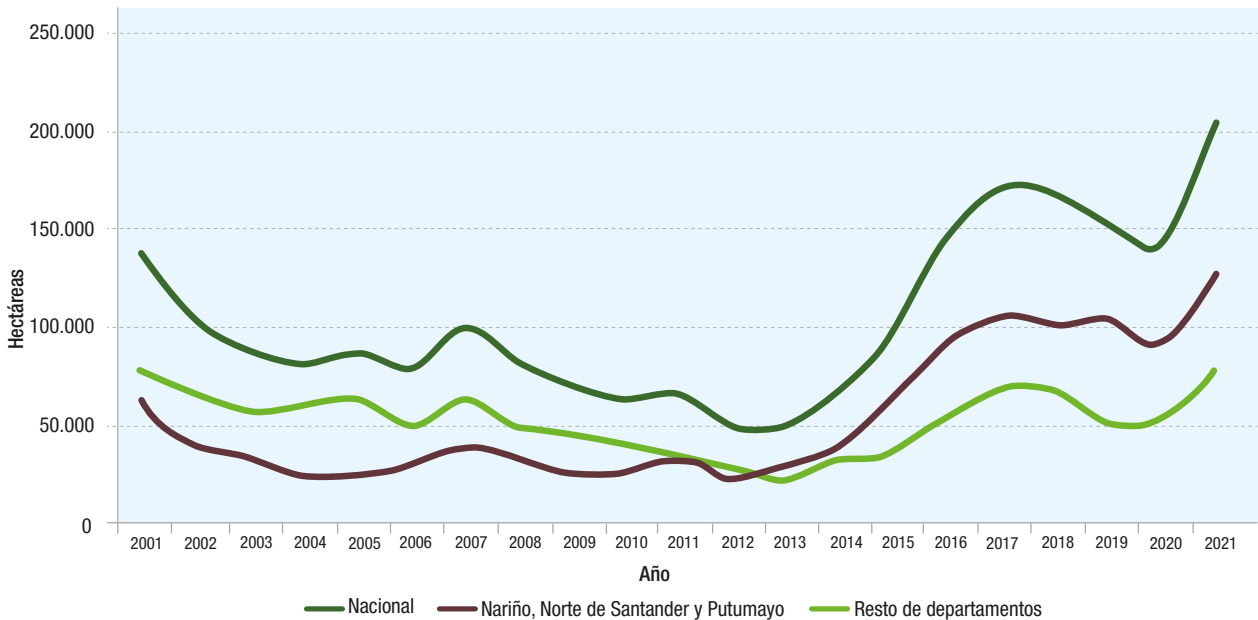
957 líderes y defensores de DD. HH. y 261 firmantes del Acuerdo de Paz en las áreas que muestra el mapa 1.

Mapa 1. Afectación por departamentos



Fuente: Indepaz (2022, p. 9).

Gráfico 4. Serie histórica de cultivos de coca en Colombia y en los departamentos de mayor concentración, 2001-2021



Fuente: UNODC (2022, p. 29).

Ahora bien, el expresidente Iván Duque enfrentó con relativo progreso la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, se defendió prudentemente a pesar de una inflación amenazante. Según el diario digital *Infobae* (5 de agosto de 2022), Duque afirmó “dejamos un país vacunado y la economía creciendo”, pero la protesta y el estallido social, los asesinatos a los líderes sociales, el no haber podido reducir la tasa general de homicidios en Colombia, la poca reducción de los cultivos de uso ilícito, tal y como se evidencia en el gráfico 4, la no ejecución de sus políticas de defensa y seguridad y la falta de toma de decisiones en el fortalecimiento estratégico de las Fuerzas Militares, fueron algunas de las causas de las críticas durante su gobierno.

Según Saumeth (2 de agosto de 2022), en la práctica, poco, por no decir nada, hizo el gobierno Duque para fortalecer el Sistema Integral de Defensa Nacional (SIDEN), solo fueron promesas a la cúpula de las Fuerzas Militares que sí las acompañó y apoyó en sus discursos, pero no las fortaleció en sus capacidades estratégicas de defensa nacional.

Si bien se quiso dejar un macroproyecto a 20 años y valorado en unos 3.000 millones de dólares por parte del expresidente Duque, solo quedó en el papel ya que la compra de equipos de capacidad estratégica no es una prioridad para el actual gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Su objetivo es iniciar diálogos con todas las organizaciones al margen de ley o solucionar vía diplomática.

Para la realización del presente *Working Paper*, se incluyó una fuente primaria adicional tipo entrevista orientada a oficiales y suboficiales de las FF. AA. que tuvieron un rol en la implementación de la *Política de Seguridad y Defensa* del expresidente Duque. Para ello, se utilizó una herramienta de entrevista no estructurada con el propósito de dejar abiertas las posibilidades de respuesta de los entrevistados. Las preguntas o términos de referencia de la entrevista se

circunscribieron en la evaluación de la política de seguridad desplegada, por lo que las preguntas formuladas fueron:

1. ¿Cuál considera que fue la debilidad y el desacierto más evidente de la política de seguridad y defensa denominada *Política de Seguridad y Defensa - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad* del gobierno Duque?
2. ¿Qué objeto referente de vital importancia para los intereses nacionales no fue tenido en cuenta en la *Política de Seguridad* del expresidente Duque?
3. ¿Cuáles logros obtuvo la *Política de Seguridad y Defensa - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad* del gobierno Duque en el marco de los objetivos de desarrollo y de protección a los recursos del país?
4. ¿Cuál es el mayor reto que, en materia de cooperación internacional para la seguridad y/o defensa nacional, afronta Colombia de cara a las amenazas o los riesgos internacionales?

En ese contexto, 48 entrevistas fueron realizadas a oficiales y suboficiales, en las que, en general, se condensaron los siguientes resultados. Frente a la pregunta 1, se ha considerado en un porcentaje aproximado al 82% del total de entrevistados, que el mayor problema o debilidad de la estrategia de seguridad fue el desconocimiento del marco institucional que delimitaba el accionar. Seguidamente, en un porcentaje menor, pero significativo, llegando al 8%, se consideró la falta de carácter o flexibilidad para la implementación de la política.

Asimismo, en partidas iguales sobre el 3,3%, se consideró como gran debilidad, la demora en la toma de decisiones para las operaciones militares, la falta de presencia estatal en los territorios y las autorizaciones de exploración de *fracking* en algunos territorios de alto impacto de la violencia.

Por su parte, la pregunta 5 que suscribe a qué constituye el mayor reto que, en materia de cooperación internacional para la seguridad y/o defensa nacional, afronta Colombia de cara a las amenazas o los riesgos internacionales, se obtuvo como resultado mayoritario, pero no determinante, un 20% que considera que el gran desafío del nuevo Gobierno es la seguridad y la defensa de la soberanía nacional. Seguidamente, con un 10% de respuestas, se consideró que el reto son el manejo y las capacidades en el espacio y el ciberespacio. Consecutivamente, de forma igualitaria por solo haber una contestación por cada una de las siguientes líneas, se configura un 7% por cada una considerando el manejo de las relaciones diplomáticas con países vecinos y con países que presten apoyo para el desarrollo de Colombia, una estrategia de contención para las economías ilegales asentadas en los territorios con baja presencia estatal, que no hay Estados aliados en la región de Suramérica, el entrenamiento militar, la resistencia bélica del conflicto, la falta de armamento para confrontar las estructuras ilegales y los compromisos de lucha contra las drogas. Así, se evidencia que existen múltiples retos para el nuevo Gobierno

que, además, se constituyen como riesgos o amenazas a los intereses de Colombia.

Entonces, los resultados son consistentes con la argumentación que ha precedido a partir de los estudios documentales. Es decir, concentrándonos en el grueso evaluativo de la política de seguridad y defensa, tuvo más oportunidades de acción, pero el marco institucional y otros factores de índoles política y social no permitieron que se cumplieran los objetivos trazados por la estrategia de Duque.

Asimismo, denotan que una de las causas fundamentales de que la Política de Seguridad y Defensa no surtiera los efectos esperados fue el gran desconocimiento del marco normativo e institucional, que permitiera bajar los lineamientos de política a las operaciones en territorio y en las regiones más afectadas por la violencia.

En suma, el gobierno del expresidente Duque fue muy ambicioso con su Política de Defensa y de Seguridad, pero no la acompañó de suficientes recursos y de un apoyo político decidido para las contribuciones institucionales que todas las Fuerzas Armadas de Colombia requerían para afrontar la multiplicidad de amenazas y de riesgos a los que está sometida la Nación.

6. Contexto global y regional

6.1. Contexto global

El orden liberal internacional, que emergió al final de la Segunda Guerra Mundial y se desarrolló bajo el liderazgo de Estados Unidos (EE. UU.) a lo largo de la Guerra Fría, actualmente se encuentra en crisis: comenzó a experimentar la erosión institucional de sus principios básicos y encontró límites para la generación de bienestar social en las democracias occidentales; es decir, viene enfrentando una crisis de legitimidad y de pérdida de capacidad para cohesionar a las comunidades nacionales.

El núcleo de Estados que habían conformado el orden liberal internacional compartía una estructura cognitiva que les ofrecía la visión común de hacer parte de una comunidad de democracias liberales, la cual les brindaba seguridad y bienestar económico. Esta comunidad de sentido compartido equilibraba la apertura económica y la protección social en el marco de un sistema organizado de cooperación multilateral.

Sin embargo, cuando el orden liberal, inspirado por las ideas del neoliberalismo en el contexto de la tercera ola de la globalización occidental, comenzó a globalizarse, los pilares de la comunidad de seguridad que habían sido construidos a lo largo del mundo bipolar empezaron a derrumbarse. En consecuencia, amplió su ámbito de acción, pero perdió profundidad y

consistencia, con lo cual se debilitó; esto es, la expansión del orden liberal internacional trajo consigo la pérdida de consistencia que había ganado la comunidad política del bloque occidental durante la Guerra Fría: el orden interno se convirtió en un orden externo (Sanahuja, 2019; Ikenberry, 2020).

La agenda internacional experimentó la inclusión y el tratamiento de nuevos asuntos globales, tales como la lucha en contra del terrorismo, el cambio climático y la aparición de grandes desafíos con un alto grado de interdependencia compleja. Dicho proceso comenzó a evidenciarse en el intento de EE. UU. de globalizar sus postulados políticos, como democracia, pluripartidismo, Estado de derecho y libre comercio, que constituyen el núcleo del internacionalismo liberal. Igualmente, la superpotencia estadounidense y sus aliados tradicionales de Europa occidental estaban convencidos de que el impulso de la cooperación multilateral contribuiría a la expansión de la democracia liberal. Como consecuencia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se expandió hacia Europa oriental incorporando a los antiguos Estados miembros del Pacto de Varsovia, con lo que le generó un gran dilema de seguridad a Rusia, quien sintió seriamente amenazada su seguridad nacional, lo cual afectó severamente sus frágiles relaciones con EE. UU. y la Unión Europea (UE).

Así las cosas, la expansión del orden liberal significó al mismo tiempo el comienzo de su crisis, porque empezó a perder los rasgos que le dieron estabilidad durante la Guerra Fría a medida que fue globalizándose. En tal sentido, perdió la identidad colectiva –que un grupo de Estados habían construido a lo largo del mundo bipolar– al derrumbarse los valores compartidos que habían inspirado la creación de una comunidad de seguridad. En adición, la distribución unipolar de poder que favoreció a EE. UU. le creó una paradoja: la enorme capacidad de influencia junto a un desconocimiento de qué hacer con ella (Herring, 2008). De allí que el proceso de globalización del orden liberal internacional generó problemas de gobernanza y autoridad, ya que con el final de la Guerra Fría desapareció la amenaza conjunta que habían forjado la OTAN y la alianza entre EE. UU. y Japón.

En consecuencia, estamos siendo testigos de una transición de poder que se manifiesta con la emergencia de nuevas potencias en las dos últimas décadas, lo cual genera un desplazamiento del poder mundial de Occidente hacia el resto del mundo, pero fundamentalmente hacia el Pacífico, que sirve de núcleo para dos regiones que reorientan el centro político del sistema internacional: el Asia-Pacífico y el Indo-Pacífico.

En consecuencia, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente de modo que la estructura unipolar del orden mundial heredado de la Posguerra Fría se está transformando en multipolar. Sin embargo, encontramos una diversidad de conceptos, a través de los cuales se intenta delinear los rasgos que va tomando el orden mundial emergente: *postamericano o postoccidental* (Zakaria, 2008; Cooley, 2012), *multinodal* (Womack, 2015), *G-cero* (Bremmer, 2013), *no-polar* (Haass, 2008), *multirregional* (Hurrell, 2007), *multiplex* (Acharya, 2014), *multi-civilizacional* (Huntington, 1997) y *multi-multipolar* (Friedberg, 1994).

En tal sentido, las nuevas potencias emergentes, como China (reemergente/emergente)¹, India (emergente), Rusia (reemergente), Brasil (emergente, antes de su crisis) y Sudáfrica (emergente), han ganado un peso relativo en su estatus internacional y vienen actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de nuevas coaliciones. Al respecto, vale la pena resaltar el matrimonio por conveniencia entre China y Rusia en términos económicos y de seguridad, en la medida que vienen proyectando conjuntamente la narrativa geopolítica de la Gran Eurasia, en cuyo contexto se superponen proyectos como la Belt and Road Initiative (BRI), la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI en sus versiones terrestre y marítima, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Estas iniciativas buscan preservar los intereses de dichos Estados y delimitan normas y reglas que salen del orden internacional liberal.

Sin embargo, esto no quiere decir que las propuestas de órdenes sean convergentes entre China y Rusia. Ellos difieren en cuanto a la concepción de un mundo multipolar emergente. De un lado, Serbin (2019) sostiene que mientras China concibe la estructura del orden mundial como bipolar, teniendo como rival a EE. UU., Rusia hace énfasis en la multipolaridad para antagonizar con EE. UU. De otro lado, se puede argumentar que China coincide con el carácter unipolar del sistema (Zhang, 2005), pero que esa distribución está diluyéndose hacia un sistema multilateral en el que el país podría ‘ordenar al mundo’ de acuerdo con sus intereses

¹ La emergencia o reemergencia de la República Popular de China depende de la perspectiva histórica que se asuma. De un lado, la transición de Mao a Deng y los posteriores desarrollos económicos y militares hacen pensar en la emergencia de un Estado ‘nuevo’: la República Popular. Si, por el contrario, se adopta una visión no eurocéntrica, China está volviendo a ocupar un lugar central en la configuración de poder regional y construyendo un imaginario colectivo, cuya máxima expresión fue su sistema tributario.

y valores, mientras que Rusia busca volver al estatus de superpotencia (Feklyunina, 2008; Heller, 2018).

Ahora bien, el ascenso vertiginoso de China es cuantitativa y cualitativamente superior al de las demás potencias emergentes. Por tal motivo, se afirma que el auge de China como gran potencia –y posible superpotencia al devenir el presente siglo– representa un desafío comparable al que significó el ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012; He, 2015). Los líderes chinos vienen desarrollando una narrativa para explicar y legitimar el actual proceso de estructuración del mundo en función de sus objetivos geoestratégicos a mediano y largo plazo. Desde una perspectiva geopolítica, es evidente que ha surgido una narrativa del Asia-Pacífico que ha venido desplazando la narrativa del Atlántico que predominó en los últimos cinco siglos. La narrativa actual del Asia-Pacífico destaca a China como agente de cambio, con el sueño chino como parte central del discurso (Friend y Thayer, 2018).

De hecho, se evidencia una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra varios polos: EE. UU., la UE, Japón y las potencias emergentes anteriormente mencionadas. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo multilateralismo formal que le abra paso a la reforma de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), ni mucho menos el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), lo cual agudiza el llamado “dilema de gobernanza multipolar” (Wade, 2011, pp. 349-353, traducción propia).

Con esto, se puede afirmar que la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares (Flemes, 2013):

1. Su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización

económica, el nuevo orden es mucho más global, y sus polos se extienden a África, Asia y América Latina.

2. Los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado drásticamente, en cuyo contexto predominan, en detrimento de las organizaciones multilaterales, la diplomacia de las cumbres como escenarios de diálogo político y negociación. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios en las estructuras de poder mundial. Durante las décadas pasadas, se han producido transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación tanto formal como informal y mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental.
3. La cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo que el orden mundial reticular se caracteriza por un multilateralismo informal, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales.

Por tanto, todo orden internacional enfrenta tarde o temprano dos desafíos: el cuestionamiento de su validez y, consecuentemente, la redefinición de su legitimidad o un cambio significativo en la distribución de poder que desequilibra el sistema de pesos y contrapesos existentes (Kissinger, 2014). Adicionalmente, por lo que se refiere a su validez, el orden mundial actual enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en su largo proceso de universalización, lo cual denota un marcado punto de inflexión.

No existe un consenso universal sobre la validez de sus instituciones y valores claves, tales como

el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos. La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente, por un lado, en el creciente incumplimiento en que incurren muchos actores internacionales de tales principios; y, por el otro, en el surgimiento de órdenes regionales que los relativizan. Además, en Oriente Próximo se ha producido la implosión del orden regional y el regionalismo en América Latina atraviesa por una gran crisis (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021; Merke, Stuenkel y Feldman, 2021). En cuanto al segundo desafío que enfrenta un orden mundial para su estabilidad, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente en lo corrido del siglo XXI –dos décadas–, tal como señalábamos anteriormente: la estructura del orden mundial contemporáneo avanza hacia la multipolaridad.

Es más, los desequilibrios del orden mundial del siglo XXI develan la ausencia de ciertos elementos que podrían apuntalar su estructura. En primer lugar, la naturaleza misma del Estado ha sufrido grandes transformaciones a causa del impacto de los procesos de globalización, los cuales han incidido en los cambios de su estructura y en la redefinición de sus funciones. Por tanto, los Estados han creado nuevas formas colectivas de gobernanza regional con fundamento en la soberanía compartida –por ejemplo, la UE– y el carácter transfronterizo de los desafíos que enfrentan los ha llevado a constituir mecanismos colectivos de gestión en el marco de los procesos de regionalización. Por otro lado, Estados como Afganistán, Irak, Siria y Somalia son considerados como Estados fallidos, en la medida que han perdido su capacidad de gobernabilidad y su integridad territorial a causa de guerras intestinas de tipo religioso, étnico o tribal. En segundo lugar, la falta de consenso entre las organizaciones políticas y económicas globales y la falta de un escenario de diálogo político, es decir, de un concierto mundial en el que las grandes potencias lleven

a cabo consultas y acuerden mecanismos de cooperación para la gestión de asuntos mundiales relevantes (Pastrana y Velosa, 2022).

En tercer lugar, la globalización económica se expresa a través de un mercado mundial único. Nunca antes se había alcanzado tal grado de interconexión y densificación global de las redes financieras, de comercio e inversión, las cuales están entrelazadas en una red de interdependencias a escala planetaria. Las dinámicas económicas globales, por su carácter transfronterizo, desbordan las capacidades de regulación y de gestión de los Estados en dicha materia. Mientras los actores económicos se mueven en un espacio global con un horizonte cosmopolita, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (Beck, 2004). Por tanto, la estructura política del mundo sigue basándose en el Estado-Nación y en conceptos como el interés nacional, lo cual impide que los Estados respondan con un proceso de renovación transnacional de cara a ejercer un contrapoder a las fuerzas avasalladoras del mercado mundial. Ello dificulta su capacidad de enfrentar con éxito las crisis financieras periódicas con efectos estructurales de carácter global.

Pero, además, el horizonte de la globalización económica se torna cada vez más complejo, porque, según Sanahuja (2019), la crisis económica que se desencadenó en 2008 podría marcar el final del ciclo hegemónico de la globalización occidental, dominado por el liberalismo económico. Las dinámicas económicas, desde entonces, han comenzado a darle contornos a una nueva fase que se manifiesta en una revolución tecnológica, la cual tiene como impulsores la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas digitales. En consecuencia, las recientes innovaciones tecnológicas cuestionan tanto el modelo productivo como la división internacional del trabajo, que sirvieron de vehículo a la globalización occidental. Además, el surgimiento de las criptomonedas sirve como ejemplo de unos movimientos

para ‘desestatizar’ los flujos financieros que han sido controlados por los poderes occidentales a través de las instituciones de Bretton Woods, lo que dota a los individuos de un bien que puede ser transable en el mercado internacional y, al mismo tiempo, monetizable en las economías locales.

En cuarto lugar, se destaca la ausencia de un concierto mundial de grandes potencias y de potencias emergentes que esté dotado de un mecanismo de diálogo político para acordar, coordinar y gestionar los asuntos globales de gran relevancia. Como respuesta, las potencias emergentes arriba señaladas vienen implementando determinadas estrategias en materia de política exterior, las cuales tienden a ser cada vez más convergentes. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de EE. UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, escenarios que ofrecen condiciones apropiadas para abordar en forma multilateral la búsqueda de solución de los problemas globales (Nolte, 2012; Pastrana y Vera, 2012). Desde esta perspectiva, las potencias emergentes vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia. En tal sentido, argumentan que se requieren nuevas estructuras de gobernanza global más inclusivas y que contemplen los nuevos cambios en la distribución mundial de poder. Y para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global, se requieren dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010).

Ante las dificultades encontradas para reformar las instituciones de la gobernanza global o reducir la hegemonía estadounidense en las mismas, las potencias emergentes han optado por crear redes sustitutivas (*substitution networks*); esto es, instituciones paralelas a

aquellas, a nivel global y en sus respectivas regiones de influencia (Flemes, 2013). Dentro de ese contexto, puede interpretarse la fundación del Nuevo Banco de Desarrollo o Banco de los BRICS, el cual surge bajo la égida de esta asociación, como una alternativa al BM y al FMI. En ese mismo sentido, pero a nivel regional, China da impulso a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) junto a los Estados del Asia-Pacífico y otros socios globales, en el cual no participa EE. UU. La creación de dicho banco se considera no solo un contrapeso chino al BM y al FMI, sino también al Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés). A su vez, China avanza con su megaproyecto Iniciativa de una Franja y una Ruta (Belt and Road Initiative), el cual busca intensificar masivamente su interconexión infraestructural y comercial con Asia, Europa, Oceanía y el Este de África (véase infra). Del mismo modo, se encuentra liderando la puesta en marcha y la consolidación del megabloque comercial: el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que tampoco incluye a EE. UU., y que hasta antes de la salida de ese Estado del TPP, se identificaba como un acuerdo comercial que ejercía un contrapeso al mismo (Pastrana y Castro, 2020).

Por otro lado, además de la estrategia de las redes sustitutivas o instituciones paralelas, las potencias emergentes también quieren ser incluidas en las redes de mediación (*mediation networks*), a saber, aquellos mecanismos *ad hoc* que se organizan para resolver problemas de seguridad específicos, por ejemplo, las Six Party Talks sobre Corea del Norte o el P5+1 con relación al acuerdo nuclear con Irán. Un caso que ilustra esta búsqueda de inclusión en tales redes es el de Brasil, que buscó obtener un rol más activo en los asuntos de seguridad en Oriente Medio, especialmente durante la administración de Lula da Silva (Flemes, 2013).

En ese orden de ideas, estamos presenciando el surgimiento de un *sistema multirregional de*

las relaciones internacionales (Nolte, 2012) o la construcción de *un orden mundial multilateral regionalizado* (Farrell, Hettne y Van Lagenhove, 2005). De allí que, si partimos de la premisa de que las regiones van a desempeñar un rol importante en la estructuración y comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales, es decir, el nacional y el internacional, *a un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional*, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan en los distintos niveles y así ofrecen alternativas para abordar con mayor eficacia la gestión de los problemas globales (Betz, 2012). Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial debería tener en cuenta dos aspectos fundamentales: la nueva distribución global de poder y los órdenes regionales emergentes.

6.2. Contexto regional

El presente de América Latina y el Caribe (ALC) ha sido definido como crítico y su futuro como incierto. Por un lado, se afirma que la región enfrenta una doble crisis del regionalismo y del multilateralismo que venía desarrollándose desde antes de la pandemia, pero que se ha agravado con ella. Tal escenario ha sido definido como el vaciamiento latinoamericano (González *et al.*, 2021). Por otro, se manifiesta que ALC confronta tres crisis que se traslapan y la ponen en un escenario muy difícil, las cuales toman forma en los efectos de la pandemia del COVID-19, una considerable contracción económica y un nivel alto de polarización político-ideológica, tanto en el plano doméstico y como regional, que está acompañado de una erosión creciente de la democracia (Merke *et al.*, 2021). Todo ello en el marco de una transición de poder manifiesta en las tensiones y los choques entre China como potencia ascendente y EE. UU. como potencia en declive, cuyos efectos son parte de los factores que están socavando los pilares del orden liberal internacional.

Otro factor que ha incidido en las crisis de la integración y regionalización en ALC ha sido la falta de liderazgos asertivos, sostenibles y con capacidad para ganar el apoyo de los potenciales seguidores en la región (Mijares y Nolte, 2018). México concentró –desde comienzos de los noventa– sus esfuerzos a insertarse en el mercado norteamericano a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (hoy Tratado entre México, EE. UU. y Canadá, T-MEC), cuyas consecuencias se traducen en un distanciamiento de ALC y en una dependencia estrecha y compleja, fundamentalmente, de la economía estadounidense. En consecuencia, México renunció a desplegar la opción de su liderazgo regional a partir del final de la Guerra Fría, mientras que Brasil, desde la presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016), comenzó a retroceder del escenario suramericano hasta que se produjo una ruptura total con el multilateralismo regional, cuando Bolsonaro llegó al poder (2019).

Las causas de las limitaciones y los vacíos del liderazgo brasileño pueden estar tanto en la impugnación o el desinterés doméstico –los procesos políticos internos que conducen a los demás Estados a ‘mirar hacia otra parte’ al definir las prioridades geográficas de la política exterior– como en la conducta misma del líder. Aquel no logra satisfacer de forma plena las expectativas de liderazgo durante el proceso de integración en cuanto a provisión de bienes públicos y asunción de costos –liderazgo distributivo–, compartir el poder para formular decisiones y asumir responsabilidades –liderazgo multilateral–, tener la suficiente legitimidad y autoridad moral para definir la mayor parte de las reglas y los valores –liderazgo normativo– y lograr consensos ideológicos permanentes desde la inclusión y el pluralismo –liderazgo consensual– (Flemes, 2013). Desde una perspectiva materialista, la debilidad brasileña en los cuatro roles de liderazgo ha sido una constante y no necesariamente por falta de capacidades o recursos. Una de las explicaciones puede ser el tipo de compromiso –limitado– que

Brasil mantiene para seguir proyectándose individualmente. En lugar de asumir estas cuatro funciones, la política regional y global brasileña ha tendido a ser conducida más por dos principales objetivos al servicio de la autonomía: combatir sus vulnerabilidades externas generadas por la interdependencia creciente, sobre todo comerciales y financieras, y redefinir su inserción internacional, ya no más como país “dependiente” y periférico del “Tercer Mundo”, sino como un actor estelar o protagónico de la política internacional (Hofmeister, Rojas y Solís, 2007, p. 10). Adicionalmente, Brasil ha producido recelos y desconfianza en el ámbito político diplomático, ya que ha desempeñado un rol –en muchas ocasiones– percibido como hegemón y llevado a cabo acciones unilaterales sobre determinados asuntos regionales. Igualmente, el apoyo estatal a compañías multinacionales brasileñas (Petrobras, Odebrecht, etcétera), que operan en la región y han sido cuestionadas por sus acciones, no ha sido visto con buenos ojos en los países receptores de sus inversiones (Sanahuja, 2010).

En este contexto, el regionalismo latinoamericano, desde 2010, experimenta una ola de retracción que se ha agravado por la llegada al poder de gobiernos iliberales en varios países, que han deteriorado la democracia y el multilateralismo regional. Esta tipología de regionalismo –que se presenta como una cuarta ola– ha sido denominada “regionalismo líquido” (Mariano, Nitsh y Luciano, 2021, p. 5, traducción propia), el cual se caracteriza por un diseño institucional precario, con estructuras institucionales muy informales y flexibles, basado en alianzas ideológicas, liderazgos efímeros y la volatilidad de sus acuerdos; todo ello ha producido un estancamiento de la agenda regional. El detonante para la emergencia del regionalismo líquido ha sido el fracaso de las arquitecturas regionales para darle salida a la crisis de Venezuela. El regionalismo líquido toma forma, además, en la

emergencia de nuevos escenarios de consulta, tales como el Grupo de Lima y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur); la deconstrucción de iniciativas de cooperación como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); y el estancamiento de mecanismos regionales de integración como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Alianza del Pacífico (AP).

ALC no ha sido capaz de ofrecer respuestas multilaterales a los impactos causados por la pandemia del COVID-19, cuyo balance es demasiado precario frente a las acciones de gobernanza regional desplegadas por Europa, Asia y África, mediante las cuales han intentado ampliar y profundizar agendas comunes para enfrentar la crisis sanitaria con un enfoque de bien público regional.

Consecuentemente, en ALC confluyen cada vez más dos tendencias negativas: la fragmentación intrarregional y su debilidad internacional (González *et al.*, 2021). Brasil, México y Argentina hacen parte del G-20 desde su creación, pero nunca han hecho el esfuerzo de concertar una agenda común (Schenoni y Malamud, 2021). Igualmente, las economías de la región padecen de un proceso de reprimarización, un nivel muy bajo en inversión en ciencia y tecnología, altos índices de desigualdad y escasas ocasiones de convergencia de votaciones en la Organización de Naciones Unidas en comparación con otras regiones (González *et al.*, 2021). Al respecto, Schenoni y Malamud (2021, p. 66), señalan que “el apogeo de América Latina brilla a sus espaldas. A lo largo del último siglo, la región perdió posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, peso estratégico, volumen comercial, proyección militar y capacidad diplomática”. En este contexto, los Estados de la región se han vuelto más proclives a depender de China o EE. UU. (González *et al.*, 2021)

7. Retos y proyección del nuevo Gobierno

El nuevo gobierno de Gustavo Petro asume la Presidencia con un discurso diferente al de sus antecesores, el cual supone un enfoque humanista de todas las áreas de la política gubernamental. Empero, asimismo, ha generado enormes expectativas de cara a los territorios más afectados por la violencia y por el conflicto armado, lo que podría resultar problemático para la legitimidad institucional de Colombia.

El discurso presidencial únicamente ha apuntado a hacer transversales sus membresías de campaña sobre el respeto de la vida y de los derechos; sin embargo, no desarrolla los instrumentos o recursos institucionales que debe utilizar para cumplir con sus objetivos políticos. Lo que denota es cierto desconocimiento de los recursos institucionales disponibles y las capacidades derivadas de los mismos. En ese sentido, es bastante preocupante la generación de esperanzas que difícilmente podrán ser materializadas, sobre todo en las regiones con menos presencia estatal.

De esta manera, en la propuesta del Programa de Gobierno de Gustavo Petro (2022) en el capítulo 4, denominado *Democratización del Estado, libertades fundamentales y agenda internacional para la vida*, en el literal 4.2. intitulado *Por una seguridad humana que se mida en vidas*, establece:

Transformaremos el enfoque de la seguridad basada en la construcción y eliminación del enemigo interno para pasar a una seguridad humana basada en la igualdad, la protección de la soberanía nacional, la seguridad ciudadana, el cuidado de la vida y la naturaleza, aspectos desarrollados a lo largo de este Programa. Avanzaremos en la desmilitarización de la vida social (p. 44).

Este planteamiento no se acompaña de las líneas de trabajo o de la metodología para lograr tal cambio de enfoque. Además, no vincula como objeto referente los diferentes actores que eventualmente pueden truncar ese objetivo; es decir, podría configurar una retórica de espaldas al andamiaje estatal y a la realidad en los territorios.

Seguidamente, el mismo Programa de Gobierno sostiene:

FFAA para una era de Paz. Consolidaremos el principio constitucional de la prevalencia de la autoridad civil sobre la militar, la promoción del respeto y la garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas las personas (Petro, 2022, p. 44).

Ello desconoce que las FF. AA. han sido la representación del Estado en todo el territorio y

todas las regiones donde la oferta institucional del Estado no ha podido garantizar su presencia. Igualmente, desconoce todo el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas y del Ejército Nacional, orientado al respeto y la protección de los derechos humanos.

Además, ciertamente las acciones unificadas de las FF. AA. han sido una línea institucional que ha logrado importantes resultados en comunidades vulnerables y sometidas al imperio de lo que los grupos armados determinen desde sus intereses. En esa línea, si el Gobierno no logra consolidar una estrategia de seguridad rigurosa y pluralista que vincule gran parte de la sociedad y de las instituciones, podría generar sentimientos de frustración, lo que podría fomentar la apertura de nuevos círculos de violencia.

De la misma forma, la Propuesta de Gobierno suscribe que la doctrina de seguridad nacional será remplazada por una nueva política de defensa nacional; sin embargo, no pone en contexto cuáles serían las bases de esa nueva doctrina, aspecto que también debería construirse con la participación pluralista de los actores y las instituciones implicadas. Así entonces, hablar de derechos humanos y de seguridad humana sin poner en contexto el cómo se realizarán tales transformaciones, podría constituir una nueva forma de acción política con daño.

Por otra parte, el Programa instituye que “la nueva Policía garantizará la convivencia y seguridad humana, no cumplirá funciones exclusivas de las fuerzas militares, ni prestará servicios de escolta, o administrativos no relacionados con sus funciones constitucionales, como cargar maletas” (Petro, 2022, p. 45). Con esto desconoce los liderazgos comunales y de convivencia que integrantes de la Policía Nacional han asumido. Por tanto, establecer patrones generales y calificativos peyorativos frente al quehacer de la institución, no contribuye a la paz nacional ni a la convivencia pacífica; por el contrario, fomenta un mensaje hacia la sociedad que termina de fracturar la legitimidad institucional.

Colateralmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo presentadas por el Departamento Nacional de Planeación (2022) en su capítulo 2, denominado *Seguridad humana y justicia social*, en el literal D, titulado *Protección de la vida y control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias*, se ha considerado como segundo punto el “desmantelamiento del multictipismo, prevaleciendo la protección integral de las poblaciones” (p. 99), apartado en el que se mencionan aspectos como la protección de la vida, la necesidad de incorporar enfoques diferenciales para todas las intervenciones en las diferentes regiones, la articulación institucional, los mecanismos de cooperación internacional para la desarticulación de las redes transnacionales multictipismo, entre otros, pero son líneas generales y lugares comunes en todos los gobiernos. De hecho, son consideraciones ya esgrimidas por los diferentes gobiernos inmediatos, es decir, ‘hallazgos’ ya sobrediagnosticados tanto por el Estado como por actores de la sociedad civil.

En esa línea, no tener presentes los programas y estrategias para cumplir con esas demandas históricas, en los que se parta de la institucionalidad vigente del Estado y de los recursos disponibles, constituye una forma de reproducir las mismas representaciones políticas de otros gobiernos, con la diferencia de que se acompaña de una retórica más amplia. Empero, comienza a sembrar ilusiones complejas de materializar, sobre todo en las periferias del territorio nacional que, a su vez, son los escenarios más golpeados por el conflicto armado y por la delincuencia organizada.

Igualmente, en el cuarto numeral, denominado *Defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y del orden constitucional*, de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se instituye como eje nuclear para este punto que “la seguridad humana se sustenta en el control por parte del Estado, del territorio, los mares, los ríos, el aire, el espacio y el ciberespacio” (p. 102), de

tal forma que se comienzan a evidenciar los vacíos de sus propuestas, pues el control del territorio, además de ser un lugar común y reproducido por todos los gobiernos anteriores, no sustenta el cómo se logrará ello, ya que las limitaciones presupuestales de un Estado como el colombiano, en vías de desarrollo, la escasez del recurso humano y la condicionalidad de los recursos institucionales configuran obstáculos y retos que difícilmente podrá superar. Frente a ello, el Ejecutivo debería asumir una posición con mayor prudencia y realismo, ya que si hubiese una consciencia política más fidedigna con la disponibilidad real y práctica de las herramientas y los recursos para cumplir con ello, no pondría en contexto objetivos inalcanzables, lo cual sería más responsable en términos políticos para con la nación colombiana.

Por otra parte, la “Paz Total” ha sido un eje transversal del nuevo Gobierno. Para ello, desde el Plan de Gobierno se ha sostenido la necesidad de:

Generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población, por ello cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC y retomaremos las negociaciones con el ELN para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político. Implementaremos un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo y sometimiento a la justicia de los diversos grupos multicrimen (Petro, 2022, p. 49).

En ese contexto, el Gobierno parte de una premisa que puede constituir un yerro monumental, pues no sustenta cuál sería el ingrediente adicional que permitiría a todos los grupos armados y delincuenciales someterse, por ejemplo, a la justicia ordinaria, si la vida al margen de la ley y de cara a la ausencia del Estado les da mayor margen de maniobra y de cumplir con sus intereses, fundamentalmente, económicos.

Así mismo, la promulgación de la Ley 2272 de 2022, que instituye las bases de la Paz Total, asevera que:

La política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización, para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos (art. 2).

Posteriormente, establece que el Gobierno podrá realizar:

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento. Se entenderá por estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles (Ley 2272 de 2022, art. 2).

Así pues, el Gobierno central abre las puertas para nuevos procesos de negociación con diferentes actores y grupos armados delincuenciales. Empero, la Paz Total no se ha acompañado de una estrategia clara de contención a las diversas formas de criminalidad y a los grupos que están acaparando todas las economías ilegales en los territorios olvidados por el Estado. Igualmente, no ha establecido cómo y con qué transformación institucional va a afrontar el constante asesinato de líderes comunitarios en las regiones.

De la misma forma, el Gobierno parte de una idea preconcebida peligrosa, ya que asume que todas las organizaciones tendrían voluntad de acceder a diferentes formas de justicia y vincularse a la vida ciudadana determinada por la

Constitución de 1991. Es decir, resulta evidente que hay grupos armados al margen de la ley que no tienen voluntad ni interés en someterse a algunas de las propuestas del Gobierno, pues su objetivo de ser reside en asuntos económicos y en control territorial para el despliegue de sus acciones, aspecto que parece omitir o no tener en cuenta el Gobierno actual.

Por su parte, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana titulada *Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026*, diseñada por el gobierno de Gustavo Petro, fue socializada el pasado 25 de abril de 2023 e instituye como ejes centrales la seguridad humana, la vida y la paz. El Ejecutivo ha sostenido que esta política vincula un criterio novedoso para la evaluación y determina que las metas deben “medirse más por vidas salvadas, que por personas dadas de baja”, lo cual puede configurar un matiz de cambio de enfoque para la política de seguridad y defensa nacional, empero, la política pareciera desconocer las realidades sobre la disponibilidad de recursos para su implementación y sobre las condiciones cotidianas de las regiones más impactadas por la violencia y el conflicto armado.

Ahora bien, la política afirma que pretende evitar al máximo las afectaciones humanitarias, aspecto que puede caracterizar un nuevo enfoque con respecto a los enfoques tradicionales. Sin embargo, no apuntala las herramientas o aterriza las estrategias institucionales para la implementación de tal enfoque y sus pretensiones. Por lo que, también, se interpretan las estrategias contenidas en la política como muy generales y ambiguas frente a las directrices institucionales y operativas que deben generarse.

Por otro lado, el documento de política parte de un extenso diagnóstico sobre las situaciones de violencia en los territorios. No obstante, es claro que numerosas organizaciones de la sociedad

civil, grupos de investigación e integrantes de la comunidad académica nacional e internacional y otras instituciones, han realizado relevantes trabajos de diagnósticos y sobre causalidades de las violencias, tanto estructurales como las derivadas de conflictos sociales; es decir, se evidencia un sobrediagnóstico de estos aspectos y la reiteración de muchas variables que ya han sido muy documentadas. En consecuencia, se encuentran líneas gruesas para la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de 1991, pero no un marco institucional que dé suficiente claridad operacional para las entidades competentes en los territorios.

Finalmente, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, tampoco logra desarrollar con suficiente estructuración y profundidad, estrategias robustas y determinantes frente a demandas prácticas en los territorios como, por ejemplo, la protección de los defensores de derechos humanos y de líderes víctimas del conflicto armado. En esa línea, variables como los confinamientos, los desplazamientos, el asesinato de líderes sociales y la dispersión de actores armados, entre otros, no son afrontados de forma integral por la política. Por lo tanto, es una política de seguridad y defensa que aún dista mucho de convertirse en un elemento clave, tanto para la protección de la vida como para el complejo proceso de construcción de paz.

En suma, son enormes los retos y desafíos que tiene el nuevo Gobierno para el cumplimiento de sus promesas de campaña, además, despiertan mayor preocupación las consecuencias de la generación de expectativas que difícilmente podrán cumplirse en la práctica. Asimismo, el no reconocimiento de las limitaciones institucionales y presupuestales hacen más ambigua la posibilidad de darle real sustento a su discurso ‘humanista’.

8. Plan Minerva - Doctrina 2040

Con el objetivo de ejercer un cambio en el Ejército Nacional de Colombia, a través de la línea estratégica denominada Transformación y establecida en 2012, surge la necesidad de “renovar el Estado Mayor del Ejército para lograr un ejército generador de fuerza” (Retamal, 2016, p. 65). Esta estrategia plantearía la aplicación de la visión de la multidimensionalidad en el Ejército de manera que entre sus capacidades estuviese desarrollar actividades multimisión.

Este cambio sería implementado a través del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), con la modificación del sistema educativo y sus cuatro pilares:

1. Docencia
2. Instrucción y entrenamiento
3. Ciencia y tecnología
4. Doctrina

El Plan Minerva se concibe como una estrategia militar para la alineación de los planes estratégicos del sector defensa con el nuevo orden global, que permita al Ejército de Colombia dar respuesta a los nuevos retos y desafíos que la actualidad propone, y significa la necesidad de modernización y adaptación de las capacidades militares para “dar respuestas oportunas eficaces y sustentables a los requerimientos estratégicos que surgen del estudio de combate así como de los entornos nacional regional y mundial” (Rojas, 2015, p. 46).

Es otras palabras, el Plan Minerva “se adapta al nuevo concepto de soberanía adecuándose a los procesos de globalización” (Rojas, 2015, p. 48), a través de la instauración de nuevos procesos que permitan llevar a cabo la estrategia de transformación y diferenciación para el fortalecimiento del Ejército Nacional.

De esta manera, el Plan permite, según el general (RA) Jorge Enrique Mora Rangel (2014), “prepararse adecuadamente para los nuevos desafíos mediante mejores estructuras mayor capacitación mayor posicionamiento y mayor fortaleza institucional” (Rojas, 2015, p. 48).

Por medio de la implementación del Plan Minerva, el Ejército buscaba establecer una “estructura de funcionamiento de toda la enseñanza militar que articulara las áreas funcionales de cada escuela de formación, capacitación y especialización” (Retamal, 2016, p. 65) y que, a su vez, materializara un ejército multimisión que permitiera la consolidación de un cambio cultural en la institución.

En ese contexto, se modificarían los pilares anteriormente enunciados, para el establecimiento de los cinco pilares del Plan Minerva (Rojas, 2015):

1. La educación (enseñanza e instrucción)
2. La doctrina (idea central del Ejército para su desarrollo)

3. La instrucción y el entrenamiento (capacitación y practica en múltiples áreas)
4. La ciencia y la tecnología (desarrollo de investigación y producción intelectual)
5. Las lecciones aprendidas (analizar y transmitir situaciones acontecidas, intercambio de buenas prácticas y conocimientos)

Así mismo, respondería a los tres lineamientos generales, siendo estos:

1. La reingeniería
2. La transformación
3. La evolución

Adicionalmente, para el efectivo cumplimiento del plan se elaboraron 46 propuestas, compuestas por 14 proyectos, 13 órdenes y 19 iniciativas. Resaltan entre estas las siguientes iniciativas: dureza “encaminada a la suscripción de convenios educativos para capacitar en doctrina a los operadores judiciales y, firmeza, que fortalece la generación de doctrina jurídica militar mediante tanques de pensamiento” (Martínez, 2017, p. 26). En orden a los pilares estipulados, se ejecutaron proyectos como: primero, en el pilar de educación, el Proyecto Diamante, el Proyecto Dogma, el Proyecto Dédalo y el Proyecto Dinamo, para la capacitación del personal en áreas como bilingüismo, virtualidad, información doctrinal y unidades de armas. Segundo, en el pilar de doctrina, el Proyecto Damasco, el Proyecto David, el Proyecto Dintel, el Proyecto Deidad, para el fortalecimiento de capacidades y competencias por medio de la

certificación de personas, la dirección y el *software* de lecciones aprendidas. Tercero, en el pilar de ciencia y tecnología, el Proyecto Da Vinci para el desarrollo tecnológico. Y cuarto, en el pilar de instrucción y entrenamiento, el Proyecto Derrotero, el Proyecto Delta, el Proyecto Diana, el Proyecto Dominus y el Proyecto Denuedo para el entrenamiento militar, fortalecimiento del BITER (Batallón de Instrucción Táctico de Entrenamiento y Reentrenamiento), centros de entrenamiento (capacidades como taekwondo y defensa personal).

Ahora bien, los avances en materia de innovación ejecutados con base en el Plan Minerva se han reconocido por el fortalecimiento al componente humano, ya que los proyectos han sido ejecutados “con el fin de aportarle el talento humano necesario a una Fuerza de vanguardia” (Martínez, 2015, citado en Cardona, 2018, párr. 9).

En ese mismo contexto, el Plan Minerva ha sido una herramienta de trascendencia para el Ejército Nacional en el proceso de desecuritización de la doctrina militar y “resignificación que trasciende la relación militar-militar a militar-civil, inclusive en la idea de generar ciencia y desarrollo para la nación” (Castillo Castañeda y Niño González, 2020, p. 41) por su contribución en la construcción académica, por medio de la “generación de análisis y liderazgos transversales en las fuerzas militares; mientras que la planeación por capacidades busca la generación de nuevas consciencias en el militar y sus acciones en el ejercicio de sus funciones” (Castillo Castañeda y Niño González, 2020, p. 41).

9. Implicaciones de la cooperación de Colombia con la OTAN en su estrategia de seguridad y defensa

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), desde su nacimiento con el Tratado de Washington, influyó una reorganización política global para la seguridad colectiva. Sus fundadores, motivados por alianzas realizadas, partieron del interés de proteger a todos los integrantes de la Organización, fundamentalmente resguardando y promocionando los valores democráticos de Occidente. Esto es evidencia de la necesidad de fomentar alianzas estratégicas para contener todas las amenazas que puedan poner en peligro los intereses de los Estados y los bienes colectivos determinados como objetos referentes de las políticas de seguridad y defensa.

En ese contexto, Colombia ya ha tenido importantes acercamientos con la OTAN en aras de cooperar en distintas áreas desde la seguridad colectiva. Es así como la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte suscribieron, el 25 de junio de 2013, un Acuerdo sobre Cooperación y Seguridad de Información en el que nuestro país se articulaba a toda una estrategia de diplomacia internacional, para generar confianza ante la comunidad internacional y con el objetivo de recibir diferentes apoyos internacionales para la firma de los acuerdos de paz que estaba negociando el entonces presidente Santos. No obstante, también las necesidades de Colombia de cara a la protección de las extensas fronteras, la

defensa del territorio y de la soberanía nacional y la estabilización social a partir de la seguridad, fueron precursores de ese acuerdo.

Ahora bien, más allá de los sucintos resultados del acuerdo, resulta relevante el acercamiento político alineado a los valores democráticos para posibles espacios y líneas comunes de cooperación provenientes. En contraste, en la región esa interacción con miras a la cooperación, siempre, ha sido criticada o vista como un riesgo para los Estados vecinos, como Venezuela. Por tanto, el interés de Colombia frente a la OTAN ha fomentado preocupación y desconfianza de algunos Estados de la región. Sin embargo, ello no ha sido un detonante determinante de las acciones del país para con esta organización de seguridad colectiva.

Por lo anterior, constantemente se ha pretendido un acercamiento para la cooperación y participación de las Fuerzas Armadas de Colombia en estos escenarios de intercambio de conocimiento y de asistencia técnica para el incremento de las capacidades nacionales. Así entonces, a finales del año 2021, el Ministerio de Defensa y la OTAN oficializaron el nuevo mecanismo de cooperación que direccionará la relación entre Colombia y esta organización durante los próximos cuatro años, denominada Programa de Asociación Personalizado. Al respecto, el jefe de la Cartera colombiana de seguridad y defensa aseveró:

Colombia es el único país latinoamericano que se convierte en un socio global de la OTAN y hemos ratificado hoy, por primera vez, un acuerdo de Programa Conjunto en el cual vamos a desarrollar acciones de cooperación, formación, capacitación de nuestra fuerza pública con estándares internacionales, lo cual permite mejorar las capacidades de defensa en Colombia y articular esfuerzos de cooperación a nivel internacional con todos los países aliados de la OTAN (*Semana*, 8 de diciembre de 2021, párr. 4).

En ese contexto, se comienza a construir un camino de cooperación delimitado por los intereses comunes de ambas partes y por una amplia gama de líneas de trabajo. Posteriormente, Colombia a través de su Canciller estableció que:

El estatus de Colombia como aliado preferencial estratégico no miembro de la OTAN de Estados Unidos no solamente significa una alianza para temas militares y de equipamiento militar, sino que también responde al diálogo de alto nivel entre ambas naciones, donde hay 8 temas claves para el futuro de Colombia y de la relación bilateral: desarrollo económico, educación, desarrollo rural, seguridad y defensa, democracia, migración, cambio climático y covid (Cancillería, 11 de marzo de 2022, párr. 2).

Nuevamente, en contraste con lo anterior, se han generado suspicacias en los Estados de la región frente a las probabilidades que se puedan derivar de ese acuerdo con repercusión regional. Es así como, por ejemplo, los gobiernos de Venezuela, Nicaragua y Bolivia interpretaron el acuerdo como un primer paso de Colombia para convertirse en miembro de ese organismo y como una amenaza para la estabilidad regional. Por su parte, Brasil y Ecuador manifestaron su inquietud en razón a que algunas potencias que conforman la OTAN se han manifestado contra la integración y los

asuntos internos del continente. Además, consideraron que el acercamiento podría amenazar la soberanía amazónica de los países latinoamericanos (González, Montero, Reyes y Mejía, 2022).

A pesar de ello, se ha considerado que puede predominar la disuasión ante la contención, a la hora de interpretar la afiliación de Colombia a la OTAN, contra las amenazas del escenario global contemporáneo porque supone el establecimiento del *status quo* en la región. Además de considerarse benéfico para los intereses de Colombia, el pacto potenciará su liderazgo en materia de la defensa de la democracia y las libertades individuales (González *et al.*, 2022).

Ahora bien, siguiendo a Cabrera y Alarcón (2021), se puede inferir que tales acuerdos de cooperación son el resultado de la acumulación de trabajo, conocimiento y una diplomacia constante frente a este organismo internacional, por lo que sostienen que la simbiosis entre las Fuerzas Militares y la diplomacia de defensa ha configurado la mejor estrategia para lograr este objetivo de vinculación a la OTAN. De la misma forma, gracias a la sumatoria de la evolución del pensamiento militar, las capacidades propias de su función, la diplomacia de la paz y la cooperación militar, se han logrado instalar como una parte de su identidad institucional con la diplomacia de defensa. Es impensable actualmente concebir separadamente la diplomacia y la defensa, puesto que estos conceptos se complementan y a través de su conjunto multiplican sus capacidades en las relaciones internacionales, bajo una relación de integración e interacción (Cabrera y Alarcón, 2021).

Por lo anterior, se proyecta una relación que permitiría el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas de Colombia, pero, como se ha sostenido, el portafolio de beneficios no se circunscribe únicamente al objeto referente clásico de seguridad, la supervivencia y

conservación. Así entonces, se puede observar cómo el objeto referente de seguridad también ha sufrido importantes transformaciones en atención a los cambios producidos por los procesos globales y de cara a las nuevas amenazas y riesgos tanto para la humanidad como

para los Estados. Finalmente, se interpreta una amplia gama de posibilidades para la cooperación y la asistencia técnica con miras al fortalecimiento de nuestras capacidades para contener las amenazas que atentan contra los derechos de la sociedad colombiana.

Conclusiones

- El concepto de seguridad ha tenido importantes transformaciones de cara a los cambios sociales, políticos, económicos y frente a la mutación de los riesgos y amenazas. Generalmente, las transformaciones de los riesgos y amenazas de cara a los objetos referentes del concepto de seguridad han repercutido en la caracterización de la variable y/o concepto de seguridad en la modernidad. Igualmente, el avance de la conciencia social y colectiva sobre los grandes problemas de la humanidad ha incidido en las transformaciones y en la institucionalización del concepto de seguridad ampliado. En ese sentido, la concepción clásica de seguridad, que apuntaba a la supervivencia y autoconservación, mutó hacia la ampliación del concepto de seguridad, que es determinado por las nuevas amenazas para la subsistencia de la humanidad. Por tanto, asuntos como el cambio climático, las migraciones, los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, la pobreza y las enfermedades infecciosas mortales, entre otros, se han convertido en los nuevos referentes de la seguridad y defensa nacionales.
- La estrategia política de seguridad y defensa denominada *Política de Defensa y Seguridad - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*, en el marco de lo que proyectaba el Plan Nacional de Desarrollo llamado *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* del expresidente Duque, planteó objetivos referentes plausibles para el Estado y la Nación colombianos. No obstante, en la práctica no logró los efectos esperados, ya que no se pudo evitar o reducir el número de homicidios a líderes y lideresas sociales, no se redujo la explotación ilegal de recursos no renovables, como unos de los grandes lunares de la administración anterior. Sin embargo, cabe mencionar que varios de estos problemas son heredados de la administración de Juan Manuel Santos, que tampoco logró apuntalar una política de impacto para reducir significativamente los índices de afectación de esos problemas.
- Como resultado de las entrevistas realizadas para la elaboración del presente documento, se pudo evidenciar que una de las principales causas de que la *Política de Defensa y Seguridad - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad* no tuviese el éxito esperado fue el gran desconocimiento del marco institucional y de los lineamientos que se podrían derivar de esa estrategia para las operaciones y el control en los territorios y regiones con menos presencia estatal.
- Aunado al punto anterior, a partir de las entrevistas realizadas, se evidenció que

los mayores retos operativos para el nuevo Gobierno son: el manejo de las relaciones diplomáticas con países vecinos y con países que presten apoyo para el desarrollo de Colombia, una estrategia de contención para las economías ilegales asentadas en los territorios con baja presencia estatal, que no hay Estados aliados en la región de Suramérica, el entrenamiento militar, la resistencia bélica del conflicto, la falta de armamento para confrontar las estructuras ilegales y los compromisos de lucha contra las drogas. Así, son evidentes múltiples riesgos y amenazas considerados por la muestra de oficiales y suboficiales del Ejército Nacional de Colombia.

- La participación de Colombia en la OTAN, a pesar de que genera resistencia y críticas en la región, se deriva de un ejercicio estatal enmarcado en la diplomacia de defensa que ha tenido ciertos réditos claves para el posicionamiento de Colombia ante el organismo internacional y que redundan en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus FF. AA. para afrontar las

complejas amenazas y riesgos para el país. Así mismo, se destaca que las líneas de cooperación trascenderán el objeto referente de seguridad clásico (la supervivencia y la conservación), por lo que temas como desarrollo económico, educación, desarrollo rural, seguridad y defensa, democracia, migración y cambio climático, constituyen importantes oportunidades para el desarrollo de Colombia.

- El nuevo gobierno de Gustavo Petro tiene enormes retos y desafíos para el cumplimiento de sus promesas de campaña, además, despiertan mayor preocupación las consecuencias de la generación de expectativas que difícilmente podrán cumplirse en la práctica. Es así como las pretensiones de la Paz Total pueden desvanecerse en el intento de implementación de tal programa, pues no apuntala como referente las principales amenazas para ese proyecto. Asimismo, el no reconocimiento de las limitaciones institucionales y presupuestales hacen más ambiguo la posibilidad de darle real sustento a su discurso ‘humanista’.

Recomendaciones

- Al Gobierno central en cabeza del presidente Petro, que reconozca la historia y la memoria de las FF. AA. en cuanto al rol social y, por supuesto, militar que han ejercido en Colombia, lo que ha contribuido al sostenimiento de la democracia y de la ciudadanía constitucional. Igualmente, en muchas oportunidades, las FF. AA. han sido la representación del Estado en las regiones más afectadas por el conflicto. En ese sentido, es menester partir del reconocimiento de su labor tanto para la Nación como para el Estado.
- Al Gobierno central del presidente Petro y al Ministerio del Interior, que acompañen sus estrategias y políticas con las herramientas y los recursos institucionales prácticos, en aras de poder analizar y evaluar la viabilidad de sus intereses y de los objetivos trazados tanto en el Plan de Gobierno como en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente, suscribir como promesa el control total del territorio desde un enfoque de seguridad humana requiere un enorme despliegue presupuestal con el que no cuenta Colombia. De la misma forma, es clave que aterricen las expectativas institucionales frente a los objetivos trazados.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Defensa, proyectar acciones en cada uno de los posibles ejes de cooperación que se derivan de la suscripción de acuerdos entre Colombia y la OTAN. En consecuencia, asignar un delegado por cada tema en aras de que el andamiaje institucional asuma la responsabilidad de desarrollo o de promoción en líneas de trabajo como desarrollo económico, educación, desarrollo rural, seguridad y defensa, fortalecimiento de la democracia, migración y cambio climático, entre otros.
- Al Ministerio de Defensa, es de gran relevancia que diseñen una estrategia o programa para que los marcos institucionales del Gobierno en materia de seguridad y defensa sean conocidos por todos los miembros de diferentes rangos jerárquicos de las FF. AA. y, en ese sentido, sean conscientes de los lineamientos que determinan su margen de maniobra.
- Al Comando General de las Fuerzas Armadas y a los comandantes de Fuerzas, que sigan desarrollando una narrativa y memoria que permita el reconocimiento social del rol que han desempeñado las FF. AA. De Colombia de cara a los problemas territoriales. Es decir, que la memoria institucional se acompañe de un programa pedagógico de socialización y así contribuir a la sensibilización social, con miras a mejorar la legitimidad institucional.

Referencias

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Orders*. Nueva York: Wiley.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214-240.
- Annan, K. (2005). Libertad para vivir sin temor. *Un concepto más amplio de la libertad* (Informe). Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/chap3.htm>
- Arenal, C. (2015). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Axelrod, R. y Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Beck, U. (2004). *Poder y contra poder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Berger, P. L. y Luckman, T. (1996). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Nueva York: Anchor Books.
- Bellany, I. (1981). Towards a Theory of International Security. *Political Studies*, 29(1), 100-105.
- Betz, J. (2012). Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 209-235). Baden-Baden: Nomos.
- Bremmer, I. (2013). *Every Nation for Itself: What Happens When No One Leads the World*. Nueva York: Portfolio.
- Cabrera, F. y Alarcón, M. J. (2021). Colombia como socio global y estratégico de la OTAN: un balance. En E. Pastrana y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 305-346). Bogotá: KAS y ESAP.
- Cancillería. (11 de marzo de 2022). "Estatus de Colombia como aliado estratégico no miembro de la OTAN de EE.UU. no militares": *Vicepresidenta-Canciller*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/estatus-colombia-aliado-estrategico-no-miembro-otan-eeuu-no-solo-significa-alianza>
- Cardona, J. M. (2018). En pro de la conservación del patrimonio material e inmaterial del Ejército. *Revista Ejército*, 196. Recuperado de: https://www.publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_196/en-pro-de-la-conservacion-del-patrimonio-material-e-inmaterial-del-ejercito.html
- Castillo Castañeda, A. y Niño González, C. A. (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia.

- América Latina Hoy*, 84, 31-47. <https://doi.org/10.14201/alh.21021>
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2022). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CE-VC15-10-2022.pdf
- Ejército Nacional de Colombia. (2019). *Disposición 000002, por medio de la cual se diseñan e implementan las reglas de enfrentamiento relativas al uso de la fuerza en las operaciones militares que desarrolla el ejército nacional en el marco de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/enio/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/460738/disposicion_rde_digitalcomprimido.pdf
- Ejército Nacional de Colombia. (2021). *Código de ética institucional del Ejército Nacional*. Recuperado de: <https://www.ejercito.mil.co/codigo-de-etica-institucional/>
- The Louisiana Purchase and America's Rise to Regional Hegemony. *American Political Science Review*, 98(4), 563-576.
- Farrell, M.; Hettne, B. y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Feklyunina, V. (2008). Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West. *Europe-Asia Studies*, 60(4), 605-629.
- Flemes, D. (2013). Network Powers: Strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34(6), 1016-1036.
- Friedberg, A. (1994). Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. *International Security*, 18(3), 5-33.
- Friedberg, A. (2012). *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company.
- Friend, J. M. y Thayer, B. A. (2018). *How China Sees the World, Han-centrism and the Balance of Power in International Politics*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Dependencia de Seguridad Humana, y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Recuperado de: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf
- Gobierno de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS - para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/POL%C3%8DTICA-DEFENSA-PDS-Mindefensa.pdf>
- González, G.; Hirst, M.; Luján, C.; Romero, C. A. y Tokatlian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 291, 49-65.
- González Martínez, M. A.; Montero Moncada, L. A.; Reyes Pulido, O. L. y Mejía Rosas, J. L. (2022). Colombia y la OTAN: ¿Una alianza estratégica de disuasión o de

- contención? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 17(1), 87-100. <https://doi.org/10.18359/ries.6056>
- Hacking, I. (1999). *The Social Construction of What?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Haass, R. (2008). The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance? *Foreign Affairs*, 87(3), 44-56.
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the *International Politics*, 52(2), 208-222.
- Heller, R. (2018). Defending Social Status – Why Russia’s Ukraine Policy Is About More than Regional Policy. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), 137-159.
- Herring, G. C. (2008). *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press.
- Herz, J. H. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2(2), 157-180. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2009187?origin=JSTOR-pdf>
- Hobbes, T. (2013). *Leviatán*. Freeditorial.
- Hofmeister, W.; Rojas, F. y Solís, L. (2007). Brasil: las visiones de sus vecinos y más allá. En W. Hofmeister, F. Rojas y L. Solís, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo II: África, Asia y Europa* (pp. 7-13). Río de Janeiro: Flacso y KAS.
- Huntington, S. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order*. Londres: Penguin Books India.
- Hurrell, A. (2007). One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Studies Quarterly*, 83(1), 151-166.
- Ikenberry, J. (2020). *A World Safe for Democracy*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Infobae. (5 de agosto de 2022). *Iván Duque sigue haciendo balance de su gobierno: “Dejamos un país vacunado y la economía creciendo”*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/05/ivan-duque-sigue-haciendo-balance-de-su-gobierno-dejamos-un-pais-vacunado-y-la-economia-creciendo/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz. (2022). *Cifras durante el gobierno de Iván Duque. Balance de violencia en cifras*. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/08/INFORME-GOBIERNO-DUQUE.pdf>
- Keohane, R. O. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kissinger, H. (2014). *World order*. Nueva York: Penguin Press.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Krasner, S. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable. En S. Krasner (ed.), *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- Krasner, S. (1992). Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert. *Political Theory*, 20(1), 38-52.
- Mariano, K.; Nitsh, R. y Luciano, B. (2021). Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), 1-19.

- Martínez, N. de J. (Dir.). (2015). *Proyecto Minerva*. Bogotá: Imprenta Ejército.
- Martínez, N. de J. (2019). *Lineamientos de Comando en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Operacional «Bicentenario»*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/enio/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/460731/lineamientos_de_comando_2019_segunda_edicion.pdf
- Mearsheimer, J. (1994) The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Merke, F.; Stuenkel, O. y Feldman, A. E. (2021). Reimagining Regional Governance in Latin America. *Working Paper Carnegie Endowment for International Peace*.
- Mijares, V. y Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Latinoamérica*, 18(3), 104-114.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Morgenthau, H. (1965). Supplement: International Relations, 1960-1964. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 360, 163-171.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.
- Morgenthau, H. (1970). *Truth and Power: Essays of a Decade*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flesch, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México D.F.: Editorial Limusa S.A.
- el Delito, UNODC. (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf
- y el Delito, UNODC. (2022). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf
- Organización de Naciones Unidas, ONU. (s.f.). *¿Qué es la seguridad humana?* Recuperado de: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
- Orozco Restrepo, G. A. (2000). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), 141-162. Recuperado de: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-aporte-de-la-escuela-de-copenhague-los-estudios-de-seguridad#:~:text=La%20Escuela%20de%20Copenhague%20se,la%20seguridad%20en%20la%20globalizaci%C3%B3n.>

- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-180. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40586218>
- Pastrana, E. y Castro, R. (2020). América Latina y China: ¿intereses contrarios o concordes? En W. Grabendorff y A. Serbin (Eds.), *Los actores globales, el (Re) Descubrimiento de América Latina* (pp. 153-167). Barcelona: Icaria y CRIES.
- Pastrana, E. y Velosa, E. (2022). Desorden mundial: crisis del orden mundial liberal y transición de poder. En E. Pastrana, S. Reith y E. Velosa (Eds.), *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?* (pp. 23-63). Bogotá: KAS y CRIES.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Bogotá: KAS.
- Petro, G. (2022). *Programa de Gobierno "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Recuperado de: <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>
- Presidencia de la República de Colombia. (9 de noviembre de 2018). *Directiva Presidencial Nro. 9 de 2018. Directrices de austeridad*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89320>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: <https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana>
- Ramcharan, B. (s.f.). Un nuevo derecho internacional de la seguridad y la protección. *Crónica ONU*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/chronicle/article/un-nuevo-derecho-internacional-de-la-seguridad-y-la-proteccion>
- Retamal, J. E. R. (2016). La transformación del Ejército Nacional colombiano: desde el PEFA hasta el Plan Minerva, con la participación del Ejército de Chile. *Revista Fuerzas Armadas*, 235, 61-69. Recuperado de: <https://esdegrevistas.edu.co/index.php/refa/article/view/705/953>
- Rojas, P. J. (2015). Minerva estrategia de transformación y diferenciación. *Revista Ejército*, 179, 46-48. Recuperado de: <https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/webrev179/46>
- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885. doi:10.1162/002081898550770
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción, Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: CIDOB.
- Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94.
- Saumeth, E. (2 de agosto de 2022). Iván Duque y un triste legado para la defensa colombiana. *Infodefensa*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3843423/ivan-duque-legado-triste-defensa-colombiana>
- Schenoni, L. y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, 291, 66-79.

- Searle, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality*. Nueva York: The Free Press.
- Segura, M. (2022). *Análisis de la estrategia de seguridad en Colombia durante las negociaciones entre el gobierno y las FARC 2014-2018*. Bogotá: KAS.
- Semana. (8 de diciembre de 2021). *Colombia, primer país de Latinoamérica en adoptar nuevo mecanismo de cooperación con la OTAN*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-primero-pais-de-latinoamerica-en-adoptar-nuevo-mecanismo-de-cooperacion-con-la-otan/202102/>
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Buenos Aires: Icaria Editorial y CRIES.
- Wade, R. H. (2011). Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39(3), 347-378.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Weber, M. (1949). *The Methodology of the Social Sciences*. Nueva York: Free Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- Womack, B. (2015). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Zhang, B. (2005). Chinese Perceptions of American Power, 1991-2004. *Asian Survey*, 45(5), 667-686.

Políticas de seguridad y defensa en Colombia entre 2018 y 2023
se terminó de imprimir en el mes de junio de 2023 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.,
en la ciudad de Bogotá, D.C. - Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

En las últimas décadas, el mundo ha tenido notables transformaciones. Las dinámicas de tipo global han impactado e influenciado procesos regionales y locales que se han traducido en cambios que influyen la conformación de nuevos riesgos y amenazas para los Estados y sus sociedades.

Suramérica y específicamente el Estado colombiano no han sido ajenos a tales procesos. Por el contrario, la privilegiada y diversa posición geográfica de Colombia y sus extensas fronteras han agregado mayores niveles de dificultad para el ejercicio de las autoridades públicas.

El Estado y sus Fuerzas Armadas han tenido que reevaluar y reconfigurar los conceptos tradicionales de seguridad y defensa en aras de transitar hacia marcos de interpretación más amplios y de mejor comprensión de los nuevos fenómenos que afectan la seguridad y, por tanto, impactan negativamente en el ejercicio democrático y constitucional. Así pues, es de relevancia la sensibilidad de Colombia, de sus instituciones y de sus Fuerzas Armadas de cara a los cambios y a los estándares internacionales, por lo que la inserción y cooperación internacional en espacios multilaterales como, por ejemplo, la OTAN, resulta de importancia trascendental para la protección de los intereses vitales de la nación y del Estado.

Como un insumo para el debate informado, este *Working Paper* aborda un análisis sobre la seguridad y la defensa nacionales de Colombia de cara a los principales riesgos y amenazas que se han afrontado y que, además, se perciben como probables en un contexto próximo.