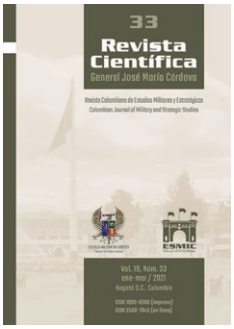

Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)
Web oficial: https://www.revistacientificaesmic.com

Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional

Fabricio Cabrera Ortiz
https://orcid.org/0000-0002-7065-7943
fcabrera116@alumno.uned.es
Doctorando de Seguridad Internacional de España
Instituto General Gutierrez Mellao, Madrid, España

Citación: Cabrera Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova, 19*(33), 5-28. http://dx.doi.org/10.21830/19006586.747

Publicado en línea: 1.º de enero de 2021

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

Para enviar un artículo:
https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions

Miles Doctus

Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 33, enero-marzo 2021, pp. 5-28
http://dx.doi.org/10.21830/19006586.747

Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional

Proposal for national security strategic planning from a multidimensional perspective

Fabricio Cabrera Ortiz
Instituto General Gutierrez Mellao, Madrid, España

Resumen. Este artículo analiza el planteamiento de la seguridad y la defensa nacional en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX, con el fin de proponer las fases para un planeamiento de la seguridad nacional ante los complejos desafíos actuales, en el que participen todos los sectores civiles e institucionales. A partir de una metodología cualitativa, inicialmente se aborda la evolución teórica del concepto de seguridad y defensa, y su implementación en el aparato jurídico. Luego se estudian las principales características del planeamiento estratégico nacional contenidas en el *Manual de seguridad y defensa nacional* de 1996. Finalmente, se proponen las fases para planear la Estrategia de Seguridad Nacional con el enfoque de la seguridad multidimensional. Por último, se plantean algunas conclusiones sobre la seguridad y la construcción de su estrategia en Colombia.

Palabras clave: defensa; elaboración de políticas; estrategia de seguridad nacional; seguridad humana; seguridad multidimensional

Abstract. The national security and defense approach in Colombia is analyzed in this article since the second half of the 20th century to propose the national security planning phases, faced with today's complex challenges involving the civilian and institutional sectors. Initially, the theoretical evolution of the concept of security and defense and its implementation in the legal apparatus are addressed based on a qualitative methodology. The main characteristics of national strategic planning in the 1996 *National Security and Defense Manual* are then examined. The phases for planning the National Security Strategy with the multidimensional security approach are proposed. Finally, some conclusions on security and the construction of its strategy in Colombia are presented.

Keywords: defense; human security; multidimensional security; national security strategy; policymaking

Sección: Educación y doctrina • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 26 de septiembre de 2020 • Aceptado: 7 de diciembre de 2020

Contacto: Fabricio Cabrera Ortiz ✉ fcabrera116@alumno.uned.es

Introducción

En el contexto del siglo XXI, la inestabilidad es una característica predominante. Eventos como los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 (11S) contra los Estados Unidos, la crisis financiera mundial en 2008 y la actual pandemia de COVID-19 son algunos ejemplos de lo incierto que es el panorama que enfrentan los Estados y sus múltiples sistemas de seguridad y defensa. Adicionalmente, hay factores emergentes que configuran nuevas amenazas y han adquirido prevalencia; en algunos casos, incluso, han desplazado a las amenazas tradicionales. Así, por ejemplo, han surgido desafíos en seguridad cibernética, en la protección del ciberespacio y la contención del ciberterrorismo (Corvalán, 2017; Hoffman, 2018), como también retos frente al cambio climático, la seguridad alimentaria o la seguridad humana, entre muchos otros (Pérez, 2006).

Por ello, las respuestas que requieren los Estados frente a las diversas amenazas a su seguridad y defensa sobrepasan en algunos casos las decisiones y actuaciones de los gobernantes (Ayuela, 2020), por lo cual necesitan un mejor diseño y una mayor capacidad de las herramientas y métodos bajo los cuales se estructuran las estrategias y los planes de seguridad nacionales. Así, en este sentido, es conveniente preguntarse si Colombia tiene un método o proceso que coadyuve al Estado a formular una estrategia de seguridad nacional holística que le permita enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, en un marco de protección humana y estatal bajo el pleno cumplimiento de las leyes de la República.

Por ello, el presente artículo analiza el planteamiento de la seguridad y la defensa nacional en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX. Con ese propósito, la investigación se desarrolló desde una metodología cualitativa, en la cual se relacionan los elementos teóricos propuestos con la evidencia empírica, con el fin de identificar y explicar las configuraciones causales del objeto de estudio (Hernández, 2006). En ese orden de ideas, inicialmente se realiza un acercamiento a la evolución teórica de los conceptos de *seguridad* y *defensa*, para luego revisar históricamente su implementación en el aparato jurídico estatal colombiano desde la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente, se interpreta hermenéuticamente su evolución y las principales características del planeamiento estratégico nacional contenidas en el *Manual de seguridad y defensa nacional* de 1996, para enseguida presentar una propuesta para el desarrollo de una estrategia de seguridad nacional a partir de la sistematización de procesos desarrollados en espacios académicos aplicando el enfoque de seguridad multidimensional. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones y conclusiones en torno al paradigma de la seguridad y la construcción de su estrategia en el Estado colombiano.

De la defensa nacional a la seguridad multidimensional

El concepto de *seguridad* aplicado al Estado y al sistema internacional ha abarcado diversos debates y significados sin llegar a un consenso (Cujabante, 2009). El concepto clásico o tradicional de la seguridad hace referencia a la defensa interna y externa de los Estados. Este supuesto es heredado de las primeras ideas de la filosofía política hobbesiana, donde el Estado como unidad política hace uso de la violencia (fuerza) legítima para someter a sus habitantes y enfrentar las diversas amenazas externas, con el propósito de garantizar la preservación y el bienestar (Orozco, 2006; Plata, 2006).

A comienzos del siglo XX, las primeras teorías de las relaciones internacionales —realismo y neorrealismo— dieron continuidad y fortalecieron este enfoque interpretando la seguridad como la defensa de la soberanía territorial nacional (Buzan, 1984). Así, la anarquía propia del sistema internacional (Morgenthau, 1963) fortalecía esta concepción de autoayuda y supervivencia (Waltz, 1988) por parte de cada Estado, que implicaba la necesidad de velar por sus propios intereses y, por ello mismo, supone el posible conflicto entre Estados (Cujabante, 2009). Para ello, los Estados dependen de sus capacidades militares y de coerción (*hard power*) en función de disuadir o eliminar a sus enemigos (Wilson, 2008).

El final de la Segunda Guerra Mundial y el desarrollo de la Guerra Fría incorporaron nuevos elementos que marcaron la transición de la visión estato-céntrica de la seguridad a una visión antropocéntrica —entendida según la noción de *seguridad humana* planteada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (PNUD, 1994)—. Primeramente, apareció el concepto de *seguridad colectiva*, que perduró hegemónicamente hasta el fin de la Guerra Fría (Krause, 1998; Pérez, 2006). Este concepto presuponía que las naciones se unirían contra la agresión y la injusticia unilateral a la que pudieran ser sometido otros Estados (Baquer, 2001); sin embargo, los hechos demostraron que esto no era suficiente para mantener la paz mundial (Castells, 2003). Ya en la década de los setenta, el paradigma de seguridad no solo abarcaba el aspecto militar —nuclear— como eje de la defensa nacional, sino que implicaba la realización de estudios estratégicos y de área para incluir el desarrollo económico y la agenda ecológica como elementos propios de la seguridad estatal (Nye & Lynn-Jones, 1988; Pérez, 2006).

Con el final de la Guerra Fría, la visión tradicionalista sobre el conflicto militar como elemento central desde el cual se estructura y se plantea la defensa estatal disminuyó considerablemente su importancia (Colmenares, 2020; Krause, 1998; Orozco, 2006). En su lugar, se fue construyendo una nueva comprensión de la *seguridad nacional* caracterizada por entender las complejidades del fenómeno de la globalización y del escenario internacional en constante cambio (Sansó-Rubert, 2017). Siguiendo a Neuman (1984), la concepción de la seguridad como política nacional debía, entonces, articular los intereses y las prioridades nacionales más amplias y perdurables en el tiempo, así como los objetivos sectoriales de corto y mediano plazo; esto ahora implicaba un planeamiento especializado

acorde con la importancia que reviste para la nación armonizar los conceptos de desarrollo, defensa y seguridad (Red de Seguridad y Defensa de América Latina [Resdal], 1997). De esta forma, cuando un Estado diseña e implementa una política de seguridad nacional, su política de defensa solo viene a ser una de las ramas subsidiarias. De este modo, la seguridad nacional debe ser interpretada como un bien común, no adscrita a banderas políticas, y que va mucho más allá de una concepción militar o policial (Gray, 1999). En este orden de ideas, las perspectivas globales y regionales en torno al concepto de *seguridad* evolucionaron en nuevos enfoques, nuevos elementos y valores por defender, así como comenzaron a contemplar nuevos actores, medios e instrumentos (Baldwin, 1997; Colmenares, 2020; Salas, 1995).

Ya en el siglo XXI, los ataques del 11S marcan un hito histórico en la transformación de las estrategias de seguridad, por causa del terrorismo transnacional (Baquer, 2001; Beck, 2008). Antes del 11S y al término del periodo denominado como la posguerra fría, los Estados Unidos solo disponían de una estrategia de seguridad nacional cuyo principal componente estaba basado exclusivamente en las capacidades militares (Tokatlian, 2001). Tras los ataques del 11S, se controvirtió todo el andamiaje del planeamiento estratégico como consecuencia del terrorismo yihadista, que demostró la necesidad de estrategias transversales que articulen los esfuerzos de todos los ministerios y organismos del Estado para alcanzar los objetivos fijados por una Estrategia de Seguridad. Por lo tanto, después de los atentados del 11S se abrió paso a una dimensión integral de la seguridad, como se manifestó por primera vez en la *National Security Strategy* de los Estados Unidos en el año 2002. Esta iniciativa del país que sufrió tan abominables atentados fue seguida rápidamente por países como Canadá, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido y Alemania, por citar algunos ejemplos (Ballesteros, 2016).

En el año 2003, el hemisferio americano, incluso antes que la ONU, hizo evolucionar sus mecanismos y herramientas para fortalecer la seguridad de la región por intermedio de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2003), reformulando una acepción más inclusiva y garante de la seguridad, con el ánimo de enfrentar la diversidad de las nuevas amenazas[1]. Dicha reformulación fue acogida unánimemente por sus Estados miembros y se materializó en el concepto de *seguridad multidimensional*. Enseguida, en septiembre de 2003, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, marcó un hito al designar un grupo del más alto nivel para realizar un estudio sobre las amenazas, desafíos y posibles cambios frente al concepto de la *seguridad colectiva* (ONU, 2004). Esta tarea generó una serie de propuestas que se extienden desde la creación de una Comisión de Paz como nuevo organismo intergubernamental, la no

1 La OEA en el año 2003, igual que la ONU en el 2004, clasificaron en dos categorías las amenazas: unas tradicionales (guerras entre Estados) y otras no tradicionales (o de carácter multidimensional), cuyas raíces son de origen político, económico, social, medioambiental, etc.

proliferación de armas nucleares, la definición del terrorismo, la reforma del Consejo de Seguridad, hasta el reconocimiento de que las amenazas no hacen distinciones entre Estados ricos, pobres, fuertes o débiles. El documento *Hacia un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* propuso, entonces, tres ejes transversales: 1) las amenazas no respetan las fronteras de las naciones y, debido a que están interrelacionadas, deben ser atacadas de forma coordinada; 2) ningún Estado por poderoso que sea puede hacerse invulnerable a las amenazas, y 3) no se puede suponer que un Estado protegerá a su población y que, al hacerlo, no dañará a sus vecinos (Julio, 2013).

Así, el concepto de *seguridad* fue adquiriendo diversos referentes y contenidos de actores y regímenes internacionales, lo que implicó la elaboración racional de un plan o proyecto de trabajo cuyo proceso a seguir permita alcanzar una finalidad. De este modo, su aplicación en el aparato estatal demandó con mayor fuerza un conjunto organizado de diagnósticos, apreciaciones, estudios prospectivos, políticas, objetivos y líneas de acción, dentro del marco de una estrategia que convoca tres elementos fundamentales: los fines, es decir, los objetivos que persigue; las formas, cómo alcanzar esos fines, y los medios, qué recursos requieren las formas para alcanzar los fines. En este marco de planeación, el riesgo constituye un elemento final que se manifiesta de manera cada vez más competitiva y signada por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad (VICA) (U.S. Army War College, 2012).

De este modo, la seguridad es una condición que se logra mediante acciones que pretenden eliminar, contener y reducir vulnerabilidades, para lo cual se vale de diversos ámbitos como el desarrollo nacional –desarrollo económico, social, institucional y cultural– y la defensa como tal, además del orden institucional del Estado (Padan & Michlin-Shapir, 2019). A su vez, la seguridad debe incluir todos los estamentos del Estado, al igual que de la sociedad civil en su conjunto. Por ende, es una responsabilidad compartida construir los mecanismos e instrumentos que fortalezcan el indisoluble trinomio: seguridad, desarrollo y defensa. En consecuencia, la aplicación actual del concepto de seguridad debe apuntar a una visión multidimensional que implica: 1) superar la visión tradicional estato-céntrica y considerarla, en su lugar, como un bien global (Krause, 1998); 2) adoptar un enfoque antropocéntrico que priorice la libertad y las necesidades de los seres humanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1994; Baldwin, 1997), y 3) asumir un enfoque integral que incluya las nuevas amenazas y los elementos para el desarrollo (Colmenares, 2020; Orozco, 2006; Pérez, 2006). Para el caso de esta investigación, la Figura 1 muestra cómo se interpretaron estos enfoques para elaborar la propuesta.

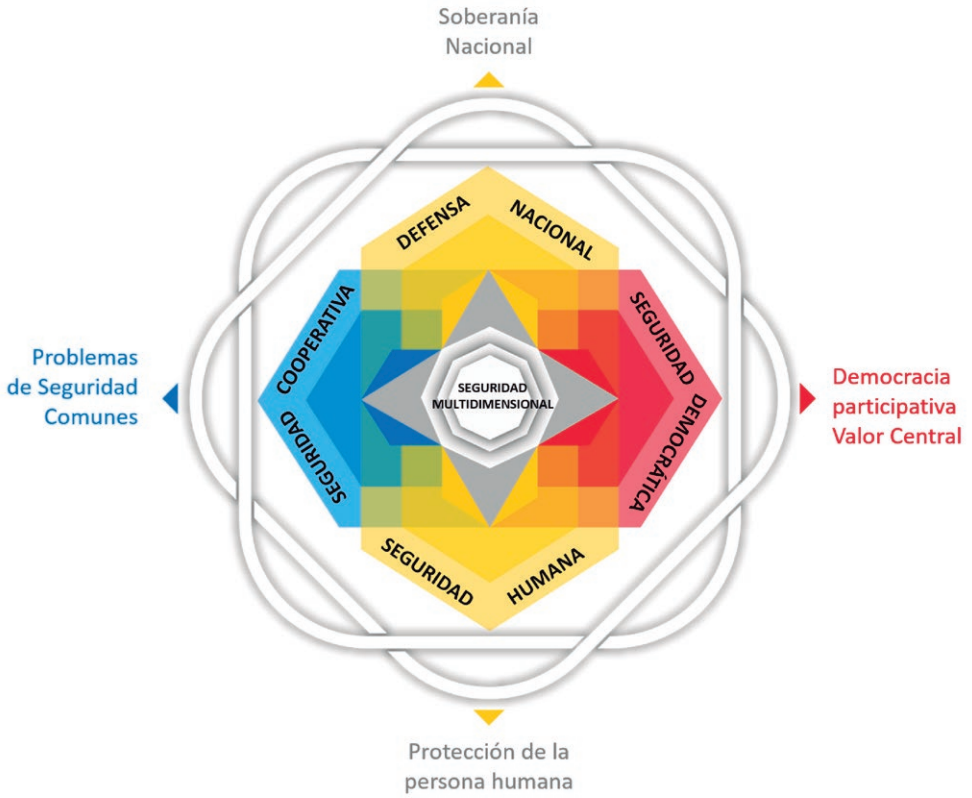

Figura 1. Seguridad multidimensional
Fuente: Escuela Superior de Guerra (2019a).

La defensa nacional en Colombia: su fundamentación jurídica desde la segunda mitad del siglo XX

En la segunda mitad del siglo XX, el Estado colombiano atravesaba una crisis social bajo fuertes brotes de violencia surgidos de las luchas políticas y sociales entre los partidos políticos dominantes: liberales y conservadores. El Bogotazo, ocurrido el 9 de abril de 1948, catalizó el recrudecimiento de la violencia en el territorio nacional y marcó una década de crisis de gobernabilidad nacional en la que, mediante un gobierno militar de transición bajo el liderazgo del General Rojas Pinilla, se estableció un acuerdo bipartidista de alternancia presidencial denominado el Frente Nacional.

Ahora bien, bajo este contexto sociopolítico, en el mandato del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) se originaron las bases jurídicas que hasta la actualidad direccionan el planteamiento de la seguridad y la defensa nacional del Estado. El Decreto 3398, expedido el 24 de diciembre de 1965, se reconoce como una importante norma

orientadora para la concepción de la defensa nacional (Buitrago, 2011). Bajo este decreto se establecieron directrices gubernamentales relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, se cambió la denominación del Ministerio de Guerra a Ministerio de Defensa y se creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional. Luego, sustentado en su artículo 10, dicho decreto se volvió norma permanente mediante la Ley 48 de 1968, con excepción de los artículos 30 y 34.

Posteriormente, durante el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) se expidió el Decreto 1573 del 31 de julio de 1974, en el cual se establecieron los elementos inherentes a la planeación de la seguridad nacional. Como documentos primarios de seguridad nacional, se definieron los *Fines del Estado-objetivos nacionales* y la *Apreciación político-estratégica nacional*[2]. A su vez, se delegó la elaboración de estos documentos al "Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos asesores en desarrollo y seguridad, incluyendo los directivos de los diferentes frentes del poder" (Decreto 1573, 1974). Este decreto también establece el mecanismo de conciliación entre el Consejo Superior de la Defensa Nacional y el Consejo de Política Económica y Social, con el fin de armonizar la seguridad nacional con el desarrollo económico del Estado. Finalmente, como segundo componente, la norma estableció para todos los organismos integrantes de cada uno de los frentes del poder la responsabilidad de elaborar los documentos secundarios, integrados respectivamente con los siguientes ministros: "Frente Interno, Ministro de Gobierno; Frente Externo, Ministro de Relaciones Exteriores; Frente Económico, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Frente Militar, Ministro de Defensa Nacional; Frente Técnico-Científico, Ministro de Educación Nacional" (Decreto 1573 de 1974).

Ya en la década de los noventa, tras la reforma constitucional de 1991, las Fuerzas Militares de Colombia (FF. MM.), por intermedio de la Escuela Superior de Guerra, profundizaron los lineamientos generales formulados en el Decreto 1573 de 1974 y, mediante la Disposición 0028 del 9 de septiembre de 1996, el Comando General de las Fuerzas Militares aprobó el *Manual de seguridad y defensa nacional*. Este ofrece un "marco conceptual y un método de planeamiento de la defensa nacional" y sirve como "texto de estudio y guía" (FF.MM., 1996, artículo 2) para los cursos que se adelantan en la Escuela Superior de Guerra.

A la luz de este análisis, de los documentos anteriores se deducen dos aspectos concretos:

1. La Ley 48 de 1968 (aún vigente), establece la normatividad para organizar la defensa de la nación. No obstante, dados los cambios que ha sufrido el mundo,

2 Este último es un estudio comparativo y de evaluación en el que se estima el potencial nacional, a la vista de los objetivos nacionales de Colombia, en relación con los demás países, especialmente los que se consideraban adversarios por cuenta de disputas de diferente índole. Esto, en últimas, permite establecer las hipótesis de conflicto o de guerra y su priorización, al igual que determinar las áreas estratégicas en las cuales se debe aplicar el poder nacional, y, por último, con base en lo anterior, permite emitir el Concepto Estratégico Nacional.

la sociedad y el Estado colombiano en las últimas décadas, esta se encuentra desactualizada.

2. El Decreto 1573 de 1974 (también vigente a la fecha) define los trazos generales para organizar el planeamiento de la seguridad nacional; sin embargo, no establece un marco claro para articular una estrategia de seguridad nacional, puesto que, como se ha evidenciado, este tipo de estrategia proviene y se ha subordinado a las estrategias de defensa nacional (Ballesteros, 2016); por lo tanto, su funcionalidad y planteamiento en el contexto actual la tornan inoperante.

Del Decreto 1573 de 1974 al *Manual de seguridad y defensa nacional* de 1996

El *Manual de seguridad y defensa nacional* es un documento guía que se enmarca en unos principios deontológicos relacionados con la seguridad y la defensa nacional. A pesar de ser publicado en el año 1996, ha sido evaluado por expertos que coinciden en que su contenido formula preceptos que se mantienen vigentes hasta la fecha (por ejemplo, el concepto de doctrina, del Estado y la seguridad, la doctrina de seguridad y defensa nacional, el poder nacional y el planeamiento de la defensa nacional). A su vez, aunque el desarrollo del Estado hace parte de la ecuación *desarrollo* + *defensa* ↔ *seguridad* —donde la relación de suma y flecha significan complementariedad y dependencia mutua, respectivamente (Resdal, 1997)—, no implica que se esté considerando dentro de este marco jurídico su aporte a la seguridad nacional. De ahí la importancia de que exista un marco jurídico adecuado que dote de los instrumentos necesarios al planeamiento de la seguridad nacional para que logre sus propósitos.

El fin principal de este manual es articular los componentes de la seguridad y la defensa nacional. Para ello, incorporó el ítem de "Aspectos estructurales", a través de los cuales se instaura el objetivo de la seguridad nacional y se establecen características tendientes a proporcionar a la nación la protección de sus intereses nacionales. Igualmente, y como uno de sus principales pilares, enfatiza en los "Aspectos funcionales y dinámicos", cuya principal preocupación radica en unificar el proceso de planeamiento en un mismo marco conceptual y un método, para que todas las entidades del Estado que participen en este proceso adopten una sola estructura y así evitar la discrecionalidad de los planeadores.

Asimismo, dado que su carácter no es exegético, permite incorporar instrumentos, herramientas y métodos que coadyuvan a sus fines y propósitos. Un ejemplo de ello fue, en 2018, la reactivación del ejercicio académico del planeamiento de la seguridad y defensa nacional por parte de la Escuela Superior de Guerra, a través del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL)[3]. En

3 El CAEM es realizado por oficiales de grado coronel o capitán de navío que son llamados para ascender al grado de brigadier general o contralmirante. En este curso participan también, desde hace algunos años, oficiales

los esfuerzos académicos adelantados por este grupo interdisciplinar, se destaca la incorporación de herramientas en el estudio del entorno estratégico de Colombia. Así, se emplean instrumentos de análisis como la matriz DOFA o herramientas tales como el Centro de Gravedad y el método Micmac para el desarrollo de ejercicios prospectivos, con el propósito de entender las interdependencias entre los escenarios nacional e internacional, al igual que la interrelación de las variables de seguridad y desarrollo. Estas iniciativas han sido determinantes a la hora de formular las hipótesis de conflicto y guerra en la Apreciación Político-Estratégica Nacional, mientras ampliaban su visión al determinar los objetivos políticos y estratégicos que se establecieron para cada una de ellas en el Concepto Estratégico Nacional (CEN) (Escuela Superior de Guerra, 2018).

El *planeamiento estratégico nacional* dispone de un método para el *planeamiento de la defensa nacional*, cuyo objetivo es plantear los problemas para analizar y establecer un fin, examinando los diversos factores que influyen en la situación o coyuntura. De esta manera es posible dimensionar las amenazas del adversario a las cuales se podría enfrentar el poder relativo del Estado, con el fin de hacer un balance de potenciales que permita elegir un curso de acción conveniente a los intereses y conforme a las capacidades estatales (Booth & Wheeler, 2008). Es preciso señalar que este método nunca ha sido aplicado por el Gobierno Nacional. La Figura 2 muestra las fases establecidas que se describirán posteriormente.

La primera fase, denominada *Apreciación Político-Estratégica Nacional* (APEN), emplea como base los objetivos nacionales permanentes y actuales, que son de carácter objetivo y, por lo tanto, materializan los intereses nacionales. Frente a ellos, se realiza un análisis sistemático para diagnosticar la situación mundial, continental, vecinal e interna desde los cuatro ámbitos del poder nacional: político, económico, psicosocial y militar, estableciendo las amenazas y definiendo los problemas de la defensa. Finalmente, la APEN determina las hipótesis de conflicto o de guerra, y formula un curso de acción para cada caso.

El producto anterior da paso a la segunda fase: la *formulación del Concepto Estratégico Nacional.* En esta se establecen los objetivos político-estratégicos de los cuales se desprende la política del presidente de la República para que el Estado contrarreste las amenazas dimensionadas en la hipótesis. Es preciso señalar que, por cada hipótesis, se formula un CEN.

La tercera fase es la *emisión de las Directrices Gubernamentales*. Con base en el CEN, se transmite la decisión asumida por el presidente de la República mediante directivas, en las que se señalan actividades de planeamiento, ejecución, coordinación y acciones de apoyo en los cuatro campos de poder nacional. Tras el desarrollo de las directrices se realiza

internacionales de países como Brasil, México y Perú. En cuanto al CIDENAL, está integrado por personalidades de la vida pública y privada de Colombia, como ministros, viceministros, senadores, representantes a la cámara, jueces, magistrados de las diferentes cortes, empresarios, académicos, ONG y los coroneles que serán futuros generales de la Policía Nacional.

Figura 2. Fases del planeamiento de la defensa nacional.
Fuente: Elaboración propia con base en las FF. MM. (1996).

la *elaboración de los planes y programas* de los campos del poder, a través de las apreciaciones y planes correspondientes.

La última fase constituye la *conciliación* de los planes anteriores. En ella, el Consejo Superior de Defensa Nacional (CSDN) —que en la actualidad ya no existe— coordina e integra los planes correspondientes a cada campo del poder nacional, en el denominado Plan de Seguridad Nacional. Finalmente, el CSDN, junto con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), armonizan los planes de desarrollo y seguridad, y los concretan en el Plan de Acción Nacional (FF. MM., 1996).

La metodología establecida para el planeamiento estratégico nacional en el *Manual de seguridad y defensa nacional* se sustenta en el artículo 342 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 152 de 1994, normas que establecen dentro del Sistema Nacional de Planeación la elaboración del Plan de Nacional de Desarrollo, en el cual se incluyen objetivos y metas de seguridad y defensa nacional. Sin embargo, es oportuno señalar que la legislación citada, que establece el marco jurídico para planear los ámbitos nacionales, se relaciona exclusivamente con "las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se

hayan definido" (Ley 152, 1994, capítulo II, art. 5), lo cual limita la concepción de un enfoque multidimensional en la seguridad.

A su vez, si bien este manual es prescriptivo y establece algunos mínimos imperativos para desarrollar un proceso estructurado y lógico de análisis, al no ser un documento exegético, no direcciona a los estrategas en sus iniciativas y capacidades para desarrollar mejores procesos dentro de las fases de planeamiento ni en la elaboración de los documentos primarios y secundarios de la defensa nacional. Por lo tanto, es oportuno actualizarlo para que esté al unísono con las nuevas concepciones de la seguridad y defensa. Para ello, a continuación se proponen algunos cambios en la denominación de las fases y los productos que se producen en ellas.

Del *Manual* de 1996 a una propuesta del planeamiento estratégico de seguridad nacional

En relación con lo que se viene planteando en esta investigación, se puede afirmar que existe un marco jurídico vigente pero desactualizado, y un método que, aunque contiene preceptos fundamentales y generales aplicables principalmente a la defensa, no establece un procedimiento que se pueda aplicar a la formulación integral de una estrategia de seguridad nacional (ESN) bajo un enfoque multidimensional, toda vez que se enfoca exclusivamente en "las fases del planeamiento de la *defensa nacional*" (FF. MM., 1996, p. 67, cursivas mías). Al mismo tiempo, la normatividad en el *Manual de seguridad y defensa nacional* (1996) genera ambigüedad cuando hace referencia a las "finalidades de las fases del planeamiento de la *seguridad nacional*" (cursivas mías). En otras palabras, no existe claridad en la distinción entre seguridad y defensa, cuyas definiciones se caracterizan por ser conceptos polisémicos. Esto, por supuesto, genera un pensamiento anfibológico, equívoco, que imposibilita generar procesos y productos específicos.

Con el fin de solventar esta anfibología conceptual, se plantea la siguiente propuesta de "nuevas fases del planeamiento estratégico nacional" conservando la comprensión de la ecuación *desarrollo* + *defensa* ↔ *seguridad* y partiendo de ella y de la relación de complementariedad y codependencia que señala. Es decir, la importancia de cada uno de sus componentes es fundamental y diferencial al momento de establecer procesos que permitan diseñar estrategias equivalentes a las políticas públicas del Estado (Freedman, 2016).

Estructura jerárquica de la estrategia nacional

Un proceso de planeamiento de la seguridad nacional demanda como requisito *sine qua non* el establecimiento de una arquitectura jerárquica que garantice de forma metódica, sistémica, la distribución uniforme y secuencial de los objetivos por alcanzar, los medios a emplear y los responsables en la formulación de los documentos y toma de decisiones

correspondientes (Gray, 2015). Por lo tanto, antes de describir los pasos del planeamiento estratégico, es importante señalar la composición jerárquica de la estrategia nacional en sus tres niveles (Figura 3), pues este será el punto de partida para comprender la naturaleza de cada uno de ellos, así como los productos esperados (Yarger, 2006).

Figura 3. Niveles de la estrategia nacional y sus decisores.
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Escuela Superior de Guerra (2019b).

El primer y más alto nivel corresponde al presidente de la República, como responsable de la elaboración de la ESN. Para ese propósito, se vale del Consejo de Seguridad Nacional, instrumento en el que el consejero de Seguridad Nacional, como secretario técnico, dinamiza y sincroniza todos los esfuerzos. El segundo nivel corresponde a los ministerios, donde se estructuran las estrategias de orden particular, entre las cuales están la de defensa, la diplomática, la económica y cuantas más sean necesarias, dadas las circunstancias y necesidades de cada país.

En el tercer y último nivel se encuentran las estrategias sectoriales, que tienen responsabilidades específicas; por ejemplo, la estrategia militar general, por citar una de ellas. Finalmente, existen las estrategias transversales, que se elaboran entre el primer o segundo nivel y normalmente son gestionadas por varios ministerios o instituciones de segundo

nivel, por delegación del primero. Entre ellas se pueden mencionar la de ciberseguridad nacional o la de seguridad marítima. En términos generales, las estrategias de segundo, tercer nivel o transversales no tienen un límite establecido de temáticas por tratar, puesto que la flexibilidad del proceso de planeación se debe ajustar a las necesidades y demandas de cada país, en cuanto a los propósitos que ameriten formular una estrategia (Ballesteros, 2016).

Fases del planeamiento de la seguridad nacional

Como lo muestra la Figura 4, son cinco las fases propuestas del planeamiento de la seguridad nacional. Se han tomado como punto de partida los pasos establecidos en el planeamiento de la defensa (FF. MM., 1996); por lo tanto, como se puede inferir en lo que sigue, existen algunas similitudes, al igual que se han tomado herramientas vigentes y funcionales de este proceso. Esto obedece al propósito de dar una dimensión más incluyente, profunda y holística de la seguridad nacional, que incorpore, como parte de su proceso, la formulación de una estrategia de defensa, como se verá en la explicación de la tercera fase (Gray, 2014). En este sentido, se hace necesario cambiar el nombre del proceso, razón por la cual se ha denominado *planeamiento de la seguridad nacional*.

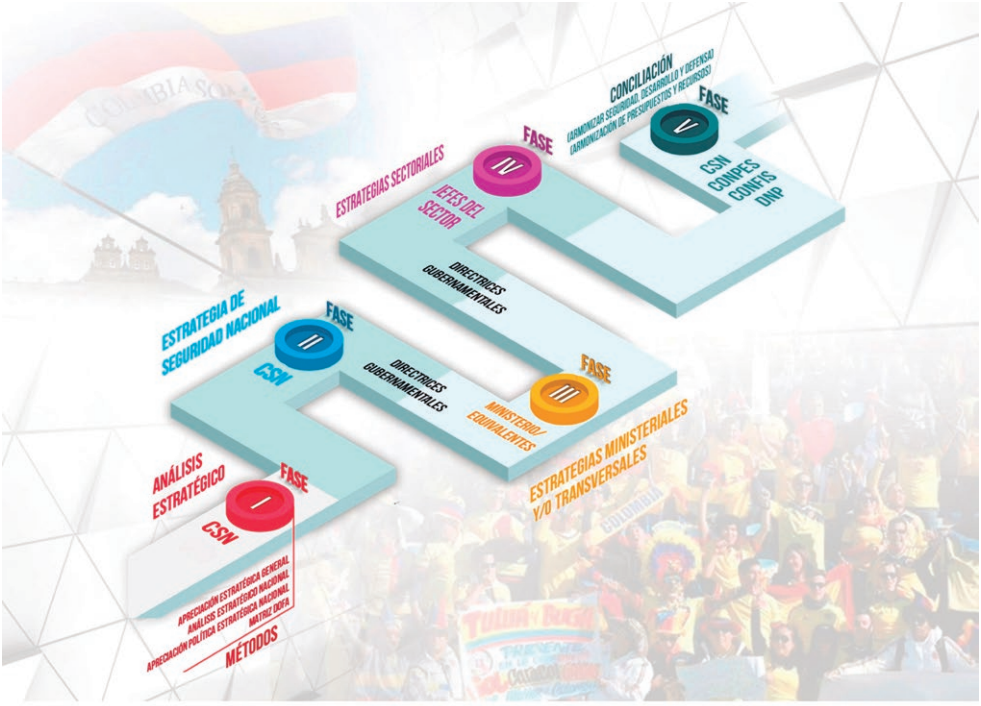

Figura 4. Propuesta de fases del planeamiento de la seguridad nacional.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las FF. MM. (1996) y Ballesteros (2016).

Primera fase: análisis estratégico

La fase de *análisis estratégico* es similar a la del planeamiento de la defensa nacional: parte como base de los intereses nacionales, cuya expresión se materializa mediante los objetivos nacionales permanentes. Estos por lo común se desprenden de la Constitución y se han venido alcanzando tradicionalmente a través de una política general constante de la nación. Por otro lado, de los objetivos nacionales actuales se derivan los programas de gobierno establecidos en el Plan de Desarrollo, de los cuales, a su vez, emanan las políticas públicas gubernamentales.

Para proteger estos intereses nacionales de los riesgos, peligros y amenazas que tienen lugar en el orden mundial, continental, vecinal e interno, se requiere de un instrumento que permita desarrollar un análisis sistemático. Para ello, se puede valer de diferentes técnicas, tales como la Apreciación Estratégica General, el Análisis Estratégico Nacional, la matriz DOFA —debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas— y la APEN (Santos, 2010). Sin importar la metodología que se decida emplear, como resultado de dicho estudio se concretan las amenazas a los objetivos nacionales, tanto las no tradicionales (por su origen político, económico, social, medioambiental, entre otros) como las tradicionales (guerras entre Estados). Estas últimas son consideradas de manera aislada, pues son las que se dirigen contra la seguridad exterior del país, por lo cual demandan el empleo de la defensa nacional y, como tal, debe ser considerada en una estrategia por separado (Deibel, 2010). Esta fase del planeamiento la realiza el Consejo de Seguridad Nacional.

Segunda fase: Estrategia de Seguridad Nacional

La segunda fase del planeamiento, dada su dimensión de carácter político, es constituida por la formulación de la ESN, cuya responsabilidad está en cabeza del presidente de la República, quien se vale para su diseño y estructuración del Consejo de Seguridad Nacional. Así, la construcción de una ESN es un proyecto que involucra a todo un equipo multidisciplinar, con representaciones de todos los gremios, religiones, etnias, partidos políticos —especialmente la oposición—, que logre un consenso mediante un acuerdo nacional, de manera que su proyección le permita estar vigente por lo menos diez años.

Este nuevo paso se deriva de la evolución del CEN, previsto como segunda fase en el proceso de planeamiento de la defensa nacional (FF. MM., 1996), cuyo contenido es homólogo a lo que internacionalmente se conoce como una estrategia de defensa nacional. Esta, a su vez, se formula ante la posibilidad de que alguno de los países con los que se tienen conflictos de intereses pueda desencadenar el uso de la fuerza y así producir una guerra. Con base en lo anterior, la propuesta de esta nueva fase se fundamenta en la idea de que, a partir de la década de los noventa, las estrategias basadas en la defensa nacional han sido paulatinamente desplazadas a un segundo nivel, para dar paso a las estrategias de seguridad nacional y colectiva.

La transversalidad de la estrategia garantiza la participación integral y deja de lado la exclusividad del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior en los asuntos relacionados con la seguridad externa e interna, y al mismo tiempo promueve el sustento de la seguridad en el empleo de las capacidades civiles y militares, involucrando también la cooperación público-privada y la participación de la sociedad civil como multiplicadores de esas capacidades. Dicho de otra manera, la ESN se vale del poder nacional actual y potencial, así como de los elementos tangibles e intangibles que lo componen, para lograr el cumplimiento de sus objetivos (Gray, 2014).

Como sostiene Ballesteros (2016), el planteamiento estratégico de los países más desarrollados y avanzados en esta materia da cuenta de la necesidad de dar un mayor alcance a sus estrategias de defensa. Este devenir doctrinal les ha permitido definir estrategias de seguridad nacional en un proceso ralentizado, pero continuo y firme, debido a las siguientes razones:

> La primera es que se trata de una necesidad solo sentida en los últimos años y, por lo tanto, con poca experiencia en su aplicación; segundo, este tipo de estrategias son complicadas de abordar por la multiplicidad de departamentos gubernamentales que se ven implicados; tercero, para elaborarla por primera vez se necesita una gran voluntad y un fuerte liderazgo político; y cuarto, requieren un alto grado de cultura de seguridad y defensa en la ciudadanía y, especialmente, en aquellos estamentos de la administración pública y empresarial que deben implicarse en su gestión y desarrollo. (Ballesteros, 2016, p. 15)

Es oportuno señalar que la Escuela Superior de Guerra, en un primer intento por actualizar la doctrina relacionada con las fases de este nuevo método de planeación, produjo la *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. Propuesta 2019-2029*, de carácter público. Siguiendo las experiencias de otros países, este documento desarrolla un contenido compuesto por los siguientes capítulos: una introducción en la que se expresan los valores a seguir por la estrategia; en el segundo capítulo se fomenta la identidad nacional y el conocimiento de los intereses nacionales; el tercer capítulo proyecta a Colombia geopolíticamente como epicentro global del siglo XXI; el cuarto propone un Sistema de Seguridad Nacional; el quinto describe como tal el Modelo de Seguridad Multidimensional para Colombia; en el sexto se definen las amenazas y desafíos a la seguridad; y en el último capítulo se establecen los objetivos generales y las líneas de acción estratégicas de la seguridad nacional (Escuela Superior de Guerra, 2019b).

Tercera fase: estrategias ministeriales y/o transversales

La ESN es un documento base, por lo que adquiere una condición de primacía como la máxima política pública de la seguridad nacional. Esto significa que las demás estrategias que se estructuren dentro del Gobierno Nacional se deben subordinar a ella. La ESN, al direccionar la seguridad del Estado, garantiza que las estrategias tanto de segundo como

de tercer nivel se alineen con sus objetivos para contribuir a su cumplimiento (Gray, 2010). Las directrices gubernamentales, previstas como una fase del planeamiento de la defensa (FF. MM., 1996), se emplearían en el actual proceso como el instrumento mediante el cual se emiten instrucciones detalladas por parte del presidente de la República a todas las instituciones que integran los campos de acción del Estado, en pro de alcanzar los propósitos establecidos en la ESN (Joint Chiefs of Staff of the United States, 2018).

Las estrategias del nivel ministerial emitidas por los ministros del despacho varían de acuerdo con las directrices solicitadas por el presidente de la República, así como por las necesidades que se derivan de la ESN. Por ejemplo, la estrategia de defensa se deriva de la ESN y es elaborada por el Ministerio de la Defensa Nacional con la aprobación y participación del presidente de la República, por ser un documento de carácter político-estratégico. En este punto, es indispensable considerar que el CEN, descrito en la segunda fase del planeamiento de la defensa (FF. MM., 1996), se emplearía en esta propuesta de planeamiento como el modelo de la estrategia de defensa.

En concordancia con lo anterior, los elementos conceptuales que componen la estructura del CEN son los necesarios para homologarlo como una estrategia de defensa, por cuanto parte de la formulación de un objetivo político-estratégico, del que se derivan las orientaciones a los campos del poder nacional para enfrentar la hipótesis de conflicto o de guerra según el caso. Su objetivo primordial es el de la seguridad exterior, que, a su vez, es la esencia de la defensa nacional.

La Estrategia de Defensa Nacional es una de las estrategias que se producen en el nivel ministerial. En consecuencia, su formulación hace parte de una serie de estrategias que son producidas por los diferentes ministerios —conforme a sus ámbitos de responsabilidad— según lo ameriten las circunstancias. Para la *Estrategia de Defensa Nacional 2019*, el CAEM y el CIDENAL trabajaron para su actualización empleando como base la metodología desarrollada en el CEN, elaborado por los cursos homólogos en el año 2018.

Paralelamente, y en este mismo nivel, se construyen las estrategias transversales que involucran a más de un ministerio, como ya se había enunciado —la de ciberseguridad y la de seguridad marítima son ejemplos ya citados—. Las estrategias de segundo y tercer nivel deben estimar y considerar las capacidades con las que cuenta el Estado frente a los riesgos y amenazas. Para ello deben revisar las líneas de acción y, así, establecer el desbalance entre las necesidades consignadas en los planes estratégicos y las capacidades disponibles. Esto permitirá, finalmente, la consideración de nuevas capacidades requeridas con su respectivo nivel de priorización. Las líneas de acción y las capacidades de estas estrategias deben sincronizarse para lograr coherencia y efectividad, y también es imprescindible suministrarle competencias para que se puedan ejecutar. Por lo tanto, es fundamental establecer los criterios de los gastos por parte del Gobierno en seguridad nacional, para garantizar que la estrategia no sea utópica y se pueda llevar a la realidad.

Cuarta fase: estrategias sectoriales

Teniendo en cuenta que las consideraciones expuestas en el acápite anterior son prácticamente las mismas para las estrategias de segundo y tercer nivel, se hace la salvedad que la responsabilidad de emitir estas últimas recae en los jefes del sector involucrado. Resta por señalar que las estrategias sectoriales se deben generar solo una vez que las ministeriales han sido expedidas; aunque no todas las veces se sigue este conducto; existen algunas estrategias sectoriales que emanan directamente de la ESN. La Estrategia Militar General, emitida por el Comando General de las Fuerzas Militares —una estrategia de tercer nivel—, producto de la Estrategia de Defensa —que hace parte del grupo de estrategias de segundo nivel— que emite el Ministerio de Defensa Nacional, es un ejemplo que ilustra cómo se surte el proceso, que puede no ser igual en todos los casos.

Por último, el documento que constituye la estrategia ministerial o sectorial es producto de la aplicación de diversos parámetros y experiencias de conocimiento. Es elaborado por expertos en diferentes temas relacionados con la seguridad, el desarrollo y la defensa, de modo que su concepción es multidisciplinar; en algunos casos, requiere incluso de la participación de múltiples actores del Gobierno nacional y la sociedad civil. En la Figura 5 se materializan gráficamente los procedimientos para diseñar y armonizar las estrategias de primer, segundo y tercer nivel (Ballesteros, 2016).

Figura 5. Método para el diseño de las estrategias de segundo y tercer nivel.
Fuente: Elaboración propia con base en Ballesteros (2016, p. 298).

Quinta fase: conciliación

Aunque esta fase mantiene el nombre previsto en el planeamiento de la defensa (FF. MM., 1996), se propone un objetivo más ambicioso, en cuanto se concentra en armonizar los planes y recursos entre las entidades estatales siguiendo los conductos de comunicación establecidos entre el Conpes, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En consecuencia, con este proceso, en cumplimiento de los parámetros establecidos en la Constitución, las leyes de la República y el PND, se logrará la armonización entre seguridad, desarrollo y defensa para alcanzar el bien común como máximo fin del Estado colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991).

Aportes a la discusión para fortalecer el método para diseñar y estructurar la ESN desde un enfoque multidimensional

Con base en las consideraciones anteriores, se presentan algunos aportes al método para avanzar en el desarrollo de una ESN con enfoque multidimensional, con miras a ampliar la comprensión de la conexión entre desarrollo, defensa y seguridad. Se considera, entonces, una estructura piramidal para la ESN en la que se establecen los decisores, los participantes y los documentos bajo los cuales se debe realizar el proceso en cada nivel de la estrategia. De esta manera, se puntualizan tanto los esfuerzos como los responsables del Estado para el empleo de las capacidades de la nación en pro de la seguridad nacional, un tema que, como se argumentó, convoca a todas las fuerzas vivas de la nación.

En cuanto a las fases que se sugieren en esta propuesta, su contenido va más allá del alcance del modelo existente, centrado principalmente en la visión estato-céntrica tradicional de la defensa y que excluye las necesidades de un contexto internacional dinámico y exigente que demanda respuestas holísticas, versátiles y centradas en la seguridad humana (antropocéntrica). Por ello, la primera fase, denominada *análisis estratégico*, considera de vital importancia realizar diversos y continuos estudios del contexto mundial, regional y doméstico para establecer las amenazas y vulnerabilidades en relación con los intereses nacionales. Esta nueva fase, como aporte, invita e incluye otros tipos de instrumentos, herramientas y métodos que pueden emplearse para los análisis diferentes a la APEN.

La segunda fase provee la posibilidad de diseñar la ESN, documento base sobre el cual se sustentan las demás estrategias que decida formular el Estado. De este modo, la ESN se convierte en la principal política pública en materia de seguridad nacional; igualmente, este instrumento, producto del análisis estratégico, marca el derrotero por diez años de la seguridad del país y está a la vanguardia de las nuevas demandas del mundo moderno y de las tendencias mundiales de este tipo de documentos. En el año 2019, en relación con la tercera fase, se diseñaron la Estrategia de Defensa Nacional y la Estrategia de Lucha contra la Convergencia Criminal. Durante el año 2020, los cursos CAEM y

CIDENAL, continuando el proceso de investigación, están diseñando las siguientes estrategias transversales: *Estrategia de seguridad marítima y fluvial*; *Estrategia de ciberseguridad y ciberdefensa*, y la *Estrategia de diplomacia pública y comunicaciones estratégicas para la defensa multidimensional 2020-2030*.

En cuanto a la tercera fase, *estrategias ministeriales*, posibilita la estructuración de cuantas estrategias sean requeridas por los ministerios dentro de sus campos de responsabilidad, igual que las de carácter transversal. Cabe agregar que, valiéndose de los parámetros del Concepto Estratégico Nacional —que hace parte de la segunda fase del planeamiento de la defensa nacional—, esta propuesta aporta al diseño de la Estrategia de Defensa Nacional, como elemento subordinado a la ESN. Bajo esta perspectiva, este es un aporte fundamental para el análisis, toda vez que clarifica la importancia que representa la defensa nacional para la seguridad del Estado, mientras establece su nivel dentro de la estrategia nacional.

Respecto a la cuarta fase, *estrategias sectoriales*, en la actualidad se está elaborando la *Estrategia contra la extracción ilícita de los yacimientos mineros*. De este modo, el Planeamiento de la Seguridad Nacional propuesto acá se ha venido implementando con resultados concretos y particulares en el máximo centro del pensamiento estratégico del Estado colombiano. En la Figura 6 se puede observar los niveles y productos que pueden contribuir al fortalecimiento de la estrategia que gestiona y administra la seguridad nacional.

Figura 6. Niveles de la estrategia y productos de la propuesta.
Fuente: Elaboración propia (Cabrera, 2020).

Finalmente, el proceso de planeamiento de la defensa nacional que se describe en el Decreto 1573 de 1974 y se desarrolla en el *Manual de seguridad y defensa nacional* (FF. MM., 1996) nunca ha sido puesto en práctica por el Gobierno nacional. Su empleo se circunscribe a la aplicación de las dos primeras fases del planeamiento de la defensa a manera de ejercicio académico por parte de la Escuela Superior de Guerra —ejercicio adelantado desde hace varios años—; no obstante, siguiendo el esfuerzo de cerrar brechas de conocimiento, a partir del año 2019, la Escuela Superior de Guerra ha implementado las cuatro primeras fases del proceso propuesto a manera de plan piloto.

Conclusiones

En primer lugar, al aproximarse teóricamente al concepto de *seguridad* y su relación con el Estado se observa una amplia transformación, principalmente desde la segunda mitad del siglo XX hasta la fecha. Esta evolución ha ampliado su rango de enfoques y significados, dotándolo de contenidos más precisos, lo que le permite abarcar con mayor propiedad el estudio de las nuevas amenazas y los problemas de seguridad. Sin embargo, continúa teniendo un carácter polisémico, lo que dificulta el consenso en su interpretación por la sociedad académica y por los tomadores de decisión gubernamentales. Esto provoca múltiples aplicaciones que, en algunos casos, pueden resultar contradictorias o generar un solapamiento institucional.

En segundo lugar, el análisis del marco jurídico permite ver que el Decreto 3398 de 1965, la Ley 48 de 1968 y el Decreto 1573 de 1974 constituyen normas que se encuentran vigentes en la mayoría de sus contenidos. En consecuencia, hoy en día, estas normas amparan la seguridad nacional desde el punto de vista legal. En cuanto a los parámetros establecidos en el Decreto 3398 de 1965, que se hicieron permanentes luego a través de la Ley 48 de 1968, en cuanto a la seguridad nacional, acoge exclusivamente los aspectos concernientes a la defensa nacional, esto es, se centra específicamente en lo relacionado con la posibilidad de una agresión de otro Estado contra el Estado colombiano. Por consiguiente, ante los nuevos retos de seguridad surgidos al término de la Guerra Fría, esta normatividad es insuficiente, pues se sustenta solo en las capacidades del campo militar como su principal instrumento, y solo provee mecanismos para enfrentar las amenazas tradicionales —guerras entre Estados—; esto perpetúa la visión estato-centrista, incompatible con las realidades de la seguridad en el siglo XXI.

Por otro lado, el Decreto 1573 de 1974 es el único documento jurídico que posibilita diseñar un método de planeamiento estratégico, y así fue llevado a la práctica a través de un texto prescriptivo, el *Manual de seguridad y defensa nacional*, desarrollado por las FF. MM en 1996. En este orden de ideas, los documentos que dan respaldo jurídico a la seguridad nacional y brindan un marco conceptual y un método para su estructuración deben ser revisados y actualizados, con el propósito de hacer una reingeniería y evolucionar hacia el concepto de *seguridad multidimensional*. En su amplio significado,

la seguridad multidimensional debe aplicarse al aparato estatal en aras de responder a los retos de la Colombia contemporánea: gestión de crisis, estabilización y consolidación del posconflicto y construcción de la paz.

Finalmente, teniendo como base el *Manual de seguridad y defensa nacional*, se construyó una propuesta de *fases para el planeamiento de la seguridad nacional*, en reemplazo del denominado *planeamiento de la defensa nacional*. No obstante, la interdependencia entre las nuevas amenazas, caracterizada por la conjunción constante de dos o más de estas y por su convergencia en la transnacionalidad, debilita la capacidad de la nación colombiana para enfrentarlas y, a su vez, demanda nuevas respuestas a los desafíos en la política pública de seguridad nacional. Por lo tanto, esto sustenta la necesidad de construir un proceso más inclusivo que soporte los desafíos presentes y futuros de la seguridad nacional, y que permita formular una ESN más robusta, así como dotar de un mecanismo de seguimiento y control de su ejecución a todos los niveles de planeación de la ESN sin importar su nivel.

De este modo, para el desarrollo de esta intención, es necesario que el planteamiento tenga como respaldo un marco jurídico que le dé legitimidad al proceso. Esa responsabilidad, que recae en los conductores políticos, y su implementación son un valor agregado que puede ser inspirado por este análisis, que contribuiría a complementar la solución propuesta. Igualmente, es necesario avanzar en una solución para el vacío doctrinal relacionado con la seguridad del país. Este es un imperativo académico por el que vale la pena hacer el esfuerzo pues, una vez se logre la aprobación de un nuevo marco legal, la nueva ESN puede ser puesta en ejecución de manera inmediata.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Fabricio Cabrera Ortiz es Brigadier General de la reserva activa del Ejército Nacional de Colombia. Es doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General

Gutiérrez Mellado, Universidad Nacional de España. Es docente de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" y dirige el Curso de Altos Estudios Militares y el Curso Integral de Defensa Nacional.
https://orcid.org/0000-0002-7065-7943 - Contacto: fabricio.cabrera@esdegue.edu.co

Referencias

Ayuela A., F. (2020, 30 de junio). *Apuntes sobre la gran estrategia de Estados Unidos* [Global Strategy Report 33]. Global Strategy. https://bit.ly/2KG7bhS

Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies, 23*(1), 5-26.

Ballesteros, M. Á. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa.

Baquer, M. A. (2001). *¿A qué denominamos guerra?* Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Ediciones Paidós Ibérica.

Booth, K., & Wheeler, N. J. (2008). *The security dilemma: Fear, cooperation and trust in world politics*. Palgrave.

Buzan, B. (1984). Peace, power, and security: Contending concepts in the study of international relations. *Journal of Peace Research, 21*(2), 109-125.

Cabrera Ortiz, F. (2020, 12 de febrero). *Cerrando brechas en el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional* [conferencia]. Primer Seminario Internacional para el Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia, Cartagena, Bolívar, Colombia.

Castells, M. (2003). *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Tusquets.

Colmenares Zapata, A. (2020). Seguridad humana en Ecuador: calibrando las ideas a través de una cartografía conceptual. *Relaciones Internacionales, 43*, 151-170.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. http://bit.ly/2NA2BRg

Corvalán, J. (2017). *Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades*. Universidad de Buenos Aires.

Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 4*(2), 93-106.

Decreto 1573. (1974, 31 de julio). *Por el cual se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional.* Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial 34154. https://bit.ly/3mComOG

Decreto 3398. (1965, 24 de diciembre). *Por el cual se organiza la defensa nacional*. Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial 31842. https://bit.ly/3h2lN7q

Deibel, T. L. (2010). *Foreign affairs strategy logic for American statecraft*. Cambridge University Press.

Escuela Superior de Guerra. (2018). *Concepto Estratégico Nacional*. ESDEG.

Escuela Superior de Guerra. (2019a). *Estrategia de Defensa Nacional*. ESDEG; Graphic Motion.

Escuela Superior de Guerra. (2019b). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. Propuesta 2019-2029*. ESDEG; Graphic Motion.

Freedman, L. (2016). *Estrategia: una historia*. La Esfera de los Libros.

Fuerzas Militares de Colombia. (1996). *Manual de seguridad y defensa nacional*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.

Gray, C. S. (1999). *Modern strategy*. Oxford University Press.

Gray, C. S. (2010). *The strategy bridge: Theory for practice*. Oxford University Press.

Gray, C. S. (2014). *Strategy and defence planning*. Oxford University Press.

Gray, C. S. (2015). *The future of strategy.* Polity Press.

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza T., C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* (4.ª ed.). McGraw-Hill.

Hoffman, F. G. (2018). Will war's nature change in the seventh military revolution? *Parameters, 47*(4), 19-31. https://bit.ly/2LUIb7f

Joint Chiefs of Staff of the United States. (2018). *Strategy*. JDN.

Julio, C. (2013). *De la seguridad colectiva a la responsabilidad de proteger: perspectivas globales y latinoamericanas*. Flacso.

Krause, K. (1998). Theorizing security, state formation and the "Third World" in the post-Cold War world. *Review of International Studies, 24*(1), 125-136.

Ley 152. (1994, 15 de julio). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial 41450. https://bit.ly/3h7tw3T

Ley 48. (1968, 16 de diciembre). *Por la cual se adopta como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 32679. https://bit.ly/38o2GR7

Morgenthau, H. J. (1963). *Politics among Nations: The struggle for power and peace*. McGraw-Hill.

Neuman, S. G. (1984). *Defense planning in less-industrialized States*. Lexington Books.

Nye, J., & Lynn-Jones, S. (1988). International security studies: A report of a conference on the state of the field. *International Security, 12*(4), 5-27. https://doi.org/10.2307/2538992

Organización de Estados Americanos (OEA). (2003, 27-28 de octubre). *Conferencia Especial sobre Seguridad*. México.

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.* A/59/565.

Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 72*, 161-180.

Padan, C., & Michlin-Shapir, V. (2019). *National security in a "liquid" world*. Institute for National Security Studies.

Pérez de A., K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 76*, 59-77.

Plata Pineda, O. (2006). Religión y política en el *Leviatán* de Thomas Hobbes. *Praxis Filosófica, 23*, 57-80.

PNUD. (1994, 6 de julio). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Fondo de Cultura Económica. https://bit.ly/3nCCNnl

Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). (1997, 1.º de agosto). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. https://www.resdal.org/Archivo/defc-pIII.htm

Salas L., R. (1995). *Seguridad, paz y defensa*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

Sansó-Rubert, D. (2017). Inteligencia militar y criminalidad organizada. Retos a debatir en América Latina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 21*, 22-38.

Santos P., M. (2010). *Apuntes de Estrategia Sobre Seguridad y Defensa Nacional*. Universidad Militar Nueva Granada.

Tokatlian, J. G. (2001, 13 de septiembre). El fin de la posguerra fría. *El Tiempo*. https://bit.ly/2KnlEzw

U.S. Army War College. (2012). *Volume I: Theory of war and strategy*. Strategic Studies Institute (SSI).

Wilson, E. J. (2008). Hard power, soft power, smart power. *The annals of the American Academy of Political and Social Science, 616*(1), 110-124.

Yarger, H. R. (2006). *Strategic theory for the 21st century: The little book on big strategy*. Strategic Studies Institute (SSI).