

Estructura de fuerza y planeamiento por capacidades: una visión al 2042 en defensa y seguridad - Caso Armada de Colombia

Force structure and capability planning: a vision to 2042 in defense and security - Colombian Navy case

Camilo E. Segovia Forero¹, José D. Peroza Daza¹

¹ Escuela Naval de Cadetes Almirante Padillas, Colombia

camilo.segovia@armada.mil.co , jose.peroza@armada.mil.co

RESUMEN. Colombia es un país bioceánico y biodiverso que posee una posición geoestratégica privilegiada, esta condición le permite potenciar su desarrollo marítimo, pero también la hace vulnerable a diferentes riesgos y amenazas, que le exige tener una estructura de fuerza con las capacidades adecuadas para alcanzar los objetivos políticos, enfrentar las amenazas presentes y futuras, en un marco de recursos económicos limitados y le permita proteger la soberanía y garantizar la Defensa y Seguridad del Estado. Mediante la revisión de conceptos de Defensa y Seguridad, el Modelo de Planeamiento por Capacidades, el alistamiento operacional y los nuevos escenarios para la Fuerza Pública, se pretende identificar algunos mecanismos que permitan alcanzar las capacidades requeridas por la Armada de Colombia, con el propósito de cumplir la misión institucional y lograr una disuasión efectiva para la Defensa Nacional al 2042.

ABSTRACT. Colombia is a bioceanic and biodiverse country with a privileged geostrategic position, this condition allows it to potentiate its maritime development, but also makes it vulnerable to different risks and threats, which requires it to have a force structure with adequate capabilities to achieve political objectives, face present and future threats, within a framework of limited economic resources and allow it to protect the sovereignty and guarantee the Defense and Security of the State. Through the review of Defense and Security concepts, the Capabilities Planning Model, the operational readiness and the new scenarios for the Public Force, it is intended to identify some mechanisms to achieve the capabilities required by the Colombian Navy, in order to fulfill the institutional mission and achieve an effective deterrence for the National Defense by 2042.

PALABRAS CLAVE: Defensa, Seguridad, Planeamiento, Capacidad, Alistamiento, Armada de Colombia.

KEYWORDS: Defense, Security, Planning, Capacity, Enlistment, Colombian Navy.

1. Introducción

Colombia, ubicada en el norte de Suramérica, tiene una condición bioceánica y biodiversa que le permite proyectarse como una potencia bioceánica; gracias a su proximidad con el Canal de Panamá, la convierten en uno de los puntos con mayor convergencia de tráfico marítimo en la región. Esta posición geoestratégica privilegiada para el desarrollo marítimo atrae diferentes amenazas interrelacionadas de manera global y transnacional, que afectan la defensa y la seguridad nacional y que deben ser enfrentadas de manera conjunta y coordinada por la Fuerza Pública colombiana en el marco de los roles y misiones de las diferentes fuerzas que conforman las Fuerzas Militares (FFMM) y la Policía Nacional (PONAL).

La defensa de la soberanía y la integridad territorial no son fines negociables, de ellos depende la supervivencia del Estado y como tal, las decisiones que se tomen no deben afectar las capacidades estratégicas de la Fuerza Pública, que permiten dar cumplimiento a esta obligación.

De igual manera, la tarea y misionalidad de las FFMM está definida en su artículo 217, donde manifiesta que: “Las Fuerzas Militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitución Política de Colombia, 2010: 211), siendo las FFMM las responsables de proteger la independencia nacional y mantener la integridad territorial como fines esenciales del Estado, así como la protección del orden constitucional.

La Política Defensa y Seguridad PDS 2019 para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, establece claramente las responsabilidades que debe asumir la Fuerza Pública, de acuerdo con los roles misionales:

A las Fuerzas Militares corresponde la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Policía, por su parte, debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019: 9)

Este documento, que hace parte de la política pública, identifica el siguiente eje conductor para el desarrollo de los objetivos estratégicos planteados:

Esta política parte de una visión de seguridad que va más allá de la desarticulación de grupos criminales y de economías ilícitas. Tiene como objeto atender los intereses nacionales, consolidar la vigencia de la ley en todo el territorio nacional, fortalecer la legitimidad democrática de manera permanente, garantizar el respeto, el ejercicio y la protección de los derechos de todas las personas, proteger el medio ambiente y la biodiversidad como patrimonio de todos los colombianos, y ser el verdadero motor de la transformación estructural de los territorios. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019: 9)

Son las directrices emanadas por la PDS 2019, las que han priorizado las necesidades de mantenimiento, modernización e incorporación de nuevas capacidades con un enfoque orientado principalmente hacia la seguridad, este contexto ha reorientado la priorización de la asignación de recursos de inversión, afectando la defensa.

El riesgo de no fortalecer las capacidades de defensa, a pesar de la baja probabilidad de ocurrencia de un conflicto armado internacional, no debe convertirse en una “normalización de las desviaciones”, considerando los factores de inestabilidad existentes en la región y la necesidad de proteger los intereses nacionales, que son los fines esenciales de la nación.

El concepto normalización de las desviaciones, nace de los resultados de la investigación para encontrar los motivos que ocasionaron la explosión del transbordador espacial Challenger, en donde se determinó que una de las causas para la ocurrencia de esta catástrofe, fue la desviación de los estándares establecidos durante la gestión del riesgo, que fueron catalogados como riesgos asumidos, debido a que no generaron consecuencias

aparentes -a pesar de exceder sus propias reglas elementales de seguridad- y que con el tiempo se convierten en la causa raíz de hechos lamentables (Vaughan, 1996: 190).

Otro ejemplo que evidencia la generalización del anterior concepto, fue presentado en la Revisión del alistamiento estratégico de la Armada de los Estados Unidos realizado en el 2017, cuyo objetivo era determinar las posibles causas de las colisiones, que habían sufrido los buques de guerra de la Séptima Flota de la Marina de los Estados Unidos desplegada en el Pacífico contra barcos mercantes, en los cuales se presentaron heridos o se perdieron un número significativo de vidas (USN, 2017).

Desde el año 2010, el Ministerio de Defensa Nacional inició la revisión y modernización de sus procesos de planeación estratégica, a través de una iniciativa denominada “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030”, enfocada a la renovación de tres aspectos principales: el fortalecimiento del capital humano, la sostenibilidad y eficiencia en el gasto, y la planeación por capacidades (MDN, 2011: 12).

Esta modernización tiene como objetivo brindar la estructura de fuerza deseada, entendida como el tamaño, composición y organización que debe tener una Fuerza para alcanzar las capacidades de combate necesarias, que le permita cumplir con los objetivos de la Nación (CBO, 2016: 8), así como también las capacidades requeridas para enfrentar las amenazas presentes y futuras; todo esto, mediante la innovación del proceso de planeación, el empleo y la gerencia de los recursos disponibles del sector.

Como resultado de este proceso en octubre de 2018, mediante la Resolución Ministerial 7144, fue creado el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, donde se establecen los mecanismos para su institucionalidad, proponiendo una orientación del gasto de manera articulada y justificada. La iniciativa realiza una revisión de las capacidades para la Fuerza Pública de acuerdo con los nuevos roles misionales tanto de las FFMM como de la PONAL, roles que debido a su dinámica y complejidad se encuentran en definición y redefinición.

Si se considera el enfoque orientado hacia la seguridad, la reducción de los presupuestos de defensa, la existencia de una estructura de fuerza reducida, las limitaciones de personal, la obsolescencia tecnológica de los equipos y sistemas, y el elevado ritmo operacional, bajo el criterio gerencial de realizar más funciones y misiones con menos medios y recursos, obliga a las Fuerzas a ejercer su máximo desempeño, pudiendo convertirlas en inefectivas o hacer que colapsen debido a la dificultad para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las operaciones, generando una limitación teórico práctica que debilita el alistamiento operacional y las capacidades estratégicas, reduciendo la disuasión efectiva y afectando la defensa de la Nación (House Committee on National Security, 1997: 2).

Así las cosas, la reducción de presupuestos para inversión en defensa ha incrementado la normalización de las desviaciones y degradado las capacidades estratégicas que generaban la disuasión efectiva en el entorno regional. La asignación del presupuesto en defensa es de vital importancia para defender los fines del Estado impuestos.

A pesar de que el gobierno actual está “comprometido con la consolidación de las condiciones de seguridad y defensa para el país, como lo demuestra el aumento sostenido del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad, pasando de \$31,4 billones en 2018 a \$35,4 billones en 2020” (MDN, 2020, p. 70), esto no debe convertirse en una agenda política coyuntural, sino que debe materializarse en la estructura de fuerza requerida para cumplir con los objetivos estratégicos nacionales, en el tiempo.

La Armada de Colombia en cumplimiento del mandato constitucional y de su misión institucional, protege, promueve y proyecta los intereses marítimos y fluviales, contribuyendo al desarrollo sostenible del Nación, para ello, es necesario debe contar con los recursos necesarios para que pueda generar una Estructura de Fuerza que le permita alcanzar las capacidades estratégicas requeridas para proteger los fines esenciales del Estado y garantizar la Defensa y Seguridad Nacional contra los peligros, riesgos y amenazas que puedan afectar la

soberanía y la supervivencia de la Nación.

2. La Defensa y la Seguridad en un entorno dinámico y complejo, el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública

Colombia y su privilegiada posición geoestratégica en el norte de Suramérica, limita con once países, con fronteras marítimas y fluviales, como se ilustra en la figura 1. Su cercanía con el Canal de Panamá lo ubica en uno de los puntos con mayor convergencia de tráfico marítimo en la región, por esta razón, el escenario global y regional es un factor de análisis permanente para la Armada de Colombia, considerando la complejidad y dificultad del entorno operacional debido a su condición bioceánica, con 3.189 km de litorales, sus al menos 100 islas, 42 bahías, 5 golfos, 9.000 km de responsabilidad fluvial a lo largo y ancho del país y 928.660 km² de territorio marítimo que equivalen al 44,8 % del territorio nacional (Comisión Colombiana del Océano, 2018: 19).

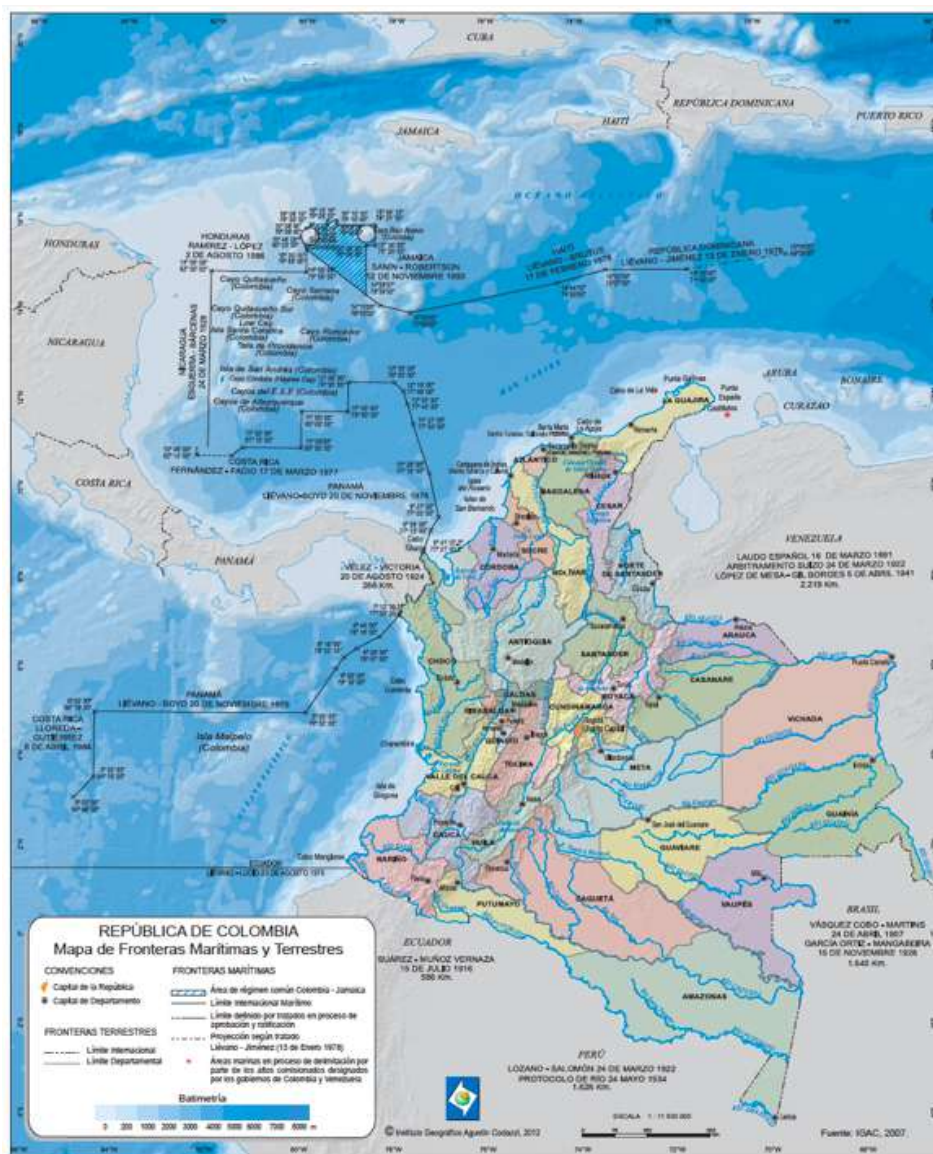


Figura 1. Mapa de Fronteras Marítimas, Fluviales y Terrestres de Colombia. Fuente: Imagen tomada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Esta condición privilegiada trae consigo diferentes amenazas a la defensa y seguridad nacional, que deben ser enfrentadas para salvaguardar el territorio marítimo, las zonas portuarias y los recursos naturales, garantizando la seguridad costa afuera, la seguridad integral marítima y fluvial, combatiendo el crimen organizado transnacional y la lucha contra las drogas, entre otras amenazas, las cuales se encuentran interrelacionadas con las amenazas y riesgos globales (Armada de Colombia, 2018: 6), es por ello que se hace necesario contar con un modelo de planeación y de desarrollo de capacidades, que permita enfrentar los riesgos y amenazas desde las diferentes dimensiones, con el propósito de generar respuestas integrales e inteligentes ante las restricciones presupuestales y considerar las dificultades para encontrar una ventana de política apropiada para incorporar estas necesidades en la formulación de la agenda.

2.1. Revisión conceptual de la Defensa y la Seguridad

Los conceptos de Defensa y Seguridad no obedecen a una lógica común para todos los países, el término seguridad adquiere un valor diferente dependiendo de las ideas, culturas y percepción de la realidad de las personas, razón que dificulta la precisión y diferenciación de estos dos conceptos (Laborie, 2011: 1).

Considerando la importancia de precisar estos dos conceptos, se partirá a partir de la siguiente diferenciación, donde la defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza con características conocidas, mientras que la seguridad tiene un carácter preventivo que busca enfrentar amenazas, peligros e incluye los riesgos cuyas características no son conocidas, con el fin de proteger a las personas y bienes objeto de la seguridad (Ballesteros, 2016: 51).

En 1948 Kennan definió el concepto tradicional de Seguridad Nacional como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (Ballesteros, 2016: 58), manteniéndose en el marco de una visión realista donde el poder militar protegía los intereses nacionales de amenazas de otros Estados (Laborie, 2011: 1). Este concepto tradicional basado en amenazas y peligros específicos ha perdido validez debido a la naturaleza “líquida” y paradójica de los riesgos que dificultan la predicción futura y el impacto social, económico y político que generan, afectando la capacidad de los Estados para proveer la sensación de seguridad de sus ciudadanos (Michlin-Shapir y Padan, 2019: 27).

Es evidente que la evolución del concepto de Seguridad Nacional identifica dos enfoques, el primero donde se consideraba al Estado como el objeto fundamental de la seguridad y el segundo donde el individuo y los grupos sociales son el centro y el objeto de la seguridad (Laborie, 2011: 3).

Grisales et al. (2019), definen la Seguridad Nacional como “la situación en la cual los intereses de la nación se han protegido de interferencias y perturbaciones substanciales” (p.63), lo que de manera implícita incluye en su definición la seguridad interior y la exterior, considerando la complejidad derivada de la globalización, requiriendo un enfoque holístico y empleando estrategias transversales en las que participan los diferentes ministerios, departamentos y organismos del Estado, el empleo de todas las capacidades civiles y militares, la cooperación público-privada y todos los sectores de la sociedad, incorporando a su definición el concepto de Defensa Nacional.

Una vez revisados algunos conceptos de Seguridad Nacional y de Defensa Nacional, para el presente artículo, se empleará los propuestos por Ballesteros, que define la Seguridad Nacional como:

La situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional. (Ballesteros, 2016: 63)

Por otro lado, define la Defensa Nacional como: “el diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses

nacionales" (Ballesteros, 2016: 57).

Finalmente, es importante recabar que debido a que el entendimiento de los conceptos de defensa y seguridad no obedece a una lógica común y está estrechamente relacionado con el enfoque o la manera como se observan y de cómo se entiende el problema para que este sea resuelto una y otra vez. La dificultad para conciliar una única definición radica en la naturaleza compleja y la necesidad de vincularla e interrelacionarla con otras visiones y dimensiones, debido a que la realidad debe comprenderse de manera multidimensional, considerando la idea de que toda visión especializada y parcial, es pobre (Morin, 2005: 100).

Es en este sentido, que el enfoque debe estar orientado no hacia los futuros que se quieren evitar, sino hacia los futuros que se deben crear y estos no deben ser únicamente geopolíticos y/o militares (Barnett, 2005, p 46), siempre sin dejar de lado que son problemas perversos (wicked) y que su dinámica y su distanciamiento entre las causas y los efectos en las dimensiones de tiempo y espacio, los hace complejos (Senge, 2006: 782).

Al final de la guerra fría y como consecuencia de la globalización, se puede observar el distanciamiento y las modificaciones al modelo tradicional de seguridad, removiendo la etiqueta de carácter militar e incluyendo problemáticas globales y transfronterizas como la degradación del medio ambiente, la disputa por recursos naturales, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, la desigualdad materializada en hambre y pobreza, los flujos de migración incontrolada entre otros, y los fenómenos que surgen como consecuencias de las problemáticas mencionadas (Laborie, 2011: 2).

De acuerdo con Álvarez et al. (2017) el surgimiento de enfoques críticos abordan tanto la concepción de la seguridad del Estado, así como las fuentes de inseguridad, requieren una perspectiva multidimensional que deben ser atendidas desde las dimensiones diplomáticas, civiles, policiales y militares entre otras, categorizando o clasificando la seguridad en: Seguridad Colectiva, Seguridad Nacional, Seguridad Hemisférica, Seguridad Regional, Seguridad Humana, Seguridad Multidimensional, Seguridad Integral y Ciberseguridad (pp. 50-78).

Por su parte Ballesteros presenta una taxonomía de la seguridad de acuerdo con los tipos de seguridad por su relación directa con la Seguridad Nacional de la siguiente manera: Seguridad Colectiva, Seguridad Integral, Seguridad Humana, Seguridad Democrática, Seguridad Común, Seguridad Cooperativa, Seguridad Sostenible, Seguridad Multidimensional; en este mismo sentido manifiesta que los tipos de seguridad a los que el país debe atender son una decisión de cada gobierno, quien manteniendo el concepto pero modificando los actores, podría elevar esa responsabilidad hasta el nivel de Estado, el cual las puede declarar y definir, a través de las políticas públicas (Ballesteros, 2016: 91-139).

Al comparar estos dos enfoques, se identifican coincidencias en la Seguridad Colectiva, Humana, Integral y Multidimensional, así como también algunas diferencias. La tabla 1 presenta una taxonomía de la seguridad en función de los intereses que protege, considerando los diferentes enfoques.

Intereses Nacionales	Intereses Compartidos	Seguridad Regional	Seguridad Global
Seguridad Nacional	Seguridad Democrática	Seguridad Hemisférica	Seguridad Colectiva
Defensa Nacional	Seguridad Cooperativa	Seguridad Regional	Seguridad Integral
	Seguridad Sostenible		Seguridad Humana
	Seguridad Multidimensional		Seguridad Común
	Ciberseguridad		
	Ciberdefensa		

Tabla 1. Taxonomía de la Seguridad en función de los intereses que protege. Fuente: Elaboración propia a partir de Ballesteros (2016: 162).

2.2. Riesgos y amenazas en el entorno regional

En el año 2003 el tráfico ilegal de drogas, armamento, propiedad intelectual, personas y dinero en una primera aproximación, fueron definidas como las cinco guerras de la globalización, alertando de esta manera acerca de la existencia de nuevos enfoques y la importancia de un acercamiento holístico para la definición de estos riesgos y amenazas (Naím, 2003: 28-37). En este sentido y como se describió anteriormente, la posición geoestratégica de Colombia genera un entorno “líquido” que la hace vulnerable a los riesgos, peligros y amenazas de la región en diferentes dominios como se indica en la figura 2, los cuales deben ser enfrentados en el espectro operacional en el que la Armada de Colombia realiza sus operaciones.

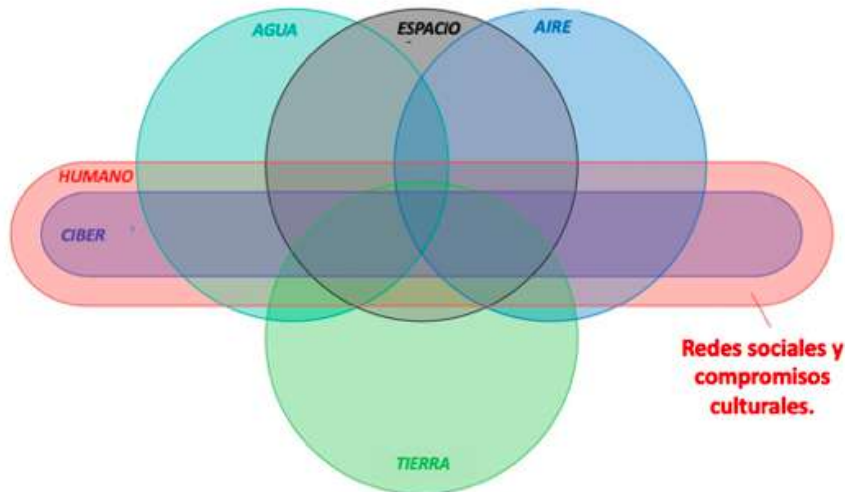


Figura 2. Escenario Multi-Dominio. Fuente: Tomada de Brown, R. (2017: 15). Military Review Sep-Oct 2017.

Los métodos empleados para la evaluación y la valoración de los riesgos, peligros y amenazas deben considerar un enfoque sistémico y tener la capacidad de evolucionar y adaptarse a nuevos entornos de seguridad, incluyendo el tipo de impacto que generen, su alcance, la manera como se decide resolverlos y como se realizará su seguimiento y control (Van Voss & Schimmel, 2019: 9).

La figura 3, permite observar los riesgos globales presentados en el Foro Económico Mundial 2020, agrupándolos para su análisis de acuerdo con su impacto económico, ambiental, geopolítico, social y tecnológico, estas consideraciones sumadas al aumento de la presencia que vienen ejerciendo países como Rusia, China e Irán para incrementar su influencia en la región, la indefinición de fronteras marítimas con Nicaragua y Venezuela (Patiño, 2014), y la situación política en algunos países de la región, generan para Colombia factores de inestabilidad que integran riesgos, peligros y amenazas.



Economic Forum.

motivación (Macarenko, 2004: 129).

económico que ostentan.

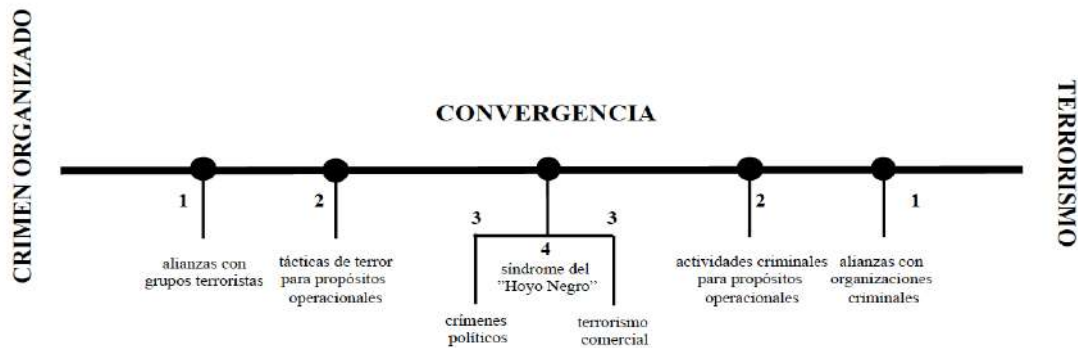


Figura 4. Continuum entre el crimen y el terror. Representación de la convergencia existente entre el crimen organizado y el terrorismo.

Fuente: El continuum entre el Crimen y el Terror, Makarenko, T. (2004: 131).

Antes de identificar los riesgos, peligros y amenazas a la Seguridad Nacional, es necesario determinar los imperativos geopolíticos de Colombia, definidos como: “las necesidades estratégicas que un país debe perseguir para lograr su propia seguridad y éxito en el plano regional o mundial; estos son “caminos” no ideológicos, determinados por la geografía de un país y la de sus vecinos” (Álvarez, 2017: 373).

La Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. Propuesta 2018-2028, plantea los siguientes imperativos geopolíticos: (i) estabilizar y desarrollar los espacios vacíos, (ii) proyectar y salvaguardar el desarrollo integral bioceánico, (iii) proteger el núcleo vital, (iv) proteger e interconectar las fronteras interiores y exteriores, y (v) generar una proyección estratégica y tecnológica.

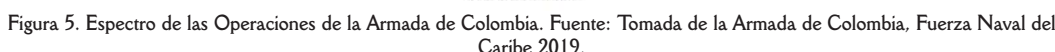
La construcción de la tabla 2 establece una relación entre los imperativos geopolíticos y los riesgos, peligros y amenazas identificados durante la elaboración del Plan de Desarrollo Naval 2042.

Imperativo Geopolítico	Riesgos	Peligros	Amenazas
Estabilizar y Desarrollar los Espacios Vacíos	- Delincuencia común. - Piratería. - Pesca ilegal.	- Pobreza extrema y la exclusión social. - Extracción ilícita de minerales. - Vulnerabilidad de las infraestructuras Críticas “safety”.	- Corrupción. - Lavado de Activos. - Afectación al territorio marítimo nacional.
Proyectar y salvaguardar el desarrollo integral bioceánico	- Exploración y explotación ilegal de recursos naturales y Patrimonio Sumergido. - Inseguridad. - Desastres naturales y los de origen humano.	- Afectación a las líneas de Comunicación Marítima. - Hurto en el mar. - Tránsito de desechos tóxicos. - Contaminación ambiental. - Tráfico ilícito de Armas. - Tráfico de personas. - Extremismos ideológicos. - Cultivos ilícitos. - Minería ilegal.	- Vulnerabilidad de las infraestructuras Críticas “security”. - Grupos Armados Organizados (GAOs). - Grupos de Delincuencia Organizada (GDOs). - Uso ilegítimo de armas. - Problema mundial de drogas ilícitas. - Terrorismo. - Extremismo.
Proteger el núcleo vital	- Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. - Inestabilidad económica y financiera.		
Proteger e interconectar las fronteras interiores y exteriores	- Cambio Climático. - Inserción de nuevos actores políticos internacionales. - Intenciones de secesión.	- Guerra Convencional. - Inestabilidad Regional. - Diferendos limítrofes. - Permeabilidad y Seguridad Fronteriza. - Contrabando. - Delitos transnacionales.	- Deterioro del medio ambiente. - Deforestación. - Narcotráfico. - Migración ilegal. - Tráfico de personas. - Ataques a la seguridad Cibernética. - Afectación al Territorio terrestre y Espacio Aéreo Nacional.
Generar una proyección estratégica y tecnológica	Generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías.		

Tabla 2. Riesgos, peligros y amenazas a los imperativos estratégicos de Colombia. Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la responsabilidad fluvial, la jurisdicción marítima y la terrestre asignada a la Armada de Colombia, es importante indicar que el alcance de los diferentes riesgos, peligros y amenazas trascienden hasta el ámbito transnacional, afectando diferentes dimensiones de la seguridad.

La figura 5 permite observar el espectro de operaciones que debe ser cubierto por la Armada de Colombia para el cumplimiento de la misión institucional.



Finalmente, y teniendo en cuenta los riesgos, peligros y amenazas identificados, así como el espectro operacional se construyó la tabla 3, donde se agrupan los factores de inestabilidad de la Armada de Colombia, que impactan la defensa, la seguridad integral marítima y fluvial, y el crimen transnacional.



Roles y Misiones de la Fuerza Pública de Colombia.

En la Directiva Permanente No. 003 MD-CGFM-JEMC-JEOPC-DCIEG-23-1 de 2008 del Comando General de las Fuerzas Militares “Difusión y Aplicación de Tareas y Roles de las Fuerzas Militares”, se

Segovia Forero, C. E.; Peroza Daza, J. D. (2023). Estructura de fuerza y planeamiento por capacidades: una visión al 2042 en defensa y seguridad - Caso Armada de Colombia. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 8(1), 9-33.

difundieron las tareas, roles, funciones y responsabilidades primarias, de apoyo y complementarias que deben cumplir las FFMM, buscando su mejor empleo para enfrentar las amenazas, evitando la superposición de actividades y previniendo la interferencia mutua en el cumplimiento de la misión constitucional.

Para el caso de la Armada de Colombia, la directiva ordena planear y ejecutar los siguientes tipos de operaciones así:

De acuerdo con su ámbito, desarrolla operaciones de guerra tipo Conquista del Control del Mar, Disputa de Control del Mar, Ejercicio del Control del Mar, Proyección y Operaciones Fluviales, y operaciones navales no relacionadas con la guerra tipo Asistencia Humanitaria, Operaciones de Paz, Protección de la Vida Humana en el mar, Interdicción marítima, Seguridad de Buques, Bases e Instalaciones Portuarias, Apoyo Logístico, Patrullaje y Vigilancia marítima, Evacuación de no Combatientes y Protección del medio ambiente. (CGFM, 2008)

Estas operaciones vienen siendo refinadas y complementadas de acuerdo con las capacidades y especificidades de cada Fuerza. Por otra parte las operaciones pueden incorporar nuevas tareas, como es el caso de lo propuesto en la reunión de los Ministros de Defensa de la Américas 2016, donde los países participantes propusieron continuar avanzando en las agendas de defensa y seguridad, con el fin de fortalecer las tareas de búsqueda y rescate, fortalecer los mecanismos existentes sobre prevención, atención de desastres naturales y asistencia humanitaria, examinar la evolución del papel de las Fuerzas Armadas en materia de defensa y seguridad e integrar la temática de género (Godnick, 2018: 2).

De esta manera y considerando la tendencia cada vez mayor de la participación de las Fuerzas Militares en tareas de seguridad pública y ciudadana, orden interno y combate al crimen organizado (Godnick, 2018: 151), es necesario que Colombia continúe trabajando en la actualización, modernización y redimensionamiento de los roles y misiones de su Fuerza Pública, debido a la dinámica y evolución acelerada de las amenazas, con el fin de optimizar los recursos, evitar duplicidad de esfuerzos y la existencia de zonas grises.

La directiva establece las operaciones tipo de la Armada de Colombia, las cuales están agrupadas en operaciones de guerra y operaciones navales no relacionadas con la guerra. Con base en esta directiva e integrándola con el pentágono naval de la figura 6, con el que se desarrolla la Estrategia Pentagonal de la Armada de Colombia, definida inicialmente en el Plan Estratégico Naval 2015-2018, como la carta de navegación sobre la cual se establece el derrotero a seguir para enfrentar situaciones de crisis, conflicto o guerra, desplegando sus capacidades para el cumplimiento de su misión; ya en el Plan de Desarrollo Naval 2042 (PDN 2042), ubica en su base la “Defensa y Seguridad” como fundamento de la existencia de la Armada de Colombia, completando el pentágono: la seguridad integral marítima y fluvial, la seguridad ambiental, la contribución al desarrollo y la proyección internacional.



Figura 6. Pentágono Naval. Fuente: Tomada de la Oficina Asesora Permanente Comando Armada 2019.

Peroza y Segovia (2019) realizaron una analogía coherente con la doctrina de la Organización del Tratado Atlántico Norte empleando como referencia el documento WorkingPaper on Small Ship Design (NATO Naval Group 6, 2004) y la Directiva Permanente No. 003 MD-CGFM-JEMC-JEOPC-DCIEG-23-1 de 2008 del Comando General de las Fuerzas Militares, “Difusión y Aplicación de Tareas y Roles de las Fuerzas Militares”, proponiendo agrupar las operaciones tipo como lo ilustra la figura 7, abarcando todo el espectro operacional de la Armada de Colombia desde la seguridad hasta la defensa, con lo que también se incluye la visión estratégica propuesta en el Pentágono Naval.

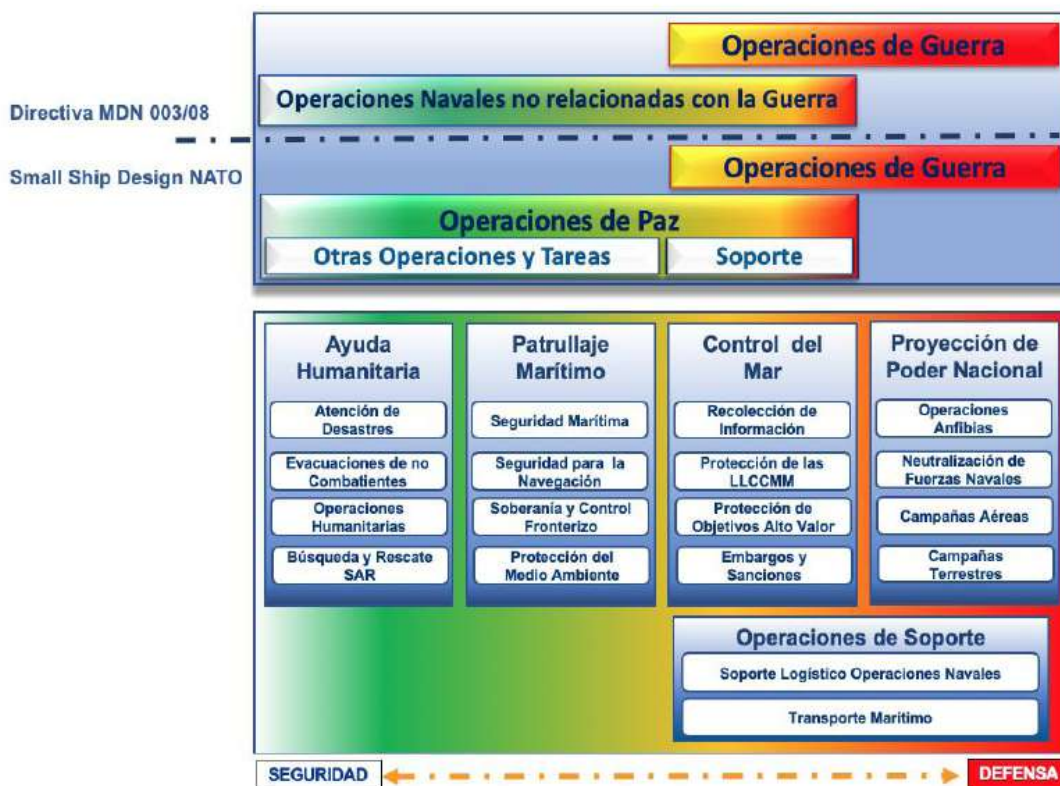


Figura 7. Operaciones Navales. Fuente: Operaciones Navales. Peroza y Segovia (2019: 20).

3. Implementación del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades, y el alistamiento operacional para el cumplimiento del mandato constitucional

En el entorno “líquido” colombiano se presentan los factores de inestabilidad anteriormente descritos, enmarcados en los riesgos, peligros y amenazas, que abarcan un amplio espectro operacional, que gravita entre la seguridad y la defensa, y en la que la Armada de Colombia debe desarrollar operaciones de carácter humanitario, enfrentar delitos transnacionales y hasta abarcar escenarios de guerra convencional, todo esto manteniendo un alistamiento operacional que le permita enfrentar este espectro.

De manera adicional existen factores sociales y ambientales, tales como la pobreza, la desigualdad, desequilibrios demográficos, el cambio climático, emergencias y catástrofes naturales y antrópicas, extremismos ideológicos y asistencia a las labores policiales, que generan amenazas sutiles e indefinidas que deben ser enfrentadas, no solo desde la visión clásica de las amenazas, sino desde el enfoque que se identifique las capacidades requeridas, que permitan enfrentar todo el espectro operacional y neutralizar las amenazas presentes y futuras, considerando la dificultad que le atañe al Estado planificar la defensa de su territorio, sin incluir en dicho planeamiento su seguridad interior.

El concepto de capacidades militares es definido como la habilidad de alcanzar objetivos específicos, a través de un compromiso entre los siguientes cuatro pilares fundamentales: la estructura de fuerza, la modernización, el alistamiento operacional y la sostenibilidad.

Entendiendo la estructura de fuerza como el número, tamaño y composición de las unidades que conforman una fuerza militar; la modernización como la sofisticación y la obsolescencia tecnológica de los equipos, sistemas y unidades, que conforman una fuerza militar; el alistamiento como la habilidad para que los equipos, sistemas y unidades sean desplegados, operen y generen los resultados para los cuales fueron diseñados en el momento en que sean requeridos y la sostenibilidad como la capacidad que debe tener una fuerza militar, sus unidades, sistemas y equipos para permanecer durante el tiempo requerido para alcanzar los resultados en los niveles de desempeño para los que fueron diseñados. (Moore et al., 1991: 1)

El modelo de planeación y desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública pretende de manera articulada, continua, conjunta y coordinada traducir los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades requeridas para el desarrollo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible (Ministerio de Defensa, 2018: 6).

Durante el presente capítulo se desarrollará el modelo de planeación por capacidades y su relación con estos cuatro pilares, especialmente con el alistamiento operacional y la sostenibilidad. Estos dos pilares son asociados con el entrenamiento, equipamiento y mantenimiento de su personal; equipos, sistemas y unidades; dependiendo de los recursos asignados para alcanzar un nivel de alistamiento adecuado y la posibilidad de sostener las operaciones en el tiempo y en un lugar determinado.

3.1. Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades y su relación con la asignación presupuestal

En el año 2001 el Secretario de Defensa de los Estados Unidos sustituyó el planeamiento por amenazas, por el planeamiento por capacidades (CBP, por sus siglas en inglés) en el marco del proceso de transformación militar (Colom, 2017: 38). Este modelo se orienta para determinar cómo el adversario podría combatir, en lugar de determinar quién sería el adversario o dónde podría ocurrir una guerra. No era suficiente planear grandes guerras convencionales en teatros distantes, sino era necesario identificar las capacidades necesarias para disuadir y derrotar a los adversarios que se pudiesen presentar, dependiendo de la sorpresa, el engaño y la guerra asimétrica para lograr sus objetivos (Rumsfeld, 2001: iv).

A pesar de que hacia la década de los 50's la teoría del crecimiento de la firma (TGF, por sus siglas en inglés), evidenciaba la importancia de las estrategias de negocios con una visión o enfoque por recursos, por conocimiento y por capacidades, y que las capacidades diferenciales de una firma proporcionaban una relativa superioridad en un entorno dinámico (Penrose, 2009: xxv), fue realmente en la década de los 60's cuando el Departamento de Defensa de los Estados Unidos bajo el liderazgo de Robert McNamara concibió el planeamiento por capacidades como una estrategia que permitía aprovechar las potencialidades propias y las limitaciones del adversario para plantear una nueva estrategia militar, a través de la definición de objetivos que en un ambiente de gran incertidumbre, considerando una amplia gama de alternativas e identificando los medios costo-efectividad más favorables, permitieran alcanzar los objetivos políticos.

McNamara argumentaba que todas decisiones para la asignación de recursos en defensa deberían ser tomadas de manera racional y analítica, y estar orientadas a proteger los intereses nacionales, e insistía en la integración y en el balance entre la política exterior, la estrategia militar, los requerimientos de las fuerzas y el presupuesto de defensa (Enthoven & Smith, 2005).

Debido a lo anterior McNamara creó un sistema para la asignación de recursos en defensa denominado Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto (PPBS, por sus siglas en inglés) que se basaba en 6 ideas fundamentales: (i) todas las decisiones se toman bajo el criterio de Intereses Nacionales, (ii) las necesidades y

costos deben ser evaluados de manera simultánea, (iii) la selección se realiza entre alternativas explícitas, balanceadas y viables, (iv) se debe contar con un equipo de analistas, que proporcionen información y perspectivas no viciadas, (v) se debe presentar el impacto actual y futuro de las decisiones tomadas en relación con el planeamiento de fuerza y su financiamiento, y (vi) la necesidad de realizar un análisis abierto de todas las partes que participen en el proceso, como base para la toma de decisiones (Enthoven & Smith, 2005).

El modelo CBP busca definir y alcanzar las capacidades militares en relación con las tareas que deben ser desarrolladas para la consecución de los objetivos estratégicos en el futuro, minimizando el costo y el riesgo (Faber, 2003: 2). Definido de otra manera, este “método involucra un análisis funcional de los requerimientos operacionales necesarios, identificando las capacidades requeridas con base en las tareas a desarrollar.... Una vez se crea un inventario de posibles opciones, de las cuales la mejor solución costo/efectiva que satisfaga de manera eficiente la capacidad, será la que se adquiera.” (NATO, 2003: 4).

Por otro lado, el planeamiento de estructura de fuerza, en el largo plazo, busca que una organización de defensa y seguridad minimizando el costo, el riesgo y otras restricciones existentes, logre proporcionar capacidades militares viables y sostenibles que se adapten a los ambientes operacionales dinámicos y complejos del entorno.

En el año 2010 el Ministerio de Defensa Nacional, implementó una iniciativa denominada “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030”, con el propósito de desarrollar una estrategia en el mediano y largo plazo que permitiera definir la estructura de fuerza de la Fuerza Pública, que evolucionara de manera coherente, estableciendo un puente entre los retos operacionales asociados con un proceso de innovación tecnológica y el surgimiento de amenazas en el ciberespacio, las comunicaciones, el crimen organizado y la agresión, demandando el desarrollo de nuevos medios para el control, la disuasión y la defensa en el marco presupuestal existente.

Este esfuerzo desarrollado con base en la metodología de planeación por capacidades presenta tres ejes fundamentales: el fortalecimiento del capital humano, la sostenibilidad y eficiencia en el gasto, y la planeación por capacidades (Ministerio de Defensa Nacional, 2010: 12).

El modelo implementado en Colombia al igual que en muchos otros países pretende dotar de las capacidades requeridas por la Fuerza Pública en un marco de incertidumbre y recursos limitados, teniendo como ventajas la integración de diferentes componentes de un sistema (Doctrina, Organización, Material, Personal e Infraestructura) con la coherencia, transparencia, flexibilidad e idoneidad, para convertir los objetivos políticos y estratégicos en planes concretos, con una estimación realista de costos, riesgos y restricciones económicas.

De manera antagónica, los detractores del CBP y que prefieren un modelo de planeación por escenarios o por amenazas, argumentan que la planeación por capacidades se enfoca en el cómo combatir y no en el quién ni en el dónde, presenta un catálogo de capacidades genérico que subestima la cultura estratégica de los potenciales adversarios y que también puede ser utilizada para justificar grandes programas de armamento que ya se encontraban planeados o en ejecución.

El planeamiento por capacidades tiene una estructura de arriba hacia abajo, comenzando por el nivel político quien determina qué tipo de Fuerzas Militares se necesitan y qué deben ser capaces de hacer, seguidos por el nivel estratégico conjunto quien determina las capacidades militares conjuntas, y finalmente a nivel de las FFMM (operacional y táctico) plantean como garantizar el nivel de alistamiento operacional conjunto y su disponibilidad en el tiempo, permitiendo que el esfuerzo tenga un sentido direccionador, un propósito claro y los recursos necesarios para su implementación, funcionamiento, operación y sostenimiento.

Esta tarea no es fácil, y para ello, requiere de precisión para definir los objetivos a través del entendimiento del contexto, pertinencia para que cada nivel determine el cómo alcanzar la capacidad requerida por el escalón

superior y realismo para encontrar un balance entre lo deseado y lo posible (Puig, 2015: 8-9).

El PDN 2042 de la Armada de Colombia, a través de un diagnóstico holístico, propone unos escenarios y presentan los roles y funciones que deberá cumplir la Armada en el futuro; de igual manera plantea la estructura de fuerza requerida para cumplir con la misión institucional y en su visión establece el de ser una Armada moderna e innovadora de proyección regional, con capacidad para la defensa, seguridad, protección y proyección de los intereses marítimos y fluviales del Estado coadyuvando al desarrollo del país.

3.2. El alistamiento operacional y su efecto en el desarrollo de capacidades

La PDS 2019 propone como uno de sus ejes de transformación estratégica la seguridad cooperativa, la cual se implementa a través del mantenimiento de la capacidad disuasiva y de una diplomacia para la defensa que la potencialice y asegure la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad (Ministerio de Defensa, 2019: 36).

La capacidad de disuasión incluye: en primer lugar, el concepto de capacidad militar, entendida como la habilidad de alcanzar objetivos específicos junto con los cuatro pilares fundamentales descritos y, en segundo lugar, la capacidad de disuasión como una estrategia diseñada para persuadir a los oponentes de que la agresión es la alternativa menos atractiva.

Esta doctrina establece que la utilidad de la defensa está enfocada para disuadir las amenazas a la seguridad y a la prosperidad, y que la disuasión solo se considera efectiva si cumple con las siguientes condiciones: (1) que sea creíble, (2) que se comunique su intencionalidad, (3) se tenga la capacidad y (4) se tenga la voluntad para volverla efectiva (Ministerio de Defensa del Reino Unido, 2014: 64).

Por otra parte, el alistamiento operacional es definido como la capacidad de una unidad/grupo, buque, sistema de armas o equipo para realizar una misión o una función para la cual fue creada o le fue asignada. Esta capacidad se materializa de acuerdo con el tiempo de empleo disponible o nivel de disponibilidad de personal, material, equipo, mantenimiento y entrenamiento (Diccionario de términos militares del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2019: 161) El alistamiento operacional es un concepto complejo de la capacidad militar, pero fundamental para lograr una disuasión efectiva.

En el marco del CBP, la disuasión se convierte en una de las tareas ordenadas por el nivel estratégico conjunto y que debe ser ejecutada por el nivel operacional y táctico. Para la Armada de Colombia el alistamiento operacional también vincula otros roles y funciones asociadas a la seguridad integral marítima y fluvial, la seguridad ambiental, la contribución al desarrollo del país y la proyección internacional, las cuales también requieren financiación por parte del Estado.

La complejidad del alistamiento operacional requiere un análisis bajo un enfoque sistémico, que permita evidenciar y entender la interdependencia funcional y como la interacción de cada uno de sus factores puede afectarlo (Armada de los Estados Unidos, 2017: 16).

Tradicionalmente el alistamiento operacional está asociado al personal, material, equipo, entrenamiento y mantenimiento, sin embargo, en la figura 8 se presenta una estructura de alistamiento desde un enfoque sistémico, donde se contemplan los elementos anteriormente mencionados e incluye otros subsistemas, restricciones y otros aspectos que condicionan e influyen en el alistamiento.

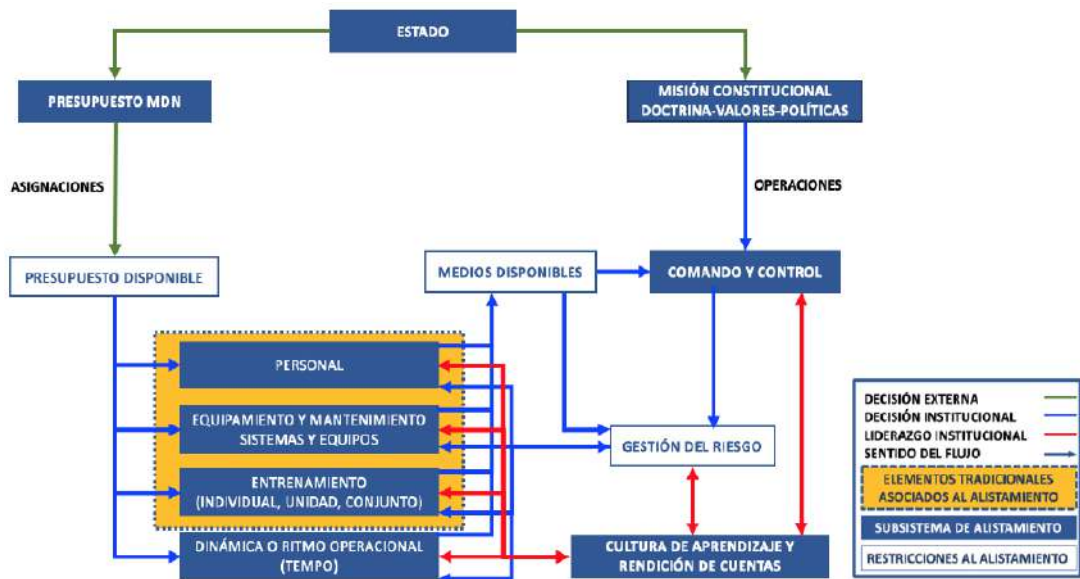


Figura 8. Enfoque Sistémico del Alistamiento Operacional. Fuente: Elaboración propia a partir de SRR. (2017: 16).

Teniendo en cuenta que la asignación presupuestal es una decisión externa a la Armada de Colombia y obedece a los lineamientos del Gobierno y del Ministerio de Defensa Nacional, es necesario encontrar un balance entre las restricciones presupuestales y el alistamiento operacional, para ello es conveniente definir un alcance acotado y realizable, a través de tres preguntas: (1) ¿Para qué?, orientado al tipo de conflicto o misión que se espera enfrentar, considerando el potencial de los adversarios, (2) ¿Para cuándo?, donde se define la línea de tiempo y el momento en que se debe estar disponible para cumplir la misión y (3) ¿En qué aspectos? determinando las capacidades, el tiempo y la finalidad para lo que serán adquiridas (Sukman, 2019: 3-4).

La figura 9 presenta la brecha entre la capacidad y el nivel de alistamiento para cumplir una tarea, permitiendo observar que la diferencia entre el alistamiento operacional real de hoy (t_1) punto A y el alistamiento requerido en el futuro (t_2) punto B, tiene un efecto en el tiempo y en el costo, afectando la capacidad para enfrentar una amenaza.

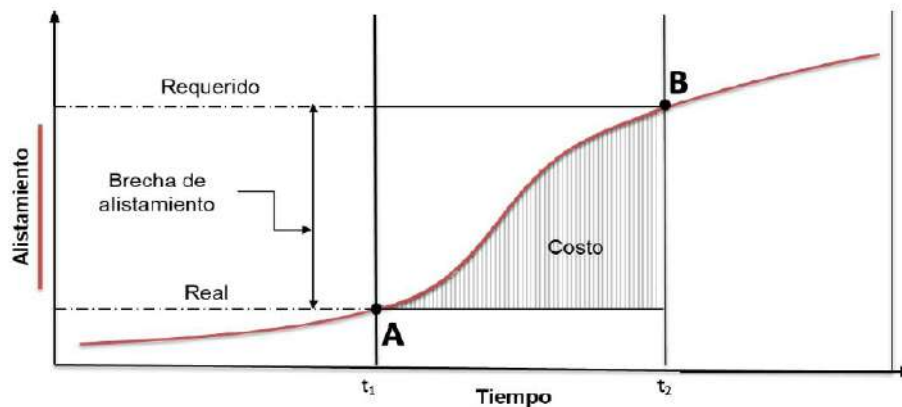


Figura 9. Alistamiento Operacional vs. Tiempo requerido para estar disponible. Fuente: Elaboración propia a partir de Assessing and Reporting Military Readiness UKMoD y U.S. Military Readiness: Taming the Dragon National War College.

4. Desafíos, enfoques y mecanismos para alcanzar las capacidades estratégicas de la Armada de Colombia

El Foro Económico Mundial, de manera anual en su informe de riesgos globales, identifica y clasifica los riesgos en económicos, ambientales, geopolíticos, tecnológicos, ambientales y sociales (Figura 3 Riesgos globales). En el año 2020 encontró como los más críticos en relación con su impacto y probabilidad de ocurrencia, cinco riesgos ambientales: el cambio climático, los climas extremos, la pérdida de biodiversidad, los desastres naturales y los desastres ambientales causados por el hombre; dos riesgos tecnológicos: ciberataques y afectación a la infraestructura crítica de información; dos riesgos geopolíticos: conflictos interestatales y fallas en la gobernanza global, y la crisis del agua como un riesgo social (WEF, 2020: ii).

El entorno global vigente plantea riesgos que generan amenazas, preocupaciones y desafíos diferentes que afectan la seguridad en el hemisferio abarcando aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, siendo estos problemas multisectoriales los que requieren respuestas en múltiples aspectos y un enfoque multidimensional (OEA, 2002: 1-2).

En el primer capítulo fueron analizados los riesgos, peligros y amenazas, desde lo general a lo particular, logrando determinar los factores de inestabilidad para la Armada de Colombia, sin embargo, el enfoque multidimensional de la declaración de la Organización de Estados Americanos en Bridgetown en el año 2002 ha convertido por su efecto los problemas de diferentes índoles, en problemas de seguridad generando una posible interpretación reduccionista de los problemas.

Ya se ha planteado que los problemas de seguridad son complejos (wicked), los orígenes causales que los generan dificultan su entendimiento, especialmente si la información necesaria para entenderlos está estrechamente vinculada con la idea y el concepto que se tenga de solución de estos. “El entendimiento del problema y la resolución del mismo son cuestiones concomitantes” (Rittel & Webber, 1973: 172).

Las propuestas de solución de estos problemas de seguridad requieren: (i) nuevos enfoques con la redefinición de algunos de los roles de la Fuerza Pública, (ii) un capital humano con una preparación complementaria que permita afrontar estos desafíos, (iii) recursos para mantener y renovar, modernizar y/o incorporar nuevas capacidades adaptables, flexibles y sostenibles, y (iv) un apropiado relacionamiento civil – militar que construya mecanismos y estrategias, para que desde el CBP, se logre alcanzar estas capacidades que fortalezcan la seguridad nacional con una seguridad pública sólida y sin afectar la disuasión efectiva.

4.1. Desafíos de la Fuerza Pública y el redimensionamiento que afrontan sus integrantes

En el año 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Declaración del Milenio, formuló como cimientos indispensables para un mundo más pacífico, más próspero y más justo los siguientes objetivos: (i) la paz, la seguridad y el desarme, (ii) el desarrollo y la erradicación de la pobreza, (iii) protección del entorno común, (iv) derechos humanos, democracia y buen gobierno, (v) protección de las personas vulnerables, (vi) atención a las necesidades de África y (vii) fortalecimiento de las Naciones Unidas (ONU, 2000: 3-8). Posteriormente la Asamblea General del 2005 propuso adoptar medidas concretas para aportar soluciones multilaterales en las esferas de desarrollo, paz y seguridad colectiva, Derechos Humanos e imperio de la ley entre otros (ONU, 2005: 3).

Estas dos Asambleas Generales de las Naciones Unidas enmarcan en el tiempo las declaraciones realizadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) en asuntos de seguridad, como lo fueron la Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica (OEA, 2002) y la Declaración de Seguridad en las Américas (OEA, 2003), reconociendo que:

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y

alcance multidimensional y que el concepto y enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (OEA, 2002: 1)

Y además que: La seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa como:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 2003: 4)

Estas declaraciones de la OEA, se convierten en la versión americana del concepto de “seguridad humana” desarrollado en el ámbito de las Naciones Unidas y mantienen una visión coherente, balanceada e integral entre las amenazas tradicionales y las amenazas emergentes que se originan en diferentes ámbitos sociales y que son responsabilidad de los Estados, y que al vivir en un mundo hiperconectado y globalizado donde los avances positivos de la tecnología, comunicaciones, el transporte, la innovación y la información, de manera paradójica también han favorecido las redes del crimen.

La diferenciación entre amenazas tradicionales y emergentes exige marcar una diferencia entre los actores que deben dar respuesta a los distintos tipos de amenazas, y es a las FFMM a quienes conciernen las amenazas tradicionales, en tanto que las nuevas amenazas deben ser enfrentadas por otros actores estatales con diferente preparación, competencias y especialidades distintas, evitando validar el rol permanente de las FFMM en temas de seguridad pública y la militarización de la policía (Blackwell, 2015).

La visión diferencial es necesaria, toda vez que la implementación del concepto de multidimensionalidad aumenta el nivel de “securitización”¹ de los problemas de la región y el proceso de militarización como una respuesta para confrontarlos, debido al empleo recurrente de este mecanismo en respuesta a conflictos, inestabilidades y criminalidad en escenarios de desigualdad y pobreza.

Este proceso se incrementa por la tendencia histórica de influencia política de las Fuerzas Armadas en el contexto de conflictos armados o inestabilidad social, la lucha contra las drogas que fomenta un rol más amplio de las FFMM en el cumplimiento de la Ley, las crisis de los sistemas de seguridad pública en algunos países de la región y la lucha contra el terrorismo que aumenta la responsabilidad de las FFMM para combatirlo en todas sus manifestaciones (Chillier & Freeman, 2005).

La dinámica de la seguridad nacional con un enfoque multidimensional tiene un metatexto que se aproxima al comportamiento propuesto por Makarenko en su teoría del “hoyo negro”, enmarcado en un mundo globalizado con riesgos, peligros y amenazas multidimensionales, diferentes a las tradicionales, que generan

¹ “Securitización” (securitization) es un término acuñado por Ole Wæver, donde analiza cómo determinados actores construyen una amenaza al asignarle un sentido de urgencia e importancia, incluyéndolas en la agenda de opinión, ante lo cual solo los decisores políticos a través de los militares tienen capacidad de respuesta. Wæver propone desecuritizar esos asuntos, desplazándolos de la agenda de seguridad hacia la agenda política (Wæver, 1995).

situaciones de violencia a través de la mejora permanente de herramientas adaptables e innovadoras que les proporciona la financiación por parte del crimen organizado nacional y transnacional, explotando las debilidades de los cuerpos de seguridad y que obligan a que los factores de inestabilidad que amenazan la seguridad del Estado y de las personas, sean enfrentados con estrategias inteligentes, analíticas y racionales que optimicen los recursos, que sean más efectivas y que impacten la economía delictiva, debilitando su adaptabilidad.

Sin embargo, los nuevos desafíos para las FFMM son diferentes a sus funciones tradicionales y están relacionados con una mayor responsabilidad e integración social, que induce al empleo de las competencias existentes y al incremento de su participación en operaciones de paz, seguridad cooperativa, defensa cooperativa y gestión integral de emergencias y atención de desastres; estas capacidades propias de las FFMM son valoradas por la sociedad y son fundamentales en el soporte, logística, coordinación, articulación interinstitucional y manejo de la información, entre otros (Riquelme & Gallardo, 2016: 196).

La inestabilidad, las protestas e inclusive la violencia, son generadas por una inexistente “privación relativa de oportunidades” que consiste en la diferencia existente entre las expectativas creadas entre la vida que se lleva y la que se cree que se puede llevar (Giddens, 2000, p.164). Esta creciente insatisfacción, complementada por situaciones como la pandemia, el bajo desempeño económico, las dificultades en la gestión institucional, las afectaciones ambientales, los retrasos en el progreso y desarrollo, las desigualdades y la exclusión social, conducen hacia el aumento del control civil que espera lograr una comunicación directa, tener acceso a la información, ser consultada y pedir rendición de cuentas en las decisiones del sector, lo que de no realizarse de manera adecuada y transparente, afectará los presupuestos asignados, enfrentándonos a mayores exigencias, con menos recursos en un ambiente social enrarecido (Riquelme & Gallardo, 2016: 197-199).

La necesidad de las FFMM de estar insertas en la sociedad nos lleva a: (i) continuar fortaleciendo la legitimidad y la valoración social, (ii) mejorar la cultura de Defensa y Seguridad, donde esta se integre como un valor de la sociedad y para la sociedad, (iii) liderar con base en la confianza, la institucionalidad y la responsabilidad social, y (iv) mejorar el funcionamiento para adaptarse a los cambios de la sociedad con una industria sectorial innovadora, capaz de satisfacer los requerimientos de manera creativa, eficaz, efectiva y dual, en concordancia con la industria nacional y que aporte al mejoramiento de la economía (Riquelme & Gallardo, 2016: 202-204).

Huntington sostiene que el profesionalismo militar es la base de sus tradiciones y es incompatible con los valores civiles y que por ello los militares deben estar aislados de la sociedad civil para ser efectivos y poder ser controlados, sin embargo, Janowitz quien desconoce esta incompatibilidad, sostiene que los militares deben estar integrados con el resto de la sociedad para favorecer su control efectivo y generar una respuesta positiva en la sociedad. Por su parte Moskos propone un modelo de cultura militar que gravita entre la organización militar y la sociedad civil, desde la divergencia ocasionada por la institucionalidad propia de los militares y la convergencia que radica en las ocupaciones que ellos realizan en la sociedad, siendo el punto medio en donde se encuentran las FFMM de occidente (Mora, 2010: 342).

Esto permite inferir que este relacionamiento gravitará entre la incidencia entre lo local y lo global, la funcionalidad entre la especificidad y lo multifuncional, y su desempeño segregado o integrado con la sociedad, requiriendo militares con una amplia visión global, altos valores sociales y morales, capaz de comunicarse e integrarse a la sociedad en un entorno multidominio, en un proceso dinámico de cambio (Haitiner & Kümmel, 2009), como se presenta en la figura 10.

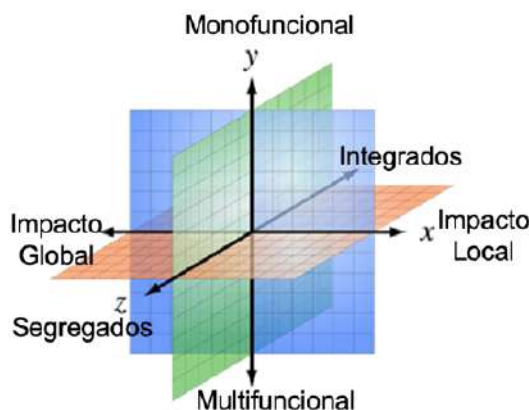


Figura 10. Dimensiones en las que Gravitación el Militar en el presente y futuro. Fuente: Elaboración propia a partir de The Hybrid Soldier: Identity changes in the Military (Haltiner & Kümmel, 2009: 77).

4.2. Mecanismos para alcanzar las capacidades estratégicas de la Armada de Colombia

El PDN 2042 de la Armada de Colombia, presenta un estudio prospectivo que sirve como herramienta para el proceso de toma de decisiones informadas orientando el cumplimiento de la misión en el corto, mediano y largo plazo, mediante un modelo de planeación descendente cuyos documentos rectores son los direccionadores de política pública, los direccionadores internos y las megatendencias mundiales marítimas y navales (Armada de Colombia, 2020: 90).

La estructura de fuerza propuesta está alineada con el mandato constitucional y la necesidad de alcanzar los objetivos políticos articulando todos medios disponibles de la nación incluyendo los no militares (Diamint, 2017: 107). La seguridad del Estado comprende principalmente 5 sectores: el político, el económico, el social (como identidad), el militar y el ambiental (Buzan, 1995). Este enfoque requiere una acción del Estado como un todo de manera integral, en este sentido es necesario una alta comprensión del marco político y desde ese nivel determinar que deben ser capaces de hacer nuestras FFMM y determinar qué tipo de fuerzas se necesitan, una vez esto es definido, surgen soluciones técnicas del nivel estratégico conjunto para alcanzar los objetivos del nivel político y finalmente la ejecución de las acciones para la materialización de los objetivos políticos es realizada por el nivel operacional y táctico.

Este proceso lógico que involucra el nivel político en la determinación de las capacidades requeridas, con un horizonte estratégico de largo plazo, con definiciones claras y formalizadas de los roles de toda la Fuerza Pública, priorizando las necesidades, racionalizando los recursos y proporcionando un mayor conocimiento de los problemas que afectan la seguridad nacional, debería generar una correlación directa con los recursos asignados para preparar y sostener unas FFMM capaces de alcanzar los objetivos políticos propuestos (Puig, 2015: 11-13), pero existe una brecha entre la aspiración manifiesta en los objetivos políticos y la realidad evidenciada en la asignación de recursos.

A pesar de la baja probabilidad de ocurrencia de un conflicto armado internacional, “el conflicto entre Estados siempre será una posibilidad” (Walt, 1991: 212), aunado a la posición geográfica de Colombia y al entorno regional incierto, obligan a nuestro país a mantener unos mínimos requeridos para proteger los fines esenciales del Estado de amenazas externas y fortalecer la seguridad pública al interior del país.

El primer mecanismo que se podría considerar es la definición clara, precisa y específica de los roles la Fuerza Pública teniendo en cuenta los siguientes parámetros: (i) la misionalidad contemplada para cada una de ellas en los artículos 217 y 218 de la Constitución Política de Colombia, (ii) las misiones y tareas que deben ser realizadas de manera conjunta, coordinada, interagencial y multinacional, (iii) misiones, tareas y funciones

que por su naturaleza, dominio y jurisdicción en que se presentan deben ser realizados por una sola Fuerza con el fin de evitar superposición de actividades y prevenir la interferencia mutua, y (iv) que se puedan convertir en el punto de partida para la definición de una estructura de fuerza para la Fuerza Pública, que permita priorizar las capacidades conjuntas y discriminar las capacidades necesarias para cada una de la Fuerzas.

La Armada de Colombia en el PDN 2042 definió los roles que le permiten realizar operaciones navales (marítimas y fluviales) de disuasión y defensa naval, gestión de tensión y crisis, seguridad integral marítima y fluvial, proyección exterior y de asistencia y cooperación, en todo el espectro operacional (paz, tensión, crisis y guerra), siendo necesario mencionar que cada una de estas operaciones tiene una naturaleza distinta, por lo cual requiere capacidades específicas y un uso diferencial de la fuerza.

El segundo mecanismo propuesto es una revisión detallada para determinar si entre los métodos de planeamiento de estructura de fuerza de largo plazo, es el CBP el modelo que mejor se adapta al entorno regional y local teniendo en cuenta las restricciones presupuestales de nuestro país, o si es probable que existan otros modelos que puedan funcionar mejor a pesar de la incertidumbre de los escenarios y de las amenazas, en el caso colombiano los escenarios y las amenazas están definidos y diferenciadas, pudiendo explorar otras metodologías como la de planeamiento incremental.

El tercer mecanismo es el fomento y fortalecimiento en la ciudadanía de la cultura en seguridad nacional que contenga e integre la defensa nacional y la seguridad pública, permitiéndole al ciudadano interiorizar la seguridad como un valor de la sociedad y para la sociedad, establecido para proteger al ciudadano y sus recursos, enmarcados en un territorio, construyendo confianza y alcanzando los máximos niveles de seguridad sin sacrificar los valores sociales.

Esta construcción positiva debe facilitar la comunicación de manera clara y la comprensión del qué hacer de la Fuerza Pública y porqué lo hace, mejorar la percepción y la opinión, incrementar el conocimiento de la cultura militar, marítima y fluvial, la identidad nacional y el patriotismo, mejorar la transparencia y facilitar el trabajo articulado entre los militares y la sociedad.

Este tercer mecanismo debe ir más allá del ciudadano y trascender en un el espectro de las relaciones interdependientes que incluyen a la sociedad, los poderes públicos, las élites civiles y los militares, en cinco niveles diferentes: (i) entre las élites civiles y los líderes militares, (ii) entre las instituciones militares y la sociedad, (iii) entre los líderes militares y el ethos de la profesión, (iv) entre las interacciones propias de las élites civiles, los partidos políticos y las ramas del poder, y (v) entre las élites civiles con poder de influencia y la sociedad (Nielsen, 2009: 3-4).

El cuarto mecanismo es la “desecuritización” de los problemas de seguridad, evitando convertirlos en problemas militares. Lo que implica redefinirlos en términos sociales y de desarrollo, involucrando de manera adicional actores no estatales y comunidades en las agendas de seguridad para la solución de los problemas (Waever, 1995, 54), este mecanismo, fortalecido con una estrategia que integre a todo el Estado e incluya los sectores político, económico, social (como identidad), militar y ambiental, y que permitan entender el problema desde un enfoque más amplio, estratégico y humanístico orientado hacia la prevención, a través de una seguridad inteligente con el objetivo de diagnosticar los problemas con base en evidencias, definir propuestas alternativas de acuerdo con las necesidades y capacidades locales o regionales, y que a través de un enfoque multidimensional busquen soluciones sistemáticas de los problemas, con una rigurosa evaluación de resultados (Blackwell, 2013).

Como se ha presentado hasta este punto, ninguno de los cuatro mecanismos propuestos es excluyente entre ellos, inclusive pueden implementarse de manera secuencial o paralela, pero a pesar de ser necesarios, no son suficientes para que se garantice alcanzar las capacidades estratégicas de la Armada de Colombia, ya que, a pesar de servir como una herramienta sólida de argumentación, adolecen de financiación.

Así las cosas, el quinto mecanismo que se propone puede llegar a contener de manera individual o grupal los mecanismos anteriores y de acuerdo con la forma como se presente podría asegurar la financiación y sostenibilidad de los programas para alcanzar las capacidades estratégicas requeridas por la Armada de Colombia para la seguridad nacional.

El quinto mecanismo propuesto es la formulación de una política pública, la cual se entiende como:

Un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 1999: 14)

En esta definición se hacen evidentes los objetivos, medios y acciones, que son elementos fundamentales que debe contener una política pública para que, a través de una construcción integral, logre transformar una insatisfacción de la sociedad, así como sus resultados y sus efectos impacten en un campo de aplicación específico, que en nuestro caso es la seguridad nacional.

Esa política de Estado deberá definir los objetivos políticos y planes, que permitan identificar las capacidades requeridas desde una óptica conjunta y coordinada para su cumplimiento, estableciendo criterios de priorización, viabilidad y sostenibilidad evitando brechas entre las expectativas y las capacidades adquiridas de acuerdo con el escenario económico. Para ello se deberá promulgar una ley que garantice la adquisición, financiación y sostenibilidad de las capacidades estratégicas requeridas para dar cumplimiento a esos objetivos, gestionando la obsolescencia tecnológica y estableciendo herramientas que permitan analizar y evaluar la eficacia, la eficiencia, la efectividad y la transparencia con que se invierten estos recursos, de acuerdo con los efectos que se esperan en relación con los obtenidos.

Como reflexión final, es importante aclarar que existe una política pública sectorial, que desde el más alto nivel, identifica los objetivos políticos y a partir de estos se desarrollan las políticas, programas y planes del sector; existe una estructura dentro del Ministerio de Defensa que propende por garantizar y fortalecer las relaciones civiles-militares; existe una definición de roles y funciones para la Fuerza Pública; existe un modelo de planeamiento de estructura de Fuerza, y existe una Fuerza Pública que da cumplimiento a su mandato constitucional, con un capital humano que se prepara día a día para demostrar con hechos y acciones que hace parte de la sociedad.

“Las Fuerzas Armadas representan un seguro de paz, y el presupuesto que se les asigna, es lo que la nación paga para alcanzar y sostener la independencia de sus ciudadanos” (Alfredo Vagtz, 1967: 363).

5. Conclusiones

Después de realizar el análisis de la información presentada en el presente artículo de reflexión, se puede concluir que no hay una definición de un horizonte estratégico de largo plazo que determine los objetivos políticos de Estado, y que permita formalizar los roles que debe cumplir la Fuerza Pública, siendo esta la piedra angular para lograr implementar de manera efectiva el planeamiento por capacidades, evitando la superposición de actividades y prevenir la interferencia mutua en el cumplimiento de la misión entre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, cuando estas dependen de su naturaleza, dominio y jurisdicción, y en cumplimiento de la misión constitucional otorgadas a las FFMM y la PONAL.

Se debe determinar si el planeamiento por capacidades es la metodología más apropiada para definir la estructura de fuerza de la Fuerza Pública considerando las restricciones presupuestales existentes en nuestro país.

Se deben implementar, perfeccionar y/o mejorar los mecanismos establecidos para la identificación y



priorización de las capacidades requeridas desde una óptica conjunta y coordinada, analizando de manera simultánea las necesidades, el desempeño, los riesgos y los costos asociados a cada una de ellas, y su efecto en la protección de los fines esenciales del Estado, con el propósito de determinar la inversión necesaria para alcanzar esas capacidades.

Se deben crear y desarrollar herramientas, métricas, métodos y modelos que permitan realizar una valoración económica de todas las acciones que desarrolla la Fuerza Pública y el impacto en el desarrollo social y económico que generan estas acciones, con el fin de favorecer la aceptación del presupuesto asignado al sector.

El enfoque multidimensional de la seguridad no debe ser considerado como una aproximación reduccionista de los problemas de seguridad favoreciendo la “securitización” de los mismos, sino que debe propender por encontrar soluciones sistémicas a los problemas de seguridad que abarcan aspectos político, económico, social, de salud y ambiental.

Se necesita formular una política pública de Estado en el sector defensa, que trascienda los tiempos políticos y proporcione un marco estable para financiación y asignación presupuestaria acorde con las necesidades y las posibilidades de nuestro país y que articule todos los elementos del poder nacional para fortalecer el sistema de seguridad nacional.

La defensa de la soberanía y la integridad territorial no son fines negociables, de ellos depende la supervivencia del Estado, por esta razón es necesario encontrar un balance entre los fines, medios y modos, que se desean y los que realmente se pueden alcanzar, con el fin de mantener y mejorar las capacidades estratégicas que proyecten una disuasión efectiva para dar cumplimiento al mandato constitucional.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Segovia Forero, C. E.; Peroza Daza, J. D. (2023). Estructura de fuerza y planeamiento por capacidades: una visión al 2042 en defensa y seguridad - Caso Armada de Colombia. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 8(1), 9-33. (www.cisdejournal.com)

Referencias

- Álvarez, C.; Rosanía, N.; Sánchez, D.; Jiménez, G. (2017). Seguridad y Defensa: Conceptos en Constante Transformación. En C. Álvarez, Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia (págs. 29-83). Ediciones Escuela Superior de Guerra. doi:10.25062/9789585652835
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición Sine Qua Non para la seguridad multidimensional en Colombia. En Álvarez, C. (ed.), Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia. (pp. 307-386). Ediciones Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Armada de Colombia. (2015). Plan Estratégico Naval 2015-2108. (https://www.armada.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_naval_2015-2018.pdf).
- Armada de Colombia. (2018). Plan de Desarrollo Naval 2030 Versión 2.0, Armada Nacional 2030, El momento del mar y los ríos. (Reservado)
- Armada de Colombia. (2020). Plan de Desarrollo Naval 2042. (<https://www.armada.mil.co/sites/default/files/descargas/Plan%20de%20Desarrollo%20Naval.%20PDN2042.pdf>).
- Ballesteros, M. (2016). En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Imprenta del Ministerio de Defensa. (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf).
- Barnett, T. (2005). The pentagon's New Map, Blueprint for Action, A Future Worth Creating. Penguin Group.
- Buzan, B. (1995). Security, the State, the New World Order, and Beyond, en Lipschutz, R. D. (ed.). On Security. Nueva York: Columbia University Press.
- Blackwell, A. (Marzo 13, 2013). Multidimensional Security Perspective. Discurso realizado en la Organización de Estados Americanos. (http://www.oas.org/en/sms/docs/speeches/ab_speech_curacaocabsec_3-13-2013.pdf).
- Blackwell, A. (2015). Seguridad multidimensional: Enfrentando nuevas amenazas. Seguridad, ciencia y defensa, (1), 153-158.

- Brown, R. (2017). The Indo-Asia Pacific and the Multi-Domain Battle Concept. *Military Review*, 97(5), 14-20. Army University press. (https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/English/BROWN_PRINT_The_Indo_Asia_Pacific.pdf).
- Chiller, G.; Freeman, L. (2005). El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia. Informe Especial de WOLA, Julio 2005.
- Colom, G. (2018). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005 - 2016). *Papers de Europa*, 30(1), 37-53.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2008). Directiva Permanente No. 003 MD-CGFM-JEMC-JEOPC-DCIEG-23-1 de 2008 del Comando General de las Fuerzas Militares. "Difusión y Aplicación Tareas y Roles Fuerzas Militares". (Reservada).
- Comisión Colombiana del Océano. (2018). Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros - PNOEC. (<http://www.cco.gov.co/cco/publicaciones/83-publicaciones/383-politica-nacional-del-oceano-y-los-espacios-costeros-pnoec.html>).
- Congressional Budget Office. (2016). The U.S. Military's Force Structure: A primer. (<https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51535-fsprimer.pdf>).
- Constitución Política de Colombia 1991. (2010) Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). Imprenta Nacional de Colombia. (<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>).
- Davis, P. (2002). Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation. RAND Corporation. Department of Defense.
- Defence IQ. (2019). Managing the complex security environment in South America and the Caribbean.
- Department of Defense United States of America. (2020). DoD Dictionary of Military and Associated Terms. (<https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>).
- Department of the Navy United States of America. (2017). Strategic Readiness Review. (https://news.usni.org/2017/12/14/secnav_readiness_review).
- Diamint, R. (2017). America Latina en torno a los paradigmas de seguridad. *Historia y Problemas del Siglo XX*, 8, 105-122. Contemporánea.
- Elder, C.; Cobb, R. (1993). Formación de la Agenda. En Aguilar, L. (ed). *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Colección Antología de Política Pública, Tercera Antología (pp.77-104). Editorial Porrua.
- Enthoven, A.; Smith, K. (2005). How Much is Enough? Shaping the Defense Program, 1961-1969. RAND Corporation. Department of Defense.
- Giddens, A. (2000). *Sociología* (p. 641). Alianza Editorial.
- Godnick, W.(2018). Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica William J. Perry. (https://www.williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Iniciativa%20de%20Vision%20Estrategica%20-%20Version%20Completa.pdf).
- Grisales, O.; Cabrera, F.; Tobar, O. (2019). Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018 - 2028. Libros Escuela Superior de Guerra.
- Haitiner, K.; Kümmel G. (2009) The Hybrid Soldier: Identity Changes in the Military. In: *Armed Forces, Soldiers and Civil-Military Relations*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. (https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-91409-1_4).
- Head, B.; Alford, J. (2008). Wicked problems: the implications for public management. *International Research Society for Public Management 12th Annual Conference* (pp. 26-28). March, Brisbane. (https://www.researchgate.net/publication/228645090_Wicked_Problems_The_Implications_for_Public_Management).
- House Committee on National Security. (1997). Military Readiness Report 1997, Rethoric and Reality. (<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a337509.pdf>).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). Mapa de Fronteras Marítimas. (https://geoportal.igac.gov.co/sites/geoportal.igac.gov.co/files/geoportal/fronteras_maritimas.pdf).
- Laborie, M. (2011). Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad. Instituto Español de Estudios Estratégicos. (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf).
- Makarenko, T. (2004). The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism. *Global Crime*, 6(1), 129-145. Routledge, Taylor & Francis Group. doi:10.1080/1744057042000297025.
- Mason, R.; Mitroff, I. (1981). *Challenging Strategic Planning Assumptions, Theory and cases of practice*. Wiley.
- Mejía, J. C. (2007). Derechos humanos, Conflicto Armado y agresión terrorista en Colombia. *Prolegómenos*, 10(19), 51-88). Universidad Militar Nueva Granada. doi:10.18359/prole.2546.
- Michlin-Shapir, V.; Padan, C. (2019). Dangers, Risks, and "Unknown Unknowns": National Security in the Global Era. En Michlin-Shapir, V. & Padan, C. (ed.), *National Security in a "Liquid" World*. Memorandum 195. (pp.13-29). Institute for National Security Studies (INSS) Tel Aviv University. (<https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2019/10/Danger-risks.pdf>).
- Ministerio de Defensa Nacional, (2010). Transformación y futuro de la Fuerza Pública. (https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/trasnformacion_futuro_FP.pdf).
- Ministerio de Defensa Nacional. (04 de Octubre de 2018). Resolución Ministerial No. 7144 de 2018. Diario Oficial No.50737 de octubre 5 de 2018. "Por la cual se crea el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y se establecen los lineamientos para su institucionalización". ([https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/94_DIARIO_OFICIAL/2018%20\(50464%20-\)/DO.%2050737%20de%202018.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/94_DIARIO_OFICIAL/2018%20(50464%20-)/DO.%2050737%20de%202018.pdf)).



- Ministerio de Defensa Nacional, (2019). Política de Defensa y Seguridad PDS para la legalidad, el emprendimiento y la Equidad. (https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf).
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Memorias al Congreso 2019-2020. (<https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2019-2020.pdf>).
- Ministry of Defence (Eds.). (2014). Joint Doctrine Publication 0-01, UK Defence Doctrine. (5a ed.). (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389755/20141208-JDP_0_01_Ed_5_UK_Defence_Doctrine.pdf).
- Moore, C.; Stockfisch, J.; Goldberg, M. S.; Holroyd, S. M.; Hildebrandt, G. G. (1991). Measuring Military Readiness and Sustainability (R-3842-DAG ed.). RAND Corporation. (<https://www.rand.org/pubs/reports/R3842.html>).
- Mora, J. (2010). Las Fuerzas Armadas dentro de la Sociedad Española. Luces y Sombras de la Seguridad Internacional en los Albores del Siglo XXI. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigaciones sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. (pp. 339-362).
- Morin, E. (2005). Introducción al Pensamiento Complejo. Editorial Gedisa S.A.
- Muller, P.; Sural, Y. (1998). L'analyse des politiques publiques. Montchrestien.
- Naim, M. (2003). The five wars of Globalization. Foreign Policy Magazine, (134), 28-37. (<https://foreignpolicy.com/2009/11/03/five-wars-of-globalization/>).
- Organización de Naciones Unidas. (13 de Septiembre de 2000). Resolución aprobada por la Asamblea General A/55/L.2. Declaración del Milenio. Documento del Milenio.
- Organización de las Naciones Unidas. (16 de Septiembre de 2005). Resolución aprobada por la Asamblea General A/60/L.1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.
- Organización del Tratado Atlántico Norte. (2003). Handbook on Long Term Defence Planning. NATO RTO Technical Report 69.
- Patiño, C. A. (2014). EE.UU - Rusia: ¿Hacia una reconfiguración geopolítica de américa Latina y el Gran Caribe?. Análisis político, 27(82), 196-211. Universidad Nacional de Colombia. doi:10.15446/anol.v27n82.49414.
- Peroza, J.; Segovia, C. (2019). Aproximación a la caracterización de los buques de guerra a partir de su diseño y empleo operacional en la Armada Nacional. Boletín Técnico de Ingeniería de la Armada Española, Mayo 2019, No. 6. (pp.17-34) Publicaciones de Defensa. Ministerio de Defensa de España. (https://armada.defensa.gob.es/archivo/mardigitalrevistas/boletinetsian/2019/BTI_16_2019.pdf).
- Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. Cuaderno de Trabajo N° 17. ANEPE.
- Rittel, H.; Webber, M. (1993). Dilemas de una teoría general de planeación. En Problemas públicos y agenda de gobierno (pp.171-187). Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Roth, A. N. (2009). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora.
- Rumsfeld, D. (2001). Report of the Quadrennial Defense Review, Department of Defense, Washington, DC, September 2001.
- Senge, P. M. (2006). The leader's new work: building learning organizations. En Gallos, J. (Ed.), Organization Development: A Jossey-Bass Reader (pp. 765-792). John Wiley & sons. Inc.
- Sloan, E. (2008). Military transformation and modern warfare : a reference handbook. Library of the Congress. Praeger Security International. Connecticut.
- Sukman, D. (July 3, 2019). Military Readiness: Thinking About the Three Big Questions. The Bridge. (<https://thestrategybridge.org/the-bridge/2019/7/3/reviewing-military-readiness-thinking-about-the-three-big-questions-of-readiness>).
- Vagts, A. (1967). A History of Militarism: Civilian and Military, Nueva York, MacMillan, 1967.
- Van Voss, A.; Schimmel, F. (eds.) (2019). NATO's future role in the Multilateral Rules-Based order. En Valášek, T. (ed.). New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years (pp.7-9). Carnegie Endowment for International Peace. (<https://carnegieeurope.eu/2019/11/28/nato-s-future-role-in-multilateral-rules-based-order-pub-80412>).
- Vaughan, D. (1996). The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA. University of Chicago Press. (<https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/C/bo22781921.html>).
- Waever, O. (1995). Securitization and desecuritization, en Lipschutz, R. D. (ed.). On Security (pp. 46-48). Nueva York: Columbia University Press.
- Walt, S. (1991). The Renaissance of security Studies. International Studies Quarterly, 35(2), 211-239. (<http://www.jstor.org/stable/2600471?origin=jstor-pdf>).
- World Economic Forum. (2020). Global Risk Report 2020. Insight Report. (http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf).
- Yasow, R. D. (2015). The 'wicked problem construct' for organizational leadership and development. International Journal of Business and Systems Research, 9(1), 67-85. (https://www.researchgate.net/publication/270819672_The_%27wicked_problem_construct%27_for_organisational_leadership_and_development).
- Zygmunt, B. (2000). Modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica.