

## Capítulo 4

# Colombia: la disuasión como herramienta estratégica del poder\*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786289530483.04>

Alexander Toro Ramírez  
Darío Enrique Cortés Castillo  
Paola Alexandra Sierra-Zamora

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

**Resumen:** El propósito del presente capítulo es analizar la disuasión como una herramienta útil para la proyección del poder colombiano, fundamentalmente en un contexto regional. Para ello, se ahonda en la comprensión inicial de la defensa y los intereses vitales de la nación, los cuales constituyen el eje de la conducción de los Estados hacia su preservación, existencia y proyección. De esta manera, una vez identificadas y caracterizadas las amenazas actuales y potenciales, junto con sus capacidades, corresponde al Estado confrontarlas, mediante la aplicación de herramientas estratégicas como la disuasión. El capítulo concluye que en circunstancias de seguridad multidimensional, la disuasión, como una herramienta estratégica de Colombia, ha sido considerada de manera reiterativa. Sin embargo, las realidades económicas y las prioridades del orden social limitan su posibilidad de empleo.

**Palabras clave:** amenaza; disuasión; herramienta estratégica; intereses; poder nacional.

---

\* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación "La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional", del grupo de investigación "Masa Crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A1 por MinCiencias y con código de registro COL0123247. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### Alexander Toro Ramírez

Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".

### Darío Enrique Cortés Castillo

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Inteligencia Estratégica y Prospectiva, Universidad Jaume I, España, y en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano". Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-7593-1673> - Contacto: [dario.cortes@esdeg.edu.co](mailto:dario.cortes@esdeg.edu.co)

### Paola Alexandra Sierra-Zamora

Posdoctora Internacional en Nuevas Tecnologías y Derecho. Ph.D. Internacional (cum laude) y magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitat de València, España. Abogada, Universidad Católica de Colombia. Investigadora asociada y par evaluador categorizada por MinCiencias. **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: [paola.sierraz@esdeg.edu.co](mailto:paola.sierraz@esdeg.edu.co)

**Citación APA:** Toro Ramírez, A., Cortes Castillo, D. E. & Sierra Zamora, P. A. (2022). Colombia: la disuasión como herramienta estratégica del poder. En A. Montero Moncada (Ed), *Poder y estrategia. Elementos para la supervivencia del Estado* (pp. 97-125). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786289530483.04>

## PODER Y ESTRATEGIA.

### ELEMENTOS PARA LA SUPERVIVENCIA DEL ESTADO

ISBN impreso: 978-958-53778-9-9

ISBN digital: 978-628-95304-8-3

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786289530483>

### Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



## Introducción

La supervivencia de los Estados y su proyección sobre los demás ha ocasionado que el juego de intereses produzca situaciones de riesgo que obligan a los Gobiernos a utilizar las herramientas estratégicas como la disuasión, que, aplicada de diversa forma, conduzca al adversario que pretende imponer su voluntad sobre la propia a desistir de su intención. Por esto, como lo expone Chinchilla (2018), partiendo de la disuasión, como la situación en que quien pretende lanzar un ataque de cualquier naturaleza no lo hace por temor a las represalias que pueden causar más daño, el presente capítulo de manera cualitativa y descriptiva, haciendo uso del análisis de las herramientas estratégicas y del estudio de caso por resolver, intenta responder a la pregunta: ¿De qué manera se aplica la disuasión y cómo el Estado colombiano ha hecho uso de ella? Para esto, se abordarán inicialmente los fundamentos teóricos de la disuasión, su alcance y formas de aplicación, continuando con el estudio de cómo la OTAN y Rusia han hecho uso de la disuasión como herramienta de poder y, desde este análisis, abordar la forma como el Estado colombiano ha considerado la disuasión en sus políticas de seguridad y defensa, para, finalmente, examinar las condiciones de empleo idóneo de la disuasión en una estrategia nacional en Colombia.

## La disuasión como herramienta estratégica

La historia de la humanidad, caracterizada por el relacionamiento y la organización del hombre en grupos, castas o tribus, registra en su dinámica acontecimientos que, producto del egoísmo, han llevado a la adopción de conductas discordantes con las que se pretende imponer la voluntad de alguno de los grupos sobre el otro

y que, ante la inminente vulneración de los derechos de alguno de los involucrados, deviene en circunstancias conflictivas. En estas condiciones de vulneración y de afectación potencial de los intereses, los grupos o personas involucradas acuden de manera eventual a la violencia como mecanismo que le permita superar la resistencia o las intenciones del otro, llegando incluso a la eliminación del oponente (Oro-Tapia, 2003).

Las secuelas de la violencia en que la humanidad ha verificado la pérdida de vidas, la destrucción de poblaciones, la degradación del ser humano y la afectación de recursos naturales ha conducido a las fuerzas antagónicas a adoptar mecanismos tendientes a evitar que este mal se concrete. De esta manera, los esfuerzos se orientan en la detección de los conflictos que potencialmente pueden dar inicio a la confrontación, de ahí que la percepción de seguridad transite por el escenario psicológico. En estas circunstancias, a partir de 1648, en Westfalia, con el surgimiento del Estado-nación que comprende el territorio, la población, el gobierno y la soberanía, las aspiraciones del grupo social pasaron a constituir los intereses vitales de la nación, por lo que en su intención de protegerlos condujo a la organización y logro de capacidades que permitan advertir y atender riesgos que puedan constituirse en amenazas contra los intereses de los Estados.

En este orden de ideas, la dinámica del conflicto, que transitó de los grupos sociales a los Estados, imprimió otro carácter a la defensa de los intereses, para lo cual, ante las fricciones y antagonismos expuestos por la rivalidad histórica, la competencia por los recursos, la incompatibilidad de valores y la intención de alcanzar los objetivos sobrepasando los intereses de los otros, condujo a los Estados a la formulación de políticas que permitieran el alistamiento permanente de sus capacidades para que, a manera de advertencia, llevara a la amenaza a prescindir de sus acciones. La adopción de esta actitud es tan antigua y su aplicación tan vigente como lo plantea Michael Quinlan (2004), al tomar como referente lo expuesto por Publius Flavius Vegetius Renatus, quien formuló el axioma latino: *Si vis pacem, para bellum* (Si quieres la paz, prepárate para la guerra).

De esta manera, para la conducción de los Estados hacia la concreción de los intereses u objetivos nacionales, cada Gobierno, mediante la formulación de la política, determina la manera como ha de alcanzarlos; por ello cobra relevancia la política exterior de cada país en el sentido que ella establece la manera, los medios y las capacidades con que el Estado pretende alcanzar sus objetivos

nacionales en su relación con otros miembros estatales de la sociedad internacional. Se podrá, por lo tanto, establecer, como lo expone Calduch (1993), que la política exterior de un Estado es:

Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional. (p. 3)

Desde esta perspectiva, la política exterior, como parte de la política general, se transversaliza con la política de defensa y demás campos del poder, desde el planeamiento de la seguridad y la defensa nacional, en el que partiendo de los intereses vitales, se identifican los antagonismos u oportunidades, riesgos y amenazas y se hace la valoración de los medios o posibilidad de escalamiento hacia la afectación de los intereses de la nación. Por ello, una vez detectadas, valoradas las amenazas y establecida la intención del adversario, le corresponde al Estado adoptar las actuaciones que conduzcan a los antagonistas a declinar su intención de daño.

Dentro del espectro de posibilidades, además de la actuación bélica o diplomática, los gobernantes cuentan con herramientas que permiten ejercer una disuasión efectiva, sobre los adversarios potenciales. La amenaza de congelar las cuentas bancarias a ciertos dirigentes o el bloqueo económico de un *holding* empresarial pueden ser instrumentos muy útiles para corregir posibles actitudes agresivas de un país u organización. Por esto, las acciones económicas, políticas o culturales son, en consecuencia, ámbitos de actuación que, acompañados de una, hoy por hoy, indispensable campaña de comunicación estratégica, pueden, en gran medida, contribuir a que un país u organización alcance sus objetivos de seguridad y defensa. (Alcolea, 2015). Sin embargo, con la emergencia de actores no estatales, el espectro de amenazas exige la adopción de novedosos mecanismos de atención que respondan a las circunstancias de incertidumbre que generan.

Por lo expuesto, corresponde precisar que en el marco del paradigma estatocéntrico, la disuasión ubicada en el centro refiere al conjunto de relaciones entre Estados que interactúan en un sistema internacional anárquico, por lo que ante la ausencia de una autoridad central, la política internacional adquiere un carácter predominantemente conflictivo, de suerte que “en un sistema de estas características, los responsables políticos han de procurar poseer aquellas cotas de poder que garanticen la consecución de los intereses nacionales de sus respectivos países” (Sodupe, 1985, p. 55).

De esta manera, la disuasión se convierte en una herramienta de poder para los Estados, al punto de influir en el comportamiento de manera positiva, alineado a sus propios intereses y propósitos. La disuasión hace alusión a situaciones en que las partes involucradas poseen intereses opuestos, donde las figuras son las naciones; reside en la intimidación del uso de la fuerza, con la intención de eludir un ataque. En síntesis, la disuasión se constituye en un abanico de opciones del que los dirigentes de un país disponen para el proceso de toma de decisiones gubernamentales, por lo que su adopción corresponde a la pretensión de persuadir de manera deliberada al adversario a declinar en su intención de usar la fuerza, por lo que frecuentemente se la concibe como una actividad de orden psicológico (Sodupe, 1985). Ampliando el concepto, desde la perspectiva del realismo clásico y la teoría de equilibrio de poder, la disuasión se asume desde la gestión de las rivalidades interestatales fundamentada en la teoría de juegos y la aplicación del modelo costo-beneficios, desarrollado por Neuman y Morgenstern (1944). Así, la disuasión era el resultado de la aplicación de cuatro variables

1. El beneficio del éxito; 2. El costo de la respuesta del agredido; 3. La probabilidad de que el agredido cumpla con la amenaza, y 4. La probabilidad de que el agresor acabe con la capacidad de represalia del disuador. (Colom-Piella, 2020)

Complementando, en el ámbito de la defensa y seguridad internacional, en su función estratégica de protección, cada día más imbricado, los mecanismos evolucionaron hacia la adopción de modelos y herramientas estratégicas, como la disuasión, cuya adopción, mediante la aplicación de capacidades creíbles, busca impedir que el adversario, con la intención de imponer su voluntad, haga uso de la violencia. En esencia, se busca inhibir al agresor para que emplee las armas, al reflexionar que el uso de ellas se constituye en la peor de las alternativas. De esta manera, la disuasión prioriza la restricción de la actuación del adversario psicológicamente (Ganga, 1984). De acuerdo con el Ministerio de la Defensa Nacional de Chile (2017) la disuasión es:

Un efecto por cuanto corresponde a una dimensión psicológica o subjetiva que se produce en un potencial adversario. La disuasión no pretende paralizar toda acción contraria al interés nacional, sino generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coactivamente contra intereses vitales propios será más alto que los beneficios por obtener. (p.131)

En este sentido, el ámbito de aplicación de la disuasión como herramienta estratégica permite establecer, por su modo de aplicación y los medios por utilizar, varios tipos de disuasión, entre los que se encuentran, los primeros, como la focalizada, la graduada, la mutua, por castigo y por negación y, los segundos, como la ciberdisuasión, la nuclear y la económica.

## Disuasión focalizada

Este modo de disuasión surgió en EE. UU., a raíz del incremento de la violencia y otras afectaciones contra la comunidad, originadas por pandillas juveniles y bandas del crimen organizado que condujeron al Gobierno a adoptar nuevas estrategias disuasivas que superaran la general por una más específica y focalizada. Según Nagin (2019), en esta modalidad de disuasión orientada contra las organizaciones del crimen, el Gobierno, por intermedio de las fuerzas policiales especializadas, direcciona la atención de los problemas y riesgos a la aplicación de las actividades de seguridad por espacios geográficos, modalidades de delito y tipo de personas sobre los que se emplean de manera específica la evidencia científica, la efectividad de las actuaciones y la evaluación de los resultados, permitiendo reducir la criminalidad objetiva y subjetiva, al verificarse la certeza de las actuaciones policiales, en vez de la severidad de las penas.

Desde esta nueva modalidad de disuasión, se les advirtió a los delincuentes actuales y potenciales que de continuar con sus acciones serían objeto de medidas administrativas colectivas, como la notificación de grupos fraccionados, indicando que sus áreas de influencia están bajo vigilancia y que la Policía posee la capacidad y voluntad de hacer cumplir la ley, además que si no cambian sus prácticas delictivas, serán blanco de una fuerte represión y retiro de beneficios sociales que se logran para quienes así lo decidan, cambiar su vida, como oportunidades laborales y asistencia social, entre otros (Netto, 2020).

De esta manera, las estrategias enfocadas en la disuasión focalizada trabajan en favor de prevenir la violencia, evitar la reincidencia de delitos, más conocidas en EE. UU. como palancas de arrastre. Otro factor que se atribuye es la comunicación que se les brinda a los delincuentes para que estén informados de que están siendo vigilados y serán castigados implacablemente si no acatan las políticas del programa. La disuasión significa evitar el delito cuando los delincuentes perciben que los costos de cometer el delito superan los beneficios (Netto, 2020).

## Disuasión graduada

Suele denominarse al tipo de armas determinadas para uso específico, en contraposición a los bombardeos estratégicos utilizados a manera de disuasión en la Segunda Guerra Mundial. Desde esta tesis, la disuasión se considera como el hecho de inducir una estabilidad, desde la cual emerge "la habilidad para considerar el daño que ambos pueden infringirse" (Ganga, 1984, p. 3).

## Disuasión nuclear

Con el advenimiento del uso de las armas nucleares en la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló por parte del Gobierno de EE. UU., la estrategia nuclear con la cual, fundamentada en la amenaza de empleo del arma nuclear, disuadiera a sus adversarios de agredir a la potencia o a sus aliados. Sin embargo, los acontecimientos de 1950 en Corea demostraron las falencias de dicha estrategia fundamentada en las capacidades nucleares y que no fue suficiente para evitar la crisis (Izquierdo & Davara, 1993).

Posteriormente, con los avances termonucleares de los soviéticos, demostrados en agosto de 1953, que aproximaron a las potencias al equilibrio estratégico, a partir de esa fecha se fortaleció la teoría del uso de las capacidades nucleares de teatro o estratégicas como herramienta de la disuasión sobre la teoría de la destrucción mutua asegurada (Izquierdo & Davara, 1993).

## La ciberdisuasión

Recientemente, en el mundo ha tenido auge el concepto de guerra cibernética, el cual se basa en vulnerar la seguridad digital de otro Estado, con el fin de conocer la información confidencial y las operaciones militares emprendidas por dicho país.

Como ejemplo, ocurrió una actividad maliciosa en el ciberespacio durante las acciones militares rusas en Crimea. Las operaciones comenzaron con la incautación de las oficinas de Ukrtelecom y el corte físico de los cables de teléfono e internet. Grupos como Op Russia y Russian Cyber Command, que se oponían a la anexión, llevaron a cabo ataques de denegación de servicio (DDos) contra sitios rusos, mientras CyberBerkut –pro ruso– estaba activo contra la OTAN, en particular dirigiéndose a su sitio web público principal antes de la votación de Crimea, en marzo de 2014, para separarse de Ucrania y unirse a Rusia (Barrera, 2019).

Ante este tipo de situaciones, es pertinente analizar si las estrategias tradicionales de la disuasión son competentes para derrotar a los actores maliciosos

en el ciberespacio. En el plano del conflicto cibernético, es complejo disuadir en el comportamiento y conducta del adversario. Están limitadas ya que, por esta línea, el opresor puede actuar de manera anónima, oculta.

No obstante, afectar la amplia gama de actores en el ciberespacio es un problema, ya que la disuasión debe funcionar en la mente de cada atacante en diferentes circunstancias. Incluso si el atacante es racional, sus motivaciones para alcanzar objetivos políticos, satisfacción personal o ganancia económica no son fácilmente despreciables (Barrera, 2019).

Ante la presente debilidad se requieren con urgencia estrategias de disuasión que apoyen el mundo cibernético. Una activa defensa cibernética haría más difícil las rutas de acceso y apoyaría el castigo a la violación de la seguridad informática.

Estos nuevos medios para lograr la disuasión, también fomentan la restricción del adversario en los conflictos cibernéticos en tiempos de paz, al configurar las percepciones de los costos y beneficios de un ataque cibernético, independientemente del carácter o la cantidad de actores a ser disuadidos. La defensa cibernética activa implica la detección, el análisis y la mitigación sincronizada con las brechas de seguridad del área que sea víctima (Barrera, 2019).

Descendiendo de nivel y teniendo en cuenta los campos de aplicación de la disuasión como herramienta estratégica, en el ámbito militar la disuasión se define como la:

Acción y efecto de disuadir, inducción al desistimiento; convencimiento negativo; cuyo concepto central, por su parte, es descrito como: inducir, convencer a otro para que cambie de opinión o desista de un empeño. No ha de intervenir la amenaza ni la fuerza, sino exclusivamente la persuasión o el razonamiento. Su valoración depende de los fines, ya que cabe disuadir de un crimen, de la desertión, de una guerra, así como de un arranque heroico por el recuerdo del sacrificio o de los sufrimientos familiares ulteriores. (Caballenas, 1961, p. 601)

## La OTAN, el Pacto de Varsovia y la Federación Rusa: aplicación de la disuasión como herramienta estratégica (caso de estudio)

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la Guerra Fría, diez países del área del Atlántico Norte, con el apoyo de EE. UU. y Canadá, con el fin de salvaguardar la libertad y seguridad acudiendo al artículo 51 de la

Carta de las Naciones Unidas que reitera el "derecho inherente de los estados independientes a la defensa individual y colectiva" (Caramés, 2000, p. 9), en 1949, en la ciudad de Washington, firmaron el Tratado del Atlántico Norte, que bajo la premisa de seguridad mutua definió como objetivo primordial la defensa de sus integrantes frente a la posibilidad de un ataque originado por las políticas y la creciente capacidad militar de la otrora Unión Soviética (Caramés, 2000).

Con la firma del Tratado y con el propósito de garantizar la estabilidad global de Europa en el marco de una mayor cooperación entre los países miembros, la política de seguridad de la Alianza, en 1952 emitió en Lisboa la Política de Disuasión, que consistió en "hacer ver a cualquier posible agresor de la OTAN que una guerra no sería rentable para él". La estrategia basada principalmente en la capacidad nuclear de EE. UU., en "amenazar o disuadir con dicha superioridad a cualquier posible agresor" (Pena, 2000, p.35), permitió mantener alejada cualquier intención de agresión, mientras se fortalecían las tropas convencionales de los Estados miembros de la OTAN (Pena, 2000).

En este contexto, con el logro de las capacidades termonucleares por parte de la extinta Unión Soviética, en 1952, los estudios sobre las consecuencias destructivas que produciría un escenario de confrontación atómico, en el que se advertía que el control de las operaciones tan solo se podría mantener en los primeros minutos de la batalla, porque posteriormente la situación se haría imprevisible, condujo de manera progresiva a comprender que las armas nucleares no se constituían en un medio de combate y que su rol por el contrario se ubicaba en impedir los enfrentamientos armados (Beaufre, 1973). De esta manera, se abrió paso a la disuasión como una herramienta estratégica del poder.

A partir de este postulado, en 1957, la OTAN ajustó el concepto estratégico, el MC 14/2, que basado en la doctrina de la represalia masiva (Adán, 2019) con la cual las potencias poseedoras de las capacidades nucleares adecuaron sus estrategias defensivas (Pena 2000), siendo una de ellas la política MC70, con la que EE. UU., con el fin de evitar una incursión o invasión masiva por parte de la Unión Soviética a países europeos, les suministró medios nucleares tácticos. Con esta política, se logró alcanzar una capacidad defensiva directa que permitiera disuadir la agresión clásica y desescalar la adopción apocalíptica de la disuasión estratégica (Beaufre, 1973).

Respecto de la disuasión estratégica, el temor por el empleo de los medios atómicos por alguno de los adversarios condujo a la adopción de medidas preventivas que permitieran detectar oportunamente aun cuando fuera por pocos

minutos la llegada de la primera andanada y, a la vez, hacer uso de las capacidades propias, hizo de los radares, los transmisores y demás sistemas electrónicos, el mecanismo adecuado ante la posibilidad de un ataque aéreo nuclear. Además de las medidas de alerta temprana los norteamericanos desplegaron toda una flota de aviones que con capacidades atómicas circundaban el globo y advertían el tiempo de respuesta ante una posible agresión. A este modelo se le conoció como la *disuasión bilateral inestable*, en razón de las posibilidades de detección errada de radares ante una tempestad electrónica, así como los riesgos de las aeronaves transitando por el mundo con capacidades termonucleares (Beaufre, 1973).

Hacia la década de 1970, en el seno de la OTAN, se abrió el debate sobre las maneras de encauzar la disuasión, dedicando especial atención al papel que la fuerza militar con sus capacidades nucleares del teatro puede ejercer una influencia efectiva sobre los integrantes del Pacto de Varsovia. Según Martín (1980),

El balance de fuerzas en el frente central constituye, todavía, un asunto de máxima preocupación para la OTAN, como lo pone en evidencia el "Programa de Defensa a Largo Plazo", preparado para elevar la capacidad y grado de preparación de las fuerzas de la Alianza. (p. 4)

Desde esta perspectiva, la amenaza de un ataque nuclear aunado a las capacidades que dan las fuerzas convencionales y nucleares del teatro se constituyeron en una herramienta disuasiva que impida la puesta en ejecución de una guerra atómica global y limite un conflicto nuclear, al fin y al cabo las acciones de destrucción masiva mutua no son de conveniencia para ninguno de los actores en contienda. Por lo expuesto, la OTAN, al considerar como amenazas la conquista de la población y la ocupación de territorios, además de la destrucción por medio de ataques nucleares por parte de los países integrantes del Pacto de Varsovia, estructuró sus fuerzas militares para enfrentar las dos amenazas mediante el empleo de las fuerzas convencionales o las fuerzas estratégicas respectivamente (Martín, 1980).

A las opciones de carácter militar y nuclear, la OTAN igualmente acudió a las herramientas de decisión política, en que la percepción de las amenazas disuasivas por parte del adversario cobra relevancia. Por ello, las muestras de la alianza y solidaridad entre los países de la OTAN, su capacidad económica para sostener una confrontación, así como la historia de defensa de los intereses de la comunidad, se constituyeron en factores determinantes en el balance de potenciales o correlación de fuerzas que efectuaban los miembros del Pacto de Varsovia (Martín, 1980).

De otra parte, las fuerzas del Pacto de Varsovia constituidas en fuerzas convencionales, químicas o nucleares del teatro para asumir una guerra relámpago por parte de la OTAN se prepararon bajo la concepción de la ofensiva coordinada; mientras que las fuerzas estratégicas soviéticas, haciendo las veces de disuasión, mantienen capacidades para efectuar, si se considera necesario, ataques de destrucción sobre territorio europeo o norteamericano, las fuerzas convencionales con capacidades atómicas del teatro alcanzaban objetivos en la Europa central. De acuerdo con Martín (1980):

La estrategia nuclear soviética, en su lucha contra la OTAN, exige ataques atómicos masivos contra los objetivos militares del teatro de operaciones, seguidos inmediatamente por una explotación mediante veloces fuerzas terrestres acorazadas a lo largo de múltiples ejes de avance. (p. 12)

La doctrina soviética consideró lanzar contra las fuerzas de la OTAN una ofensiva masiva y veloz en la que se coordinan capacidades convencionales con armas químicas y nucleares, teniendo como objetivo alcanzar el canal de La Mancha en máximo dos semanas. Para los países miembros de la Alianza, la transformación de las fuerzas soviéticas fundamentadas en los avances tecnológicos, el aumento de sus unidades y el programa de modernización de todos los medios estratégicos, convencionales y nucleares del teatro hace que la intención no sea descabellada.

En respuesta, desde la OTAN se plantearon varias hipótesis, en las que se consideró que "la amenaza de una guerra nuclear general ya no constituye una disuasión creíble para contener los ataques contra Europa"; por lo tanto, se contempló, de una parte, que una disuasión de la OTAN debe fundamentarse en el empleo anticipado de armas nucleares de teatro de baja potencia, mientras que, de otra parte, el elemento disuasivo principal se atribuyó a las fuerzas convencionales de la OTAN, por lo que se hace necesario una reducción de las fuerzas nucleares de teatro. Para los detractores de la fundamentación de la disuasión en el uso de las armas nucleares del teatro, su hipótesis se soportó en que esta opción incrementa el riesgo de escalar a una situación de guerra atómica total. El planteamiento de las hipótesis produjo el rechazo de los planteamientos de la reducción de las armas nucleares del teatro en el sentido que su equivocación reside en no darse cuenta de que aunque se tenga una fuerte defensa convencional por parte de la OTAN

esa misma fortaleza defensiva puede llevar a los soviéticos a un empleo prematuro de las armas nucleares, en un esfuerzo para superar el obstáculo,

fallando la disuasión y encontrándose la OTAN sin la adecuada respuesta a la iniciativa de la URSS. (Martín, 1980, p. 22)

Mientras se profundiza la discusión de los medios de disuasión por parte de la OTAN, desde los análisis, se expuso que un verdadero potencial disuasivo debía contener:

Las Fuerzas Estratégicas, que permitan disuadir de ataques nucleares como medio de respuesta en una guerra nuclear total, las fuerzas nucleares de teatro, que permitan disuadir las amenazas nucleares en Europa y las Fuerzas convencionales, cuyas capacidades logren disuadir la agresión de amenazas de la misma naturaleza. (Martín, 1980)

Superadas las circunstancias de la Guerra Fría y expuesto un nuevo orden mundial, con la disolución de la URSS y el retiro de las tropas soviéticas de Hungría, Checoslovaquia, Polonia y Alemania, las circunstancias de conflictividad entre la OTAN y el Pacto de Varsovia quedaron saldadas, por lo que desde este nuevo contexto, en 1991, en la cumbre de Roma, el Consejo de la Alianza del Atlántico Norte, al observar que las probabilidades de un ataque armado a gran escala sobre territorio europeo desaparecieron, produjo el replanteamiento del concepto estratégico. Para la OTAN, el nuevo escenario de seguridad se caracterizó por el surgimiento de riesgos multidireccionales y complejos derivados de la inestabilidad económica, política y social, así como las rivalidades de tipo étnico y de disputas territoriales (Pena, 2000).

Desde esta perspectiva, la política de seguridad de la OTAN se circunscribió al diálogo, la cooperación, la gestión de crisis y la defensa colectiva, como pilares de la nueva política estratégica (Pena, 2000). Esta nueva interpretación de la seguridad más amplia produjo la reducción de las fuerzas terrestres, aéreas y navales aliadas, la mejora en movilidad, flexibilidad y capacidad de adaptación a los diferentes escenarios de actuación y un mayor protagonismo a las fuerzas multinacionales (Caramés, 2000). Los ajustes de las fuerzas de la Alianza tuvieron, igualmente, en cuenta el papel de las fuerzas nucleares que, aunque en proceso de reducción, seguirían manteniendo una capacidad disuasiva (Pena, 2000).

Las consideraciones expuestas en el concepto estratégico de 1991 en las que desatacaba la cooperación y la atención de las crisis se pusieron en ejecución con la creación en 1997 del Consejo de Asociación Euro Atlántico (CAEA) que se constituyó en el foro de cooperación y consultas de mayor confianza entre los miembros, lo que redundó en el fortalecimiento de la seguridad en Europa, el Cáucaso y Asia central. Continuando con las políticas de cooperación en 1997,

se logra uno de los acuerdos de mayor importancia para la seguridad Europea al crearse el primer mecanismo de cooperación OTAN-Rusia en el que los compromisos consideraron "la construcción de una Europa estable, pacífica y unida" (Adán, 2019, p. 21).

Seguidamente, en 1999, el nuevo concepto estratégico reafirmó las tareas de la seguridad, las consultas, la disuasión y defensa del área euroatlántica, la gestión de crisis y la asociación. A partir de estos, las líneas estratégicas se enfocaron en la participación de la OTAN en operaciones de respuesta de crisis, el apoyo a las operaciones de mantenimiento de paz y la ayuda a los países socios para participar en operaciones lideradas por la OTAN. Bajo estos lineamientos, la OTAN se preparó para el despliegue de sus fuerzas militares y el desarrollo de misiones fuera de su territorio, bajo la concepción de seguridad global, lo que dejó desde esta perspectiva, la utilización de las capacidades nucleares en un escenario remoto. Sin embargo, en caso extremo, se reservó un arsenal estratégico.

Considerada la gestión de crisis como uno de los objetivos de la OTAN, en razón de las experiencias logradas en los Balcanes y Afganistán, la Alianza reconoció la necesidad de desarrollar y alcanzar capacidades para atender operaciones de contrainsurgencia, de estabilización y de reconstrucción, así como para entrenar y fortalecer fuerzas locales.

Para la OTAN, el tratamiento de las armas defensivas de destrucción masiva (ADM), bajo una estrategia político-militar, se basó en la prevención de la proliferación de este tipo de capacidades a la vez que, en cuanto se produzca, hacer uso de los mecanismos diplomáticos. En consecuencia, la atención a las ADM pasó por el fortalecimiento del debate sobre las cuestiones de las ADM, la preparación de las fuerzas para actuar en un escenario de ADM e intensificar la información sobre los programas de ayuda a la destrucción de las ADM (Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], 1999).

Los acontecimientos del 11S y los posteriores atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 y 7 de julio de 2005, en España y el Reino Unido respectivamente, sumados a la participación de la OTAN en Afganistán y el resurgimiento de la piratería en nuevos escenarios marítimos, condujeron a la reformulación del concepto estratégico que fundamentado en las tareas de defensa colectiva, gestión de crisis, seguridad cooperativa y el proceso continuo de reforma, modernización y transformación garantice la libertad individual, la democracia, los derechos y el Estado de derecho. En su contenido, al definir las amenazas, al igual que el concepto estratégico anterior, la probabilidad de un ataque generalizado

nuclear o convencional contra los países de la Alianza es considerado de muy baja probabilidad. Para este caso, la atención de las amenazas se situó en “los ataques cibernéticos, los ataques con misiles contra la población o los territorios de los países aliados, la delincuencia organizada y los graves problemas ambientales o de salud pública” (Calduch, 2011, p. 49).

La política común de seguridad que guio el concepto estratégico de 1999 se vio fortalecida en el concepto estratégico de 2010 en que se establecieron la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa como tareas esenciales y se decidió desarrollar capacidades de defensa antimisiles y de ciberamenazas. Desde el punto de vista de la relación con Rusia, esta se conducirá bajo “la política de restablecimiento en varios ámbitos de interés en común” (IEEE.ES, 2017, p. 11). Sin embargo, el ambiente de paz y tranquilidad que se vivía se vio alterado por “la anexión de Crimea por parte de Rusia y la declaración de Califato por el Estado Islámico de Irak” lo que produjo de manera acelerada la reconversión de la OTAN (IEEE.ES, 2017, p. 12).

En consecuencia, sin que se afectara el diálogo establecido en los principios del acta fundacional OTAN-Rusia de 1997, la cooperación práctica con Rusia fue suspendida, por lo que el escenario de la disuasión y la defensa volvió a tomar relevancia. De igual manera, en materia de cooperación la Alianza promovió nuevas iniciativas en las que a partir del Diálogo Mediterráneo, la iniciativa de cooperación Estambul y la Asociación para la Paz, promovió nuevos tipos de cooperación operacional que permitieron superar el enfoque regional. Dentro de los nuevos criterios, se desarrollaron la Iniciativa de Fuerzas Conectadas, el Programa de Oportunidades Mejoradas y la Plataforma de Interoperabilidad, mecanismos a los que se sumó el diálogo político, cooperación práctica, acción conjunta frente a la crisis y el nuevo concepto de socios globales, que permitió que Colombia se vinculara a la Alianza. Los ajustes efectuados permitieron estructurar una red de seguridad más amplia y más interdependiente (IEEE.ES, 2017, p. 13).

## Colombia y la disuasión como herramienta estratégica

Para la preservación y promoción de los intereses vitales, el Estado colombiano, con el liderazgo del presidente de la república y la participación del CSN desarrolla un proceso sistémico e interagencial de planeación de la seguridad y la defensa que contempla, en un primer evento, después de identificar los intereses

vitales y las aspiraciones, la elaboración de la Apreciación Política Estratégica Nacional (APEN) en la cual, efectuando un estudio detallado de los actores y factores de inseguridad a nivel global, regional, vecinal e interno, identifica y valora cuáles de ellos poseen la capacidad o voluntad de afectar actual y potencialmente el logro de los intereses y objetivos nacionales (CGFM, 1996) culminando con la configuración de los escenarios de acción. A partir de este documento, el Gobierno nacional emite la PDS con que se establecen los pilares que la soportan y la guían, los objetivos y las líneas de acción para la atención de los riesgos, desafíos y amenazas a la seguridad nacional.

Desde el punto de vista doctrinario, para el cumplimiento de los objetivos impuestos por la dirección política, el país debe determinar cómo en respuesta a los riesgos, desafíos y amenazas y las capacidades propias, organiza la seguridad nacional, en la que además de la unidad nacional, las relaciones internacionales, el desarrollo económico y los avances técnico-científicos, mantenga unas FF. AA. apropiadas "para el mantenimiento del orden interno y para la prevención o el rechazo de agresiones externas, bien sea como elemento disuasivo o como instrumento capaz de hacer la guerra, para defender los intereses nacionales o restablecer el orden" (CGFM, 1996, p. 56).

Se considera, igualmente, que, para que sea eficaz, la seguridad nacional requiere que esta se desarrolle de manera que articule integralmente todos los componentes del poder nacional, que su desarrollo sea armónico propendiendo por el equilibrio entre la seguridad y el desarrollo, que su actuación se proyecte en el tiempo y que finalmente la fuerza estructural y funcional posea la magnitud de las capacidades que produzca efectos disuasivos en el adversario potencial o de enfrentarlo si persiste en imponer su voluntad (CGFM, 1996).

Tras el proceso constituyente de 1991, el Estado colombiano, en defensa de los intereses de la nación y desde el análisis del contexto de seguridad, implementó periódicamente las políticas de seguridad y defensa en las cuales, bajo las circunstancias de conflicto armado interno y posturas antagónicas de Gobiernos vecinos, consideró la adopción de la disuasión como una herramienta del poder, en los Gobiernos de los presidentes Cesar Gaviria (1990-1994), teniendo como marco la Estrategia Nacional contra la Violencia; Ernesto Samper (1994-1998), Política para la Seguridad y la Convivencia; Andrés Pastrana (1998-2002), Política de Defensa y Seguridad Democrática; Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), Política de Seguridad Democrática y (2006-2010), Política de Consolidación de la Seguridad; Juan Manuel Santos (2010-2014), Política

Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y (2014-2018), Política de Defensa y Seguridad por un Nuevo País, e Iván Duque Márquez, (2018-), Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

Para el CGFM, defender los intereses nacionales requiere la adopción de medidas preventivas que permitan disuadir a los potenciales adversarios que pretendan amenazarlos, teniendo como especial premisa hacer ver que las consecuencias de sus intenciones pueden ser más costosas que los beneficios. La disuasión es un estado de ánimo provocado por la existencia de una amenaza creíble contra la que es inaceptable una acción (Fuerzas Militares de Colombia, [FF. MM.], 2018).

## Política Integral de Seguridad para la Prosperidad (2010-2014)

Posterior a los logros alcanzados contra las organizaciones armadas ilegales, con la ejecución de los planes de guerra Patriota, Consolidación y Bicentenario, durante 2002, 2006 y 2010, respectivamente, el Gobierno nacional, al observar la adaptación de la amenaza guerrillera a la estrategia militar, con la promulgación de la Política Integral de Seguridad para la Prosperidad PISPD (2010-2014), que estableció como objetivo "alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional", definió dentro de las seis estrategias sectoriales avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíbles, integrado e interoperable, con lo cual se buscó contrarrestar la actividad de los grupos armados al margen de la ley y culminar con el control territorial sobre algunas zonas (MDN, 2018, p. 68).

Desde estos direccionamientos, el Ministerio de la Defensa Nacional estableció que para garantizar la independencia, la integridad del territorio, la soberanía, la seguridad de los recursos y la proyección del Estado colombiano, se hacía imperioso adoptar una postura disuasiva mediante el "desarrollo y sostenimiento de las capacidades estratégicas de la Nación" (MDN, 2018, p. 68). La traducción de las directrices por parte del comandante general de las FF. MM. se dio con la emisión del concepto estratégico con enfoque ofensivo, que, bajo los lineamientos de la ética, la disciplina y la innovación, produjo el Plan de Guerra Espada de Honor I y sus posteriores ediciones II y III, con los cuales se logró la derrota estratégica de una de las organizaciones ilegales alzadas en armas en Colombia, las FARC (MDN, 2018).

## Política de Defensa y Seguridad por un Nuevo País (2014-2018)

Con los avances en ciencia y tecnología, la globalización y la interdependencia y el surgimiento de nuevos actores no estatales que configuran en el continente un escenario de seguridad multidimensional (Organización de Estados Americanos [OEA], 2003), para el caso colombiano, el contexto de seguridad caracterizado, por la emergencia de actores y fenómenos de diversa naturaleza con multiplicidad de interconexiones, se tradujo en el fortalecimiento y adaptación de los actores armados ilegales, la incursión de las organizaciones del crimen transnacional organizado, los narcotraficantes, la explotación ilegal de los recursos naturales, la utilización del ciberespacio para acciones terroristas contra la infraestructura crítica y actos delincuenciales, el terrorismo y países con dificultades de gobernabilidad.

Desde este variopinto panorama, las Fuerzas Armadas de Colombia dieron inicio a un proceso de transformación que permita responder a los retos y desafíos que las circunstancias exigen, por lo que en 2015, y fundamentado en el planeamiento por capacidades, se estructuró el Plan Estratégico Militar 2030 (PEM 2030), con el que se definió la ruta de la seguridad y la defensa del país.

La visión del PEM 2030, cuyo objetivo reside en la defensa de los intereses de la nación, proyectó que las FF. MM. deberán alcanzar una autonomía estratégica, cuyas capacidades permitan sostener operaciones ofensivas y defensivas con los medios y recursos propios durante el tiempo que se requiera para neutralizar, disuadir o mitigar la amenaza de forma efectiva y simultánea en más de un escenario. Por ello, dentro de los objetivos específicos, estableció que para 2030 se deben haber “desarrollado y potencializado las capacidades para enfrentar efectivamente las amenazas, regulares e irregulares, armadas y no armadas, identificadas tras la ponderación del contexto enmarcado en las áreas misionales de defensa nacional y seguridad pública” (CGFM, 2015, p. 21).

En perspectiva, la capacidad disuasiva abordada en el PEM 2030 busca prevenir que las agresiones del adversario se materialicen por medio de una demostración de probable retaliación cuya repercusión supere los beneficios esperados por el agresor. De lo que se desprende que las FF. MM. de 2030 deberán contar con las capacidades conjuntas; disponer de la reserva estratégica para el uso efectivo y el restablecimiento oportuno de las capacidades militares requeridas en cada área misional; contar con un sistema logístico adecuado, y, finalmente, ser flexibles en su naturaleza para atender la multidimensión y lograr el desempeño de misiones

multimisión, lo que permitirá resolver con efectividad amenazas simples como desafíos múltiples y complejos (CGFM, 2015). En síntesis:

Las Fuerzas Militares de 2030, en el marco de la normatividad, son una institución íntegra, con hombres y mujeres idóneos, entrenados, capacitados y actualizados. Fortalecidas en el trabajo conjunto, coordinado, interagencial y combinado (CCIC). Moderna en equipos y tecnología, con capacidad disuasiva, interoperable y exitosa en más de un escenario en forma simultánea; contribuyendo con sus capacidades al crecimiento de la nación y siendo referentes internacionales en el mantenimiento de la paz global. (CGFM, 2015, p.18)

El proceso de transformación y modernización de la Fuerza Pública se viabiliza así, desarrollando, desde los ejes transformación, modernización y transparencia, los conceptos CCIC para “alcanzar una capacidad disuasiva, interoperable y exitosa” (Las Fuerza, 2018, p. 2).

Se permitirá, de igual forma, mediante la ejecución de operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales, el cumplimiento de los objetivos estratégicos, alcanzar en el orden interno una disuasión creíble y el posicionamiento de las FF. AA. como referente en el escenario internacional (MDN, 2018).

Cuando el Plan de Estabilización y Consolidación 'Victoria' inició, con una priorización en 170 municipios, se tuvo como propósito la neutralización de las estructuras del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de Grupos Armados Organizados (GAO), el Sistema de Amenaza Persistente (SAP) y demás fenómenos de criminalidad que afectaran a la población y la seguridad nacional. (MDN, 2018)

De esta manera, se plantearon cuatro ejes estratégicos que tuvieron como propósito el control institucional del territorio, el fortalecimiento institucional, la cooperación y el desarrollo y el Plan de Defensa Nacional, con énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades estratégicas, disuasivas y creíbles, que permitieran preservar la soberanía, la integridad y la independencia en todo el territorio nacional.

## Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022)

Al definir las áreas misionales de la defensa nacional y la cooperación internacional, el Plan Estratégico del Sector Defensa y la Seguridad estableció como objetivo

prioritario garantizar la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional, para lo cual determinó, dentro de las acciones, la necesidad de consolidar la capacidad de disuasión; adoptar una estrategia de seguridad fronteriza a partir de planes binacionales, interoperabilidad y operaciones combinadas; fortalecer la cooperación; exportar las capacidades, y desarrollar una diplomacia para la defensa y seguridad. A su vez, para la implementación del objetivo, la *Guía de Planeamiento Estratégico* estableció la necesidad de fortalecer las capacidades de las FF. MM. con el fin de hacer frente a cualquier tipo de amenaza, riesgo, o agresión, asegurando la defensa de las dimensiones “terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y en el ciberespacio, potencializando la capacidad disuasiva, la influencia y la cooperación internacional” (MDN, 2018, p. 25).

A partir del círculo virtuoso de la seguridad, la legalidad, el emprendimiento y la equidad que sustenta el Gobierno colombiano en la política de defensa y seguridad, emitido en 2019, se establece la transformación estratégica de la defensa y la seguridad, siendo un punto de partida para desarrollar las políticas de seguridad y defensa de Colombia.

Los ejes transformadores de la estrategia son: 1. agua, biodiversidad y medioambiente; 2. Seguridad cooperativa; 3. Disrupción del delito; 4. Control militar al control institucional del territorio, y 5. Innovación, ciencia y tecnología.

## Seguridad cooperativa

En materia de seguridad, el Estado usa la disuasión diplomática en aras de potencializar la defensa de Colombia y establecer como propósito fundamental la cooperación de la nación a nivel internacional, establecer excelentes relaciones con países aliados que sostienen intereses en común, a fin de mantener la seguridad como eje de conexión, estrategia y alianza.

Colombia se encuentra en un momento adecuado para desarrollar iniciativas y tareas que, basadas en dicho concepto, le permitan desplegar un liderazgo legítimo, consensuado y esperanzador; influir decisivamente en la estabilización y prosperidad hemisférica, y contribuir a consolidar un modelo continental basado en las virtudes de la democracia, en desalentar los extremismos y en el sometimiento de las amenazas transregionales (MDN, 2019, p. 37).

En la línea tecnológica, gestionar el riesgo de manera asertiva es una tarea en conjunto. Lo ideal es establecer vínculos y responsabilidades compartidas con otros países y enlazar los intereses individuales, en intereses particulares para debilitar el cibercrimen.

La seguridad cooperativa, unida a la diplomacia, será una línea de defensa que usará Colombia ante amenazas externas; de igual forma, el país cuenta con la suficiente capacidad militar para disuadir al agresor, buscando mantener la seguridad de la nación, cuidando así, los propios intereses y los de las naciones participativas en este mismo fin.

Para Colombia es importante trabajar en mantener la paz y la seguridad internacional y resguardar los derechos humanos y, para ello, se generarán uniones con países que tengan los mismos intereses y trabajar así de manera equitativa en los mismos valores democráticos.

La aplicación de los ejes transformadores de la estrategia se desarrollará de manera escalonada:

#### Fase 1. Zonas estratégicas de intervención integral (ZEII)<sup>1</sup>

El objetivo en estas zonas es denegar el territorio a los sistemas criminales, reducir su capacidad delictiva en dirección a su desarticulación y crear condiciones de seguridad para restablecer la legalidad, proteger a la población y defender los cuerpos de agua, la biodiversidad y el medioambiente, activos estratégicos de la nación (PDS, 2019, p. 38).

#### Fase 2. Zonas de construcción de legalidad

El objetivo de esta fase es fortalecer la legitimidad estatal y el imperio de la ley y eliminar los grupos armados y la delincuencia, contando con el apoyo de la Ponal, con un protagonismo más fuerte y constante. Se pretende fortalecer la seguridad y causar una transición económica y social.

#### Fase 3. Zonas de legalidad, emprendimiento y equidad

Los principales esfuerzos buscarán contrarrestar los delitos de mayor impacto, como las diferentes modalidades de hurto, en especial, a personas, motocicletas, vehículos, también los que afectan la libertad sexual, la venta de drogas, los ciberdelitos y las conductas que en el marco del Código de Policía perturban la convivencia y pueden propiciar la comisión de delitos. También la extorsión, el tráfico urbano de estupefacientes y el secuestro. (PDS, 2019, p. 39). Como objetivo primordial de esta fase, se encuentra mantener la seguridad e impulsar el emprendimiento, teniendo como fuerza de

<sup>1</sup> "Son espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad; vacíos de institucionalidad o con una precaria presencia estatal; ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medioambiente que están en alto riesgo o franjas de frontera, lo cual les otorga un carácter estratégico" (PDS, 2019, p. 38).

trabajo la seguridad para los ciudadanos. El rol de la Ponal es vital, pues es un ente generador de confianza.

En las tres zonas enunciadas se resalta el protagonismo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, es decir, la política de defensa y seguridad de Colombia 2019, requiere del alto compromiso de estas dos Fuerzas como eje estratégico y táctico en los programas señalados y pertinentes a su función.

## Innovación, ciencia y tecnología

En el marco de esta política, la innovación, la ciencia, la tecnología y el uso eficiente y seguro de la inteligencia artificial son un elemento esencial para el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y del Gobierno nacional. La creatividad y la adaptación del Gobierno y, especialmente, de las FF. MM. y de la Ponal, a las nuevas modalidades de acción que asume la delincuencia y a las amenazas a la seguridad exigen que el Estado esté a la vanguardia y en posibilidad de interpretar los desafíos y el cambio de escenario que la ciencia y la tecnología plantea en los más diversos ámbitos relevantes para el objetivo que se propone la Política de Defensa y Seguridad (MDN, 2019, p. 39).

La tecnología será aplicada en comunicación, carreteras y comunicación aérea, marítima y fluvial, en aras de un control y seguimiento exhaustivo a aquellos actos delictivos que atenten contra la vida de las personas y el libre desarrollo de la nación.

## Campos de acción de la política de seguridad y defensa PDS en Colombia

Para la adecuada dirección de la PDS, surgen los siguientes cuatro campos de acción:

Campo 1. Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad.

**Internacionalización.** "Dirigida a fortalecer las alianzas estratégicas y la resolución pacífica de las controversias entre los Estados, fomentar la cooperación contra los delitos transnacionales y el terrorismo, en un contexto que reclama cada vez mayor coordinación estatal" (PDS, 2019, p. 41), donde se pretende mayor respuesta de las instituciones y campo de reacción inmediato y eficaz.

**Inhibir.** "Alianzas con países con intereses comunes y desarrollo y mantenimiento de capacidades militares suficientes para una disuasión creíble que inhiba, impida y haga desistir a cualquier factor potencial de perturbación de

la independencia, la integridad territorial y la soberanía del Estado colombiano" (PDS, 2019, p. 41), es decir, bloquear cualquier amenaza o situación que ponga en riesgo la democracia y seguridad de la nación.

**Integración.** "Integrar esfuerzos y capacidades con Estados aliados para la generación de medidas de confianza, la contribución a la paz y seguridad internacionales, la exportación de los avances de seguridad alcanzados en Colombia y el mantenimiento y desarrollo de capacidades" (PDS, 2019, p. 41). Devolver la confianza a los colombianos bajo estrategias transparentes, basadas en políticas de seguridad efectivas y veraces frente a la ilegalidad.

**Interoperabilidad.** Basada en un ideal operacional, estratégico y táctico. Se pretende fortalecer a las FF. MM., ascender su capacidad de reacción y mitigar amenazas que atenten contra la soberanía e integridad del país.

**Influencia.** Aumentar las cualidades disuasivas de Colombia en materia de lucha contra el terrorismo, involucrando estrategias de cooperación y fomentando la toma de decisiones de carácter influyente en cuanto a paz y equidad.

Campo 2. Control institucional del territorio.

**Integral.** Es oportuno revisar los desafíos y amenazas que le competen a la Fuerza Pública y trabajar por aquellos cambios en sectores ya identificados, donde los índices de criminalidad son altos y desgastantes y requieren de una gestión integral de respuesta inmediata que beneficie a la comunidad en general.

**Interdependencia.** El logro de los objetivos en seguridad y defensa nacional en los ámbitos físico y digital tiene una dependencia recíproca respecto del conjunto de políticas y estrategias que el Estado colombiano adopte en los diferentes ámbitos del poder nacional y que comprometen la Acción Unificada, al Estado como un todo y la integración de esfuerzos de las FF. MM. y la Ponal con el sector privado, los Gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad (PDS, 2019, p. 42).

**Identidad.** Se trata de exponer a todos los niveles territoriales del Gobierno una sola estrategia que va enfocada en reducir los índices de criminalidad y trabajar en equipo bajo el mismo fin, sin perder la identidad de cada institución y la responsabilidad de la misma.

**Institucionalidad.** "La Política de Seguridad promueve la creación de condiciones para fortalecer las instituciones y el Estado de derecho, al igual que la legitimidad democrática" (PDS, 2019, p. 42), con el único propósito de garantizar seguridad a los ciudadanos.

**Irreversibilidad.** “Condiciones de irreversibilidad que denieguen definitivamente a las organizaciones ilegales la posibilidad de volver a constituirse en una amenaza para los derechos de los colombianos” (PDS, 2019, p. 42), obteniendo así, un triunfo de la ley sobre la ilegalidad.

Campo 3. Desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana.

**Inclusión.** Tomando como principio objetivo que la seguridad nos concierne a todos los colombianos, es deber también acatar responsabilidades desde el perfil de ciudadano, enfocadas en obtener una democracia donde se respeten los DD. HH. y exista equidad en todas las esferas sociales del país. “La seguridad exige una sociedad cohesionada en contra de las amenazas, internas y externas, y sin discursos justificativos del delito y del terrorismo” (PDS, 2019, p. 42).

**Inhabilitar.** Como Estado, existe la responsabilidad masiva de frenar todo intento de violación a los DD. HH., luchar contra el fortalecimiento de grupos criminales y contribuir a la obtención de resultados progresivos que beneficien al país y devuelvan la paz y seguridad a la población colombiana.

**Inteligencia.** “El fortalecimiento de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia será la prioridad en la tarea de prevención y en la respuesta eficaz a los retos de seguridad” (PDS, 2019, p. 43).

**Investigación.** Mecanismo que permite disminuir la criminalidad, induciendo a la búsqueda de estrategias que reduzcan la impunidad de los delitos, bajo un enfoque de prevención y control.

**Incidencia.** “La incidencia delictiva y su relación con la recurrencia criminal es fundamental para articular la acción del Estado en la prevención y la sanción efectiva del delito” (PDS, 2019, p. 43).

Campo 4. Institucionalidad para la defensa y la seguridad.

**Innovación.** Aprendizaje constante de parte de los administradores de justicia y leyes, acompañados de la tecnología y ciencia como mecanismo de desarrollo activo.

**Interagencial.** Esta política establece el marco de acción en el que las FF. MM. y la Ponal cumplirán sus responsabilidades constitucionales para garantizar la seguridad interior y exterior, pero en su ejecución estará articulada con las diferentes instituciones estatales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad y la comunidad internacional que, conforme a la Estrategia de Seguridad

Nacional, convergen en la protección, promoción y defensa de los intereses nacionales (PDS, 2019, p. 43).

**Integridad.** "Son presupuestos de la acción eficaz contra la criminalidad y de la capacidad para convocar a los colombianos a apoyar la defensa de la soberanía, la independencia y el territorio nacional" (PDS, 2019, p. 43). Las FF. MM. están llamadas a ser organismos generadores de transparencia y verdad, de confianza y veracidad.

**Información.** La comunicación asertiva, efectiva y estratégica es componente de una política transparente, necesaria para la obtención de la verdad.

**Interacción.** La integración de estrategias de las FF. MM. y el MDN "debe generar un liderazgo y sinergia necesarios para alcanzar los objetivos" (PDS, 2019, p. 43).

## Colombia: la disuasión mediante alianzas estratégicas

Con los cambios suscitados por la caída del bloque soviético, la emergencia de un nuevo orden mundial caracterizado por el modelo de globalización neoliberal, que guía la relaciones comerciales e internacionales, y el planteamiento de un mundo unipolar liderado por una potencia hegemónica, emergieron, en el hemisferio occidental, modelos políticos que, en rechazo del imperante, promueven un orden multipolar, la eliminación del capitalismo neoliberal y la promoción de Gobiernos totalitarios que, identificados con los ideales de un marxismo renovado, se articulan a los propósitos de las organizaciones armadas ilegales que por más de cincuenta años afectan a los colombianos. En esta intención y con el fin de efectuar las transformaciones políticas y sociales se han hecho al poder en varios países de la región como son Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile (Cortés & Sierra-Zamora, 2020).

Desde los planteamientos conocidos como revolución bolivariana, ciudadana, cultural, del buen vivir, molecular, del siglo XXI y demás denominaciones, los neomarxistas, haciéndose al poder y una vez en él, promoviendo reformas a la constitución, han instaurado mecanismos que les permitan perpetuarse e instaurar un sistema totalitario como es el caso de la República Bolivariana de Venezuela que, bajo amenazas de reacciones contrarrevolucionarias por parte de EE. UU. y con el apoyo de potencias extracontinentales, ha militarizado la sociedad e incrementado su arsenal bélico desequilibrando el balance militar en la región (Cortés, 2019).

A las capacidades alcanzadas, se suma la alianza entre los gobernantes venezolanos y los integrantes de los grupos armados organizados (GAO), el ELN y organizaciones del crimen transnacional organizado procedentes de México. De ahí que ante la multidimensionalidad de las amenazas, el Gobierno colombiano, consciente de la realidad económica y las capacidades multinacionales adquiridas por las fuerzas antagónicas, haya observado la posibilidad de hacer uso de la disuasión mediante el logro de alianzas estratégicas.

En consecuencia, alterado el escenario geopolítico regional, el Gobierno colombiano desarrolló un proceso de transformación de las FF. MM. y del Ejército Nacional que, a partir de 2011, inicialmente con el direccionamiento del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y posteriormente por el Comité Estratégico de Diseño del Ejército de Futuro (CEDEF), se adelantaron los Comités de Renovación Estratégica e Innovación (CREI) desde los cuales se planteó la internacionalización del Ejército Nacional (Cruz, 2019). Desde esta intención, en 2010, el MDN, con la promulgación de la "transformación y futuro de la Fuerza Pública 2030", formuló la manera como las FF. MM. y la Ponal enfrentarán las amenazas y se ajustarán al entorno estratégico regional y global. A partir de estos postulados, el proceso de adecuación de roles y misiones reafirmó a las FF. MM. su misión constitucional (art. 217, CN) y el desarrollo de "misiones internacionales de paz y estabilización en el marco de coaliciones *ad hoc* promovidas por organismos internacionales como la ONU o la OTAN" (MDN, 2010). Según Montero et al., (2019),

En el marco de la visión de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia, y bajo lineamientos del Gobierno nacional en el Plan de Desarrollo, se proyecta la participación de personal militar colombiano en apoyo a operaciones multinacionales, bien sea como parte de acuerdos marco con organizaciones intergubernamentales, como el caso de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en cumplimiento de un importante objetivo estratégico. (p. 197)

Posteriormente, en 2015, con la presentación por parte del comandante general de las FF. MM. del plan estratégico militar 2030, la visión de las instituciones castrenses del país se proyecta en el desempeño de las misiones "conjuntas, coordinadas, interagenciales y combinadas con una capacidad disuasiva interoperable exitosa en más de un escenario en forma simultánea" (CGFM, 2015, p. 18). Desde este enfoque, la *Guía de Planeamiento Estratégico 2018-2022* en sus áreas misionales reforzó el espíritu de cooperación internacional con el fin de dar

cumplimiento a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional (MDN, 2018).

En concordancia, el proceso de transformación de las FF. MM. y la Ponal, aunado a los aprendizajes y la experiencia adquirida en materia de defensa y seguridad nacional, permitió posicionar a las FF. AA. colombianas como un referente en escenarios a nivel regional y mundial (MDN, 2018). De ahí que los modelos de cooperación internacional, como los planteados por la OTAN como la "Iniciativa de Fuerzas Conectadas, el Programa de Oportunidades Mejoradas, la Plataforma de Interoperabilidad", el diálogo político, la cooperación práctica, la acción conjunta frente a la crisis y el nuevo concepto de socios globales, ante las necesidades de atender amenazas multidimensionales y de índole transnacional, observen a las FF. MM. de Colombia como un socio global que les permitirá atender los desafíos de seguridad emergentes.

La intención de la OTAN de ampliar el espectro de socios globales, de los que son parte Afganistán, Australia, Irak, Japón, Corea del Sur, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán produjo en mayo de 2018, la vinculación de Colombia a la Alianza, permitiendo darle al país un espectro de mayor colaboración en seguridad y defensa de la cual el Gobierno colombiano debe definir de qué forma desea participar. Por su parte, la OTAN brinda la posibilidad de acceder al intercambio de información, la capacitación militar, la participación en ejercicios militares y la estandarización de los procesos en seguridad (Rojas, 2018).

Finalmente, puede colegirse que la designación como socio global de la Alianza le permite a Colombia acceder a una serie de relaciones de cooperación importantes para garantizar la defensa de su territorio, mientras que la OTAN se nutrirá de la experiencia adquirida por las FF. MM. colombianas en la atención de las amenazas de naturaleza asimétrica, además de contar con un aliado en Latinoamérica, cuya posición estratégica es de relevancia geopolítica.

## Referencias

- Adán, A. (2019). *70 años de evolución estratégica de la OTAN. Documento Marco*. Instituto español de estudios estratégicos. <https://n9.cl/bza90>
- Alcolea, D. (2015). De la disuasión convencional a la protección. *Documento: Plan de acción de personal*, 76(888), 8-15.
- Beaufre, A. (1974). La estrategia mundial de disuasión. *Ceseden, boletín informativo* (84). <https://n9.cl/wzg6g>
- Calduch, R. (1993). La Política exterior de los Estados. En Rafael Calduch (ed.), *Dinámica de la Sociedad Internacional* (pp. 1-33). Edit. CEURA. <https://n9.cl/1x9s4>
- Calduch, R. (2011). Nuevo concepto estratégico de la OTAN: Una visión crítica. *Observare*, 2(1), 46-54.
- Caramés, M. (2000). La OTAN: naturaleza, organización y financiación. *Boletín de Información* (266), 9-23.
- Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*, Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) (2015). *Plan Estratégico Militar 2030. Planeación estratégica y transformación*. <https://n9.cl/yh9m4>
- Chinchilla, M. (2018). La efectividad de la teoría de la disuasión en la proliferación de armas nucleares en Oriente Medio. *Instituto español de estudios estratégicos, Documento Marco (DIEEEM02-2018)*, 873-924.
- Colom-Piella, G. (2020). Haciendo posible lo imposible: Opciones selectivas, disuasión a medida y fallos en la disuasión nuclear (1974-1994). *Revista Española de Ciencia Política* (54), 121-148.
- Cortés, D. (2019). Neomarxismo y revolución cultural. *Utopía y praxis latinoamericana* 24(3), 148-164.
- Cortés, D. & Sierra-Zamora, P. (2020). Revolución cultural y choque de paradigmas. *Perspectivas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para el Ejército Nacional de Colombia*, 39-69, DOI: <https://doi.org/10.21830/9789585287884>
- Cruz, F. (2019). Evolución de las Fuerzas Militares: El camino hacia OTAN. *Revista Fuerzas Armadas* 97(246), 6-12.
- Fuerzas Militares de Colombia. (2018). *Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0 Doctrina Conjunta*. Centro de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Militares de Colombia (CEDCO). <https://n9.cl/1xgqq>
- Ganga, R. (1984). La disuasión. *Revista Marina* (5). <https://n9.cl/uqwr2>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE.ES) (2017). OTAN, presente y futuro. *Cuadernos de estrategia* 191. Ministerio de Defensa de España. <https://n9.cl/besiz>

- Izquierdo, L & Davara, F. (1993). La estrategia nuclear norteamericana. Cuadernos de estrategia, (63), 85-132. Ministerio de defensa de España.
- Las Fuerzas (2018, agosto). Entrevista Comandante General de las Fuerzas Militares. Con el acelerador a fondo. Militares. *Las Fuerzas* (51). <https://n9.cl/iunw>
- Martín J. (1980). Las armas nucleares en la estrategia disuasiva de la OTAN. *CESEDEN. Boletín informativo* (136), V, 2-29.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (2018). *Plan Estratégico del Sector Defensa. Guía de planeamiento estratégico 2018-2022*. <https://n9.cl/w704qf>
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (2019). *Política de defensa y seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. <https://n9.cl/fllc>
- Ministerio de la Defensa Nacional de Chile. (2017). Modalidades de empleo de los medios de la Defensa. En Libro de la Defensa Nacional de Chile (pp. 130-145). <https://n9.cl/vz7hu>
- Montero, A., Garzón, O., Quevedo, O., Tobón, A., & Player, N. (2019). Relevancia estratégica de las operaciones especiales: lecciones de la experiencia colombiana. En Alexander Montero (Ed.), *El Poder Terrestre. Ejércitos y Guerras del Siglo XXI* (pp. 173-198). ES-DEG. DOI: <https://doi.org/10.25062/9789585698369>
- Nagin, D. (2019). La disuasión en el siglo XXI. En A. Föhrig & D. Gorgal (Eds.) *Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales*. CAF.
- Netto, J. (2020). *Disuasión focalizada: Una nueva estrategia de política criminal para América Latina*. <https://n9.cl/no5yf>
- Neuman, V. & Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2003). Declaración sobre seguridad de las Américas. <https://n9.cl/o7lef>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (1999). *Guía completa de la cumbre de Washington 23-25 de abril de 1999*. <https://n9.cl/qgk5>
- Oro-Tapia, L. (2003). La noción de conflicto. En: *¿Qué es la política?* Ril Editores.
- Pena, E. (2000). Evolución del concepto estratégico de la OTAN (1949-1999). *Boletín de información* (265). Ministerio de Defensa de España.
- Quinlan, M. (2004). Deterrence and Deterrability. *Contemporary Security Policy*, 25(1), 11-17.
- Rojas, D. (2018). Colombia en la OTAN: ¿Una alianza para qué? *UN periódico*. <https://n9.cl/tsbr4>
- Sodupe K. (1.985). La teoría de la disuasión: Un análisis de las debilidades del paradigma. *Afers Internacionals* (22), 53-79.