



# Fuerzas Militares de Colombia:

nuevos roles y desafíos  
nacionales e internacionales

# Fuerzas Militares de Colombia:

nuevos roles y desafíos  
nacionales e internacionales

**Eduardo Pastrana Buelvas**  
**Hubert Gehring**  
**Editores**



Pastrana Buelvas, Eduardo, 1961-

Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos  
nacionales e internacionales / Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert  
Gehring. -- Bogotá : Opciones Gráficas, 2019.

384 paginás : ilustraciones ; 24 cm.

ISBN 978-958-56871-3-4

1. Colombia. Fuerzas Armadas - Historia 2. Conflicto armado - Colombia 3.  
Proceso de paz - Colombia 4. Acuerdos de paz - Colombia. I. Gehring, Hubert  
autor. II. Tít.

355.009861 cd 22 ed.

A1626240

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© 2019, **Fundación Konrad Adenauer,**  
**KAS, Colombia**

Calle 90 Nro. 19C-74, Piso 2  
(+57) 1 743 0947 Bogotá D.C., Colombia  
[www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien)

Dr. Hubert Gehring  
Representante para Colombia

#### **Coordinación editorial**

Andrea Valdelamar

#### **Editores**

Eduardo Pastrana Buelvas  
Hubert Gehring

#### **© Autores**

Carlos Enrique Álvarez Calderón  
Mario Arroyave Quintero  
Javier Alberto Ayala Amaya  
Jaime Baeza Freer  
Bettina M. E. Benzing  
Diana Carolina Cañón López  
Daniela Garzón Amórtegui  
Louise Anne Lowe  
Eduardo Pastrana Buelvas  
Paula Alejandra Prieto Ararat  
Samuel Rivera-Páez  
Juan Carlos Salazar Salazar  
Nataly Triana Guerrero  
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos  
Luis Felipe Vega Díaz  
Diego F. Vera

#### **Producción gráfica**

Opciones Gráficas Editores Ltda.  
Carrera 30A No. 4A-24

Marcela Manrique Cornejo  
**Corrección de estilo**

Zulma Rodríguez Rodríguez  
**Diseño gráfico**

Tels.: 237 2023 - 237 2383 - 247 5854  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)

ISBN:  
978-958-56871-3-4  
Primera edición:  
Bogotá D.C.

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

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

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

# Contenido

Presentaciones		7
Prólogo		11
<b>I. Marcos interpretativos</b>		<b>19</b>
	Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto <b>Eduardo Pastrana Buelvas y Louise Anne Lowe</b>	
	La transformación de las FF.MM en el espejo de los nuevos y antiguos desafíos políticos y sociales después de la paz; una perspectiva nacional e internacional <b>Bettina Benzing</b>	<b>61</b>
<b>II. El rol de la identidad colectiva de las Fuerzas Militares en el proceso de construcción de la memoria histórica</b>		<b>83</b>
	El lugar de la memoria en los procesos de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia <b>Luis Felipe Vega Díaz</b>	
	Rol de la identidad colectiva de las Fuerzas Militares en el proceso de construcción de la memoria histórica <b>Juan Carlos Salazar Salazar</b>	<b>109</b>
<b>III. El proceso de transformación de las Fuerzas Militares: Estado y legitimidad</b>		<b>143</b>
	La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI <b>Diego Vera, Paula Prieto y Daniela Garzón</b>	

	De la construcción del Estado a la construcción de la Nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa <b>Carlos Álvarez Calderón y Diana Carolina Cañón López</b>	181
	Oportunidades de mejora en la legitimidad de las Fuerzas Militares: análisis y propuestas <b>Samuel Rivera-Páez</b>	209
	Crimen organizado: el gran reto de las Fuerzas Militares en el posacuerdo <b>Javier Alberto Ayala Amaya</b>	239
<b>IV. Las Fuerzas Militares frente a los compromisos y desafíos internacionales</b>		
	El rol de las Fuerzas Armadas de Colombia contra las nuevas amenazas y su impacto en las relaciones cívico-militares <b>Eduardo Pastrana y Diego Vera</b>	265
	Los retos de las Fuerzas Armadas en los regímenes internacionales, en el marco del posconflicto <b>Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y Nataly Triana</b>	313
	Fuerzas Públicas y Fuerza Militar en Colombia: separación constitucional democrática militar y policial para una nueva era <b>Jaime Baeza Freer</b>	333
	Internacionalización y memoria institucional de las Fuerzas Militares colombianas; un análisis de las operaciones de paz de la ONU y del acuerdo con la OTAN <b>Mario Arroyave Quintero</b>	355
<b>Acerca de los autores</b>		375

## Presentación KAS

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). A través de más de 85 oficinas y proyectos en más de 120 países del mundo, la KAS contribuye, en alianza con diversas organizaciones, a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado.

Además de estos objetivos, desde su llegada a Colombia en la década de los sesenta, la KAS busca generar aportes para la construcción de paz en el país. De manera especial, durante los últimos años nos hemos preocupado por promover proyectos que, por un lado, analicen las implicaciones que los acuerdos de paz tendrán sobre la configuración y el desarrollo de la política nacional en los próximos años y, por otro lado, sugieran líneas de acción y recomendaciones concretas para diversos sectores de la sociedad alrededor de estos temas.

En ese sentido, y solo para mencionar un aspecto, desde la KAS creemos que ante los nuevos retos que genera el posacuerdo, algunas preguntas fundamentales comienzan a adquirir cada vez mayor relevancia. Una de ellas es la discusión en torno al rol que las Fuerzas Militares deben asumir en la construcción de paz hacia el futuro.

Desde ahí, mientras para algunos debe reducirse el pie de fuerza y defensa como consecuencia de lo pactado en La Habana, otros sugieren que es necesario mantener y hasta reforzar estos aspectos. Lo anterior se debe principalmente a que la transición supone desafíos aún mayores a los presentados tras décadas de confrontación.

Un ejemplo claro de esto es la permanencia de otros grupos guerrilleros, como el ELN, en varias zonas del territorio. Además, atacar problemas como los derivados del narcotráfico o la minería ilegal, seguirá requiriendo del trabajo y esfuerzo de las Fuerzas Militares a nivel local, regional y nacional.

Por esta razón, en mayo de 2018, decidimos convocar un espacio para dialogar acerca de la transformación nacional que requieren las Fuerzas Militares para hacer frente a los desafíos propios del posconflicto y analizar la proyección de las Fuerzas como agentes activos en espacios internacionales.

Precisamente, la publicación que aquí presentamos recoge los principales aportes de la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posconflicto en Colombia”, realizada entre la KAS, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra.

A lo largo de cuatro secciones, en este libro se abordan temas como: la transformación de las Fuerzas Militares y sus desafíos políticos y sociales a nivel nacional e internacional; el rol de su identidad colectiva en el proceso de construcción de la memoria histórica; su contribución a la construcción de Estado y la construcción de paz en Colombia; los retos y oportunidades que tienen frente a los compromisos y desafíos internacionales; y su nuevo rol en el posacuerdo, entre otros.

Con esta publicación esperamos que los lectores, académicos y tomadores de decisión, encuentren un instrumento útil con aportes significativos al debate sobre la transformación de las Fuerzas Militares colombianas y su rol en la construcción de paz del país.

Finalmente, agradecemos al Comando del Ejército Nacional de Colombia y a los autores de la publicación por sus aportes para la realización de esta iniciativa. Asimismo, al profesor Eduardo Pastrana Buelvas, nuestro más sincero reconocimiento por su liderazgo, compromiso y acompañamiento en la implementación de este proyecto.

**Dr. Hubert Gehring**

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia

# Presentación Comando del Ejército Nacional de Colombia

El Comando del Ejército Nacional de Colombia, como parte de la línea de mando del estamento castrense en el país, está regido tanto por la Constitución Política de 1991 como por las directrices del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. En ese sentido, la Carta Magna a través del artículo 217 ha instituido como propósito fundamental de las Fuerzas Militares “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”. Este mandato constitucional ha sido abordado y desarrollado por el Comando General de las Fuerzas Militares con la determinación de sus objetivos misionales.

En esa línea, se han determinado como principales objetivos: 1) contar con una autonomía estratégica y una capacidad disuasiva creíble y sostenible para actuar de forma efectiva y simultánea en más de un escenario; 2) alcanzar y mantener la superioridad en el desarrollo de todas las operaciones conjuntas y combatir las nuevas expresiones de crimen organizado, a través de la integración de capacidades y roles militares; 3) proyectar la perdurabilidad institucional robusteciendo los mecanismos de protección de la Fuerza y el respeto por los derechos humanos y por el Derecho Internacional Humanitario; 3) ser sostenibles con los recursos asignados en procura de mantener la efectividad y la transparencia institucionales; 4) contribuir al desarrollo sostenible del país y apoyar los mecanismos de restitución de tierras mediante el empleo de las capacidades militares; y 5) ser un referente a nivel regional e internacional en la lucha contra las amenazas transnacionales y el crimen organizado, participando activamente en la política exterior de país.

Las Fuerzas Militares (FF.MM.), como institución, han sido sensibles frente los mandatos constitucionales y frente a los objetivos misionales derivados del Comando General, puesto que sus funciones sustantivas y sus estrategias operativas se han desarrollado en el marco de lo dispuesto por la Constitución y por la línea de mando.



Ahora bien, los procesos de tránsito a la paz que ha impulsado el Estado colombiano, especialmente por medio de la negociación e implementación de acuerdos para poner fin a décadas de conflicto, plantean numerosos retos a la Institución en el marco del desarrollo de sus objetivos misionales. Es así como la consolidación de la democracia, la lucha contra los disidentes de las FARC-EP, el combate contra las estructuras del ELN, la ofensiva contra el narcotráfico nacional y transnacional, la reconciliación nacional, la restitución de tierras como parte de los mecanismos de reparación integral para las víctimas, la protección de los recursos naturales, la defensa de la soberanía en todo el territorio nacional, la configuración del concepto de seguridad multidimensional como orientador de todas las acciones militares, la participación en la construcción y consolidación de una paz duradera y sostenible, así como en operaciones internacionales de paz y en modelos de cooperación internacional, entre otros, se convierten en desafíos cardinales que exigen una reflexión profunda sobre los nuevos roles de las FF.MM.

En tal sentido, abordar los retos que el complejo contexto nacional y global demanda de las FF.MM. requiere una reflexión crucial que debe partir de aproximaciones interdisciplinarias, multidisciplinarias y desde diversos enfoques o experiencias en aras de generar una sólida línea de trabajo institucional que articule los deberes misionales y las necesidades empíricas de los entornos sociales, políticos, culturales y económicos, entre otros, en los que actúa y tiene inferencia la institución militar.

Por lo anterior, es menester comprender que las Fuerzas Militares fueron un actor clave para que los gobiernos pudiesen llevar a cabo sus programas de gobierno. Asimismo, es importante comprender que las FF.MM. concurrieron históricamente en el complejo contexto nacional como actores legítimos que, desde su accionar bélico y no bélico, lograron ser una de las columnas vertebrales que sostuvieron y sostienen las estructuras jurídicas y políticas del Estado social de derecho. Por ello, es relevante ahondar en reflexiones prospectivas que permitan proyectar los nuevos roles nacionales e internacionales que debe asumir la Institución.

En consecuencia, la publicación que aquí ofrecemos, conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, es parte de dicha tarea. Así entonces, esta obra titulada *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* pretende contribuir al debate y a la reflexión sobre cómo se deben afrontar los retos contemporáneos desde la institución castrense.

**Mayor General Nicacio de Jesús Martínez Espinel**

Comandante del Ejército Nacional de Colombia

## Prólogo

Reflexionar sobre el rol de las Fuerzas Militares (FF.MM.) en la construcción de paz y el fortalecimiento del Estado exige asumir los retos futuros en la protección de la democracia. Las FF.MM. advierten la necesidad de concebir sus roles institucionales en relación a la importancia de armonizar su transformación con los procesos de ampliación democrática, emergentes en el mismo posconflicto como realidad inmediata, al igual que adquirir competencias para la apertura institucional por medio de la transformación y la modernización. Sin duda, articular los procesos de transformación en el marco de la OTAN propende a garantizar más que profesionalismo, estándar internacional, a través del cual se reorienten los procesos de multimisionariedad y apoyo a la autoridad civil en el marco de la implementación de los acuerdos durante el posconflicto.

En ese contexto, anticipar las amenazas a la democracia para consolidar la paz advierte la necesidad de prever los riesgos que generan las nuevas expresiones del crimen organizado, tanto en la esfera nacional como en su capacidad de establecer socios regionales que pueden poner en peligro los alcances de los acuerdos negociados, pero en este escenario es indispensable que a través de la capacidad operacional y bajo la acción legal e interagencial se desarrollen con éxito procesos tan determinantes como garantizar la restitución de tierras a las víctimas del conflicto que fueron expulsadas de ellas, brindar apoyo directo al desminado humanitario y contribuir a la preservación del medio ambiente, en especial protegiéndolo de la depredación que se hace de este a través de la explotación minera ilegal y otro tipo de industrias que no legalizadas ponen en riesgo entornos que requieren equilibrio ambiental.

Por otra parte, el Plan Estratégico del Sector Defensa espera que el trabajo conjunto, coordinado e interagencial no solo sea el que oriente los

mecanismos de planificación, operación y transformación para garantizar la paz. La transformación para consolidación de la paz debe, en este orden de ideas, centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares respecto a la prevención y anticipación de riesgos sociales. Ello advierte, en efecto, la generación de una política pública del sector defensa con respecto a su misión, su visión y primordialmente su interacción con la sociedad.

Con el fin del conflicto armado interno, el cambio en la agenda de seguridad del país hace que se desplace la carga excesiva en la seguridad nacional y se abran escenarios en misiones convencionales, como el control de las fronteras de manera conjunta con otros países de la región para combatir actividades criminales y retos para la seguridad urbana y rural, pero de igual modo en misiones no convencionales, como la lucha contra el narcotráfico, operaciones internacionales y actividades de apoyo al desarrollo estructural e institucional del país. Esto supone, en el escenario de posconflicto, mecanismos preventivos frente a la posibilidad de rearme de sectores desmovilizados o desplazamiento de sectores resistentes a los acuerdos, que se convierten así en nuevas amenazas para la paz.

En el escenario internacional, la experiencia de las FF.MM. de Colombia permite que sean reconocidas como especializadas, capaces de conducir operaciones en un marco de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como liderar operaciones de inteligencia en el marco de un conflicto, narcotráfico, interceptación, actividades antisequestro y otras consideradas como nuevas amenazas.

Ahora bien, las habilidades de las FF.MM. les permiten reaccionar de manera rápida y oportuna ante cualquier eventualidad, cualidad indispensable en cualquier operación de paz. Además de permitirles acuerdos de intercambio de experiencias e información, como el firmado por Colombia con la OTAN, en temas como lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional. Con tal experiencia, el país ha ganado reputación a nivel mundial por su efectividad y esto le ha permitido entrenar a soldados de otras latitudes: entre 2010 y 2014, las Fuerzas Armadas de Colombia participaron en el entrenamiento de unos 20.000 efectivos militares y 58 policiales de 63 países, entre ellos El Salvador, Guatemala, Honduras, México, España, Italia y Afganistán, mediante convenios de cooperación entre los Estados.

Ante las nuevas amenazas a las que se enfrenta el sistema internacional son necesarias nuevas formas de poder; el conocimiento, por ejemplo,

puede ser uno de los nuevos poderes y ser generadores de conocimiento brinda una ventaja sobre otros Estados. Las FF.MM. colombianas se destacan por diseñar protocolos de actuación y proyectos piloto para responder ante cualquier amenaza, actualizados permanentemente y que sirvan como guía ante las fuerzas participantes de las operaciones internacionales de paz.

Colombia puede entonces posicionarse como un referente tanto a nivel regional como internacional; la experiencia adquirida le permitió generar conocimiento en temas que hoy por hoy a la comunidad internacional le es difícil manejarlos, la flexibilidad y sensibilidad de las FF.MM. y la facilidad para adaptarse a nuevas situaciones, les permiten liderar nuevas estrategias para problemas comunes a las naciones. Por tal motivo, la Fundación Konrad Adenauer, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra a través del Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar celebraron la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, la cual se llevó a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018. De manera que este libro recoge en su mayor parte las versiones elaboradas de las ponencias que fueron presentadas en dicha conferencia.

En este orden de ideas, el presente libro pretende abordar desde diferentes perspectivas los desafíos y retos a que se enfrentan las FF.MM. para transformar su rol nacional e internacional en un contexto de transición hacia la paz en Colombia. Para ello, se estructuró en cuatro ejes programáticos. De ese modo, en el primer eje, el libro inicia presentando dos marcos teóricos en aras de fomentar estrategias de comprensión holísticas y sistémicas sobre el proceso de transformación de las FF.MM. Así entonces, el profesor Eduardo Pastrana y la profesora Louise Lowe proponen el primer marco interpretativo en el que plantean como referentes primarios una base conceptual clave para comprender los aspectos y aristas que convergen en los escenarios de cooperación internacionales en materia de seguridad. Además, en el capítulo se analiza cuál ha sido la participación y el rol de Colombia en la construcción de regímenes internacionales globales y regionales de seguridad. Seguidamente, proyectan de forma prospectiva cuáles son los principales retos y oportunidades que tienen las FF.MM. colombianas para desempeñar un rol importante en la cooperación internacional a partir de la consolidación nacional del posconflicto.

El segundo marco interpretativo es elaborado por la profesora Bettina Benzing, en el que se pretende hilar unos conceptos que permitan comprender

la complejidad de un proceso de transformación institucional de las FF.MM., teniendo como referentes experiencias importantes en dicho proceso. De igual manera, se dan insumos para el ejercicio hermenéutico en un entorno internacional muy inestable y cambiante políticamente, lo que impacta en los contextos internos de los Estados y máxime en un contexto que transita hacia la construcción de una paz estable y duradera. Para lo anterior, la profesora plantea como tesis central del capítulo, la necesidad de edificar legitimidad y confianza de la población urbana y rural hacia las FF.MM., lo que contribuiría a fortalecer las bases sociales de la paz colombiana.

Por su parte, en el segundo eje del libro, titulado *El rol de la identidad colectiva de las Fuerzas Militares en el proceso de construcción de la memoria histórica*, se presentan dos capítulos. El primero es desarrollado por el profesor Luis Felipe Vega, quien reflexiona sobre el lugar de la memoria en el proceso de transformación de las FF.MM. Para ello, plantea la necesidad de que tanto las Fuerzas como el Estado comprendan aspectos definitivos como los discursos hegemónicos que anclan la producción histórica del pasado reciente con una imagen deformada de las FF.MM., para así entonces, poder generar una memoria institucional clara y en un contexto de disputas discursivas sobre lo ocurrido durante el conflicto armado. Enseguida, está el segundo capítulo del eje que es presentado por el general de la Reserva Activa (RA) Juan Carlos Salazar, en el que analiza el rol de la identidad colectiva de las FF.MM. en el proceso de construcción de la memoria histórica. Para ese propósito parte de una reflexión sobre los distintos criterios utilizados para sedimentar el concepto de identidad colectiva de una institución del Estado. En la parte final del capítulo el autor propone una reflexión sobre la importancia de la identidad colectiva de las FF.MM. y su incidencia en la construcción de una paz estable y duradera para Colombia.

En el tercer eje del libro, denominado *El proceso de transformación de las Fuerzas Militares: Estado y legitimidad*, se despliegan cuatro capítulos. El primero de ellos es elaborado por el profesor Diego Vera, la politóloga Paula Prieto y la internacionalista Daniela Garzón, quienes realizaron un balance de los objetivos y acciones de las FF.MM. de Colombia y la incidencia de tales aspectos en su memoria institucional y en su legitimidad. Además, analizan los conceptos *statebuilding* y *peacebuilding* con el fin de extraer objetivos temáticos, operativos y estratégicos asociados a la consolidación institucional. El segundo capítulo del eje es desarrollado por el profesor Carlos Álvarez y la politóloga Carolina Cañón, en el que presentan una reflexión analítica sobre

la relación entre la construcción del Estado y la construcción de la Nación colombiana privilegiando aspectos como la seguridad y la defensa. En esa línea, los autores terminan el capítulo abordando una interpretación prospectiva sobre el proceso de construcción del Estado y de la Nación a partir de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC.

Seguidamente, el tercer capítulo del eje es presentado por el capitán de navío (RA) Samuel Rivera y plantea un análisis sobre la legitimidad de las FF.MM. en el desempeño de sus funciones constitucionales. Para ello, el autor propone una base conceptual sobre la legitimidad en aras de relacionarla con el rol que han desarrollado las FF.MM. en el conflicto armado. Asimismo, realiza un análisis prospectivo sobre la proyección de las FF.MM. en un escenario denominado como posacuerdo. El cuarto capítulo del eje es elaborado por el brigadier general Javier Ayala, en donde presenta al crimen organizado como gran reto de las FF.MM. en el posacuerdo. Para ello, parte de la caracterización de que el posacuerdo conlleva un cambio en el escenario, donde se reconozcan nuevas amenazas, en donde Colombia debe proyectar su estrategia de seguridad reconociendo los retos de la criminalidad organizada. En esa línea, plantea la necesidad de mantener las FF.MM. efectivas para afrontar las nuevas amenazas, pues se consideran un actor clave para fortalecer parte del éxito de la paz, desde el marco de la legalidad.

El cuarto eje del libro se ha titulado *Las Fuerzas Militares frente a los compromisos y desafíos internacionales* y propone cuatro capítulos. El primero, elaborado por los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera, presenta una reflexión sobre el rol de las Fuerzas Armadas contra las nuevas amenazas y la influencia en las relaciones cívico-militares. Para ello, los autores abordan la discusión sobre el papel de las FF.AA. de Colombia a partir de los cambios y continuidades de los entornos doméstico e internacional de la seguridad y terminan presentando un análisis sobre los principales retos y desafíos que impone la construcción del posconflicto en el marco de las relaciones cívico-militares. Posteriormente, el profesor Andrés Mauricio Valdivieso y la estudiante de Ciencias Políticas Nataly Triana, presentan el segundo capítulo del eje, en donde interpretan cuáles son los principales retos que tienen las FF.MM. para su rediseño institucional y que se constituyen como obligaciones internacionales para el Estado colombiano.

El tercer capítulo del eje es desarrollado por el profesor Jaime Baeza, quien parte de un análisis diferenciado sobre la separación constitucional democrática militar y policial que tienen algunos Estados en su diseño

institucional. Por lo tanto, proyecta que a partir de la experiencia comparada se evidencia que es mejor y más funcional la separación a nivel constitucional de los roles, doctrinas y funciones de la fuerza pública y las fuerzas militares de un Estado. El último capítulo del eje y del libro es propuesto por el profesor Mario Arroyave y presenta cómo la memoria institucional de las FF.MM. ha percibido su proceso de internacionalización. Igualmente, proyecta cómo se ha percibido el ejercicio internacional de las operaciones de paz lideradas por las Naciones Unidas y qué implicaciones tiene el acuerdo suscrito con la Organización del Tratado Atlántico Norte para la proyección institucional de las FF.MM. colombianas en el posacuerdo.

Así entonces, este libro se estructura como una propuesta de evaluación, análisis y discusión para el tema-problema sobre el proceso de transformación de las FF.MM. en un escenario de posconflicto. Por lo tanto, desde un enfoque interdisciplinario y multidisciplinario, los investigadores parten de los modelos y regímenes vigentes para comprender el contexto contemporáneo, pero también con el propósito de hacer análisis prospectivos y poder proyectar recomendaciones específicas para actores concretos con inferencia en el tema.

Por último, es menester decir que resulta gratificante para los editores poder contar con la participación y contribución de cada uno de los autores, a quienes extendemos nuestro agradecimiento por aceptar el desafío de afrontar estos complejos y espinosos temas de la agenda colombiana contemporánea. Este trabajo es el resultado del compromiso institucional cooperativo entre la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y el Comando del Ejército Nacional de Colombia.

## **Los editores**



# Marcos interpretativos





# Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto<sup>1</sup>

*Eduardo Pastrana Buelvas<sup>2</sup> y Louise Anne Lowe<sup>3</sup>*

## Introducción

La consolidación del posconflicto en Colombia plantea importantes desafíos y oportunidades para el país, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. En las últimas décadas ha habido una clara relación entre la forma de la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad y el conflicto interno armado que el país experimentó por más de cincuenta años. Es lógico que las dimensiones internas de dicho conflicto incidieran en las capacidades y los intereses de los sucesivos gobiernos colombianos a lo largo de la segunda

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer Colombia y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, específicamente con el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar. Una versión previa fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, llevada a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018, por la Fundación Konrad Adenauer Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto.

<sup>2</sup> Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ), miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI), consultor de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS). Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Correos: efpastranab@gmail.com; epastrana@javeriana.edu.co.

<sup>3</sup> Master of the Arts (Hons) de la Universidad de Aberdeen (Escocia) y candidata a Magister en Ciencia Política en la Universidad de los Andes. Asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE).

mitad del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, y así repercutieran en su cooperación internacional y en las decisiones en materia de política exterior.

Es más, la cooperación internacional en materia de seguridad también incidió en las capacidades y los intereses de los mismos gobiernos en su lucha contra los grupos armados domésticos. Dada esta relación bidireccional entre el nivel doméstico y el nivel internacional, las nuevas dinámicas que experimenta el país durante la consolidación del posconflicto también representan nuevos desafíos y oportunidades para Colombia, los cuales se han venido desarrollando desde la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y el grupo armado más grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en 2016.

Además, las dinámicas de la cooperación internacional y el panorama de la seguridad internacional también han visto muchos cambios significativos en las últimas décadas. Virajes en la agenda global de seguridad y el surgimiento de nuevas amenazas globales y regionales, han alterado la misma cooperación, y así, las posibilidades y condiciones de la participación de Colombia en aquella. Algunos ejemplos de estas nuevas amenazas son el crimen organizado transfronterizo en muchos ámbitos y, cada vez más, nuevos crímenes de ciberseguridad.

En este contexto general se encuentran las Fuerzas Militares (FF.MM.) colombianas, las cuales son claves en todo aspecto relacionado con las políticas, domésticas e internacionales, en materia de seguridad del país. Dado los cambios en las condiciones de seguridad en el país tras la dejación de armas por parte de las FARC, y aunque otros actores irregulares siguen activos como los Grupos Armados Organizados (GAO)<sup>4</sup>, las funciones y actividades de las FF.MM. hoy en día son, y serán en el futuro, distintas a las del periodo del conflicto interno armado. Por lo tanto, la coyuntura actual representa un momento clave en la cooperación internacional de seguridad tanto por las FF.MM. colombianas como por el país entero.

Este capítulo comienza con un marco interpretativo que plantea los conceptos y teorías claves para entender la cooperación internacional en materia de seguridad. A través de una breve revisión de la literatura existente, la segunda sección del capítulo revisa el contexto internacional, tanto

---

<sup>4</sup> El término GAO refiere a los actores armados irregulares activos actualmente en Colombia. Incluye las disidencias de las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos paramilitares, como el Clan del Golfo, y las denominadas “bandas criminales”, como las del narcotráfico y la minería ilegal.

global como regional, y la tercera ubica dentro de dicho contexto la participación histórica de Colombia en los regímenes internacionales de seguridad y puntualiza los acontecimientos recientes en la relación del país con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La cuarta sección considera la cooperación internacional colombiana en materia de seguridad en la coyuntura actual y analiza los principales desafíos y oportunidades que existen por sus FF.MM. en ésta durante la consolidación del posconflicto. El capítulo termina con las conclusiones y unas recomendaciones para las FF.MM. colombianas.

## Marco interpretativo

### *Seguridad*

La idea de la seguridad, en sentido tradicional, apunta a una ‘necesidad’ justificada (diversas razones o porqués) de proteger (el qué) a través del uso potencial o real de la violencia física (el cómo) unos ciertos sujetos, objetos o condiciones (a quiénes) frente a otros sujetos, objetos o condiciones estimados como potencial o fácticamente destructivos (de qué/quienes). Clásicamente, el quién ‘debe’ proteger se asocia a la idea misma de la creación de Estado-Nación aunque varíe su justificación jurídico-filosófica: para evitar la guerra civil en Hobbes (1651, XIII); para multiplicar la moralidad, la razón, las propiedades y la libertad de los asociados en Rousseau (1762, I, VIII); para proteger los “intereses de la comunidad” política, y entre ellos, la maduración y legalización de la propiedad privada (Weber, 1944, pp. 661-662, 667); o para regular la conducta humana mediante normas positivas (codificadas), coercitivas, obligantes e independientes de los sujetos para los que pretendan ser válidas (Kelsen, 1945; 2005, p. 18).

La violencia es vista como instrumento de orden y protección, lo cual despolitiza y disuelve el concepto de “enemigo interno”, por lo que su racionalidad es la neutralización de conflictos hacia adentro (Saint-Pierre, 2012, p. 42). Para Carl Schmitt, el soberano (Estado) se convierte en policía hacia adentro, pero hace política con respecto al exterior, e internamente, lo que opera es el sistema policial y se encarga de *mantener* el orden y *reprimir* las conductas que se salen de la ley (Saint-Pierre, 2012, p. 42).

Hacia el exterior para Carl Schmitt, es donde opera con vigor la distinción entre “amigo” y “enemigo” y es un espacio o ambiente externo que puede

denominarse “pluriverso”, en la medida en que las unidades son heterogéneas en cuanto a intereses y valores (Saint-Pierre, 2012, p. 43). Esas unidades, ante la ausencia de un orden previsible (como el jurídico-doméstico), intentarán reducir la incertidumbre proyectando una imagen de su potencia para preservar su soberanía y obtener reconocimiento, por lo que operan los sistemas de defensa y su instrumento principal son las FF.AA., actor preparado y mentalizado para *eliminar* al enemigo (Saint-Pierre, 2012, p. 43).

En términos ideales, la defensa nacional debería ser el conjunto de medidas, mecanismos y estrategias institucionales de manejo civil-gubernamental para prevenir o enfrentar agresiones militares de origen externo cuando ponen en peligro la integridad territorial o la autodeterminación nacional, por lo que las FF.AA. cumplen un rol central, pero subordinado (Tibiletti, 2001). En esa misma óptica normativa, la seguridad nacional debería constituirse como el conjunto de medidas y estrategias de carácter civil-gubernamental encaminadas a garantizar la seguridad interior (seguridad pública) y a propender por la seguridad humana, preservando la separación democrática de los poderes y fortaleciendo los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de los ciudadanos (Tibiletti, 2001).

Diez, Costa y Bode (2011) afirman que el concepto de seguridad, en el campo de las relaciones internacionales, tradicionalmente viene atado a la idea de un Estado protegiendo su integridad territorial y sistema político a través de medios primordialmente militares. Si se siguen los elementos constitutivos del Estado en Barbé, la seguridad de éste apunta a la preservación de su territorio, de su población y de su forma legitimada de gobierno (1995, p. 126). Adicionalmente, la política de seguridad suele definirse como algo más amplio que la política de defensa porque incluye otros instrumentos de política exterior además de los militares, y esencialmente, se ocupa de mantener la subsistencia de dicha unidad política en todas las esferas internas y externas (Diez, Costa y Bode, 2011, p. 193).

Para Krasner (2000), la seguridad del Estado consiste en garantizar mediante diversos medios (incluyendo la coerción) la “soberanía nacional”, que puede clasificarse en cuatro tipos: *la soberanía de interdependencia* (la capacidad de los Estados para controlar el movimiento a través de sus fronteras), *la soberanía interna* (capacidad de las estructuras/reglas internas y funcionarios para regular efectivamente el comportamiento de los ciudadanos), *la soberanía westfaliana o vatteliana* (la exclusión de fuentes externas de autoridad tanto de jure como de facto) y *la soberanía legal internacional* (refiere

al reconocimiento mutuo del estatus legítimo de “Estado” entre las unidades del sistema internacional).

Por supuesto, varias de ellas están interconectadas, pues déficits en orden público (no *soberanía interna*) pueden significar el desbordamiento fronterizo de esas amenazas (no *soberanía de interdependencia*) o, al contrario, la incapacidad para regular los flujos transfronterizos del exterior puede sumar nuevos riesgos a los problemas internos de seguridad. Un déficit serio en ambas puede implicarles ser diagnosticados como ‘Estados débiles’ (candidatos a la ayuda internacional para gobernarse) o ‘fallidos’ (con vacío de poder interior y anarquía, candidatos a la intervención externa), lo cual debilita o anula su *soberanía vatteliana*.

Sin embargo, como consecuencia de la intensificación de los procesos de globalización en sus múltiples dimensiones (económica, política, social, ambiental, militar, sociológica, etcétera), del impacto de acciones transfronterizas de los actores estatales y no estatales (legales o ilegales), así como también del surgimiento de males globales como el deterioro del medio ambiente, las armas de exterminio masivo y la pobreza global, en la literatura el concepto de seguridad se ha ampliado a otras dimensiones (Pastrana, 2015, pp. 199-200). De allí que Moller identifica cinco perspectivas a las cuales se puede extender esta noción: seguridad política, económica, social, ambiental y experimental (1996, p. 769).

Este referente de seguridad multidimensional permite dar relevancia al enfoque de nuevas amenazas. Por tal motivo, Ortega y Font (2012, en Álvarez *et al.*, 2017, p. 67) sostienen que las amenazas hoy en día no provienen únicamente del ámbito militar. De allí que la noción de seguridad multidimensional expresa el reconocimiento de una amplia diversidad de amenazas que demandan un cambio de las doctrinas de seguridad de los Estados, a fin de hacerle frente a los nuevos problemas globales, interestatales y de naturaleza doméstica (Álvarez *et al.*, 2017, pp. 67-69).

## **Seguridad y cooperación**

### **Neorealismo**

Ahora bien, la diversidad de nociones y doctrinas de seguridad y defensa, así como también el valor y la importancia que le otorgan a la cooperación en dichos ámbitos, proliferan también en el marco de los enfoques teóricos

predominantes de las relaciones internacionales. En el caso del neorrealismo se arguye que, a diferencia de las capacidades militares, las intenciones no pueden auscultarse empíricamente, porque el “mundo interior” de los decisores es difícil de discernir y siempre tienen la posibilidad de mentir/ocultar (Mearsheimer, 2007, p. 73).

De este modo, los Estados se preparan o anticipan ante los otros porque nunca pueden estar seguros de que un Estado que acepta el *statu quo* (su posición corriente en la jerarquía de poder) en realidad no está adelantando planes revisionistas (agredir o afectar a otros para ascender o alterar sus posiciones) o lo hará en el futuro, asumiendo así “lo peor” de las intenciones de los otros para evitar ser sorprendidos (Mearsheimer, 2007, p. 75). Así, en esta perspectiva, equiparse en defensa o introducir mejoras sustanciales económicas traducibles en poder militar, produce señales de alarma independientemente de sus justificaciones.

Una razón que explica el porqué de la racionalidad militar o de defensa, predominante en el trasfondo de las políticas de seguridad en doctrinas como la estadounidense, aparece en la literatura realista, al mismo tiempo, como una postura filosófica y como una estrategia para atenuar un problema práctico (la ausencia de autoridad político-militar, jurídica y moral superior a los Estados en el sistema internacional). Como no existe condición reguladora (permanente y obligatoria) del uso de la violencia en el ambiente extrasocietal, los Estados se reservan la posibilidad o el “derecho” de defenderse en situaciones de agresión (externa) potencial o fáctica (Diez, Costa y Bode, 2011, p. 193).

En cuanto postura filosófica y transversal a todos los realismos, en la racionalidad militar prima la visión hobbesiana del mundo. En el “estado natural” o previo a la existencia de estatalidad (autoridad superior), el filósofo afirma que todos los hombres son impulsados por el “afán de poder” y el “afán de lucha”. El mundo internacional es pues, desde esta imagen, un escenario equivalente de “estado de naturaleza” o de choque entre Estados que buscan poder (primordialmente de forma individual e instrumental y temporalmente de forma colectiva) para defenderse o que bien compiten (por recursos, prestigio y control) sin restricciones morales exógenas ante la inexistencia de un *Leviatán* por encima de las voluntades y poderío propios de esas unidades (Hobbes, 1651, IX).

En cuanto estrategia para encarar un problema práctico, la “autoayuda” (*self-help*) aparece en algunas teorías como más rápida y menos costosa de

implementar que la puesta en marcha de instrumentos colectivos regionales o globales (dependiendo del sentido de urgencia que se invoque ante la amenaza o el riesgo) e independientemente de si los Estados o sus líderes están impelidos por el miedo o el deseo de poder. En tal sentido, para Waltz (1990, pp. 34-36), la explicación del potencial de conflicto no está en la condición natural y universal como hombres o en las características (temores, ambiciones) individuales de los líderes, sino en la ausencia de una estructura externa constrictiva sumada a una determinada distribución de capacidades entre Estados, cuyos cambios los ponen en alerta en la medida en que estiman que si son “demasiado débiles” (frente a los otros) pueden tentar a otros Estados a atacarlos, y si se vuelven “demasiado fuertes” pueden inducir a los demás a aumentar sus arsenales y/o sumar fuerzas en su contra.

De forma ilustrativa, se argumenta que los Estados soberanos pueden verse como actores racionales (maximizadores de utilidad) en busca de sus fines individuales y que además se preocupan principalmente de los cambios/ventajas relativas (ante otros), porque se ven obligados a operar en un entorno anárquico en el que su seguridad y bienestar dependen ultimadamente de su habilidad para movilizar sus propios recursos/estrategias en contra de las amenazas externas, es decir, constituyendo un sistema de “*self-help*” (Krasner, 1992, p. 39)<sup>5</sup>.

Para el realismo estructural o neorealismo, esta imagen de competencia de tinte conflictivo tiene lugar cuando se reúnen tres supuestos adicionales a los de la “racionalidad” del Estado y la presencia del entorno anárquico: que todos los Estados cuentan con capacidad de hacer daño a otros aunque sean débiles, que nunca hay certeza absoluta sobre las intenciones de los otros y que sobre todos los objetivos estatales, el que predomina es la supervivencia en términos de asegurar la integridad territorial y la autonomía política interna (Mearsheimer, 2007, p. 73-74).

Ese razonamiento militar-competitivo es el que funda el concepto de “dilema de seguridad”, que describe la situación en la que si un Estado no aumenta sus medios de defensa para alcanzar un mayor grado de seguridad se hace más proclive a un ataque, pero si lo hace es interpretado por otro Estado (o sus decisores) como un acto de agresión, lo que es a su vez contestado por medidas de seguridad adicionales que pueden envolverlos a ambos (o a más unidades) dentro de una “espiral armamentista” (Diez, Costa y Bode,

---

<sup>5</sup> Traducción libre de los autores.



2011, p. 205) o ciclo ascendente de políticas de equipamiento/fortalecimiento militar simultáneas.

Y entre más destructivas sean las armas que adquieren en su competencia, más inseguridad potencial reciben en lugar de mayor seguridad (Diez, Costa y Bode, 2011, p. 205). En suma, esta corriente de pensamiento es muy escéptica frente a la disposición de los Estados para cooperar en materia de seguridad y defensa, pero no la excluyen cuando estos se ven en la necesidad de forjar alianzas militares para enfrentar amenazas que les son comunes (Scheweller, 1994).

Por su parte, el *realismo neoclásico* reconoce que los Estados pueden definir y perseguir intereses distintos en el sistema internacional (no necesariamente hegemónicos o imperialistas) y aunque les importa el mejoramiento de sus capacidades individuales para ubicarse mejor en la estructura internacional de distribución de poder, definen su política exterior también a partir de los *constreñimientos domésticos* y las *percepciones* de las élites que comparten el poder nacional frente a las posibilidades y riesgos de la política internacional (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009, p. 20).

De allí que aquellos Estados periféricos o en vías de desarrollo que no poseen los recursos y capacidades materiales para enfrentar tanto las amenazas internas como externas que afectan su seguridad están abocados a buscar ayuda externa de una gran potencia, lo cual termina afectando su autonomía en materia de política exterior (Ayoob, 1991, p. 263). En consecuencia, tales Estados tienden a desplegar un enfoque *bandwagoning* (en el sentido de efecto de arrastre o seguidismo) en sus interacciones con la potencia hegemónica (Waltz, 1979; Schweller, 1994).

### ***Neoliberalismo institucional***

Para los neoliberales, la seguridad es un bien público, y por tanto, un *output* dependiente de la capacidad de acción colectiva de quienes procuran su producción. De acuerdo con Olson (1992), el problema surge básicamente porque los individuos (aquí gobiernos o Estados) quieren que los demás se obliguen a cumplir unos compromisos o cuotas para la producción de ese bien colectivo, pero todos intentan evitar hasta donde puedan el pago de esos costos.

A diferencia de los gobiernos respaldados por la obligatoriedad de los impuestos (y el uso "incontestado" de la fuerza), las organizaciones (en este caso internacionales) deben crear *incentivos negativos* (sanciones, penalizaciones, amenazas) o *positivos* (descuentos, beneficios tributarios o comerciales,

etcétera) para “reclutar” participantes y reforzar el sentido de compromiso en la producción de ese bien colectivo, y esos incentivos pueden ser materiales o sociales (Olson, 1992).

No obstante, dentro de las organizaciones y los grupos como tales, la acción colectiva se complejiza en la medida en que los jugadores no son uniformes en términos de sus estrategias dominantes, de modo que algunos optan por ser pioneros o promotores (pagan más, pero tienen más control), otros escogen ser militantes (dispuestos a perder o sacrificar), otros vetan o bloquean (*veto-players*) y otros más apelan al típico “*free-riding*” (beneficiarse sin pagar o irse). Para Keohane, responder por qué las instituciones internacionales funcionan o no (sea en el campo comercial, financiero o militar) depende de examinar tres elementos: la existencia (o no) de intereses mutuos, las expectativas comunes (o no) del futuro y el número de jugadores implicados (Keohane, 1985, p. 227).

Por otra parte, a pesar de la importancia dada a las instituciones y organizaciones internacionales, el neoliberalismo se abstiene de la visión institucionalista convencional en varios aspectos. En primer lugar, la interdependencia creciente (económica o de otra índole) no necesariamente conduce a mayores niveles de cooperación, de hecho, se presentan nuevas oportunidades para el conflicto en la medida en que los beneficios de la globalización para algunos pueden ser los perjuicios de otros y sobre todo en aquellas áreas donde escasea la gobernanza (Keohane, 2001, p. 1).

En segundo lugar, introducir instituciones no corrige de manera inmediata y/o eficiente los fallos de mercado (en este caso de la seguridad) porque ello depende de su diseño e implementación, de modo que esos arreglos pueden incluso acentuar las asimetrías, explotación y la opresión para algunos (Keohane, 2001, p.1). Empíricamente, se recomienda entonces estudiar qué grados y formas de gobernanza se dan antes y después de crear unas instituciones y organizaciones, y qué costos y beneficios se producen antes y después para no asumir que son automáticamente beneficiosas (Keohane, 2001, p. 4).

Particularmente, estos autores (y también los neorrealistas) prefieren referirse a estos marcos normativos de acción colectiva internacional como “regímenes” y no como leyes porque a diferencia de las instituciones dentro del Estado, la imposición de cumplimiento (*enforcement*) no es externa o superior a los asociados sino que depende de los mecanismos que ellos mismos adjunten (Martin, 2007, p. 113). Así, Krasner, Keohane, Nye, Ruggie, Wendt y otros

convergen en que los *regímenes internacionales* son formales (positivos) o informales, definiéndolos como “principios, reglas, normas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas de cooperación en un área determinada de relaciones internacionales” (Keohane y Nye, 1988; Krasner, 1983).

Sus virtudes esenciales parecen ser la reducción de costos de transacción o de implementar los acuerdos (aclaran parámetros de coordinación reforzados por el monitoreo e introducen incentivos selectivos) y la disminución de los costos para acceder a la información sobre lo que hacen los demás, lo cual puede contribuir al desarrollo de procesos de cooperación entre los participantes (Diez, Costa y Bode, 2011, p. 117).

El quid de todo es que las organizaciones (multilaterales) son promotoras de regímenes de gobernanza, pero también (y más abundantemente) los acuerdos bilaterales (o trilaterales). Esto en parte, porque los Estados son poco proclives a aceptar o promover reglas que les impliquen grandes cambios de conducta (Martin, 2007, p. 113) y porque no siempre las organizaciones internacionales son exitosas para superar sus dos problemas esenciales: facilitar entornos de negociación/acuerdo e introducir y hacer respetar los mecanismos de cumplimiento (Martin, 2007, p. 115).

### **Constructivismo**

Para los constructivistas, la seguridad es una relación históricamente contingente y condicionada por la cultura, en lugar de considerarla un resultado del balance entre capacidades materiales y/o militares (Klotz y Lynch, 2007, p. 17). A este respecto resulta básico expresar el juego de identidades o roles, posiciones culturales e internalización de valores y normas para explicar las decisiones de Estado en materia militar y/o de seguridad, espectro de relaciones que incluyen expectativas mutuas respecto a la identidad y las decisiones políticas del otro (Klotz y Lynch, 2007, p. 17).

De este modo, la racionalidad de los actores en política exterior o en seguridad/defensa no es uniforme, y así como algunos pueden actuar guiados por un cálculo maximizador de beneficios y usar estrategias de instrumentalización, otros pueden actuar dentro del apego a las normas internacionales, apelando a la afirmación de una identidad histórica, o bien, ser guiados por valores adherentes como la solidaridad y la confianza (Klotz y Lynch, 2007, p. 17).

Desde allí, las políticas de seguridad y defensa no se analizan en sí mismas (objetivos vs. resultados) sino como productos que reflejan nociones

particulares de seguridad (Klotz y Lynch, 2007, p. 18) y que compiten o se complementan con otras. Igualmente, los sistemas internacionales (regionales o globales) no pueden verse en sí mismos como seguros o inseguros, a pesar de lo “anárquicos” o carentes de autoridad definitiva que sean o del tipo de distribución de capacidades/polaridad prevaleciente (causas necesarias, pero no suficientes, para explicar la conflictividad). Estos serían en cambio inestables o inciertos dependiendo de si la cultura regional o internacional para encarar problemas asociados a la “(in)seguridad” refuerza o no el sentimiento de desconfianza entre los actores. Específicamente, Wendt (1992) se refiere a tres culturas internacionales “modelo” y derivadas de tres formas de concebir y lidiar filosóficamente con esa “anarquía”: hobbesiana (conflictiva), lockeana (competitiva) y kantiana (cooperativa).

Sin embargo, varios autores reconocen que no basta la existencia (o ausencia) de conocimiento y normas compartidas (sobre la seguridad) para explicar la existencia de entornos cooperativos (o conflictivos), puesto que se requieren también factores materiales/recursos que faciliten (o impidan) la acción colectiva y un stock de amenazas suficientemente estimulantes para provocarla o justificarla (Väyrynen, 2003, p. 38). Si se pretende construir entornos cooperativos o “comunidades de seguridad”, dichas amenazas deben interpretarse como “comunes” (interesan o preocupan a todos y conducen a comunidades de valores y prácticas permanentes) o al menos como “compartidas” (uno o varios las experimentan y conducen simplemente a instrumentos de coordinación de esfuerzos sólo en casos específicos).

Por último y no menos importante, los tomadores de decisión de los países en desarrollo que carecen de suficientes capacidades materiales para extraer en su totalidad los recursos que requieren de sus propias sociedades para garantizar la seguridad doméstica o para actuar más allá de sus fronteras, a fin de confrontar amenazas transnacionales, tienden a solicitar y aceptar la cooperación de Estados más poderosos con quienes comparten una determinada identidad de valores políticos, económicos y sociales (Wendt, 1999, pp. 298-299).

### ***Procesos de securitización y complejos de seguridad regional (CSR)***

La lógica de la securitización opera predominantemente dentro del espacio de autoridad estatal, por lo cual puede vislumbrarse que en el contexto internacional de una región aumenta la heterogeneidad en las percepciones

de amenaza y, por ende, las dificultades de coordinación, y puede darse competencia, cooperación o conflicto entre las unidades en el momento de definir y jerarquizar las amenazas para una agenda colectiva, tanto las propiamente regionales como las externas.

Por tanto, los procesos de securitización pueden definir amenazas globales, pero los objetos referentes de la seguridad (a proteger) pueden situarse tanto en el nivel global (regímenes internacionales, ecosistema global, etcétera) como en otros niveles (la comunidad particular, el Estado o la región) (Buzan y Waever, 2003, pp. 12-13). La pregunta que para ellos importa resolver empíricamente es ¿en cuál de los niveles (doméstico, regional o sistémico) se ubica cada amenaza? (Buzan y Waever, 2003, pp. 12-13).

Para Buzan (2007), el concepto de seguridad integra distintos niveles (individual, grupal, estatal, interestatal, transnacional, regional, interregional y sistémico-global) y campos (militar, político, societal, económico y ambiental) que exigen ser tratados dentro de una perspectiva integral. Así, puede hablarse de “seguridades”, pero un entendimiento pleno de la seguridad se alcanza sólo cuando unos tipos se relacionan con los otros (Buzan, 2007).

Por lo que se refiere a un CSR, dicho espacio regional puede ser definido como un ‘clúster’ de seguridad o eslabonamiento de interdependencias generalmente negativas que conducen a varios actores adyacentes a securitizar simultáneamente flujos, objetos, decisiones o efectos (domésticos, interestatales, transnacionales) que se derivan de las posturas de seguridad de los otros. Es decir, es un entrelazamiento de securitizaciones con rango geográfico limitado (región o subregión) y frecuentes potencialidades de conflicto. Los autores lo definen como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o desecuritización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable de forma individual o aislada (Buzan y Waever, 2003, p. 44). Y aunque estos clústeres de seguridad regional pueden relacionarse con clústeres globales, deben distinguirse de ellos con precisión (Buzan y Waever, 2003, p. 44). Igualmente, dicho concepto permite pensar o dejar abierta la posibilidad de que las regiones o entornos geográficos se conviertan eventualmente en los objetos referentes de la seguridad y no principalmente los Estados (Buzan y Waever, 2003, p. 44).

Para Buzan y Waever (2003, p. 55), un CSR “estándar” obedece mucho a la lógica westfaliana, con dos o más potencias y una agenda de seguridad

predominantemente político-militar. Su estructura es anárquica (no supranacionalidad o poder superior). Su polaridad o tipo de distribución de poder es enteramente definida por la existencia de potencias regionales, (por ejemplo, tres en el Golfo Pérsico: Irán, Irak y Arabia Saudita o dos en el sur de Asia [India y Pakistán]) oscilando entre unipolar con una potencia regional (el caso de Suráfrica en África y podría ser también Brasil en Suramérica, pero ambos autores lo “atan” con Argentina), bipolar (dos potencias regionales) o multipolar.

Los CSR estándar no son centrados, porque no existe un polo funcional (unipolar) regional que determine las dinámicas de seguridad en la zona. Igualmente, para ellos no son centrados, porque nunca contienen una potencia global (sistémica). En el marco de los CSR estándar puede presentarse una de las tres formas de identificación colectiva: conflictiva, régimen de seguridad o comunidad de seguridad (Buzan y Waever, 2003, p. 55).

Ahora bien, el concepto de *comunidad de seguridad* se ha invocado para tratar de explicar los procesos políticos de convergencia que han caracterizado, por ejemplo, a la Unión Europea y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en cuanto a la forma de delimitar sus regiones (adentro-afuera, lo propio y lo “otro”), de aclarar los principios fundamentales de convivencia, de identificar problemas y amenazas comunes y de socializar hasta dónde puede acotarse la idea de la soberanía nacional, pero sin renunciar a ella. A diferencia de las dinámicas de enfoque nacional y cooperación bilateral, el multilateralismo implícito en una comunidad de seguridad brinda un rango mayor de recursos y opciones de cooperación para la intervención frente a un problema.

En América Latina, el componente de cooperación internacional que más se enfatiza es el de la seguridad ciudadana. Ella toma forma recurrentemente en el combate a amenazas transnacionales asociadas a la cadena del narcotráfico, aunque en menor cuantía también se abordan las bandas criminales, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas, el lavado de dinero y el cibercrimen. EE.UU. hace presencia en los instrumentos bilaterales más usuales con asistencia adicional provista por SOUTHCOM, pero en las organizaciones regionales las actividades han incluido la creación de la comisión policial Ameripol, la organización de instalaciones para recoger y transmitir información y acuerdos sobre extradición y precursores químicos, destacándose el intercambio en la OEA y el SICA, y en menor medida en la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR (Muggah y Szabo de Carvalho, 2014, p. 17).

Desde esta perspectiva, los intereses geopolíticos de Colombia en el contexto de los CSR parecen ser: apoyar la construcción de un CSR amplio, centrado en los acuerdos con EE.UU. y en el sistema interamericano; por lo tanto, afirma un 'supercomplejo' transamericano en el que la superpotencia abra 'ventanas de oportunidad' para el aumento del prestigio y la influencia regionales de Colombia como 'socio' de la seguridad internacional. De allí que Colombia a través de ciertos propósitos y acciones exteriores evidencie que proyecta una estrategia que sustenta su inserción internacional hacia el norte, tales como su ingreso a la OCDE, su cooperación con la OTAN en calidad de socio global estratégico y el mantenimiento e intensificación de sus ejercicios y operaciones con el SOUTHCOM en el Caribe.

## **El contexto internacional, regional y nacional en materia de seguridad**

---

Es necesario empezar con una revisión del panorama reciente y actual en materia de seguridad a nivel global, regional y nacional. Como se identificó en la introducción de este capítulo, los cambios internacionales y domésticos se inciden entre ellos de forma bidireccional. Primero, es importante señalar que los conceptos de 'seguridad' y 'defensa' han venido evolucionando en las últimas décadas y que se han identificado nuevas amenazas a la seguridad nacional, regional e internacional, las cuales cambian profundamente el contexto donde Colombia pretende participar en la cooperación internacional en materia de seguridad.

Dichas nuevas amenazas se han denominado el conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales o de competencias que no se encuentran sujetas al dominio estratégico militar a través del empleo de las Fuerzas Armadas (Saín, 2002, p. 263). Es más, estas nuevas amenazas han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que han conformado la denominada 'nueva agenda de seguridad', en la cual, además de incluir la persistencia y la capacidad de adaptación del narcotráfico, se presentan fenómenos como desastres naturales, delitos y problemas ambientales como la minería y la deforestación ilegal, el crimen organizado transnacional y los ciberdelitos, tanto a nivel doméstico como regional y global (Saín, 2002), y a la cual se pueden agregar también el tráfico de activos como armas, e incluso personas y activos de biodiversidad, por las fronteras terrestres y marítimas colombianas.

Dado que las principales amenazas a la seguridad en Colombia han sido, históricamente, intraestatales y no interestatales, y dominadas por las lógicas de insurgencia y contrainsurgencia, es importante reconocer que estas nuevas amenazas, y el nuevo contexto doméstico tras la firma de los acuerdos de paz con las FARC, plantean tanto nuevos desafíos como oportunidades para Colombia en materia de su cooperación internacional.

Además, Cancelado (2016), en este contexto cambiante, identifica tres fases importantes de la seguridad internacional reciente, y la relación entre ellas y el conflicto interno armado colombiano. El autor muestra que durante la guerra fría la amenaza principal a la seguridad internacional fueron las insurgencias aliadas con el bloque soviético, así que el conflicto colombiano fue enmarcado en esos términos, luego la amenaza se convirtió en el narcotráfico; y, por último, trasmutó en el narcoterrorismo, después de los atentados del 11 de septiembre 2001 (9/11) en Nueva York (p. 156).

Durante los tres gobiernos de 1986 a 1998, de los presidentes Barco, Gaviria y Samper, se vio la *narcotización* de la política exterior colombiana y posteriormente, en los gobiernos de 1998 a 2010, de los presidentes Pastrana y Uribe, este último con dos periodos presidenciales, se puede identificar la *terrorización* de la misma (Pastrana y Castro, 2017, p. 99). Por lo tanto, se puede afirmar que a lo largo del tiempo la política exterior y doméstica colombiana, en materia de seguridad, se ha adaptado a las condiciones de la seguridad internacional en términos de sus ideas, objetivos y acciones.

Otro cambio importante a nivel internacional ha sido el realineamiento del enfoque de la política exterior de Estados Unidos, lo cual ha sido históricamente el referente más importante de Colombia en materia de política exterior. En tal sentido, el país ha priorizado a lo largo de una centuria su relación con EE.UU. y así ha mantenido un esquema de *réspice polum* (mirar a la estrella del norte). Esta resulta más una preferencia geopolítica que una doctrina precisa de política exterior, pero desde que la acuñara Marco Fidel Suárez, determinaría la mirada colombiana de buena parte del siglo XX (Vázquez, 1996; González, 2004). De allí que en determinados momentos de su historia, la política exterior colombiana haya tomado distancia de los proyectos regionales que se han adelantado a nivel latinoamericano.

En tal sentido, el país ha proyectado un alineamiento tradicional o *Bandwagoning* con EE.UU., lo cual se ha expresado a través de la priorización de instrumentos bilaterales como el TLC, el Plan Colombia, el ATPDEA



y el fallido Acuerdo Complementario para la ampliación del uso de bases colombianas por parte de funcionarios y militares de ese país (Pastrana y Vera, 2010, pp. 16-26). En lo que concierne al Plan Colombia, con el 80% de su financiación proveniente de Estados Unidos, dicho programa de cooperación en materia de seguridad demostró claramente la forma en que el conflicto armado interno colombiano fue enmarcado dentro de la 'Guerra Global contra el Terrorismo' (Borda, 2007; Cepeda y Tickner, 2017; Pastrana y Vera, 2015; Tokatlian, 2008, citados en Pastrana y Castro, 2017, p. 99).

Sin embargo, desde los atentados del 9/11, Estados Unidos ha mostrado un enfoque pronunciado en el medio oriente como la región más importante globalmente en materia de seguridad, lo cual representa a la vez una disminución de la importancia de las Américas en su agenda internacional. Borda y Morales (2017) señalan este declive en "ayuda militar y de seguridad" (p. 240), entre otros cambios en la agenda bilateral de los dos países. A pesar de este realineamiento, se ha señalado también el "espaldarazo" (Pastrana y Vera, 2018a, p. 51) de EE.UU. a la estrategia de internacionalización promovida por Colombia durante la administración de Obama, cuya continuidad y apoyo siguen evidenciándose en el marco de la presidencia de Trump con relación, tanto en los ámbitos doméstico como internacional, a las políticas de seguridad colombianas.

En dicho contexto, cobran validez los enunciados tanto del realismo subalterno (Ayoob, 1991, p. 263) como del constructivismo (Wendt, 1999, pp. 298-299), a fin de interpretar la tendencia de los tomadores de decisión colombianos, en la medida en que siguen siendo proclives hacia la búsqueda de una cooperación estrecha en materia de seguridad con Estados Unidos, no sólo desde una perspectiva racionalista de cara a reconocer la necesidad de acceder a recursos externos para financiar sus políticas de seguridad, sino porque también les atrae la tranquilidad y confianza que les brindan la afinidad de valores políticos y económicos (en algunos casos factores ideológicos) que comparten con los tomadores de decisión estadounidenses.

Aunque Estados Unidos sigue siendo uno de los donantes más importantes para Colombia en toda cooperación internacional, es claro que la disminución de la importancia del país suramericano en la agenda internacional del poder regional también genera nuevas posibilidades para transformar la actual participación colombiana en la cooperación internacional en materia de seguridad, a través de la búsqueda de nuevos socios.

A pesar de los cambios mencionados, a nivel global es posible afirmar que la OTAN ha sido a lo largo del tiempo, y sigue siendo actualmente, el régimen internacional en materia de seguridad más importante para Colombia. Dicha organización internacional, establecida en 1949, es una alianza política y militar con la finalidad de “garantizar la libertad y la seguridad de sus países miembros por medios políticos y militares” (OTAN, s.f.). Aunque se enfoca principalmente en la seguridad del Atlántico Norte, la OTAN ha ampliado su membresía y sus enfoques en materia de seguridad como consecuencia de los cambios en la agenda global y las nuevas amenazas globales ya mencionados.

Desde esta perspectiva, Colombia intenta en el marco de dicho régimen internacional beneficiarse de la cooperación norte-sur en materia de seguridad, mediante lo cual intenta, entre otros objetivos, la modernización de sus Fuerzas Armadas a través de la adopción de los estándares de la OTAN con la consecuente reafirmación de continuar en la construcción de una identidad norte en oposición a otros Estados de la región (Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador) que han privilegiado la cooperación sur-sur en dicha materia (Keohane y Nye, 1988; Krasner, 1983).

A nivel regional, el escenario más importante para la cooperación en materia de seguridad en América Latina ha sido el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de UNASUR, creado en 2008, cuyo surgimiento dio origen al CSR suramericano que intentó liderar Brasil durante los gobiernos (2003-2011) de Luiz Inácio Lula Da Silva (Pastrana y Vera, 2018b, pp. 43-48). No obstante, la participación de Colombia, mientras mantuvo su voluntad de ser miembro de dicha organización regional<sup>6</sup>, tanto en el CDS como en UNASUR en general, ha sido limitada y con mucha precaución de evitar una disminución de soberanía o autonomía en todos los ámbitos políticos y, sobre todo, en el ámbito de seguridad y defensa.

Este hecho refleja la llamada “paradoja de la autonomía”, en la cual los Estados sudamericanos establecieron un diseño institucional dentro de UNASUR, y el CDS en particular, de forma “intergubernamental e interpresidencialista” (Mijares y Nolte, 2018, p. 106). El resultado es que los miembros podían participar en UNASUR y su CDS de manera muy limitada cuando no estaban de acuerdo con los otros países de la región, o al ver que sus

---

<sup>6</sup> El presidente actual de Colombia, Iván Duque, anunció públicamente el 27 de agosto de 2018 la denuncia del Tratado Constitutivo de UNASUR, con lo cual dio inicio al proceso de retiro del país como miembro de dicha organización regional.

intereses podrían ser mejor servidos por cooperación con otros actores. La próxima sección del capítulo abordará las dinámicas actuales de la participación de Colombia en estas organizaciones internacionales y regionales de forma más profunda.

Más allá del panorama internacional y regional, la coyuntura doméstica actual con la cesación de actividades insurgentes de las FARC y su conversión en un partido político plantea un cambio drástico en las dimensiones internas de seguridad, lo cual representa también nuevos desafíos y oportunidades para Colombia y sus FF.MM. en materia de la cooperación internacional de seguridad.

Primero que todo, es necesario señalar que hablar del posconflicto colombiano no significa que la violencia haya cesado totalmente en algún momento en todas las regiones del país. Como ya se señaló, existen varios actores irregulares todavía. Sin embargo, a lo largo de las fases y los cambios a nivel internacional y regional mencionados arriba, la percepción internacional de Colombia por parte de otros Estados y actores internacionales también ha variado de manera significativa, y se supone que seguirá cambiando a lo largo de la consolidación del posconflicto.

Como consecuencia de su conflicto interno armado, en algunos sectores existía la percepción de Colombia como una amenaza contra la seguridad y la estabilidad regionales, principalmente para los países vecinos de Ecuador y Venezuela (Montoya Ruiz, 2017, p. 15; Pastrana y Castro, 2017, pp. 99-100). Por consiguiente, los cambios domésticos representan una oportunidad para cambiar y mejorar la percepción internacional de Colombia, tanto a nivel regional como global.

De esta breve revisión del contexto internacional, regional y doméstico en materia de seguridad, se puede resaltar la relación bidireccional y cómo los aspectos internacionales, regionales y domésticos se inciden entre ellos. En el caso colombiano, la coyuntura actual de la consolidación del posconflicto representa un momento histórico para el país y, así mismo, para sus FF.MM. Para estas últimas, el contexto cambiante y la consolidación del posconflicto representan una nueva etapa en su historia, en la que su organización requiere de una transformación similarmente histórica.

## La participación histórica de Colombia en los regímenes internacionales en materia de seguridad

---

A la luz de la sección anterior, es necesario considerar la participación histórica de Colombia en los regímenes internacionales en materia de seguridad para completar el contexto y poder proceder a analizar los desafíos y oportunidades actuales del país y sus FF.MM. en la consolidación del posconflicto.

Borda y Morales (2017) plantean el momento actual como uno de “transformación importante del comportamiento colombiano en el escenario internacional” (p. 240) e identifican este cambio como consecuencia de varios hechos. Entre ellos, destacan dos factores principales: “los logros en materia de seguridad que tuvieron lugar durante las dos administraciones de Álvaro Uribe [...] y el] escenario que plantea la iniciación, avance y conclusión de los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP” (p. 240). Además, como se mencionó en la sección anterior, los mismos autores señalan cómo los cambios en el panorama internacional de la seguridad también han incidido en las posibilidades de la participación de Colombia en la cooperación internacional. En el mismo orden de ideas, Pastrana y Vera (2018a), afirman que:

El Gobierno nacional y el Ministerio de Defensa en conjunto con la cúpula militar han venido delineando conceptos y objetivos para externalizar e internacionalizar las actividades de las Fuerzas. Esto presume un cambio de doctrina, de estrategia y de roles, en donde resultan notorias las aspiraciones de ofrecer cooperación internacional en seguridad y defensa y de aprender de los estándares y “buenas prácticas” militares de otros países por su participación en alianzas militares, ejercicios de defensa y operaciones de paz. (pp. 45-46)

Por lo tanto, para incursionar en estas nuevas doctrinas, estrategias y roles, es la OTAN la organización que históricamente ha representado el escenario internacional más importante a nivel global en materia de seguridad, en lo cual Colombia ha pretendido participar para poder desplegar un “rol más propositivo de la política exterior colombiana” (Pastrana y Castro, 2017, p. 102). Como ejemplo de este acercamiento hacia la OTAN, en 2012, el país realizó “una operación de ‘Reabastecimiento en Vuelo’ como forma de exhibir las capacidades que la Fuerza Aérea puede brindar a organizaciones

y alianzas internacionales dentro del principio de la ‘interoperabilidad’, pensando en poner a disposición futura de la OTAN sus aviones tanqueros Boeing KC-137 y KC-767” (Fuerza Aérea Colombiana, 2012, citado en Pastrana y Vera, 2018a, p. 51).

Después de que Colombia firmara un acuerdo de cooperación e intercambio de información con la OTAN en 2013, y el inicio de conversaciones en 2016 para realizar una serie de programas de cooperación con la organización internacional (Pastrana y Castro, 2017, p. 103), en mayo de 2018 el país y la OTAN firmaron un acuerdo formal que establece a Colombia como el primer ‘socio global’ de la organización, con fines de fortalecer su cooperación en aspectos como la educación y el entrenamiento militar, la seguridad marítima y la buena gobernanza (NATO, 2018). Sin embargo, a lo largo de América Latina estos esfuerzos colombianos no se han recibido bien y han provocado “incomodidad en toda la región, empezando por Brasil y los países del ALBA” (Pastrana y Vera, 2018a, p. 52), así como también en el gobierno venezolano en particular, el cual criticó abierta y fuertemente la adhesión de Colombia a la OTAN.

Lógicamente, esta adhesión de Colombia al régimen internacional confirma la importancia continua de las buenas relaciones con Estados Unidos, en consonancia con la identificación en términos de valores políticos, económicos y sociales que han profesado las élites colombianas hacia la superpotencia, en la cooperación internacional del país por encima de las relaciones con sus vecinos en América Latina, respecto a los cuales ha primado la desconfianza (Wendt, 1999, pp. 298-299). Igualmente, lo anterior le ofrece a Colombia nuevas posibilidades de actuar en el escenario global de seguridad a través de dicha cooperación.

Como se señaló en la sección anterior, a nivel regional las relaciones entre Colombia y el CDS de UNASUR, y con UNASUR en general, fueron menos estrechas y fructíferas. Desde el inicio del proyecto de integración sudamericano, Colombia —en ese momento bajo el mandato de Álvaro Uribe— resistió el establecimiento de cualquier régimen que pondría en riesgo su relación con Estados Unidos. La llamada “paradoja de la autonomía”, planteada por Mijares y Nolte (2018), resultó en una situación en la cual Colombia podía participar de forma muy limitada en las acciones de UNASUR, sabiendo que su diseño institucional muy intergubernamental y débil le permitió alejarse de la organización cuando le pareció más importante o fructífero la cooperación internacional en materia de seguridad con otros actores, principalmente con Estados Unidos y con la mirada hacia la OTAN.

En este orden de ideas, Pastrana y Vera (2018a) también resaltan la priorización del nivel global sobre el regional en la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad: a pesar de recibir ofertas de cooperación por parte de Brasil, al parecer, Bogotá ha mostrado poco interés en cooperar con su vecino regional en asuntos de seguridad (p. 52).

La crítica principal de sus vecinos contra las acciones de Colombia en estos asuntos ha sido que su adhesión resultaría siendo una suerte de entrada para la OTAN, que conllevaría la presencia de Estados Unidos en diversos temas de la agenda de seguridad regional suramericana, y hasta en el territorio del subcontinente a través de tropas o vehículos de la OTAN (p. 52), algo negado por Colombia, Estados Unidos, y hasta por la misma organización internacional.

A pesar de acercamientos a los regímenes regionales por parte del gobierno de Juan Manuel Santos para mejorar las relaciones de Colombia con sus vecinos en América del Sur, hasta el surgimiento de tensiones por la crisis en Venezuela y la percibida incapacidad de UNASUR para enfrentarlas efectivamente (Pastrana y Castro, 2017, p. 108), esta visión histórica de Colombia culminó en la decisión de agosto de 2018 del nuevo presidente, Iván Duque (2018-2022), de convertir a Colombia en el primer Estado que ha denunciado el Tratado Constitutivo de UNASUR, a fin de materializar su retiro de la organización regional. Esta decisión muestra claramente que Colombia sigue percibiendo que los actores y regímenes, en materia de seguridad, más importantes y relevantes a sus intereses existen fuera de su región inmediata.

De esta manera, empieza a tomar contornos una política exterior que bosqueja un posible abandono del país de la estrategia de diversificación geográfica y temática que el presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) había impulsado en sus dos períodos presidenciales (Pastrana y Vera, 2012). De allí que preocupe un nuevo posible retroceso del país de los escenarios regionales y, como consecuencia, se produzca un abandono paulatino del espacio natural en el que Colombia ha desplegado tradicionalmente un liderazgo en el impulso de la construcción de espacios de concertación, de diálogo político y hasta de integración.

Sin embargo, se puede identificar también que entre las mejores relaciones de Colombia con otros países de América Latina se encuentran las que sostiene con los otros tres Estados miembros de la Alianza del Pacífico (AP), Chile, México y Perú, con los cuales Colombia tiene tratados de libre

comercio y comparte una propuesta de “promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; así como convertirse en una plataforma de integración económica y comercial con una proyección hacia la región Asia-Pacífico” (Urrego Sandoval, 27 de agosto de 2018). Aunque la AP está lejos de ser un proyecto de integración o regionalización con fines en materia de seguridad, lo cual puede explicar el interés y el entusiasmo de Colombia para el proyecto, es importante resaltar que todos sus miembros cuentan con “lazos muy fuertes con el gobierno, Fuerzas Armadas y agencias de seguridad de los Estados Unidos” (Pastrana y Vera, 2018a, p. 50), lo cual también resalta la continua importancia del poder regional en toda cooperación internacional de Colombia a nivel regional y global.

El resultado más importante de este conjunto de acciones de política exterior colombiana, a nivel internacional y regional, ha sido la estrategia de *internacionalización* del país a través de su política exterior (Borda y Morales, 2017; Cancelado, 2016; Pastrana y Castro, 2017), en particular durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos. Esta internacionalización se ve reflejada en la diversificación de la agenda de la política exterior del país, tanto en términos geográficos como temáticos.

En el aspecto geográfico se puede identificar la disminución en los últimos años en la dependencia de Colombia de su relación bilateral con Estados Unidos y un aumento en la importancia de sus relaciones con las principales organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y por supuesto, con la OTAN en materia de seguridad (Pastrana y Castro, 2017, p. 102). Sin embargo, es necesario hacer hincapié en que Estados Unidos sigue siendo uno de los socios más importantes de Colombia en todo ámbito político. En este orden de ideas, genera preocupación la decisión del presidente Duque de retirar al país de UNASUR, lo cual podría afectar de nuevo las relaciones colombianas con los países vecinos (Pastrana y Castro, 2017, p. 100).

Por otro lado, con respecto a la diversificación temática, aunque los temas de seguridad como el conflicto interno armado y la consolidación del posconflicto, el terrorismo y el narcotráfico siguen siendo los más importantes en su cooperación internacional, Colombia ha venido —hasta el presente— proyectando su disposición a participar en una agenda más amplia, que incluye temas más allá de la seguridad, como “la educación, el cambio climático, la energía, la oferta de cooperación y la diversificación comercial” (Pastrana y

Castro, 2017, p. 100). Esta disposición de Colombia converge con la nueva agenda de seguridad y las nuevas amenazas mencionadas en la sección anterior del capítulo.

Por lo tanto, se puede afirmar que la participación de Colombia en los regímenes internacionales de seguridad, tanto a nivel global como regional, ha visto cambios importantes en los últimos años, y que estos cambios plantean nuevos desafíos y oportunidades para el país y sus FF.MM. en términos de su cooperación internacional y la consolidación del posconflicto. En suma:

En las instituciones globales, Colombia busca proyectarse como un país mucho más activo, propositivo y autónomo, a través de la promoción de un debate global sobre el tema de las drogas [...] en la ONU, por medio de la suscripción de convenios de cooperación con la OTAN...En ese contexto, el Estado colombiano también quiere aportar al mundo el know-how en seguridad que quedó de los años del conflicto y de la lucha contra las drogas. (Pastrana y Castro, 2017, p. 114)

Entonces, como consecuencia del variable contexto internacional y doméstico y los cambiantes intereses del país, Colombia se enfrenta a un momento histórico en su cooperación internacional en materia de seguridad.

## **Colombia y la cooperación internacional en materia de seguridad y la consolidación del posconflicto**

---

Tomando en cuenta todo lo expuesto en los acápite precedentes, esta sección del capítulo pretende abordar tanto los principales desafíos como oportunidades para Colombia y sus FF.MM. en la consolidación del posconflicto. En 2017, Torrijos y Abella publicaron un estudio que identificó las posibles ventajas y desventajas militares y políticas para Colombia en un escenario futuro de posible adhesión a la OTAN. Ahora tomaremos las ideas de dichos autores para revisarlas a la luz del contexto actual, en el cual Colombia ya entró a la OTAN como socio global y sigue en el intento de consolidar el posconflicto a nivel doméstico, mientras pasa por los primeros meses del gobierno de Iván Duque.

Así mismo, llevaremos a cabo una exposición de las acciones de política exterior que Colombia viene desplegando en materia de cooperación



triangular (CTR) y cooperación sur-sur (CSS), sobre todo en Centro América y el Caribe. Por último, se abordarán los desafíos y oportunidades que tendría Colombia de cara al posconflicto, los cuales se dividen en posibles ventajas y desventajas en los ámbitos militar y político, y cuando sea posible, el análisis se centrará en las implicaciones para las FF.MM. colombianas.

Empezando con las posibles ventajas militares para Colombia como consecuencia de su adhesión a la OTAN en calidad de socio global, Torrijos y Abella (2017) identifican cuatro: la continuidad en la proyección del poder militar como instrumento de la política exterior colombiana; la posibilidad de cerrar brechas de capacidad operativa en el nivel de una alianza militar intergubernamental única en el mundo; la formación de capacidades desde el contacto con las experiencias militares más profesionales a nivel global; y el aprendizaje que llevaría a elevar los conocimientos y experticia acumulados de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de paz (OMP) (pp. 65-68).

Sin duda, la primera posible ventaja militar es clave en el contexto ya presentado en este capítulo y representa la manera en que la cooperación internacional en materia de seguridad puede fomentar la continuación y el fortalecimiento de la estrategia de internacionalización de la política exterior colombiana. Para el país, ser el primer socio global de la OTAN trae muchos probables beneficios en la implementación de dicha estrategia, como la posibilidad de proyectar la fuerza y el conocimiento de sus FF.MM., contribuir a la paz y seguridad internacional, y continuar la consolidación de su renovada imagen internacional como un país confiable y que ya no representa una amenaza a la seguridad regional o internacional.

La segunda, tercera y cuarta posibles ventajas militares son más directamente relevantes para las FF.MM. colombianas dada la necesidad de una transformación profunda en sus estructuras y prácticas en la etapa del posconflicto. En 2013, el entonces ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón declaró que unirse a la OTAN le permitiría a Colombia “tener acceso a buenas prácticas y a los estándares profesionales de esa organización en áreas como integridad y transparencia [...] y fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares” (Torrijos y Abella, 2017, p. 66).

Así, es claro que cerrar las brechas, fortalecer la formación de capacidades y aprovechar el aprendizaje que resulta de la nueva manera de cooperación internacional de Colombia, son elementos claves en el desempeño de sus FF.MM. y en la consolidación del posconflicto. Por lo tanto, existe la

oportunidad de que esta cooperación ayude a las FF.MM. colombianas a aportar a la construcción de una sociedad capaz de enfrentar en conjunto las nuevas amenazas que aparecen en el panorama de seguridad nacional e internacional.

Cancelado (2016) explica que las FF.MM. colombianas han logrado un grado de profesionalización a través del desarrollo de una “guerra irregular” y contra “un enemigo interno” (p. 155), factores que definieron en gran medida la concepción de la seguridad en el país y los modos de operación de sus FF.MM. Por lo tanto, la consolidación del posconflicto plantea una oportunidad para “proyectar la seguridad y defensa nacionales dentro de los marcos convencionales a nivel global, pero a partir de las capacidades adquiridas, las cuales no son despreciables como base de conocimiento y experiencia para el sistema internacional” (pp. 156-157).

Por ejemplo, Borda y Morales (2017) señalan la necesidad de “una reevaluación del volumen del personal militar y política existente” (p. 241) y de “redirigir este personal hacia otras actividades en el extranjero” (p. 242) en la consolidación del posconflicto, mientras Saumeth Cadavid (2017b) describe este momento como “una oportunidad histórica para la reorganización estructural, así como para la reorientación de esfuerzos y el re-direccionamiento de programas, gracias a la estabilidad socio-política y a las expectativas de cambio y transformación” (p. 2). Entonces, se puede afirmar que la consolidación del posconflicto en el país representa una gran oportunidad para las FF.MM. colombianas.

El mismo autor explica en otro artículo (Saumeth Cadavid, 2017a) que las FF.MM. vinieron preparándose para el nuevo escenario a lo largo de las negociaciones de los acuerdos de paz con las FARC a través del Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación ‘Plan Victoria’ (p. 9), lo cual define los cambios necesarios en los ejes fundamentales de la actuación de las FF.MM.: “el control territorial, el fortalecimiento institucional y la cooperación para el desarrollo” (p. 9). El objetivo de dicho plan es que:

Las Fuerzas Militares de 2030 [...] son una institución íntegra, con hombres y mujeres idóneos, entrenados, capacitados y actualizados. Fortalecidas en el trabajo conjunto, coordinado, inter-agencial y combinado. 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. (p. 10)

Por lo tanto, se puede resaltar la manera en que los objetivos de las FF.MM. colombianas en la consolidación del posconflicto coinciden con el objetivo más amplio del Estado en la cooperación internacional en materia de seguridad: establecerse como proveedor de seguridad y *know-how* en sus temas de conocimiento especializado —por ejemplo, el del narcotráfico—, como parte de la estrategia de internacionalización de la política exterior colombiana.

Un ejemplo de cómo Colombia se está posicionando como referente militar en la región latinoamericana es a través del programa *US-Colombia Action Plan* (USCAP), en el cual, desde 2012, las FF.MM. colombianas han ofrecido asistencia técnica, financiada por el gobierno de Estados Unidos como ejemplo de cooperación triangular, a seis países centroamericanos, relacionada con el narcotráfico y el crimen transnacional (Ministerio de Defensa, 2013, 2015, citado en Pastrana y Vera, 2018a, p. 62). Es posible que la adhesión de Colombia a la OTAN le permita ampliar esta suerte de oferta de cooperación internacional en materia de seguridad en el futuro.

Todo esto apunta a que, en el año 2030, Colombia será:

Un líder regional en defensa, en seguridad y en desarrollo tecnológico [...] contando con unas Fuerzas Armadas profesionales, modernas, integrales y participantes activas en operaciones internacionales bajo el mandato de las Naciones Unidas, o colaborando activamente también en misiones en conjunto con fuerzas multinacionales como la OTAN. (Saumeth Cadavid, 2017a, p. 10)

De este modo, la adhesión de Colombia a la OTAN representa una gran oportunidad para sus FF.MM. en la consolidación del posconflicto. También se puede ver cómo los cambios del contexto internacional y doméstico inciden en las FF.MM. colombianas y cómo ellas mismas van cambiando frente al mismo. Un ejemplo del despliegue de esta estrategia es que los altos comandantes de las FF.MM. colombianas han mostrado su disposición a ofrecer cooperación dentro de su región en torno de las ‘lecciones aprendidas’ del Plan Colombia, por ejemplo, en el Triángulo Norte centroamericano, compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador, en temas como “usar personal militar y civil más especializado en lugar de un gran contingente, combinar instrumentos de defensa con herramientas diplomáticas y financieras y fortalecer las operaciones de interceptación marítima” (Stavridis, 8 de marzo de 2015, citado en Pastrana y Vera, 2018a, p. 53). Extender y ampliar esta oferta representaría tanto un gran desafío como una gran oportunidad para las FF.MM. colombianas en la etapa de consolidación del posconflicto.

Ahora bien, la diversificación y la consolidación del rol de las FF.MM. de Colombia como cooperantes internacionales en materia de seguridad cuentan con unas condiciones institucionales y una experiencia probada por parte del Gobierno colombiano, el cual en los últimos años ha desplegado acciones exitosas de CTR y de CSS, en Centro América y el Caribe. En tal sentido, Borda y Morales (2017) han identificado nuevos patrones en la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad, a través de CTR, con socios como Estados Unidos o la Unión Europea (UE), pero también con países de África a los cuales Colombia ha estado llegando como proveedor de conocimiento en asuntos como el antiterrorismo y la lucha contra el narcotráfico (p. 242).

En consecuencia, se evidencia un aumento sustancial del papel receptor por parte de Centroamérica y el Caribe de la CSS y CTR que viene brindando Colombia. Desde 2008, con la iniciativa del gobierno Uribe para ofrecer CSS al Caribe y la decisión en 2010 de participar del Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica, en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla<sup>7</sup>, Colombia pasa de ser un miembro pasivo del Proyecto Mesoamérica<sup>8</sup> a intentar convertirse en gestor de CSS, siguiendo los pasos de México (SEGIB, 2012, p. 117). Se trata de dos estrategias subregionales que representan los lineamientos de la oferta colombiana y que pretenden construir redes de cooperación entre sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil de ambas partes.

Primero, entre 2008 y 2009, se formula y empieza a implementar la Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe (ECCC)<sup>9</sup>, la cual impulsa proyectos en bilingüismo, educación técnica, atención y prevención de desastres naturales, seguridad alimentaria y nutricional, movilidad académica, cultura y medio ambiente (APC, s.f., p. 7).

En segundo lugar, se formuló en 2010 el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (PRCM)<sup>10</sup>, que impulsa iniciativas en los *issues* de promoción

---

<sup>7</sup> Este foro tiene su origen en la Cumbre de 1991, en la que participaron los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México para deliberar en torno a los principales temas vinculados con el desarrollo de Centroamérica y de México. Véase: <http://www.sela.org/es/cumbres-regionales/tuxtla/>.

<sup>8</sup> Colombia se incorporó en 2006 a este mecanismo de integración (sub)regional en el que participan Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Véase: <http://www.proyectomesoamerica.org>.

<sup>9</sup> Tiene como países de destino a Antigua y Barbuda, Belice, Bahamas, Costa Rica, Barbados, Trinidad y Tobago, Surinam, Granada, Guyana, Haití, Salvador, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Honduras, Nicaragua, Guatemala, México, Jamaica, República Dominicana, Cuba, Venezuela, Montserrat, Panamá y Dominica.

<sup>10</sup> Está destinado a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

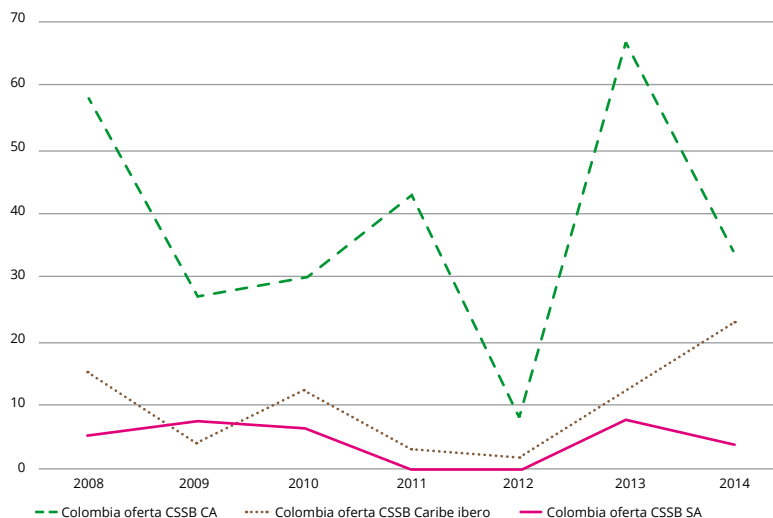
social, gestión de calidad, servicios públicos, gobernabilidad local, seguridad pública y apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (APC, s.f., p. 8). En 2016 se optó por una mayor coordinación entre el PRCM y los lineamientos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), lo cual ocasionó el impulso en temas como transporte, energía, telecomunicaciones, facilitación comercial, salud, medio ambiente, vivienda, gestión del riesgo y seguridad alimentaria (APC, 2016b).

Como complemento a las dos estrategias regionales, se formuló la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia (ECISI), con énfasis en la lucha contra el crimen organizado transnacional (COT) y dirigida a países solicitantes de Centroamérica, el Caribe, Suramérica y África, pero priorizando las tres primeras subregiones (MRE, s.f., p. 2). Los cuatro ejes de oferta y sus subtemas son: a) seguridad ciudadana: urbana y rural, vial, delincuencia, investigación criminal-policía judicial e inteligencia policial; b) anticorrupción: pruebas de confiabilidad, incorporación y selección de personal, seguimiento y evaluación; c) derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario: DD.HH., DIH, formulación de políticas y derecho operacional y reglas de encuentro; d) fortalecimiento de capacidades operativas: aviación, guardacostas, capacidades de combate, fuerzas especiales, inteligencia militar y tecnologías de la información y la comunicación (MRE, s.f., p. 11).

En términos cuantitativos, puede hacerse una muestra del rol oferente de Colombia en CSS bilateral por subregiones y por número de iniciativas o acciones de cooperación. Primero, destaca que entre 2008 y 2014, la subregión que concentró entre el 70% y el 40% (descendiendo) de las actividades bilaterales de CSS ofrecidas por Colombia en Iberoamérica fue Centroamérica (SEGIB, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015). Segundo, en medio de patrones irregulares, la oferta de CSS bilateral a Centroamérica se mantiene por encima de la dirigida a Suramérica y al Caribe, destacándose el ascenso de la oferta hacia las tres subregiones entre 2012 y 2013 (Gráfico 1), lo que se explica parcialmente por la creación de la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC) en 2011-2012.

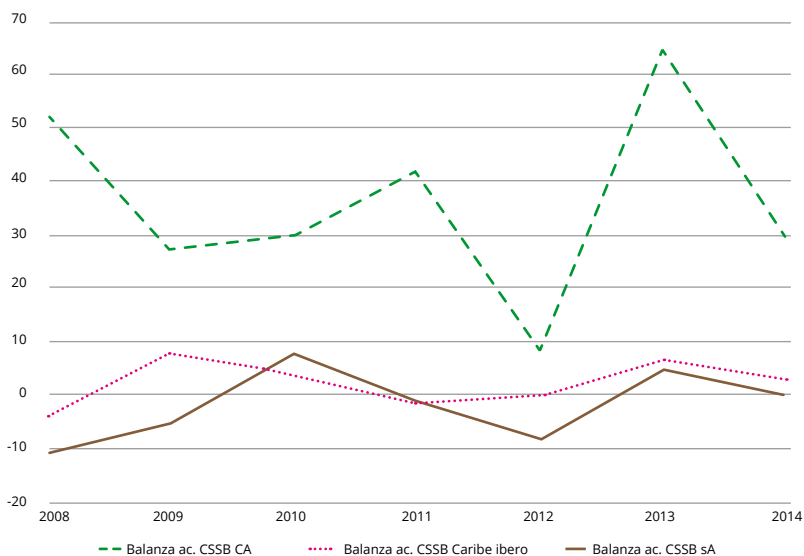
Un dato aún más revelador sobre la asimetría favorable que Colombia pretende construir en Centroamérica y el Caribe, puede percibirse ilustrando la balanza de acciones de CSS bilateral, cuando a la oferta de Colombia se restan las acciones de CSS que ha recibido de países de las tres subregiones (Gráfico 2). Se supone que la CSS tiene un carácter recíproco y simétrico, pero el balance muestra que mientras la CSS con Suramérica no deja un superávit claro, con el Caribe hay una ligera inclinación y con Centroamérica hay un claro predominio de la oferta colombiana.

**Gráfico 1. Oferta Colombia CSS por subregiones (número de acciones)**



Fuente: autores con datos de SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015).  
 CSSB: cooperación sur-sur bilateral. CA: Centroamérica. Caribe ibero: Caribe iberoamericano.  
 SA: Suramérica.

**Gráfico 2. Balanza de acciones de CSS de Colombia**



Fuente: autores con datos de SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015).  
 CSSB: cooperación sur-sur bilateral. ac.: acciones. CA: Centroamérica. Caribe ibero: Caribe iberoamericano. SA: Suramérica.

Aunque el dato de la CSS hacia el Caribe parece bajo, cabe recordar que la SEIGB considera por aparte la oferta de los pivotes hacia el Caribe no iberoamericano. Allí Colombia mejora su posición asimétrica, dado que entre 2012 y 2014 se registran 61 acciones más de CSS hacia esta zona geográfica.

En cuanto a CTR, resalta que en el periodo 2011-2016, Colombia ofreció como "pivote" 22 proyectos hacia 23 países beneficiarios, así: 3 en 2011, 6 en 2012, 7 en 2013, 6 en 2014, 1 en 2015 y 8 en 2016 (APC, s.f., p. 6). Entre los destinatarios se destacaron los seis países de Centroamérica (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua) y cuatro del Caribe (Belice, Dominica, República Dominicana y Cuba). Estos proyectos individuales de CTR se adicionan a otros que van colectivamente a Centroamérica y el Caribe en el marco de las dos estrategias subregionales de Colombia (p. 7). Habría que añadir que la CTR del país hacia Centroamérica aumenta un poco en el marco de la ECISI. Para tener una idea de lo que Colombia aporta como "pivote", puede tomarse el dato de 2016 en CTR, que señala que de ocho proyectos aprobados por los participantes ese año, por un valor total de 5,2 millones de euros, éste se comprometió con una contrapartida de 800 mil euros (APC, s.f., p. 9).

Volviendo a las posibles ventajas para Colombia como consecuencia de su adhesión a la OTAN, en el ámbito político, Torrijos y Abella (2017) identifican tres posibles beneficios para el país: poder evidenciar una política exterior concreta con intereses definidos a través de la cooperación internacional y participación activa en misiones de la OTAN; mejorar su conocimiento y actuación en los campos diplomático, democrático y de seguridad y defensa; y, finalmente, el posible refuerzo de la posición relativa del país y el establecimiento de nuevos vínculos con nuevos socios (pp. 69-71).

Estas posibles ventajas también reflejan temas importantes en la agenda de política exterior colombiana en los últimos años, como la necesidad de cambiar la imagen internacional del país y de diversificar su cooperación internacional en términos geográficos y temáticos. Ampliar el rol de las FF.MM. colombianas en el escenario internacional a través de la OTAN ofrece la oportunidad de jugar un nuevo papel importante a nivel global y de acercarse a nuevos (socios) aliados que cuentan con las FF.MM. más modernas y profesionales del mundo, y también de compartir el conocimiento especializado acumulado por Colombia y sus FF.MM. a lo largo del conflicto interno armado.

La construcción de nuevas relaciones a nivel trasnacional a través de la cooperación internacional en materia de seguridad podría también ayudar a Colombia en su búsqueda de nuevos socios para la construcción de paz (Borda y Morales, 2017, p. 240). Además, ampliar el rol de las FF.MM. colombianas dentro del país les ofrece la oportunidad de consolidar el posconflicto, contribuir a la construcción de la memoria histórica y tejido social del país, y construir su nuevo rol en la sociedad colombiana del futuro, los cuales son otros posibles beneficios de carácter político para Colombia y sus FF.MM. a través de su cooperación internacional en materia de seguridad.

Entonces, la participación de Colombia en la OTAN le puede beneficiar en términos militares y políticos, a través de proyectos como:

La formulación de políticas de defensa democráticas, transparentes y bajo control civil, el re-entrenamiento de personal dado de baja, la destrucción de armas y municiones sobrantes, la preparación contra desastres naturales y humanitarios, la cooperación científica, la diplomacia militar y conocimiento sobre terrorismo, no proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) y ciberdefensa. (Pastrana y Vera, 2018a, pp. 51-52)

Por lo tanto, se puede afirmar que la nueva etapa en la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad plantea grandes oportunidades para el país.

Sin embargo, a pesar de estas posibles ventajas militares y políticas para Colombia y sus FF.MM., como resultado de su membresía de la OTAN, también es importante reconocer las posibles desventajas. Al respecto, Torrijos y Abella (2017) resaltan tres en el ámbito militar: los altos costos materiales y humanos que pueden resultar de la participación en misiones internacionales, el riesgo de exposición innecesaria de las FF.MM. y del Estado colombiano a polémicas asociadas a las violaciones de normas relacionadas con las misiones, y la posibilidad de extradimensionar la participación militar sobre otros posibles aportes de Colombia a las misiones (pp. 72-74).

La primera posible desventaja militar tiene implicaciones muy importantes para las FF.MM., dado que serán sus miembros quienes participarán directamente en cualquier misión internacional de la OTAN, o también de la ONU, y que serán las mismas FF.MM. las que deberán asumir cualquier costo material o humano. Además, estas misiones podrían acontecer al mismo tiempo que Colombia y sus FF.MM. siguen consolidando el posconflicto



dentro del país, con todos los costos altos que esto exige también. En efecto, la negociación de los acuerdos con las FARC permitió a las FF.MM colombianas discutir prospectivamente:

Qué papel deberían asumir en o hacia el posconflicto, estimando la inestabilidad que se prevé en la etapa de posacuerdo y que incluye la posibilidad de reincidencia de las disidencias de los grupos desmovilizados y el aumento de la criminalidad armada y transnacional. (Pastrana y Vera, 2018a, p. 54)

Entonces, es necesario que el gobierno colombiano y los líderes de las FF.MM. estudien todos los posibles riesgos y beneficios, tanto a nivel internacional como interno, para asegurar que la participación de las FF.MM. en misiones internacionales no tenga impactos negativos dentro del país.

La segunda posible desventaja militar también deriva de los potenciales impactos negativos domésticos como consecuencia de las misiones internacionales, en las cuales se han reportado muchos casos de graves violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas que participan en las intervenciones. Dados los problemas que han pasado dentro de las FF.MM. colombianas a lo largo del conflicto interno armado, como los casos de los falsos positivos, sería altamente dañino para la organización que algunos de sus miembros repitieran errores similares en misiones internacionales. Y en el caso de la tercera posible desventaja militar, resulta necesario que las FF.MM. sigan abiertas a aprender de y compartir su propia experiencia con los nuevos aliados y socios a nivel internacional, para poder evitar el riesgo de seguir arraigadas a los métodos y estrategias del pasado en el contexto internacional cambiante.

A estas tres desventajas planteadas por Torrijos y Abella, es posible agregar también las críticas que existen alrededor de la OTAN como organización, dado que sus "lineamientos están basados en una confrontación entre Estados, lo cual no es el caso ni de Colombia, ni de la región latinoamericana en general" (Pastrana y Vera, 2018a, p. 55). Este hecho pondría en duda el valor de la adhesión de Colombia a la organización internacional por causa de las deficiencias de la OTAN en general, y por la posibilidad de que Colombia pueda ofrecer y aprovechar una cooperación internacional en materia de seguridad que realmente le sirva a sus intereses y necesidades.

Por último, hay dos posibles desventajas políticas identificadas por Torrijos y Abella (2017): los costos políticos y diplomáticos derivados de la

adhesión a una alianza de seguridad extraña a la región de América Latina y en territorios lejanos e incluso hostiles, y la posible contradicción del apoyo de Colombia a misiones internacionales mientras enfrenta los desafíos domésticos de consolidar la paz en el posconflicto (pp. 75-76).

La primera posible desventaja política expuesta por los autores parece no ser tan importante en la coyuntura actual dado que el gobierno de Iván Duque retiró a Colombia de UNASUR, lo cual demuestra que percibe que la cooperación internacional y no regional ofrece las mejores oportunidades para lograr sus objetivos de política exterior y en general en el ámbito de la seguridad. Las declaraciones del país vecino, Venezuela, contra la adhesión de Colombia a la OTAN no parecen tener mucho peso en Bogotá.

La segunda posible desventaja política sí tiene más importancia para Colombia y sus FF.MM. en la consolidación del posconflicto. Borda y Morales (2017) identifican varias razones por las cuales puede resultar complicada la participación de Colombia en misiones internacionales en materia de seguridad. Por ejemplo, sería contradictorio que Colombia se promocionara como experto en algunos temas de seguridad porque esto “descansa sobre una premisa implícita que sugiere un cierto nivel de éxito en materia de seguridad, que es a todas luces cuestionable” (p. 242). Otro caso problemático es que Colombia se posiciona como experto en la lucha contra las drogas cuando en septiembre de 2018 un informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) mostró que los niveles de cultivos de coca en el país alcanzaron cifras históricas de 171.000 hectáreas en 2017, un incremento de 17% desde el año anterior. Por lo tanto, sería fácil que otros actores critiquen a Colombia por participar en misiones internacionales y promoverse como experto en algunos temas mientras sigue teniendo problemas significativos en los mismos asuntos a nivel doméstico.

En suma, no cabe duda de que la coyuntura actual de la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad le ofrece tanto desafíos (militares y políticos) como oportunidades grandes, para el país y sus FF.MM. Por ello, los tomadores de decisión le apuestan a exportar su modelo de seguridad, de la mano del Comando Sur de Estados Unidos, hacia el Caribe, Centroamérica y los países interesados en recibir asesoría por medio de un acuerdo de intercambio de información con la OTAN, lo cual constituiría una oportunidad para mantener una tropa amplia y que se redefina en sus funciones después del conflicto, de modo que salga en parte del ámbito interno.

## Conclusiones

Como se mostró a lo largo de este capítulo, el posconflicto colombiano representa un momento de cambios profundos en la cooperación internacional de Colombia en materia de seguridad, tanto por el país entero como por sus FF.MM. Es claro que, tanto en el ámbito doméstico como internacional, el fin del conflicto entre el gobierno colombiano y las FARC plantea “falencias y potencialidades. Pero se trata de un espectro de posibilidades de externalización de las FF.AA. que habrá que seguir minuciosamente” (Pastrana y Vera, 2018a, p. 64). Por lo tanto, la consolidación del posconflicto en Colombia representa muchos desafíos y oportunidades por el país y por sus FF.MM. El ámbito de la cooperación internacional en materia de seguridad no es la excepción.

Primero, es necesario reconocer los cambios que se han visto en las últimas décadas en el panorama de la seguridad internacional y regional en América Latina y las nuevas amenazas que han surgido en todo el mundo y a todo nivel. Dentro de este panorama se encuentra el caso de la consolidación del posconflicto colombiano, tras la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en 2016 y la posterior dejación de armas por parte del grupo guerrillero. Tanto los cambios a nivel global y regional, como los domésticos, inciden en las posibilidades de la cooperación internacional en materia de seguridad de Colombia, con consecuencias importantes para sus FF.MM.

Segundo, a través de repasar la participación histórica de Colombia en los regímenes internacionales en materia de seguridad, es posible ver cómo el país ha priorizado sus vínculos internacionales bilaterales con Estados Unidos y con la OTAN sobre los vínculos regionales con UNASUR y CDS. Esta tendencia es más marcada aún bajo el nuevo gobierno del presidente Iván Duque con su decisión de retirar Colombia de UNASUR. Pero también se puede resaltar la estrategia de internacionalización que esta tendencia representa. Esta estrategia ha aprovechado el panorama cambiante de la seguridad internacional y doméstica para insertar al país en nuevos escenarios y acercarse a nuevos socios y para promoverse como un Estado más activo y propositivo en materia de cooperación internacional.

Es más, la principal estrategia ha sido los esfuerzos de promover a Colombia como oferente de *know-how* en asuntos de la agenda de la seguridad internacional. La cooperación internacional en materia de seguridad ha

sido utilizada como manera para lograr dicha estrategia, como ejemplo de la diversificación geográfica y temática de la política exterior colombiana. Sin embargo, en el período actual, este hecho plantea tanto grandes desafíos como oportunidades para la consolidación del posconflicto.

EE.UU. ha sido siempre un actor muy importante para Colombia en el escenario internacional. En tal sentido, ese país se perfila como uno de los cooperantes más importantes que tendrá Colombia para su implementación en el posconflicto, no solo en términos financieros sino también en asistencia técnica. Sin embargo, cabe tener en cuenta que contrario a lo que ocurría en gobiernos anteriores, Colombia ha ganado mayor autonomía frente a EE.UU. y existe un respeto de éste frente a las decisiones que toma el país suramericano en los ámbitos doméstico e internacional. En este orden de ideas, Colombia comenzó a proyectar un nuevo rol internacional más autónomo, activo y propositivo durante los períodos presidenciales de Santos.

La estrategia de proyección de dicho rol incluye la participación en las misiones de paz de las Naciones Unidas, una propuesta de debate del enfoque de lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento del país como oferente más que como receptor de cooperación. También abarca la vinculación a instituciones internacionales que fortalezcan la imagen de país estable y de socio comercial confiable. Esto se ve ejemplificado en su pretensión de adherir a la OCDE y en el acuerdo de cooperación con la OTAN.

Entonces, es claro que Colombia se enfrenta a un momento histórico en su cooperación internacional en materia de seguridad, uno que tiene grandes implicaciones para sus FF.MM. Considerando las posibles ventajas y oportunidades militares de la nueva cooperación internacional de Colombia se puede destacar la importancia de las FF.MM. en la estrategia de política exterior del país, y que esta cooperación también representa la posibilidad de mejorar las capacidades y la formación de las FF.MM. colombianas a través de su colaboración con sus socios de la OTAN, los cuales son de las FF.MM. más avanzadas del mundo.

Esto demuestra cómo la cooperación internacional coincide también con las prioridades de las FF.MM. colombianas en la consolidación del posconflicto de enfrentar las nuevas amenazas, mejorar sus capacidades, volverse un líder regional en el asunto y de seguir en su promoción como oferente de cooperación y *know-how* en su región y más allá. En el ámbito político, la cooperación internacional en materia de seguridad puede ayudar el país a

seguir respaldando la estrategia de internacionalización de los últimos gobiernos, a reforzar la posición relativa y la imagen cambiante del país, y a seguir estableciendo vínculos con nuevos socios.

Sin embargo, es también necesario reconocer las posibles desventajas y desafíos de la cooperación internacional en materia de seguridad en la consolidación del posconflicto. En el aspecto militar, es claro que la cooperación internacional requiere de costos materiales y posiblemente humanos por parte de los participantes, principalmente por las FF.MM. colombianas, y que también expone la organización a riesgos asociados con la participación en las misiones internacionales. Estos impactos pueden ser graves dado que al mismo tiempo las FF.MM. están liderando la consolidación del posconflicto a nivel doméstico. En el ámbito político, es posible identificar cómo la adhesión de Colombia al régimen global de la OTAN causa tensiones con los países vecinos y, lo más importante, cómo puede resultar contradictoria la oferta de cooperación en materia de seguridad cuando el país sigue enfrentando graves problemas domésticos relacionados con la seguridad.

En suma, el panorama cambiante en la seguridad internacional y regional y la consolidación del posconflicto colombiano a nivel doméstico plantean tanto grandes desafíos como oportunidades para el país y sus FF.MM. A través del tiempo y con el establecimiento del recién inaugurado gobierno del presidente Iván Duque, se verá más claramente cómo será el rumbo que tomará Colombia en su cooperación internacional en materia de seguridad, y cuál será el nuevo rol de sus FF.MM. dentro de ella, tanto en el país como en el exterior.

## **Recomendaciones para las FF.MM. de Colombia**

---

- Las FF.MM. colombianas deberían aprovechar este momento histórico, tanto en el panorama global como el escenario doméstico, para lograr las transformaciones necesarias en la organización frente a las nuevas amenazas globales y regionales y en la consolidación del posconflicto.
- Las FF.MM. colombianas deberían buscar el equilibrio entre su oferta de know-how en la cooperación internacional en materia de seguridad y las posibilidades de aprender de sus socios globales en la OTAN, en

- términos de mejores prácticas, reconociendo sus continuas debilidades en el ámbito de la seguridad doméstica.
- A pesar de la decisión del presidente Iván Duque de retirar a Colombia de UNASUR, las FF.MM. deberían seguir cooperando y colaborando con sus similares de países vecinos y toda la región de América Latina, en la forma debida para promover respuestas eficaces a las nuevas amenazas regionales y transfronterizas. La naturaleza multilateral y geográfica de tales amenazas obliga a que Colombia y sus vecinos deban confrontarlas a través de mecanismos de cooperación multilateral en el espacio suramericano, ya que la contigüidad y particularidad geográficas generan un conjunto de interdependencias y de problemas, los cuales no pueden abordarse individualmente con éxito en el nivel hemisférico ni en el plano bilateral.

## Referencias

- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC). (2015). Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/hojaderutadela-cooperacioninternacional.pdf>.
- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC). (2016a). *Marco Estratégico de Cooperación Triangular*. Recuperado desde: [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/marco\\_estrategico\\_de\\_cooperacion\\_triangular\\_de\\_apc-colombia.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/marco_estrategico_de_cooperacion_triangular_de_apc-colombia.pdf).
- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC). (2016b). *Colombia, actor relevante en el desarrollo de Mesoamérica*. Recuperado desde: <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-actor-relevante-en-el-desarrollo-de-mesoamerica>.
- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC). (s.f.). *Lineamientos para la Cooperación Sur Sur en Colombia*. Recuperado desde: <http://www.cancilleria.gov.co/node/258>.
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D. y Jiménez, G. (2017). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En Álvarez, C. (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 29-83). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Ayoob, M. (1991). The Security Problematic in the Third World. *World Politics*, 43, 257-83.
- Borda, S. y Morales, M. (2017). Colombia: la internacionalización de la paz. En *Anuario internacional 2016-17*. Barcelona: Centre for International Affairs (CIDOB).
- Cancelado, H. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, (pp. 155-176). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- Diez, T., Costa, A. y Bode, I. (2011). *Key Concepts in International Relations*. EBSCO Publishing: e-Book Academic Collection Trial.

- Dri, R. (2000). La filosofía del Estado ético: la concepción hegeliana del Estado. En A. Borón (comp.), *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx* (pp. 213-245). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado desde: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/moderna/cap8.pdf>.
- González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y desarrollo*, (12)2, 258-285. Recuperado desde: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/1077/664>.
- Hobbes, T. (1651). *El Leviatán. El Talón de Aquiles*. Biblioteca del Político. Perú: Centro de Estudios Filosóficos, Pontificia Universidad Católica. Recuperado en 2013 desde: [http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes\\_-\\_Leviatan.pdf](http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf).
- Hough, P. (2004). *Understanding Global Security*. Londres: Routledge.
- Kelsen, H. (2005). *Teoría general del Estado*. México, D.F.: Ediciones Coyoacán.
- Keohane R. y Nye J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, (41)4, 725-753.
- Keohane, R. (2001). Governance in a Partially Globalized World "Presidential Address", "American Political Science Association, 2000". *The American Political Science Review*, (95)1, 1-13.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Krasner, S. (1992). Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert. *Political Theory*, (20)1, 38-52.
- Krasner, S. (2000). La soberanía perdurable. *Revista Colombia Internacional*, 53, 25-42.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Martin, L. (2007). Neoliberalism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 109-126). Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural Realism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 71-88). Oxford: Oxford University Press.



- Mijares, V. M. y Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, (18)3, 105-112.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (s.f.). *Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral de Colombia*. Recuperado desde: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica\\_exterior/estrategia\\_de\\_seguridad\\_integral.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf).
- Moller, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico*, (36)143, 769-792. Recuperado desde: [https://www.jstor.org/stable/3467294?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3467294?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Montoya Ruiz, S. (2017). Inter and Intrastate Conflicts Nexus: The Colombian Peace Process as a Means to Prevent Interstate Conflicts in South America and Rethink Regional Security. *Opera*, 20, 5-33.
- Morcillo, A. (2011). Un vocabulario para la modernidad: economía y sociedad de Max Weber (1944) y la sociología en español. *Documentos de trabajo CIDE*, 224. Recuperado desde: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-224.pdf>.
- Muggah, R. y Szabo de Carvalho, I. (2014). Changes in the Neighborhood: Reviewing citizen security cooperation in Latin America. *Strategic Paper*, 7. Recuperado de [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood\\_10th\\_march.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf).
- NATO (2018). *Relations with Colombia*. Recuperado desde: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm).
- Nye, J. (1988). Review: Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, (40)2, 235-251.
- OTAN (s.f.). *¿Qué es la OTAN?* Recuperado desde: [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_es.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html).
- Pastrana, E. (2015). *Problemas y desafíos contemporáneos de la gobernanza global y regional*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, 35, 97-118.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2010b). La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana. En G. Sánchez y Y. Pacheco, *Las*

*relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica* (pp. 13-59). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-79). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018a). Fuerzas Armadas de Colombia: entre retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el postconflicto. En S. Namihás (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 45-72). Lima: Fundación Konrad Adenauer e IDEI de la Universidad Católica del Perú.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018b). Herramientas teóricas para comprender la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas en América Latina. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (pp. 21-53). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Saín, M. F. (2002). Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las 'nuevas amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina Democrática. *Desarrollo Económico*, (42)166, 263-283.
- Saint-Pierre, H. (2012). La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa. *Revista Ciencia Política*, 14, pp. 7-35.
- Saumeth Cadavid, E. (2017a). Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia - Para el 2030 Colombia deberá ser un líder regional en defensa y seguridad. *Tecnología Militar*, 3, 9-10.
- Saumeth Cadavid, E. (2017b). Las Fuerzas Armadas colombianas, de cara al posconflicto. *Tecnología Militar*, 3, 2.
- Schweller, R. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back. *International Security*, (19)1, 72-107.
- SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014 y 2015). *Informe de la cooperación Sur Sur en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. Recuperado desde: <http://segib.org/documento/>.
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Informe*

*de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: SIMCI-UNODC.

- Taliaferro, J. W., Lobell, S. E. y Ripsman, N. M. (2009). Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 1-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tibiletti, L. (2001). *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina*. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina —RESDAL— Ser en el 2000*. Recuperado desde: <http://www.resdal.org>.
- Torrijos, V. y Abella J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, (15)20, 47-82.
- Urrego Sandoval, C. (27 de agosto de 2018). Alianza del Pacífico: lo que es vs. lo que quisiéramos que fuera. *Razón Pública*. Recuperado desde: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11366-alianza-del-pac%C3%ADfico-lo-que-es-vs-lo-que-quisi%C3%A9ramos-que-fuera.html>.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, (5)1, 25-51.
- Vázquez, A. (1996). La amistad de Colombia y los Estados Unidos. En *Relatos de historia diplomática de Colombia. Siglo XX, tomo II, capítulo 2* (pp. 273-323). Bogotá: Cancillería de San Carlos y Centro Editorial Javeriano.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Waltz, K. (1990). Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, 44, 21-37.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, (46)2, 391-425.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaytsev, D. (2013). *Indices of "stateness" and governance: damaging fallacies and possibly optimizing choices*. Documento presentado en International Conference on Public Policy, junio, Grenoble.

# La transformación de las FF.MM. en el espejo de los nuevos y antiguos desafíos políticos y sociales después de la paz; una perspectiva nacional e internacional

*Bettina Benzing<sup>1</sup>*

*Hacer la guerra requiere un liderazgo sencillo: allá están los malos, aquí están los buenos. Vengan todos los buenos alrededor mío y vamos a enfrentar a los malos. Y si uno es exitoso, muestra los trofeos y gana aplausos.*

*Hacer la paz, por el contrario, reunire [requiere] un liderazgo no tan vertical sino un liderazgo muy horizontal. Donde en lugar de mandar, hay que persuadir, hay que cambiar actitudes, hay que cambiar prejuicios. Hay que convencer a una persona que ha sido víctima, que perdone al victimario, y eso es muy difícil. Eso toma mucho tiempo. (Expresidente Juan Manuel Santos, 10 de mayo de 2018)*

## Introducción

Con el posacuerdo ha comenzado una nueva era en Colombia. Las Fuerzas Militares (FF.MM.) no solo deben mantener y desarrollar las competencias militares ya existentes en sus áreas de experiencia, sino también enfrentar

---

<sup>1</sup> Candidata a doctorado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de las Fuerzas Armadas Federales de Alemania en Múnich. Magistra en Relaciones Internacionales y Estudios de Paz y Conflicto de la Universidad Goethe de Fráncfort del Meno, y profesional en Ciencias Sociales de la Universidad de Marburgo. Trabaja como investigadora y asesora en temas de conflicto, construcción de la paz y seguridad. La autora agradece a la señora Alejandra Osorio Quevedo y al profesor Dr. Jochen Kleinschmidt por sus comentarios y correcciones en el texto.

nuevos desafíos a nivel nacional, regional e internacional. La cambiante situación política mundial requiere ajustes constantes y, a la vez, de la cooperación internacional para que los Estados y sus FF.MM., enfrenten diversos retos de manera conjunta; pero a la vez, ofrece la posibilidad de traer competencias y conocimientos especiales. Colombia enfrenta un triple desafío.

En primer lugar, las Fuerzas Armadas deben responder a crecientes desafíos internacionales, ampliar y fortalecer la cooperación regional e internacional y pensar en nuevos –y necesarios– aliados.

En segundo lugar, la transición a la paz ha traído nuevas condiciones para las Fuerzas Armadas a nivel nacional. Actualmente, los mecanismos efectivos para integrar a los excombatientes son tan esenciales como el alto al fuego y como proteger a la gente de la violencia irregular en territorio, para evitar una repetición del conflicto y de la victimización.

En tercer lugar, las Fuerzas Armadas no deben sucumbir ante la falacia de que el acuerdo de paz con las FARC realmente traerá la paz a Colombia. Los guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y del Ejército de Liberación Popular (EPL) siguen activos, al igual que otros actores del crimen organizado como el Clan del Golfo y otras bandas criminales (BACRIM). Por ello, las FF.MM. deben enfrentar tres, diferentes y simultáneos, desafíos. Un gigantesco desafío que, de ser exitoso, fortalecerá al país y a su reputación internacional. Es necesario que las Fuerzas Armadas se centren en un “desarrollo de capacidades” enfocado en las necesidades de seguridad nacional y no en el reflejo de ideologías o políticas.

Con el establecimiento de unidades especializadas para la transformación de ejércitos del futuro del Ministerio de Defensa de Colombia, a saber, el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF<sup>2</sup>), el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y el Comité Estratégico de Diseño del Ejército de Futuro (CEDEF), y los planes estratégicos para la transformación, en un entorno ambivalente entre la lucha armada y la preparación para la paz (González Martínez y Betancourt Montoya, 2018)<sup>3</sup>, las FF.MM. demuestran su conocimiento de los nuevos retos. Sin embargo, estar en el periodo del posacuerdo no significa que los retos antiguos, es decir, los que precedieron el posacuerdo, cesaron de existir. Retos antiguos y nuevos

<sup>2</sup> El COTEF es consolidado como la unidad líder y referente a nivel nacional e internacional, en los procesos de modernización, transformación, organización institucional y diseño de capacidades (COTEF, 2016; para más información: COTEF, 2017).

<sup>3</sup> Vea también ESG, 2013.

coexisten, paralelamente (Ramírez Arcos y otros, 2016). El general Alberto Mejía describe a las FF.MM. como:

[Una] fuerza profesional multimisión que emplea de forma racional sus capacidades y sus recursos. [...] Una fuerza exitosa en el escenario de operaciones, pero a la vez más abierta a la sociedad; una fuerza íntegra y eficaz, tanto en su actuar individual como en las acciones mancomunadas que desarrolle junto con las otras Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los organismos gubernamentales y la sociedad en general. (*Semana*, 27 de septiembre de 2016)<sup>4</sup>

Este libro reflexiona sobre los retos de la transformación de las FF.MM. en una fuerza profesional multimisión desde diferentes perspectivas (Leal Buitrago, 3 de julio de 2017), ya que la reforma de las FF.MM. puede ser considerada como una oportunidad única para “responde[r] a los nuevos desafíos e interpretación que exige el contexto internacional” (González Martínez y Betancourt Montoya, 2018, p. 83). Por ello, acá se discuten los desafíos nacionales desde la perspectiva de la identidad colectiva de las FF.MM. y desde el proceso de la memoria histórica; la legitimidad y el rol del Estado y de las FF.MM. en un contexto de cooperación y; la perspectiva del posacuerdo en relación a las pedagogías de reconciliación.

Dada su dimensión global, en otros capítulos del libro se realiza una detallada reflexión sobre los retos internacionales de las FF.MM. y para complementar los enfoques mencionados, en este capítulo se presenta una visión general de los desafíos políticos y sociales, una discusión sobre el rol de la sociedad en la construcción de una paz sostenible en el periodo del posacuerdo y el problema que tienen las FF.MM. para construir una paz en medio de continuas luchas con otros grupos armados. Se argumenta que la proximidad a y la transparencia con la sociedad –especialmente con las personas en los territorios–, son cruciales para el éxito de la transformación de un país y para la obtención de un estatus de paz; no obstante, para lograrlo, las Fuerzas Armadas se deben preguntar quiénes quieren ser en el futuro.

Por lo tanto, un proceso de memoria histórica no solo es crucial para la sociedad colombiana, sino también para las FF.MM. La transparencia, la integridad y la confianza deberían ser los pilares sobre los cuales las Fuerzas Armadas deberían orientar sus relaciones con la sociedad, para así obtener una legitimidad y un reconocimiento necesarios y ser representantes del

---

<sup>4</sup> Veá también Cabrera, 2016.

Estado de derecho de Colombia (Schultze-Kraft, 19 de febrero de 2016). Además, reflexiono sobre el ambiente regional, en especial sobre la crisis venezolana y sus consecuencias para Colombia. A nivel internacional, discuto la cooperación del país con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pues Colombia tiene experiencia y competencia para transmitir conocimientos a las organizaciones internacionales más importantes a nivel mundial.

## Los desafíos nacionales y el impacto social para la paz

---

Tras un conflicto armado de varias décadas, las Fuerzas Armadas se deben restablecer. La energía y los recursos que previamente pasaron a la contrainsurgencia, ahora necesitan ser realineados de nuevo. ¿Todos los recursos? En el caso de Colombia, ¡no! El país vive en una paradoja ya que en el periodo de posacuerdo aún existen violentos grupos insurgentes, ilegales y criminales que afectan la paz. Esta paradoja es la razón por la cual, en el presente capítulo, se diferencian retos nuevos y antiguos, es decir, los retos que nacieron con el acuerdo de paz, y los que existían anteriormente y persisten después. Por ello, las FF.MM. colombianas enfrentan el problema de estar, por un lado, en una situación de posconflicto y, por otro lado, aún están involucradas en hostilidades.

Se tratará de un período híbrido que combinará elementos de los dos escenarios: un conflicto en cierre y el nuevo escenario de un país en paz. Es por ello por lo que en este nuevo entorno estratégico será fundamental conservar unas Fuerzas Armadas motivadas, modernas, fortalecidas y eficientes, para garantizar la irreversibilidad de los acuerdos alcanzados y enfrentar de manera decisiva el resurgimiento o desarrollo de nuevas amenazas. (González Martínez y Betancourt Montoya, 2018)

A continuación, se identificará cada uno de los riesgos de manera individual y se destacará su conectividad con los otros desafíos, al igual que sus dimensiones políticas y sociales.

(1) En primer lugar, se debe mencionar la necesaria construcción de infraestructura y la protección de áreas remotas, incluida la limpieza de minas terrestres. El desminado humanitario de territorios a gran escala es parte del acuerdo entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno

colombiano. Por consiguiente, debe ser implementado de manera conjunta por las FF.MM. y las FARC. Las minas terrestres son una gran amenaza para la población rural. Su eliminación tendrá un efecto positivo para dicha población, y para la infraestructura y su expansión en la periferia. Además, podría no sólo significar una mejor conexión de la infraestructura entre áreas rurales y urbanas, sino también un desarrollo turístico y económico de áreas remotas. Sin embargo, la protección de las redes viales, los municipios y las áreas económicas en crecimiento contra los actores armados ilegales, es un requisito previo e indispensable para la paz, a efectos de que así se garanticen la no repetición de la violencia, la restitución de tierras a las víctimas del conflicto, la eliminación de la explotación minera ilegal y de otro tipo de industrias fuera de la ley, y la protección del medio ambiente y el hábitat de indígenas y campesinos.

(2) Además, las Fuerzas Armadas deben ser conscientes de que con la conclusión del acuerdo de paz, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos dio una garantía para la reincorporación de los exguerrilleros de las FARC y así, indirectamente, les otorgó una garantía de protección. El éxito de la integración social de los excombatientes es una herramienta clave para construir la paz. Ellos se encuentran bajo riesgo de ataques, de reclutamiento y de amenazas por parte de grupos ilegales activos enfrente de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR). Los excombatientes de las FARC son soldados experimentados que se reintegrarán a otros grupos armados si no se les ofrece un futuro alternativo. En 2018, *InSight Crime* confirmó que los frentes disidentes crecen, especialmente en la región fronteriza con Venezuela (*Venezuela Investigative Unit*, 21 de mayo de 2018). Por eso, las FF.MM. tienen las tareas de acompañar el proceso de reincorporación y proteger a los excombatientes para que no se vuelvan a movilizar. Se deberían mirar también otras posibilidades para contribuir a esta meta importante. Estas podrían ir incluso hasta el empleo de excombatientes dentro de las FF.MM., por lo menos en algunos papeles cuidadosamente considerados. Algunos de los anteriores guerrilleros tendrán conocimientos específicos que podrían facilitar considerablemente la tarea de ganar la confianza de las poblaciones rurales. Otros podrían ser empleados como trabajadores en bases militares. De todas formas, es esencial comprender que la protección de los desmovilizados contribuye directamente al fortalecimiento de la seguridad futura de Colombia.

(3) Vinculado a lo anterior, se encuentra la paradoja de crear una estructura de seguridad estable y sostenible, mientras continúa la lucha contra grupos armados de diferentes tipos. La meta central para las Fuerzas Armadas será



acercarse a la población y establecer mejoras de seguridad tangibles, para así crear una paz sostenible. Al mismo tiempo, deben tomar medidas decisivas contra el narcotráfico, el contrabando y el crimen organizado transnacional. Contra las unidades disidentes de las FARC, el ELN, el Clan del Golfo, las BACRIM y otros grupos criminales ilegales –que se encuentran parcialmente activos, a nivel transnacional–, puesto que las FF.AA. deben continuar actuando contra la insurgencia y el terrorismo, bajo una estrategia consistente.

Entre las amenazas del posacuerdo que se han denominado el sistema de amenaza persistente –SAP–, se identifican los agentes generadores de violencia como el narcotráfico, los grupos delincuenciales disidentes, la minería criminal, las economías criminales, y las amenazas transnacionales que siempre asechan. (Chamorro Huertas, 2018)

El problema más grave reside en la naturaleza lucrativa de la producción y del tráfico de drogas, lo cual se convierte en un factor negativo para la seguridad rural. Por su naturaleza lucrativa y la imposibilidad de establecer un control efectivo, la guerra contra las drogas es inútil y amenaza, aún más, la situación de seguridad.

El advenimiento de actores ligados a la producción y tráfico de estupefacientes y, en general, de la cadena productiva del narcotráfico –que en la actualidad siguen siendo incidentes pues han logrado dinámicas de transformación exitosas y representan uno de los principales retos de la agenda de seguridad del posconflicto– sería la amenaza que se posicionaría durante este período en la agenda de seguridad. (Muñoz Ortiz y otros, 2015, p. 138)

Prohibir y combatir el cultivo de coca y la producción de cocaína equivale a cortar una cabeza de la Hidra de Lerna. Los militares deberían enfocarse en proteger a la población y en encontrar una forma de minimizar la violencia que rodea el tráfico de drogas. Una solución política como la legalización controlada sería muy deseable.

Asimismo, como resultado de la desmovilización de las FARC se ha desarrollado un vacío de poder, pues el Estado no ha podido reemplazar las unidades de las FARC con unidades militares, e indirectamente, ha intentado establecer la autoridad en los territorios. Este fracaso ha llevado a un aumento en la violencia como parte del proceso de negociación de las nuevas constelaciones de poder, lo que representa un riesgo para la seguridad de la población local, y desplazamientos y asesinatos selectivos dentro de la sociedad civil, y por ello, amenaza la paz territorial. La falta de autoridad estatal

desestabiliza la paz en el campo, lo que hace que para las Fuerzas Armadas sea cada vez más difícil tomar el control del área rural.

Para reducir la violencia contra la gente en general y los líderes sociales en especial y controlar las zonas rurales, se requiere una presencia permanente y extensa de las Fuerzas Armadas, así como de las unidades de policía (incluidas las estaciones de policía con las células), para así dar garantía de protección a la población local y de una justicia recta y sin complicaciones. La autojusticia, el gobierno arbitrario y la impunidad son el caldo de cultivo para actividades ilegales y, por ello, deben combatirse con un Estado reconocido y legítimo. En las áreas rurales, el Estado existe solo en la forma de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, son solo éstas quienes pueden generar la seguridad, el respeto de la ley y la reducción de la violencia en las áreas más remotas, a través de un acto de presencia constante. Este sería un gran paso contra la impunidad, un paso para proteger mejor a los ciudadanos y para reducir la influencia de grupos ilegales.

El Ejército del futuro, como fuerza multimisión, se cimenta sobre sólidas bases constitucionales porque responde al fin esencial del Estado que como parte de la Fuerza Pública y de las Fuerzas Militares le corresponde, esto es, defender y asegurar los intereses del Estado, de la población civil y la vigencia del orden jurídico-constitucional en el contexto de nuevos desafíos que plantean las transformaciones del conflicto interno, políticas, sociales, económicas, ecológicas y de las relaciones internacionales. (Ciro Gómez y Correa Henao, 2014, p. 84)

Un paso en la dirección correcta para establecer la legitimidad y la confianza y para una buena gobernanza, la cual “tiene que ver con la posibilidad de construir una noción holística de la seguridad, que de una u otra manera debe desarrollar un cambio a nivel de la cultura política de una sociedad” (Mantilla, 2015, p. 165).

(4) Esta paradójica situación del posacuerdo genera desafíos para la implementación de una reforma al sector de seguridad y defensa (RSSD), la que por un lado, parece necesaria, pero por otro, parece demasiado pronto para pensar en una reforma completa. Los conceptos de RSSD se basan en el entendimiento de que los Estados y sus sectores de seguridad (Rochlin, 2007), los cuales se ven afectados por conflictos prolongados, pueden estar expuestos al problema del enfoque unilateral del contrainsurgente. En ese caso, su orientación frente a la lucha contrainsurgente puede ser un obstáculo para la implementación de reformas, el desarrollo avanzado de la

democracia y la consolidación de la paz, y por lo tanto, podrían convertirse ellos mismos en un amenaza para la seguridad nacional y/o ciudadana en la situación de posacuerdo, la cual requiere otro procedimiento (OECD, 2007). Sin embargo, las Fuerzas Armadas de Colombia no pueden llevar a cabo una reforma completa, que incluya la separación de las tareas policiales y militares, mientras, al mismo tiempo, enfrentan el problema de las continuas hostilidades.

En realidad, la política no debería únicamente apostar a un aumento del pie de fuerza policial para enfrentar las amenazas del postconflicto. Primero, porque no es muy seguro que dicho incremento tenga un impacto en el mejoramiento de los índices de seguridad, aunque eso es relativo al contexto [...], lo que cobra importancia si se piensa en los entornos rurales. Segundo, porque probablemente las amenazas a la seguridad que se deban enfrentar en el postconflicto desbordan las capacidades de la Policía. (Cruz Rodríguez, 2015, p. 34)

A largo plazo, no obstante, las fuerzas policiales deben dejar de estar subordinadas al Ministerio de Defensa e integrarse al Ministerio del Interior, ya que deben concentrarse, específicamente, en la seguridad ciudadana.

Clásicamente las Fuerzas Militares tienen como misión la defensa y la seguridad nacional, y la Policía los problemas de seguridad [...] pública y seguridad ciudadana. [...] Sin embargo, en el caso colombiano [...] tenemos una Policía altamente militarizada y unos militares fuertemente policivizados. (Vargas Velásquez y García Pinzón, 2015, p. 132)

Este artículo propone, por lo tanto, una separación de la Policía y del Ejército en lo respectivo a su enfoque, y no a sus habilidades y armamento. La lucha contra la insurgencia, el terrorismo y las drogas, que sigue siendo fundamental para las Fuerzas Armadas en el tiempo del posacuerdo, no debe ser el centro de atención de la Policía. Por el contrario, se debe crear un componente complementario de seguridad nacional que centre a la Policía en la seguridad diaria de la población.

Además, la RSSD de las FF.MM. debe enfocarse en alcanzar mayores grados de transparencia y democratización a través del fortalecimiento de la cooperación cívico-militar. Mantilla (2015, p. 158) describe las principales tareas de la RSSD en términos de una cooperación cívico militar como “la provisión de seguridad dentro un Estado de una manera efectiva y eficiente en el marco de una democracia de control civil” y continúa diciendo que la RSSD

debería entenderse como un “proceso integral y progresivo”, que “cambia la estructura o la naturaleza de las relaciones cívico-militares”. Las Fuerzas Armadas deben ser conscientes de que la cooperación con la sociedad civil puede servir como un puente crucial para recuperar la confianza de la población rural en la legitimidad del Estado de derecho, en un poder judicial competente y en la confiabilidad de las FF.MM.

La sociedad civil se puede definir como el espacio político entre el individuo y el gobierno, expresado por la membresía en las organizaciones no gubernamentales (ONG), en los grupos sociales, en las asociaciones y en otras organizaciones y redes. [...] Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen un papel importante que desempeñar debido a su potencial para dar voz a los intereses y las preocupaciones de la población en general y alentar reformas que respondan a las necesidades de la seguridad popular y de la justicia. (OECD, 2007, p. 224) [Traducción realizada por la autora]

La legitimidad política no se adquiere por una simple transferencia, pero crece en la interacción entre las autoridades y los ciudadanos (Bonacker, 2012). Las recomendaciones concretas para la reforma cívico-militar son formuladas por la OECD de la siguiente manera: (1) incrementar la capacidad de la sociedad civil para monitorear las políticas y prácticas gubernamentales en temas de seguridad y justicia; (2) fortalecer el marco legal y regulatorio dentro del cual opera la sociedad civil; (3) crear confianza y alianzas entre el gobierno, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil en temas de seguridad y justicia; (4) mejorar la capacidad de investigación de la sociedad civil y su rol en la representación de las opiniones de las comunidades locales; (5) desarrollar la capacidad técnica de las organizaciones de la sociedad civil para brindar asesoramiento sobre políticas y servicios de seguridad y justicia; (6) construir grupos más amplios a favor de RSSD, aumentando la cobertura de los medios y la conciencia pública; (7) facilitar el surgimiento de una sociedad civil más amplia y más representativa (OECD, 2007, p. 224) [traducción realizada por la autora].

La cooperación cívico-militar es clave para una mayor transparencia y una mayor proximidad a la población que posibilite crear una nueva base de confianza y, por lo tanto, representa uno de los mecanismos para generar una mejor relación entre los militares y la población rural, la cual ha sido considerablemente afectada por el conflicto armado. En cualquier momento en el que comunidades –como la Comunidad de Paz de San José de

Apartadó– huyan de las áreas urbanas para establecerse en un área no civilizada y así evitar el contacto con las FF.MM. y la Policía Nacional –que en el caso mencionado quiere construir una estación en la ciudad para mejorar la seguridad–, la confianza en el Ejecutivo se ve perturbada. En estas circunstancias, no se puede crear una seguridad rural sostenible que conduzca, no solo a la impunidad, sino también a la autojustificación. En consecuencia, el éxito de las misiones militares no solo se puede medir por la implementación de doctrinas y medidas, sino por cuánto las FF.MM. logran construir una conexión con la población rural para la cual, desde hace décadas, representan un riesgo, un peligro, violaciones de derechos humanos y crímenes de guerra.

(5) ¿Por qué una buena relación con la población rural debería ser interesante para las FF.MM.? La naturaleza geográfica de Colombia hace que el control exclusivamente militar de los territorios y de los grupos ilegales sea casi imposible cuando la población se opone a las Fuerzas Armadas. Para combatir a los insurgentes, los terroristas y el crimen organizado, las Fuerzas Armadas dependen de los civiles que se niegan a cooperar con dichos actores ilegales. Sin embargo, eso solo sucederá si los civiles recuperan la confianza en las Fuerzas Armadas. Para ello, es esencial realizar una valoración integral de los crímenes de guerra, al igual que la comprensión de los temores que padece la población y requiere de un acercamiento gradual a través del diálogo, del reconocimiento de los crímenes de guerra cometidos y de pedir perdón. Para una paz sostenible, los militares no deberían ser sinónimo de crímenes contra los derechos humanos.

En este proceso de una memoria histórica, es igualmente esencial que dentro de las unidades, las divisiones y la estructura interna de las Fuerzas Armadas en su conjunto, se pregunten: ¿quiénes somos?, ¿qué queremos?, ¿cómo podemos vivir con el pasado y crear un futuro? Porque solo a través del hallazgo de una identidad estable y consistente dentro de las FF.MM. se puede crear un efecto externo de construcción de confianza.

Para resumir: a nivel nacional existe la paradoja de una transformación necesaria de las FF.MM. para responder adecuadamente a los retos de posacuerdo, pero simultáneamente a los retos antiguos de lucha contra otros actores armados, que obstaculizan una paz sostenible en Colombia.

Allí, las FF.MM. están obligadas a consecuentemente continuar con la transformación planeada y contribuir a la seguridad del Estado en las áreas rurales con presencia permanente y al establecimiento de una autoridad estatal con la

ayuda de las fuerzas policiales (Ciro Gómez y Correa Henao, 2014). Una cooperación completa de las fuerzas públicas y el gobierno es imprescindible.

Sin duda, estas Fuerzas Militares resultan unos actores estratégicos para lograr el Acuerdo de paz, pero ante todo son más importantes en la construcción de las condiciones para una paz duradera y el post-conflicto que ha de implementarse en los próximos años en Colombia. (Ruiz e Illera, 2018, p. 529)

Esta cooperación completa es imprescindible porque, en las décadas pasadas, las FF.MM. se han centrado en estrategias militares de lucha contrainsurgente, con éxito (Ospina Ovalle, 2017) y tal vez con una mano dura, pero sin reflexionar sobre las necesidades de las personas que deberían haber protegido. Por lo tanto, un enfoque civil-militar es apropiado para futuras acciones.

Nuestra manera de actuar en la crisis se convierte en un símbolo de cómo una institución es percibida en general. La seguridad se encuentra estrechamente vinculada con la legitimidad de la política. Nos sentimos seguros si confiamos en nuestras instituciones, si las vemos actuar con eficacia en las crisis. (González Martínez y Betancourt Montoya, 2018, p. 33)

En varias estrategias de contrainsurgencia de Estados Unidos desde Vietnam, el componente de “ganar los corazones y las mentes” de la población se nombró como el criterio crucial para ganar un conflicto. La guerra terrorista y de guerrillas contra el Estado se basa en el apoyo y el reclutamiento dentro de la población. Por eso, el abandono y la vulnerabilidad –que es el resultado de la falta de protección estatal de partes remotas de la población– son el caldo de cultivo de nuevos grupos guerrilleros e insurgencia. Por lo tanto, es una tarea de la política de seguridad y de la sociopolítica encontrar soluciones para una mejor integración de los sectores excluidos de la población en la sociedad colombiana. Pero también es una tarea militar y policial garantizar la integridad física y el cumplimiento de la ley en las zonas rurales. Asegurar y estabilizar partes del país, como se prevé por el año 2030 en la visión de doctrina para las “Fuerzas del futuro”, solo puede ser un éxito sostenible si los corazones y las mentes de la población ven a las Fuerzas Armadas como la agencia de seguridad confiable que deberían ser.

El desarrollo de esta imagen no solo permite pensar en la seguridad a nivel nacional, sino también realizar la seguridad cotidiana para una presencia permanente, cercanía al ciudadano, seguridad jurídica, protección contra

asesinatos, secuestros, extorsión o desplazamientos y persecución a sus perpetradores. De esa manera, se reducirán permanentemente las oportunidades de reclutamiento de las bandas criminales y se debilitarán los grupos guerrilleros. La paz solo puede crearse si los ciudadanos de Colombia tienen una convicción madura de que existe la paz. Por lo tanto, a nivel nacional, el mayor desafío no es la lucha contra grupos ilegales sino la construcción de confianza con la población. La proximidad a la sociedad y la transparencia ante ella –especialmente la gente en el territorio– son cruciales para el éxito de la transformación del país en un estatus de paz.

Para lograr eso, las Fuerzas Armadas tienen que preguntarse a sí mismas quiénes quieren ser en el futuro. Por lo tanto, un proceso de memoria histórica no solo es crucial para la sociedad de Colombia, sino también para sus FF.MM. Transparencia, integridad y confianza deberían ser los pilares sobre los que las Fuerzas Armadas orienten sus relaciones con la sociedad para ganar la legitimidad y el reconocimiento necesarios y para presentarse como representantes del Estado de derecho colombiano.

## **Los desafíos regionales e internacionales**

En algunos asuntos, los desafíos regionales se vinculan a los nacionales. Estos son los casos del crimen organizado, el contrabando, el narcotráfico, la minería ilegal, y el tráfico de armas y de personas, tanto en el contexto de las aún existentes guerrillas como en los disidentes de las FARC que se están reincorporando nuevamente (Muñoz Ortiz, 2015, p. 144; *Venezuela Investigative Unit*, 21 de mayo de 2018). Dichas problemáticas de seguridad nacional y regional no pueden ser solamente solucionadas por el Estado, por el contrario, requieren de alianzas. Así, la cooperación cercana con los Estados regionales y socios en América Latina y el Caribe cobra significancia política, ya que solo un enfoque integral de seguridad puede: i) reducir la amenaza nacional que representa el crimen transnacional organizado, ii) fortalecer la región, iii) aumentar las posibilidades de una paz sostenible en Colombia, iv) reducir la violencia y v) generar estabilidad política. La porosidad de las fronteras colombianas refleja la especial importancia de la cooperación regional con Ecuador, Panamá, Perú y Brasil, la cual debe enfocarse en seguridad e inteligencia, conciliación de datos y acciones militares y policiales comunes. Sin embargo, una red integral de seguridad plantea problemas políticos y estratégicos. Colombia tiene su frontera más larga

con Venezuela. No obstante, las diferencias políticas impiden una cooperación estratégica entre ambos países.

El colapso estatal venezolano, bajo el gobierno de Nicolás Maduro, avanza con fuerza. La corrupción está en su punto más alto y el contrabando, tanto gubernamental como no gubernamental, crece incontroladamente, al igual que otras actividades delictivas. El narcotráfico, los grupos guerrilleros como el ELN, el EPL y otros grupos disidentes de las FARC, encuentran en Venezuela una zona de impunidad.

Aun cuando el estatus de beligerancia de las FARC como actor nacional es ahora inexistente, crecientes factores de disidencia se expanden por el territorio colombiano, y Venezuela se está convirtiendo en un lugar de retaguardia y una fuente de financiación para algunos de estos elementos. (*Venezuela Investigative Unit*, 21 de mayo de 2018) [Traducción realizada por la autora]

La posibilidad de que los actores armados se retiren a Venezuela representa un riesgo para la paz en Colombia, por consiguiente, debe ser detenido. No obstante, Nicolás Maduro no presta atención a la creciente influencia de grupos ilegales en la frontera colombo-venezolana, debido a los problemas internos que enfrenta para mantener el poder. Por ello, “la frontera colombo-venezolana es actualmente una de las regiones con mayor criminalidad en Latinoamérica. Desde allí se generan cientos de millones de dólares, producidos por múltiples economías criminales, y allí prosperan varios grupos delictivos” (*Venezuela Investigative Unit*, 21 de mayo de 2018). La prevención de los cruces fronterizos ilegales entre Venezuela y Colombia es, por lo tanto, uno de los mayores desafíos que se deben afrontar para reducir la actividad delictiva y garantizar la paz. El rol de las Fuerzas Armadas colombianas exige encontrar soluciones suficientes. A través del curso de confrontación político-propagandista de Venezuela, así como los gestos amenazantes contra Colombia, una cooperación no parece aconsejable ni posible. Además, los fuertes vínculos con Rusia (Helbig y Lasconjarias, 2017) como antagonista de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), obligan a las Fuerzas Armadas a ser cautelosas (Rochlin, 2011).

Un problema completamente diferente, el cual se encuentra asociado con el colapso estatal de Venezuela, es la cuestión de los refugiados. Aunque la gran afluencia de refugiados provenientes de Venezuela plantea un desafío social y para la política de seguridad, tanto el gobierno como las FF.MM. de Colombia deben encontrar una solución política –el registro y la distribución de refugiados– y, económica –la integración en el mercado laboral.



Es poco probable que disminuya el flujo de refugiados en un futuro cercano, por ende, las FF.MM. tienen la función de considerar soluciones a largo plazo. Actualmente, las regiones fronterizas, especialmente Norte de Santander, casi solas manejan la situación. Aquí existe una mayor necesidad de seguridad y control del estado de emergencia. Sin embargo, un cierre permanente de la frontera no debería ser una opción, pues eso solamente impulsa a los actores criminales a contrabandear a los venezolanos hasta Colombia (*Venezuela Investigative Unit*, 11 de septiembre de 2018). En resumen, dados sus actuales acontecimientos políticos, Venezuela plantea la mayor amenaza para la estabilidad de la región, a la que se debe responder con un enfoque integral.

En relación con otros países vecinos, la situación no es tan difícil como con Venezuela. Con el inicio de la presidencia de Juan Manuel Santos, se amplió la gama de colaboraciones regionales de Colombia con socios de América Latina y el Caribe (Pastrana y Vera, 2018). La nueva asociación global con la OTAN, sin embargo, no agrada a los socios regionales de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La posibilidad de que Colombia se una a la OTAN generó oposición en países vecinos: Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Ecuador describieron el acuerdo como una 'locura' y una 'amenaza para la región', además, objetaron que viola el tratado de paz de UNASUR. (Helbig y Lasconjarias, 2017, p. 11) [Traducción realizada por la autora]

Es claro, por lo tanto, que las líneas divisorias ideológicas pueden complicar la cooperación regional, especialmente si los gobiernos de izquierda se encuentran estratégicamente aliados a Rusia (Rouvinski, 2017; Blank y Kim, 2015; Ellis, 2015), mientras que Colombia tiene fuertes lazos con los socios estadounidenses y occidentales. No obstante, las capacidades tácticas militares y el conocimiento estratégico para combatir a los grupos armados contrainsurgentes y el crimen transnacional organizado que Colombia puede ofrecer a sus socios regionales, posibilitan una cooperación regional que traspasa las fronteras ideológicas.

Colombia se está comprometiendo con el desarrollo de capacidades y el entrenamiento para la contrainsurgencia, la interdicción de narcóticos y el intercambio de información con países centroamericanos, entre ellos: Honduras, Guatemala, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y El Salvador. (Helbig y Lasconjarias, 2017, p. 9) [Traducción realizada por la autora]

Además de la cooperación táctica, un intercambio de información, una base de datos común y la cooperación en cuestiones de seguridad cibernética son esenciales para combatir eficazmente el delito.

A nivel internacional, Colombia goza de una muy buena reputación gracias a sus décadas de experiencia en misiones de paz de la ONU (Helbig y Lasconjarias, 2017, p. 3). Lo mismo se puede argumentar de la reciente alianza de Colombia con la OTAN. Dichas cooperaciones internacionales son de gran importancia para la imagen que proyecta el país en el terreno internacional. Con la OTAN, las FF.MM. comparten entrenamiento militar y educación, seguridad marítima (NATO, 2018), conocimientos sobre contrainsurgencia, antinarcóticos y más. Incluso, aun cuando la lucha contra la insurgencia no se encuentra, actualmente, en el enfoque de la OTAN, las experiencias en Irak, Afganistán y Libia, demuestran la falta de conocimiento de esta organización sobre las soluciones de conflicto para la guerra de contrainsurgencia. Así, en este tema, Colombia es esencial para la OTAN, dados sus más de cincuenta años de experiencia en la guerra contraguerrilla.

Colombia le puede ofrecer mucho a la Alianza. La forma en la cual Colombia dio fin a la guerra civil, la cual asegura la reconciliación nacional y discute la justicia transicional, ofrece un importante caso de estudio. Además, el rol de un enfoque doméstico e integral para debilitar la insurgencia, con –importante aunque limitado– apoyo de EE.UU., provee elementos para pensar sobre cómo ayudar a la recuperación de Estados débiles o fallidos a recuperarse, eficientemente, después de un conflicto. (Helbig y Lasconjarias, 2017, p. 2) [Traducción realizada por la autora]

Por su parte, las FF.MM. colombianas pueden aprender de la pericia de los socios de la OTAN. Por ejemplo, la organización propone a Colombia fortalecer sus capacidades de interoperabilidad en línea con las normas y estándares de la OTAN. Un enfoque común para el desarrollo de estrategias globales de seguridad, cuyo fin sea establecer la paz y la seguridad, es una gran ventaja en términos de los problemas regionales y un activo para Colombia y para América Latina, especialmente en referencia a la seguridad cibernética, la lucha contra el terrorismo y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. Por ende, es esencial que las FF.MM. sean un socio confiable y perdurable para la OTAN, no solo para estabilizar su posición a nivel regional, sino también para mejorar su imagen a nivel internacional.

No obstante, es necesario que Colombia tome en serio los desafíos que enfrenta a nivel nacional y regional y los haga cumplir con el rigor necesario.

No habría peor cosa para el país que perder la confianza de los socios de la OTAN, por una sobrestimación de Colombia y un sucesivo incumplimiento de sus responsabilidades ante la organización. Esto incluye los compromisos de una mayor transparencia, una buena gobernanza e instituciones de defensa responsables y bajo control democrático. Entre las funciones de las FF.MM. se encuentra:

[La] defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio involucra el imperativo tradicional de proteger al Estado colombiano de las amenazas externas, sometido empero al cumplimiento de las reglas y mandatos asumidos ante el Derecho Internacional. Esta sujeción normativa al mismo tiempo implica la participación del Ejército Nacional en labores de cooperación internacional, según lo establecido en los tratados bilaterales o multilaterales. (Ciro Gómez y Correa Henao, 2014, p. 84)

Se le recomienda a Colombia utilizar el *Building Integrity Programme* de la OTAN para reducir riesgos de corrupción y establecer principios y prácticas de buena gobernanza en el sector de seguridad y defensa. Las comparaciones internacionales y la asistencia de otros países de la OTAN son una gran ventaja para fortalecer, aún más, al Ejército colombiano. Sin embargo, se debe tener precaución con las participaciones colombianas en las operaciones internacionales de la OTAN y la ONU en gran escala, pues podrían atar demasiadas fuerzas y, por ello, amenazar la estabilización nacional del posacuerdo.

## Conclusiones

En resumen, las Fuerzas Armadas de Colombia tienen que enfrentar desafíos muy diversos.

A nivel regional e internacional, pueden ampliar su experiencia y utilizarla de forma beneficiosa para la comunidad internacional. Los problemas de carácter regional y global también deben abordarse en las alianzas regionales y globales. Por lo tanto, las FF.MM. deben fortalecer su compromiso con el concepto de la seguridad integral y deben buscar la cooperación regional y global con agencias de seguridad, de inteligencia y con las fuerzas armadas de diferentes países socios.

A nivel nacional, el mayor desafío no es el previo problema de seguridad material, sino recuperar la confianza de la población rural y la legitimidad

ante ella. Nuevamente, proporcionar seguridad eficiente se basa en la convicción social de que el Estado y su cuerpo ejecutivo es una autoridad legítima capaz de proteger a su población. Los errores del pasado han sacudido profundamente la confianza de esta última en las FF.MM., por lo que el primer paso para lograr una seguridad nacional sostenible es recuperar la confianza perdida a través de una presencia permanente en el ámbito de la transparencia y fiabilidad de las medidas de seguridad y del funcionamiento del sistema judicial.

Por lo tanto, la transformación de las FF.MM. no solo debe incluir una reorientación tecnológica y estratégica, sino también un trabajo educativo en el contexto de una memoria histórica con las correspondientes consecuencias, así como una reforma en el sentido de los principios de buena gobernanza. Desde hace años es conocido que la seguridad no se genera solo con el componente armado, sino que los llamados factores de seguridad humana son cruciales para el éxito. Más allá de las tareas concretas de la transformación hacia capacidades multimisión, que las Fuerzas Armadas cumplen exitosamente, también deben asumir el trabajo arduo de reactivar la confianza de la población y ser el primer representante del Estado para tomar el control de las zonas cooptadas por las redes delincuenciales e insurgentes: una tarea difícil que los militares deben enfrentar para crear una paz sostenible y duradera.

## Referencias

- Blank, S. y Kim, Y. (2015). Russia and Latin America. The new frontier for geopolitics, arms sales and energy. *Problems of Post-Communism*, 62, 159-173.
- Bonacker, T. (2012). Politische Autorität in Nachkriegsgesellschaften. Zur Sicherheitskultur internationaler Administrationen. En C. Daase, P. Offermann y V. Rauer (eds.), *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr* (pp. 229-252). Frankfurt: Campus Verlag.
- Cabrera, F. (2016). La seguridad humana, un complemento de la seguridad multimisión: nueva herramienta para la consolidación de la estabilización y paz en Colombia. *Revista Transformación Militar*, 1, 136-147.
- Chamorro Huertas, E. H. (2018): Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia. *La otra bancada*. Recuperado desde: <https://laotrabancada.usergioarboleda.edu.co/transformacion-de-las-fuerzas-militares-de-colombia/>.
- Ciro Gómez, A. R. y Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, (12)13, 19-88.
- COTEF. (2016). *Misión y visión*. Recuperado desde: [https://www.cotef.mil.co/comando\\_transformacion\\_ejercito\\_futuro\\_cotef/conozcanos/mision\\_vision](https://www.cotef.mil.co/comando_transformacion_ejercito_futuro_cotef/conozcanos/mision_vision).
- COTEF. (2017). *Comando de transformación Ejército de futuro*. Recuperado desde: <https://www.cotef.mil.co>.
- Cruz Rodríguez, E. (2015). Relaciones cívico-militares. Negociaciones de paz y postconflicto en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, (8)13, 12-41.
- Ellis, E. (2015). *The new Russian engagement in Latin America. Strategic position, commerce, and dreams of the past*. Carlisle: United States Army War College Press.
- ESG. (2013). *Primer Foro internacional transformación y futuro de la Fuerza Pública en Colombia*. Recuperado desde: <http://www.esdegue.mil.co/primer-foro-internacional-transformacion-y-futuro-de-la-fuerza-publica-en-colombia>.
- González Martínez, M. A. y Betancourt Montoya, M. A. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO*

- *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 22, 70-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3093>.
- Helbig, R. y Lasconjarias, G. (2017). Winning peace and exporting stability. Colombia as NATO's next global partner. *Research Division, NATO Defense College*, 138, 1-16.
- Leal Buitrago, F. (3 de julio de 2017). Expectativas en el posacuerdo. *El Espectador*. Recuperado desde: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/expectativas-en-el-posacuerdo>.
- Mantilla, J. (2015). Retos de las reformas al sector de seguridad y defensa en sociedades divididas por el conflicto armado. En A. Vargas Velásquez y V. García Pinzón (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz. Reflexiones y perspectivas, Colección Gerardo Molina* (pp. 157-167). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Muñoz Ortiz, D. y otros. (2015). Agenda de seguridad en el posconflicto. En A. Vargas Velásquez y V. García Pinzón (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz. Reflexiones y perspectivas, Colección Gerardo Molina* (pp. 135-153). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- NATO. (2018). *Relations with Colombia*. Recuperado desde: [https://www.nato.int/cps/ra/natohq/topics\\_143936.htm](https://www.nato.int/cps/ra/natohq/topics_143936.htm).
- OECD. (2007). *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice*. París: OECD Publishing. Recuperado desde: [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/fragile-kontexte/224402-oecd-handbook-security-system-reform\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/fragile-kontexte/224402-oecd-handbook-security-system-reform_EN.pdf).
- Ospina Ovalle, C. A. (2017). Was FARC militarily defeated? *Small Wars & Insurgencies*, (28)3, 524-545.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2018). The new role conception of Colombia and its leadership projection in Central America and the Caribbean in the post-conflict context. *Rising Powers Quarterly*, (3)1, 113-135.
- Presidencia de la República. (10 de mayo de 2018). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en el panel Paz y Reconciliación son posibles. El ejemplo de Colombia*. Recuperado desde: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180510-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-panel-Paz-y-Reconciliacion-son-posibles-El-ejemplo-de-Colombia>.

- Ramírez Arcos, H. E. y otros. (2016). *Las fuerzas militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rochlin, J. (2007). *Social forces and the Revolution in Military Affairs. The cases of Colombia and Mexico*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rochlin, J. (2011). Who said the Cold War is over? The political economy of strategic conflict between Venezuela and Colombia. *Third World Quarterly*, (32)2, 237-260.
- Rouvinski, V. (2017). Understanding Russian priorities in Latin America. *Kennan Cable*, 20, 1-8.
- Ruiz, J. C. e Illera, O. (2018). Entre la política y la paz. Las fuerzas armadas tras la firma del acuerdo de paz. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, (20)39, 509-533.
- Schultze-Kraft, M. (19 de febrero de 2016). Memoria histórica: clave para reforma del sector seguridad y construcción de paz. *Desde Abajo*. Recuperado desde: <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/28203-memoria-historica-clave-para-reforma-del-sector-seguridad-y-construccion-de-paz.html>.
- Semana. (27 de septiembre de 2016). La misión continúa para las fuerzas armadas. Recuperado desde: <https://www.semana.com/la-paz/articulo/retos-de-las-fuerzas-armadas-tras-el-acuerdo-de-paz/495232>.
- Vargas Velásquez, A. y García Pinzón, V. (2015). *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz. Reflexiones y perspectivas, Colección Gerardo Molina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Venezuela Investigative Unit. (21 de mayo de 2018). Colombia and Venezuela: Criminal Siamese Twins. *InSight Crime*. Recuperado desde: <https://www.insightcrime.org/investigations/colombia-venezuela-criminal-siamese-twins/>.
- Venezuela Investigative Unit. (11 de septiembre de 2018). Restrictions on Venezuela Migrants boost criminal networks. *InSight Crime*. Recuperado desde: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-migrant-restrictions-boost-criminal-networks/>.



**El rol de la  
identidad  
colectiva de las  
Fuerzas Militares  
en el proceso  
de construcción  
de la memoria  
histórica**





# El lugar de la memoria en los procesos de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia<sup>1</sup>

*Luis Felipe Vega Díaz<sup>2</sup>*

## Introducción

El proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP significó el más importante reto para las Fuerzas Militares de Colombia en relación a su institucionalidad por dos razones: la primera porque su sometimiento al orden constitucional significó asumir que a pesar de la degradación de la guerra, los procesos democráticos demarcaban un nuevo horizonte político para el país, que debía no sólo ser asumido por ellas, sino apalancado, lo cual redefine un nuevo horizonte de las amenazas a la sociedad colombiana; en segundo lugar, porque obligaba a una revisión del pasado reciente que significaba no sólo una comprensión de las adversidades en el cumplimiento de la misión, sino de sus yerros que en medio del conflicto marcaron afectación de su

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer Colombia y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, específicamente con el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar. Una versión previa fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, llevada a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018, por la Fundación Konrad Adenauer Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto.

<sup>2</sup> Profesor asociado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y del Comando de Apoyo de Combate de la Contrainteligencia Militar del Ejército Nacional de Colombia, adscrito exclusivamente al Comandante de dicha unidad.

imagen y minaron en muchos momentos la credibilidad interna, esto es, espacios clarososcuros en la determinación ética de su acción.

Por esto, a partir de 2003, la operación Todo Honor marca un resurgimiento de su capacidad operacional pero al mismo tiempo, el renacimiento de las capacidades institucionales en relación con los valores institucionales y democráticos. Así, la memoria se convierte en el proceso consciente, sistemático y recurrente de evaluación, rediseño y punto de partida de la transformación en este periodo de posacuerdo.

El presente texto se desarrolla en tres momentos importantes. El primero, una lectura del contexto del conflicto, en especial desde la literatura dominante y, particularmente de discursos políticos hegemónicos que anclan la producción histórica del pasado reciente con una imagen deformada de las Fuerzas Militares. El segundo tiene que ver con el horizonte epistémico de la memoria sobre el conflicto que han venido construyendo las Fuerzas Militares para relatar sus propias miradas del ya denominado pasado reciente, que establece una comprensión del presente de transformación actual. Y finalmente, el tercer momento aborda los retos de la memoria para la construcción de paz, incluyente, sostenible y que pueda ser el marco para la realización de un proyecto viable de nación.

## Contexto sociopolítico de la memoria histórica del conflicto armado interno en Colombia: narrativas desde la hegemonía y la contrahegemonía

---

Los procesos del conflicto armado interno en Colombia pueden ser leídos en cuanto una correlación de los procesos descriptivos de las causas objetivas del conflicto<sup>3</sup>; han estado en manos de un conjunto de investigadores formados por la tradición académica marxista de las ciencias sociales. En este orden de ideas, es importante aclarar que lo que se desarrolló en gran

<sup>3</sup> En el marco del análisis no puede usarse el concepto *conflictología* por cuanto no existe. Debido a ello, se asume en la disciplina de la resolución de conflictos el concepto de violencia política de Kalyvas, autor más que experto en este tema: "*civil wars are typically described as binary conflicts, classified and understood on the basis of what is perceived to be their overarching issue dimension or cleavage: we thus speak of ideological, ethnic, religious, or class wars. Likewise, we label political actors in ethnic civil wars as ethnic actors, the violence of ethnic wars as ethnic violence, and so on. Yet such characterization turns out to be trickier than anticipated, because civil wars usually entail a perplexing combination of identities and actions*" (Kalyvas, 2003, p. 482).

parte de dicha lectura de la historia sobre el conflicto —incluso en algunos casos como guerra civil— estuvo determinado con un sesgo ideológico, lo que en últimas estableció una suerte de estructuralismo en el que las condiciones sociales de la violencia estuvieron ancladas a los mecanismos de marginalización social, siendo éste, aquello que persiste en las lecturas sobre la cultura en términos de una relación, por decirlo en forma gramsciana, de hegemonía y contrahegemonía<sup>4</sup>.

En este sentido, la perspectiva marxista como marco analítico para asumir una lectura del pasado del conflicto reconoce un orden espacial tangible y simbólico, basado en las condiciones “representacionales” como mecanismo explicativo de una relación de tensión social de fuerzas, entendida ésta como el forcejeo entre los aspectos de una verdad social construida a partir de condiciones de dominación y subordinación desde la forma-Estado, fundada desde una composición recurrente de representaciones respecto a la relación entre poder, superestructura política y jurídica (*Überbau*) y la constitución de una conciencia social de la existencia del presente como contraposición material de fuerzas.

Bajo este postulado, en las lecturas desde la sociología histórica sobre los conflictos sociales en Colombia es común determinar una relación comprensiva de los fenómenos del pasado, a partir de las condiciones materiales de producción de la vida social, como lo enuncia Marx en el prólogo de su *Contribución a la crítica a la economía política*<sup>5</sup>. En forma específica, la condición materialista de la cultura y, por ende, de la historia que predomina en

---

<sup>4</sup> “Para los latinoamericanos [...] el pasado es una parte del ahora quizás esto es lógico; pues, como muestra la historia de América Latina, el presente no es básicamente distinto del pasado ni los problemas —prescindiendo de sus formas de presentación— son muy diferentes de aquellos que trataron de solucionar nuestras personalidades históricas” (Alba, 1971, p. 63).

<sup>5</sup> “El resultado general al que llegué y que una vez obtenido sirvió de hilo conductor a mis estudios puede resumirse así: en la producción social de su vida los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una fase determinada de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia. Al llegar a una fase determinada de desarrollo las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas, y se abre así una época de revolución social” (Marx, 1989, pp. 7-8).

los relatos sobre el conflicto, es un esquema-conjunto de relaciones de oposición determinadas por las contradicciones irresolubles en una sociedad en conflicto con un Estado fallido (Fals Borda, 1982).

De esta manera, las complejidades sociales asociadas con los conflictos históricos, particularmente en lo que concierne al interés desde las Fuerzas Militares en hacer una memoria del conflicto armado en Colombia, suscita la necesidad de ofrecer una posibilidad alternativa para la lectura e interpretación de las memorias como fuente explicativa de los procesos de confrontación sociopolítica desde la segunda década del siglo XX. Esta comprensión asume una constelación de complejidades que se encuentran obligadas a inscribirse en un plano explicativo respecto a la conformación jurídica en tanto sujeto institucional, que de forma diferenciada a un simple dispositivo de clase, que preserva una contradicción social, procura recomponer las imágenes del pasado al valerse de los mecanismos representacionales-sociales, propios de una lectura constructivista y de complejidad desde las ciencias sociales (Foucault, 1994a, p. 231). Asumir la imagen de una condición de clase que determina institucionalmente una suerte de memoria dominante no permite la correlación explicativa de las causas propias de las violencias sociales, consolidadas más allá de las justificaciones lineales de unas condiciones hegemónicas de la producción normativa durante las últimas décadas del siglo XX en Colombia con respecto al conflicto.

Así la producción de una memoria que procura objetividad se enriquece con herramientas históricas y define como punto central de las perspectivas de explicación, esto es: unidades discursivas y formas simbólicas de representación en las imágenes colectivas de sociedad y de nación, en procura de superar las formas deterministas de la sociología histórica marxista anteriormente mencionadas (Kerchner, 2006, p. 121).

De esta manera, el problema de la memoria asociado con las luchas sociales en relación a la crisis institucional propuesta, en cuanto causa productora de herramientas de justificación del conflicto armado, debe ser reubicada, ya no como resultado de una visión política unilateral desde élites sociales, o como herramienta sociológicamente explicada que cumple con los condicionamientos de los intereses materiales de la clase dominante, sino como un espacio complejo de "mundos de la vida"<sup>4</sup>. Estas imágenes de la memoria preferente como un mecanismo justificador de violencias no pueden ser aceptadas por el sólo hecho de concebirse desde una suerte de relación histórica de contraposición de fuerzas materiales, debido a que se instaura en una memoria dominante de

clase que delimita una condición de unilateralidad como de verdad desde unos sectores sociales excluidos, construidos estos, a su vez, por las formas retóricas de dicha unilateralidad (Foucault, 1991, p. 82). Así se impone una peligrosa versión en la que las instituciones del Estado, como lo son las Fuerzas Militares de Colombia, pueden ser enmarcadas como adversarios de la sociedad.

No obstante, el reto de hacer memoria obedece a un escenario específico; esto es, la posibilidad de lograr una memoria desde los relatos de individuos singulares que pueden devenir en el marco de una institución política del Estado, un relato para ofrecer una explicación más amplia de las causas y consecuencias de las violencias políticas y de crisis en las instituciones políticas como elementos determinadores del conflicto armado en Colombia<sup>6</sup>. Así, una comprensión de la historia supera la relación de luchas de clase definidas como sujetos colectivos que pretenden una reivindicación material de la historia como fuente de la memoria (Foucault, 1994b, p. 322). De otra forma, la propuesta de una memoria del conflicto desde las Fuerzas Militares a partir de los relatos de sus propios miembros trasluce la forma reticular de producción y de composición, así como de visibilización de objetos del pasado (intencionalidades, sentimientos, vivencias, etcétera), en el marco de una racionalidad institucional por medio de un modo de representación simbólico, que no subsume el origen histórico como una forma permanente de legitimidad de las instituciones en el marco del conflicto.

Un examen de la memoria histórica desde las Fuerzas Militares, sobre la base del concepto teórico de la memoria, escapa a buscar una relación causal, como anteriormente evidenciamos, en la producción de una memoria dominante, establece una reproducción multicausal que explica las composiciones discursivas (gramáticas, narrativas, histórico jurídicas de lo individual y lo colectivo de los miembros de las Fuerzas Militares), además de los mecanismos de producción y del devenir estratégico de las formas

---

<sup>6</sup> Los debates contemporáneos introducen un conjunto de variables acorde a la simple relación de oponentes o la comprensión polemológica por cuanto se centran en los debates de las teorías de resolución de conflictos. *“The combination of duration and non-resolution results in the intractability of the confrontation though it is clear that the limits of the concept are not clearly defined: how long is long? How deep is deep? How wide is wide? This is the reason to call the above conditions relative. It is not possible to say from when an armed confrontation is considered long or protracted, neither when it objectively has become difficult to resolve. To do so, one could think of the number of peace settlement initiatives through which certain confrontation has gone through, and the ways by which their forms of success and failure determine bigger or lesser violence intensity. In the same manner, this operation could be carried out inversely: analyse in which forms violence influences the development of the negotiation processes tending to armistice”* (Castillo, 2018, p. 44).

de producción subjetivas como superficie objetiva y explicativa de las causas del conflicto.

Es por lo anterior que el enfoque de trabajo de memoria desde las Fuerzas Militares no supone una suerte de producción de causas explicativas simples y lineales respecto de causas y consecuencias de la violencia en la historia de Colombia, sino que propone una hermenéutica en la reproducción múltiple de discursos que funcionan bajo el principio de multicausalidad y equifinalidad<sup>5</sup>, el cual varía según las discontinuidades de producción discursiva de la memoria de los individuos en un entorno institucional determinado como formas de verdad social, válidamente explicativas, del conflicto (Foucault, 1997, p. 104). De otra manera, la pregunta esencial deberá enmarcarse en cómo se reproduce simbólicamente a través de la memoria de las Fuerzas Militares<sup>7</sup> que abandona la pretensión homogénea de representación de la sociedad desde una memoria oficial. En este sentido, incluso las memorias sobre la violencia son explicativas de la multiplicidad de las relaciones entre los diversos individuos en la sociedad y las afectaciones específicas en la vida de los combatientes en el entramado histórico. Por ello, dicha renuncia a la posibilidad de establecer una comprensión de las relaciones de fuerza involucradas en las dinámicas sociales y políticas del conflicto del siglo XX es comprensible en una dinámica mucho más compleja en orden a los factores que las producen (Han, 1988, p. 73).

Para asumir dicha condición compleja de los factores que producen relatos mucho más diversos, para este enfoque constructivista, se advierten dos criterios que pueden ser concebidos como propiamente analíticos en relación directa al cómo los grupos armados establecieron en sus discursos sobre el conflicto: a) una demanda legítima de mecanismos de representación

---

<sup>7</sup> Obsérvese que este proceso de memoria de las Fuerzas se gesta en la Directiva Permanente 097 de 2015: «en este sentido, se entenderá como Historia, la disciplina que estudia y expone, de acuerdo con determinados principios y métodos, los acontecimientos y hechos que pertenecen al tiempo pasado y que constituyen el desarrollo de la humanidad desde sus orígenes hasta el momento presente. Un diálogo sin fin entre el presente y el pasado. Adicionalmente, se abordará el contexto, como el espacio-tiempo, en el que confluyen factores políticos, económicos y sociales que determinan el desarrollo de un acontecimiento histórico. Así, el papel de la Fuerza Pública en el posconflicto dependerá en gran medida del modo en el que enfrenten y proyecten su pasado. Dicho de otra forma, de cómo se resuelvan las responsabilidades, roles y aciertos en torno a las acciones pasadas. Con este objetivo como referente, se definirá el futuro papel de la institución, en tanto que como bien lo indica Garretón: “nuestro futuro como comunidad nacional es el modo como enfrentemos y resolvamos hacia adelante nuestro pasado”, por ende, el objetivo de esta directiva es brindar elementos que profundicen en la comprensión, por parte de la Fuerza Pública, su papel como protagonista de la historia, memoria histórica y contexto» (2015, p. 2).

de minorías pero, a su vez, formas de violencia como medios de respuesta popular legítima ante la amenaza social que representaba el Estado para dichas minorías sociales; b) el horizonte de perfectibilidad desde un discurso sobre la justicia social en cuanto modulación de la democracia, debido a que tal justicia se convierte en un horizonte ético social que determina la capacidad y la calidad de respuesta institucional por parte del Estado a las minorías enunciadas. En efecto, la manera de comprender la producción de una memoria histórica de las Fuerzas Militares, como mecanismo reticular de discursos y prácticas, puede verse examinada comprendiendo analíticamente estos dos factores expuestos desde las experiencias individuales y colectivas de sus miembros, al centrar sus esfuerzos en que sus narrativas de la memoria permitan fortalecer una esfera real de derechos enmarcados tanto en la ciudadanía como en lo ciudadano, en cuanto acción política activa de ésta (Oskala, 2005, p. 63). Así hacer memoria desde las Fuerzas Militares, esto es, desde una de las instituciones del Estado, debe ser asumida más allá que un rol donde juegan las interpretaciones como elementos coproductores de estas composiciones reticulares, en las que los discursos nacionales definen las formas de prácticas a través de la violencia (legal o ilegal), y significa verdaderamente que establecen una matriz teórica y un punto de partida sobre las prácticas cotidianas de los hombres y mujeres que en determinados cruces históricos establecieron sus propósitos de vida a partir de una agregación moral que deviene constantemente y en forma actualizada a una institución política y social.

Estas prácticas de la memoria que se centran en las formas de reconstrucción del pasado (entiéndase la producción de verdades sociales y de subjetividades en este horizonte específico), son comprensibles en relación con una ruptura de la formulación hegemónica de una soberanía nacional fundada en la represión y el autoritarismo (Scott, 1995, p. 109). Este factor, no sólo en su sentido jurídico sino como comprensión moral histórica del devenir de una sociedad y su proyección escatológica a un futuro permanentemente inacabado, oculta las verdades de los individuos que son parte de una institución como las Fuerzas Militares de Colombia. Así las cosas, siguiendo a Foucault, es plausible establecer la funcionalidad y la finalidad sobre los microespacios vitales de la memoria en relación con la composición de una representación moral del devenir social como unidad (la nación define los elementos de selectividad y distinción moral, así como los medios materiales de implementación de prácticas concernientes a los relatos en relación con un horizonte deontológico).



De este modo, las formas de producción de la memoria de una sociedad en conflicto suponen una pedagogía de lo político, que engloba la comprensión hacia el futuro como una lectura permanente del pasado y la gramática respecto a cómo estas operaciones establecen los modos en los que se revela una narrativa sobre la verdad. La materialización de esta implementación de prácticas, desde Foucault (1979, p. 152), patentiza los supuestos de la producción de las instituciones y su renovación permanente, sobre la característica en la que la memoria actualiza los medios y las condiciones necesarias para la construcción de la paz<sup>8</sup>.

En efecto, una recompreensión de la soberanía y la gobernanza como binomio sinérgico, debe ser asumida como racionalidad de la memoria para el fortalecimiento de la democracia y la superación de las violencias. Esto lleva a un nuevo postulado: los relatos y formas de la memoria histórica sobre el conflicto en Colombia no son un medio de restauración o protección de las instituciones. El análisis de la memoria permite hacer una contribución a la crítica de la concepción de la democracia en relación a la forma operativa de las instituciones políticas, factor que enriquece los esfuerzos de las Fuerzas Militares en una perspectiva autocrítica y de transformación (Foucault, 2004, p. 63). En efecto, la naturaleza de la memoria se especifica en la reconstrucción de la democracia como un mecanismo de promoción y respeto de la vida y, por consiguiente, una acción jurídicopolítica en el entorno institucional no puede escaparse de dicha premisa. Sin duda, este propósito que se plantea en el actual ejercicio de memoria desdeña sin más la condición míticorreligiosa formulada por Thomas Hobbes<sup>9</sup> (1992), entendida esta como ciencia visible de la construcción artificiosa del Estado y, a su vez, como elemento sustancial de la forma política. En efecto, una memoria de las Fuerzas Militares concibe desde sus relatos una comprensión de la seguridad que abandona la imagen de la naturaleza humana perversa en contraposición constante, esto es, en estado permanente de guerra.

Muy por el contrario, esta es una memoria sobre el pasado que mantiene un horizonte esperanzador sobre el propósito colectivo social de ser

<sup>8</sup> La definición propuesta por Schmitt está referida estrictamente de la siguiente manera: “los conceptos de amigo y enemigo deben tomarse aquí en su sentido concreto y existencial, no como metáforas o símbolos; tampoco se los debe confundir o debilitar en nombre de ideas económicas, morales o de cualquier tipo; pero sobre todo no se les debe reducir a una instancia psicológica privada e individualista, tomándolos como expresión de sentimientos o tendencias privadas” (Schmitt, 2009, p. 58).

<sup>9</sup> Obsérvese la introducción: “la naturaleza, el arte como Dios crea y gobierna el mundo, está imitada de tal forma por el arte del hombre”.

realizado desde las divergencias y las multiplicidades. Por lo anterior, este trabajo abandona la pretensión de hacer memoria histórica, a partir de una comprensión institucional en la que un leviatán articula la necesidad de un reino que asigna, a través de la seguridad, la coexistencia entre los individuos debido a la amenaza latente de cada uno para el resto (consenso por naturaleza del peligro colectivo a partir de la naturaleza pérfida de los seres humanos), la cual sienta las bases para una reproducción interminable de los conflictos (Jäger, 1985, p. 92). En efecto, lo que se pretende desde los esfuerzos institucionales de las Fuerzas Militares es establecer una memoria para la paz, y ello, aunque suene divergente, es una memoria resistente a las homogeneidades, a los discursos oficiales, que quiere recuperar las formas de vida y las experiencias de cada uno de sus integrantes como singularidad; a su vez, que no renuncia a una comprensión de la memoria heroica, no ésta sobre la imagen de la banalidad del héroe, sino como mecanismo de hitos de referencia que establecen unas representaciones sociales del valor moral de un conjunto de individuos. En efecto, también podría construirse una memoria heroica de campesinos, maestros, sindicalistas y, por supuesto, dichas memorias heroicas son tan necesarias como las que se pretenden hacer en las Fuerzas Militares.

### ***Legitimidad de las Fuerzas Militares y construcción de paz***

Es indispensable anotar que la construcción de memoria desde las Fuerzas Militares se sitúa en el uso de la violencia legítima que, desde Hobbes hasta Norbert Elías, reside en los mecanismos institucionales para el control de la misma en función de una condición propia de su monopolio. En este orden de ideas, y siguiendo lo expuesto por Michel Foucault (2001), en el texto titulado *Defender la sociedad*, se ha interpretado a la política como la continuación de la guerra internalizada socialmente, ello en función de establecer que el Estado es el apaciguador de la guerra en la sociedad, referido de manera directa a las violencias sociales que debe administrar el Estado a través de una racionalidad de gobierno, entendido esto como una disposición de orden de la población en relación al territorio. Ahora bien, si se entiende que el Estado es un cuerpo político y, en este sentido, como cuerpo político tiene una suerte de autonomía en cuanto a voluntad, también es plausible aseverar que, en términos de Hobbes, la

guerra civil es la muerte del Estado, como él mismo lo plantea en la introducción del *Leviatán*. Ello supone que el cuerpo estatal posee una condición de organización que le permite, en su condición legal, el ejercicio del control de los conflictos sociales asumiendo la fragilidad de las condiciones humanas suscitadas por los intereses utilitarios que forman parte del marco interpretativo liberal (Conze, 1990, p. 5).

Dicho lo anterior, a fin de actualizar, en el marco de una comprensión del Estado, los procesos de legitimidad para el uso de la fuerza en el desarrollo de los conflictos sociales, es necesario acudir a Robert Dahl (1997), debido a que las condiciones de producción material del poder se establecen en planos de garantizar la preservación de los bienes públicos. En este sentido, al introducir el concepto de poliarquía como una democracia realmente existente, afirma este autor que el poder político se disemina en diversos sectores de la sociedad, por lo que, en relación con lo expuesto anteriormente, se rompe la condición de la soberanía en su concentración en el decisor, lo cual supone un trazo de horizontalidad para los diferentes actores sociales.

En efecto, en esta relación establecida por Dahl, es necesario incardinar la condición misma referida a “lo social” propia del Estado. Lo anterior porque si los conflictos son sociales, debido a la internalización de las crisis de grupos —característica que ya se había anotado páginas anteriores refiriendo a Foucault—, lo social adquiere una condición misma en el derecho que da una significación mucho más amplia a que la legitimidad del uso de la fuerza, referida a garantizar el orden institucional, no sólo se enmarca en el plano del derecho, sino que tiene la capacidad misma de transformarlo. Siguiendo esta afirmación, vale la pena acudir a Jellinek (1966) para definir que, en el marco de una teoría del Estado, y su condición “social” fundada en el derecho, lo que evidencian los conflictos sociales son transformaciones no sólo en cuanto al acomodamiento de las fuerzas sociales, sino a los cambios vertiginosos de la realidad social. Es necesario valerse de Tuck (1989), en especial por cuanto supone que la primera crisis que debe asumir el Estado en el marco de la memoria del conflicto es la percepción de los criterios éticos sobre el bien y el mal que generan desavenencias sociales con relación a los intereses individuales de los ciudadanos. Tuck asegura que el incremento del relativismo moral establece el primero y más importante obstáculo que rompe la condición armónica de la vida social, por cuanto en un marco utilitario de interacciones, dicho relativismo hace que los individuos se agreguen y

generen distorsiones en relación a las acciones de gobierno. En este sentido, los mecanismos de incapacidad del Estado para tramitar dichas divergencias desplazan los mismos principios razonables en los que se funda la confrontación, hacia un escenario en el que las pasiones humanas por alcanzar los medios y mecanismos materiales del poder se condensan en una comprensión agregada de la confrontación violenta no controlada.

En ese orden de ideas, la disparidad moral entablada por Tuck (1989, p. 17) deja claro que la premisa hobbesiana liberal que enmarca la debilidad estatal reside en la incapacidad para trascender, a partir de la forma del derecho, dichas disparidades morales en procura de un bien colectivo y, por ende, social. En este mismo orden de ideas, los conflictos sociales no penden solamente de las condiciones morales, sino que evidencian su capacidad material interna a la estructura misma del gobierno a partir de la forma de una soberanía de carácter horizontal en el Estado. Macpherson, citando a Strauss, asegura en relación con los conflictos emergentes de una ciencia moderna, entendida como el desarrollo material del capitalismo, que pone en crisis la misma tradición moral de la justicia y del bien: “la concepción [política] es independiente tanto de la tradición como de la ciencia moderna” (1970, p. 74).

En efecto, las crisis generadas por el capitalismo hacen poco domesticables los conflictos sociales por parte del Estado, no sólo en cuanto a una condición burguesa de la vida social, sino a que los intereses individuales siempre en una escala ascendente reclaman nuevos derechos que, en su condición material, se hacen cada vez menos alcanzables para ser satisfechos desde la esfera estatal; con ello se define que a mayor reconocimiento de libertades igual condición amplia de reconocimiento de derechos y, por ende, menor capacidad del Estado para resolver el acceso a los mismos. Así, lo que queda claro es que la comprensión de los derechos emerge de la forma misma del capitalismo liberal que establece, en relación con un individualismo utilitario, la necesidad de acceso a un sinnúmero de beneficios y reclamaciones individuales que se agregan en la forma de conflicto social, el cual puede, sin duda, escalar a la forma armada (Macpherson, 1970, p. 81).

Finalmente, es indispensable anotar la afirmación del conflicto multi-causal de Kavka para la comprensión de la memoria histórica como un campo de batalla, en el que emergen toda serie de composiciones narrativas en confrontación. Si bien en un conjunto de factores que generan las crisis sociales puede asumirse que no necesariamente están referidos

a condiciones morales o económicas, asevera de manera incluyente que adicional a estos factores, un factor multicausal de los conflictos es la poca capacidad de gobierno por parte del Estado. Kavka sostiene que la predisposición al daño de unos individuos con respecto a otros, así como de unos grupos en relación a otros —entiéndase clases dominantes u oprimidas—, sectores de terratenientes y minifundistas, implica que en estos actores opera el factor de una violencia anticipatoria por parte de cada uno de ellos, lo cual genera que este mecanismo sea preventivo en el orden cultural y simbólico que se trasciende en las formas materiales de la confrontación (Kavka, 1983, p. 297). Así, los conflictos sociales causados por la pobreza y la exclusión se extienden a las formas sociales y culturales en los espacios donde el Estado no ha logrado establecer una agenda colectiva de gobierno en la que todos los actores se encuentren articulados y de esta manera desistan de dicha violencia anticipatoria. Tales formas sociales y culturales, sin duda, son mecanismos explicativos de las causas efectivas generadoras del conflicto armado interno colombiano y, por ende, necesarias, aunque no definitivas, para el ejercicio de la memoria. En este sentido, Kavka asegura:

Pues, movidos por esta estrategia de la *violencia anticipante*, todos los hombres se embarcarán en luchas competitivas y el estado de naturaleza se constituirá en un efectivo estado de guerra de todos contra todos, perdiendo el Estado cualquier capacidad de control social, o de otra manera, cualquier capacidad real de gobierno. (1983, p. 301)

Planteada así la relación entre Estado y legitimidad de gobierno en lo que tiene que ver con los conflictos sociales, es necesario hacer una presentación estructurada de las condiciones mismas para la superación del conflicto, lo que en otras palabras advertiremos como mecanismos para la construcción de paz en espacios sociales de conflicto dentro del marco estatal.

## **La memoria de las Fuerzas Militares: una memoria institucional de un sujeto colectivo histórico**

---

El elemento sustancial que cobija la elaboración de la memoria histórica de las Fuerzas Militares de Colombia supone una ponderación inicial que debe ser incluida como el centro de gravedad para dicha construcción; esto

es, si al hablar de una institución en el marco constitucional político, puede dicha memoria establecerse en el marco individual o colectivo, y si dicha colectivización del proceso debe ser comprendida en el marco necesariamente institucional o si, por el contrario, la construcción institucional supone unas consideraciones específicas a ser tomadas al respecto (Glaser y Strauss, 1967, p. 172). En este orden de ideas, el propósito inicial ha de estimar que dicha construcción colectiva debe ser necesariamente incluida en el marco específico de carácter institucional a pesar de ser elaborada a partir de vivencias singulares, para lo cual advertiremos que tales especificidades —que muy en términos de Foucault pueden ser denominadas como una microfísica de producción de eventos— plantean unas condiciones de reticularidad productiva de una correlación de construcciones que propenden a establecer un diagrama moral de relaciones de fuerza.

En efecto, este es el punto esencial que en este capítulo se pretende analizar, esto es, una memoria histórica de las Fuerzas Militares debe dar una imagen por fuera de un calco, de una producción sistemática de relaciones de fuerza que establecen un diagrama de producción de lenguajes y saberes, que no se encuentran exentas de una pretensión de moralidad, entendida en relación con un conjunto de factores conducentes a una explicación de una condición más que colectiva, de un sujeto-órgano complejo que asume a partir de una racionalidad propia, puede concebirse como no artificial, una relación cuasi biológica de producción de recuerdos entablados en un diagrama permanente de relaciones de poder (Meyer y Rowan, 1977, p. 346).

En este orden de ideas, es imperativo afirmar que la producción de la memoria puede ser asimilada bajo la figura de un campo de batalla (usada por Enzo Traverso; se insiste en este apartado que la memoria debe apartarse de la *polemología*, porque se caería en la aceptación de una diferenciación entre *Pólemos* y *Stásis*, esto es, guerra y guerra civil, de forma que la *polemología* entraría en una relación con la primera, propia de Gaston Bouthul, pero ello no puede aplicarse para el conflicto colombiano porque este no se puede asumir ni como guerra, y menos aún, como guerra civil). Esto es un conjunto de series binarias de producción desde las fronteras mismas de la razón, en las que las formas del pensamiento del presente disputan las maneras de la producción de la verdad. Entiéndase que, al respecto, la producción de la verdad puede concebirse como un marco significativo y explicativo no sólo de relaciones causales explicativas de fenómenos sociohistóricos, sino de mecanismos específicos de producción de subjetividades operacionalizadas

por este mecanismo sujeto-órgano al cual se le denomina como institución. Así las cosas, el lector tiene en una primera lectura la necesidad de asimilar estas páginas al trabajo de Foucault (1979, p. 82), como anteriormente pudimos dejar evidente.

Es indispensable situar el concepto de una institución, en particular, las Fuerzas Militares, como una superficie de producción de memoria. Así, el primer paso es ubicar la manera que en red distribuye y establece construcciones sobre conceptos y formas de la experiencia que se condensan como el mecanismo de recordar (Scott, 1995, p. 83). Este punto es sustancial y ya plantea un marco de divergencia con la operacionalización tradicional que se ha venido haciendo con respecto de la memoria histórica, *in situ*, no ubicada necesariamente en la cronología de fenómenos dolorosos desde los relatos de las víctimas, sino que, al tenor acá propuesto, como una internalización de procesos y experiencias en un marco regulativo al que se puede denominar como institución. Ahora bien, para ser aún más incisivos, es determinante situar a las Fuerzas Militares como una institución política en cuanto parte del Estado de Derecho, el cual tiene capacidad de hacer memoria, lo que no riñe para nada con las pretensiones mismas de esclarecimiento de las causas sobre el conflicto armado en Colombia que está *ad portas* de ser superado, o en términos mucho más certeros, que tiende a transformarse en otra forma de conflicto de características no violentas. Así las cosas, la primera imagen a ver es la de sujeto-órgano de las Fuerzas Militares como institución política y superficie evidente de la memoria.

### ***Hacia la construcción de un concepto desde la institucionalidad militar***

La primera definición analítica del concepto de memoria histórica militar supone una característica sobre su naturaleza, debido a que permite aclarar las superficies sobre las que se establece un dominio de significaciones e interpretaciones; esto es conocido como un plano de inmanencia. Al respecto, teniendo como base la lectura sobre la historia de Nietzsche, puede afirmarse que es imposible conocer algo a través de un concepto sin previamente construir un plano que le sea propio. En forma más específica, una superficie que no se confunda con el concepto y que le permita desentrañar una realidad con autonomía respecto del plano en el que circula (Kammler, Parr y Schneider, 2008, p. 163).

El plano propio del concepto de memoria como posición analítica de las condiciones de producción del conflicto armado interno en Colombia no se encuentra supeditado a una simple abstracción. Esto es debido a que el concepto analiza la composición del relato de las víctimas y los actores sobre las condiciones mismas de unas características específicas propias del plano de las relaciones de interacción y confrontación entre individuos y grupos, reflejadas como relaciones de fuerza (Foucault, 1977, p. 21). Por esto, el plano sobre el que el concepto de memoria traza la forma específica de la verdad supone la constitución de una cultura política fundada en la representación social de la democracia. Esta comprensión de la democracia tiene en su interior una relación de diferentes fuerzas sociales que constituyen microespacios, como pueden ser entendidas las delimitaciones en términos de procedimientos legales que implican una pretensión absoluta del conjunto de relaciones de fuerza, tejidas en un plano histórico, las cuales definen unas producciones específicas de orden social.

Ahora bien, ¿en qué sentido el concepto de memoria supone autonomía respecto del plano de inmanencia que se ha determinado? En un sentido específico, la representación respecto de la democracia constituye una superficie de prácticas, narraciones, composiciones históricas y formas de expresión cultural como administración de las interacciones de las relaciones entre los individuos y las producciones de sus narraciones respecto de su vida misma.

Así, la memoria puede posarse sobre los elementos, personajes y factores que dichas representaciones democráticas permiten de la selección de los factores respecto de la vida humana. De igual manera, puede analizarlos a causa de la racionalidad institucional que los convierte en clave interpretativa del conflicto político. En definitiva, un análisis de la producción de la memoria puede enmarcarse como dispositivo que evidencia una racionalidad de las instituciones de gobierno en Colombia (Castro-Gómez y Restrepo, 2008, p. 63). El plano inmanente en el que circulan los discursos de la memoria estableciendo a través de funciones simbólicas conjuntos de significados sobre la determinación de la vida social, define la superficie sobre la que actúa el concepto. La representación sobre la democracia colombiana desde los ejercicios mismos de hacer memoria histórica debe ser asumida como una forma indiscriminada y continua de conflictos y combates indiferenciados, no suponiendo con esto una linealidad o una superficie homogénea de interacciones, sino observando también ondulaciones y relieves propios de las mutaciones y metamorfosis históricas de la acción misma de las luchas



y confrontaciones en procura de un acuerdo colectivo (Sckopol, Evans y Rueschemeyer, 1985, p. 364).

Dicho lo anterior, este plano de representación de la democracia supone una multiplicidad de atributos entre los cuales, para la determinación del plano analítico, asumiremos solamente cuatro específicos: 1) la violencia como conglomerado de pulsiones vitales que transgreden una delimitación física establecida entre individuos y simultáneamente definen una forma de comprensión de las relaciones entre ellos; 2) el mito entendido como continuidad de imágenes trascendentales, asimismo como constitución paralela de una realidad deseable como progreso social; 3) la fragmentación del territorio causada por los accidentes naturales, además la apropiación cultural que estableció comunidades aisladas con dificultades de acceso, comunicación, reducción de flujos e intercambios y niveles de apertura social; 4) los mecanismos de identidad y diferenciación que delimitan las relaciones de hegemonía, autoridad y reconocimiento social. Como deberá entenderse, este plano supone el ensamblaje de dichos sustratos evitando que exista una comprensión separada de ellos y en su lugar permitiendo una superficie amalgamada no uniforme a causa de las derivaciones y fracturas históricas.

### ***Un enfoque específico para la memoria histórica militar***

Siguiendo un orden metodológico coherente con este enfoque de trabajo para la producción de memoria, no es posible buscar las evidencias empíricas al interior del concepto mismo por fuera de las coproducciones cualitativas, debido a que ello supone colocar en un encierro al concepto, lo que conduce a constituirlo en objeto de sí. Por esto, el espacio donde se despliega el análisis comprende los campos de visibilidad utilizados por este enfoque de carácter constructivista.

El campo de visibilidad en el plano de la memoria supone un conjunto de estrategias en las que confluyen mecanismos ampliamente identificables junto con formas de enunciación, las cuales hacen visible un modo de expresión de dichas relaciones de poder. Utilizando una figura más gráfica, ello supone que una luz sobre un objeto hace visibles ciertas partes de él, pero otras quedan en la oscuridad. Ahora bien, las superficies-objeto no visibles, no por ello dejan de estar en el plano de visibilidad (Kerchner, 2006, p. 78). El

concepto de memoria histórica desde las instituciones militares supone las prácticas y narrativas heterogéneas, entendidas éstas como mecanismos de generación de identidad colectiva frente a una misión institucional colectivamente asumida, la cual establece representaciones simbólicas. Debido a esto es indispensable entrar en tales modos particulares, junto con los símbolos y composiciones de carácter normativo, los cuales definen una manera particular en la que los individuos son clasificados en orden a la misión institucional y explican los sentimientos de unanimidad (Kerchner, 2006, p. 78). Es importante en este campo delimitar la relación entre la actividad perpetrada durante el conflicto por los grupos armados al margen de la ley, referida en una red de prácticas sumidas en un exceso de las violencias sobre los miembros del Fuerzas Militares, sus configuraciones y composiciones, lo cual permite a la memoria identificar y definir a miembros de las Fuerzas Militares como víctimas del conflicto.

Con ello, es necesario percibir la ruptura del Derecho Internacional Humanitario en el trato denigrante a muchos miembros de las Fuerzas Militares secuestrados, o en las formas del asesinato de algunos otros, así como las prácticas deshumanizantes por el uso de artefactos y mecanismos que degradaron las dinámicas de confrontación durante el conflicto. De esta manera, una comprensión desde el ejercicio de memoria debe buscar las vías en las que las víctimas de las Fuerzas Militares adquieren una condición de relato que hace emerger, por fuera de los relatos homogéneos, las pérdidas personales, los dramas familiares y la generación de víctimas paralelas —sus familias—, que constituyen un conjunto de relatos para la correlación en la memoria de una ampliación del concepto de víctima estipulado por la Ley 1448 de 2011.

El campo mismo de producción de una memoria histórica de las Fuerzas Militares de Colombia, como se ha venido exponiendo, advierte la necesidad de establecer unas variables que permitan localizar los ejercicios propios de esta memoria (Han, 1998, p. 27). En especial, que los discursos desde el horizonte institucional puedan ubicarse en superficies históricas, de manera que la memoria adquiera su condición histórica y que, a su vez, pueda devenir en imágenes reproducidas que, desde la acción de fuerza legítima, o mejor, desde la concepción de la seguridad y la defensa, puedan proyectar una imagen necesariamente institucional de protección y promoción de la democracia.

Así las cosas, lo que pretende esta tarea desde la condición histórica de producción de memoria es: 1) la seguridad y la defensa, entendidas como un

conglomerado de acciones para la preservación de las condiciones vitales, a través de acciones, que debe ser asumida de manera superior a una simple limitación física entre los individuos, sino que advierte los mecanismos de regulación de las formas institucionales para la superación de las relaciones conflictivas y violentas entre los individuos-ciudadanos; 2) la composición de una memoria mítica necesaria, la cual debe entenderse tanto como un discurso de imágenes trascendentales, así como el establecimiento de una realidad deseable del progreso social y de futuro, que se plantea a través de la acción institucional de las Fuerzas Militares; 3) los mecanismos de identidad y diferenciación que definen las relaciones de poder social y político, la defensa de la soberanía y el reconocimiento social de las diferencias como condición de la democracia (Mc. Nay, 1994, p. 89). Debe tenerse en cuenta que estas características interactúan entre sí. Por lo tanto, no pueden entenderse por separado, empero son importantes para comprender los mecanismos de soporte histórico de la memoria en tanto capacidad de situar o cartografiar fenómenos e interpretaciones sobre el pasado.

## **Contexto interpretativo de una construcción de paz: el desarrollo de una memoria histórica eficiente**

---

A partir de lo anterior, no sólo basta con definir el reto de las Fuerzas Militares del Estado en relación con su legitimidad para asumir no sólo el pasado reciente sobre el conflicto sino la emergencia de nuevos y diversos conflictos internos y, por ende, la incapacidad de recurrir al recurso jurídico de “uso de la violencia legítima”.

En efecto, una memoria institucional, en especial aquella referida a las entidades militares, enfrenta la necesidad de comprender la multiplicidad de conflictos sociales y, en consecuencia, el concepto positivo de paz (Galtung, 1984, p. 47). Así, el ejercicio de memoria, a pesar de establecer un referente del pasado inmediato, provee un horizonte institucional de futuro, esto es, la necesidad de transformación de las instituciones es el marco donde los procesos deben ser más incluyentes y plantea el recurso de entender un espacio de evolución histórica que permita no sólo la ampliación conceptual de lo concebido como “uso legítimo de la violencia”, en especial para este análisis en el cual se pretende apuntalar que la necesidad de la transformación del

estamento militar debe desplegarse al abandono de la fuerza, en el marco de un concepto de *pax romana* como validación hegemónica del poder estatal, hacia una comprensión del conflicto social en el que las agendas sociales permitan llevar a los ámbitos de gobierno la premisa que la construcción de paz social estable tiene necesariamente que asumir la transformación de las instituciones, entre ellas, el estamento militar, como condición fundamental para la consolidación de una paz estable y duradera en Colombia.

En lo concerniente a la paz, las instituciones procuran lograr cooperaciones y coordinaciones mucho más complejas que las transacciones económicas. Ello debido a que la paz establece una generación de expectativas sobre el futuro, imágenes de la sociedad e incluso de nosotros mismos, que se fundan en las memorias del conflicto. Por ello, la cooperación no se percibe como una correlación pragmática de intereses, sino de unos mecanismos más complejos a través del lenguaje en el que se recomponen intereses y se comunican expectativas de futuro (Mayntz, 2006, p. 69).

Para Olson (1986, p. 82), las teorías de las instituciones se agrupan en dos tradiciones intelectuales. Las primeras tienen como base los beneficios colectivos que dependen de su existencia misma; en cambio las segundas, que son de nuestro interés, enfatizan los conflictos sociales y distributivos que generan, pues se argumenta que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual ya que existe una notable desigualdad en el poder y en la capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, la instrumentación, la legalización, la administración, la vigilancia y el cumplimiento de sus actividades institucionales. En este orden de ideas, desechar la primera tradición no sólo supone abandonar la idea que el Ejército es un proveedor de seguridad por el hecho jurídico constitucional de tener las armas, factor simplista y reduccionista de su misionalidad; por el contrario, se ajusta a las segundas, por cuanto la paz como cultura, al igual que como representación de la vida cotidiana, advierte la necesidad de una transformación de las nociones de seguridad que en Colombia se encuentran atravesadas por la legitimación formal o informal de la violencia.

Así, lo que se pretende desde la producción de la memoria histórica es establecer el horizonte para el rediseño de estrategias e instrumentos para que la cooperación entre individuos permita una recompreensión de la paz por fuera de las dinámicas de violencia o, al menos, en ausencia de ella. Esto significa poder reajustar en el marco institucional posible, la comprensión del Ejército como generador de seguridad en el entramado de la cooperación

institucional (Foucault, 1991, p. 89). Dicho lo anterior, una imagen de la seguridad advierte la existencia permanente de las instituciones militares a pesar de que su sola existencia sirva para generar un ambiente de cooperación y coordinación y simultáneamente sea fuente de conflictos y fricciones sociales en los procesos de intercambio o toma de decisiones de los intereses individuales y colectivos (Foucault, 1991, p. 94). Así, la lectura histórica nos permite establecer las formas del cambio institucional en la reducción de la conflictividad social, en especial, por cuanto esta comprensión desde la transformación histórica explica la evolución institucional como el resultado de los cambios en momentos específicos, lo que para este caso se resume en el proceso de paz de la Habana. En síntesis, se podrían afirmar ambos enfoques, tanto el histórico como el constructivista en una relación explicativa de paz, la pretensión teórica bien sintetizada de North, al asegurar que las instituciones están moldeadas por factores históricos que limitan las opciones de los agentes, por ello, el cambio histórico produce un esquema de medios para la cooperación compleja que hace plausible la consecución de bienes colectivos por fuera de las simples dinámicas del mercado.

## **Las potencialidades del institucionalismo histórico para la construcción de paz**

---

Descrito lo anterior, es imperativo establecer la relación del análisis institucional con la construcción de una memoria histórica institucional, lo cual supone mecanismos de expresión individual o colectiva para la consecución de intereses de reconciliación en el sistema social. Así las cosas, el institucionalismo histórico para la comprensión del conflicto debe ser entendido como un instrumento teórico pertinente para explicar la fenomenología política del mismo y, en particular, las relaciones estructura-agente desde una perspectiva diacrónica que permite su explicación causal.

En este orden de ideas, tanto Mayntz (2006) como Scharpf (1997) establecen una relación entre agente y estructura, que puede ser utilizada en relación con la interpretación y comprensión de los conflictos violentos, pero especialmente en relación con la construcción de paz desde la memoria del conflicto y desde sus relatos. Ellos centran sus estudios en el institucionalismo de actores, versión que introduce algunas variaciones importantes a los enfoques neoinstitucionalistas, en particular la óptica relacional entre el agente y la estructura en el análisis de los fenómenos políticos.

Para el caso propuesto, la perspectiva de análisis cobra importancia al crear una diferenciación entre los actores políticos y las instituciones, asumiendo que los generadores de violencia tanto legales como ilegales son comprendidos como actores políticos (Mayntz, 2006, p. 71). Si se advierte que las relaciones de intereses y de agenda que establecen las dinámicas políticas están enmarcadas en unas dinámicas racionales, las negociaciones para establecer un proceso de paz se circunscriben en esta dinámica en tanto demarcan un beneficio esperado, de tal suerte que quien de manera ilegal utiliza las armas como acción colectiva en el marco de una agenda y unos beneficios grupales e individuales, supone también que los medios de negociación demarcan un mismo mecanismo de beneficios al alcanzar la paz o, por lo menos, al establecer un acuerdo para abandonar la violencia como recurso para definir una agenda política y de negociación de actores. Ahora bien, a diferencia del enfoque clásico usado en el marco de la lección racional, el institucionalismo histórico permite, en el marco de la lectura e interpretación de un conflicto como mecanismos simbólicos del recuerdo (Scharpf, 1997, p. 107), tres características que más que una diferencia agregan un valor altamente significativo para establecer relaciones causales que puede el institucionalismo histórico establecer para la producción de una memoria institucional. Estos pueden ser resumidos así:

- a) El institucionalismo histórico tiende a ver los actores políticos como sujetos de memoria seguidores de reglas, a diferencia de los defensores de la elección racional que los ve como conocedores y ejecutores del mayor cálculo racional. Por lo tanto, si estas reglas de interacción y de pretensiones políticas individuales y colectivas (se advierte que los grupos son instituciones que se guían por reglas) contienen unas pretensiones éticas y políticas que demarcan sus intereses en la confrontación, este factor se comporta de igual forma en las Fuerzas Militares como institución del Estado, pero ellas determinan su actuación en el marco de la legalidad, por más que en algunas de sus acciones en la evolución histórica hayan establecido atajos a la legalidad (Scharpf, 1997, p. 110).
- b) Mientras la elección racional trata las preferencias de los actores en el marco explicativo de un conflicto como hipótesis, los institucionalistas históricos asumen la cuestión de cómo los individuos y los grupos definen sus propios intereses como problemática, lo que de suyo demarca los lenguajes en la composición de la memoria y la

validación de sus intereses por sobre los del adversario, haciendo y centrando que la confrontación se define en relación con ideales o pretensiones políticas más que con recursos económicos.

- c) La memoria desde el institucionalismo histórico argumenta que las estrategias y los objetivos de los sujetos productores de memoria buscan construir intereses narrativos compartidos desde sus contextos institucionales, por esto las relaciones de los actores colectivos en el marco de un conflicto se definen en relación con narrativas durante la confrontación que superan las lecturas lineales de las historiografías de las violencias para la comprensión del conflicto.

## De manera conclusiva

Al establecer las reflexiones sobre una memoria histórica institucional desde las Fuerzas Militares, además definir de antemano los sustratos de la misma, se logran condensar unidades discursivas que hacen comprensibles y explícitos la tarea y el quehacer de las Fuerzas Militares en las dinámicas pasadas, referidas al conflicto armado en Colombia. Así, la construcción de la memoria específica de las Fuerzas Militares como institución del Estado supone, a través de esta pretensión institucional, la necesaria unidad de lectura sobre los eventos mismos, tanto de individuos como de grupos integrantes de la Fuerza, que en especial generan formas de liderazgo, mecanismos de valores morales, sociales y las maneras de cambio social, a partir de una comprensión de una genealogía histórica, a la manera de Nietzsche (Foucault, 1975, p. 112).

En este sentido, el discurso de la memoria al instaurarse sobre una superficie histórico-institucional funge como recurso que funciona con la condición de establecer orden y dar forma, en términos organizados, a la comprensión de las causas de las violencias acontecidas en el pasado, así mismo, Foucault logra evidenciar en su trabajo sobre la nueva historia<sup>10</sup>, en concreto, estas variables históricas: en primer lugar, la producción constante de un discurso recurrente de identidad nacional o de referencia simbólica de la nación

<sup>10</sup> Esta referencia hecha por Foucault es retomada por Deleuze (1987, p. 40): *“Dies ist eine Konsistenzebene oder, genauer, die Immanenzebene der Begriffe, das Phänomen. Die Begriffe und die Ebene stehen in strenger Wechselbeziehung, dürfen, aber um so weniger miteinander verwechselt werden. Die Immanenzebene ist kein Begriff, auch nicht der Begriff aller Begriffe”*.

(Foucault, 1979, p. 124), y en segundo lugar, la aparición de prácticas éticas que se utilizan para la consolidación y el fortalecimiento de las relaciones entre individuos y la confianza social que son alusivas a la imagen de la paz. En realidad, los referentes históricos de las variables antes descritas establecen un mecanismo de autorregulación a través de la adopción de una comprensión del bien colectivo.

En efecto, la imagen de una nación no surge de la nada, esta se debe establecer por un entretelado de relatos y experiencias plurales. Es por ello que los mecanismos propios de una memoria institucional que se logra constituir en forma de memoria histórica pretenden rastrear las bases de las prácticas comunes y los mecanismos narrativos propios a las representaciones de una condensación de relatos como un aporte a la imagen y a los horizontes para la construcción de una sociedad posible. En consecuencia, tal construcción es útil como un mecanismo para el establecimiento de una identidad colectiva.

Así, la identidad de nación que emerge a partir de los relatos de la memoria, es decir, de los modos de su condensación discursiva, se corresponde con el imaginario colectivo de las formas de una historia tradicional de la nación que logran actualizarse en prácticas y discursos a modo de socialización de las diversas figuras simbólicas. Dicho esto, la capacidad de cohesión social producida preserva, a través de los relatos de la memoria histórica de las Fuerzas Militares, las condiciones mismas del carácter normativo moral que emergen de las relaciones entre los miembros de la Fuerza —lo cual constituye su principio de transformación— y de los diversos individuos de la sociedad, rompiendo un sentido simple de unanimidad y superando la necesidad de construir un cuerpo social (Mill, 2008, p. 169). Esta construcción de la imagen de la nación configura una forma de interpretación del presente en su carácter colectivo.



## Referencias

- Alba, V. (1971). *América Latina: voces sin pueblo, pueblo sin voces*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Castillo, A. (2018). Memoria histórica militar en Colombia. *Revista de Humanidades*, 33, 37-62.
- Castro-Gómez, G. y Restrepo, E. (2008). *Genealogías de la colombianidad*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Conze, W. (1990). Staat und Souveranität. En O. Brunner W. Konze y R. Koselleck (eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Tomo 6* (pp. 1-154). Stuttgart: Klett-Lotta.
- Dahl, R. (1997). *Poliarquía*. Madrid: Técnos.
- Deleuze, G. (1987). *Foucault*. Berlín: Suhrkamp Verlag.
- Fals Borda, O. (1982). *El socialismo que queremos: un nuevo pacto social y político en Colombia*. Conferencia inaugural de la Fundación Antonio García, octubre, Bogotá.
- Foucault, M. (1971). *L'ordre du discours*. París: Gallimard.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir*. París: Gallimard.
- Foucault, M. (1976). *L'histoire de la sexualité I: La volonté de savoir*. París: Editions Gallimard.
- Foucault, M. (1977). Nietzsche, Genealogy and History. En D. Bouchard, *Language, Counter-Memory, Practice: Selected Essays and Interview* (pp. 139-164). Nueva York: Couthard Ithaca.
- Foucault, M. (1979). *Omnes et singulatim: towards a Criticism to the political reason*. Stanford: Stanford University.
- Foucault, M. (1991). *The Foucault effect studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1994a). La politique de la santé au XVIIIème siècle. En *Dits et Écrits, vol. III* (pp. 234-247). París: Gallimard.
- Foucault, M. (1994b). Le sécurité et l'État. En *Dits et Écrits, vol. III* (pp. 121-167). París: Gallimard.

- Foucault, M. (1999). Verdad y poder. En *Obras esenciales, vol. 2: Estrategias de poder* (pp. 101-143). Barcelona: Editorial Paidós Básica.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique cours au collège de France (1978-1979)*. París: Gallimard.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Galtung, J. (1984). ¡Hay alternativas!, *4 caminos hacia la paz y la seguridad*. Madrid: Técnos.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine Press.
- Han, B. (1998). *L'ontologie manquée de Michel Foucault: Entre l'historique et le transcendantal*. Grenoble: Editions Jérôme Million.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Hobbes, T. (1992). *Leviathan or The matter, form and power of a commonwealth ecclesiastical and civil, vol. III*. Londres: Routledge Thoemmes Press.
- Hoyos, G. (1986). *Comunicación y mundo de la vida*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Jäger, C. (1985). *Das Ungedachte denken: Eine Untersuchung der Entwicklung und Struktur des kategorischen Zusammenhangs in Foucaults Schrifften*. Munich: Wilhem Fink Verlag.
- Jellinek, G. (1966). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Kalyvas, S. (2003). The Ontology of "Political Violence": Action and Identity in Civil Wars. *Perspectives on Politics*, (1)3, 475-494.
- Kammler, C., Parr, R. y Schneider, U. (2008). *Foucault Handbuch: Leben, Werk, Wirkung*. Stuttgart: J.b.Metyler Verlagsbuchhandlung.
- Kavka, G. (1983). Hobbes's War of All Against All. *Ethics*, (93)2, 291-310.
- Kende, I. (1968). Peaceful Co-existence: Its Interpretation and Misinterpretation. *Journal of Peace Research* (5)4, 352-364.
- Kerchner, B. (2006). *Foucault: Diskursanalyse der Politik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Macpherson, C. (1970). *La teoría política del individualismo posesivo de Hobbes a Locke*. Barcelona: Fontanella.
- Marx, K. (1989). *Contribución a la crítica de la economía política*. Moscú: Editorial Progreso.
- Mauss, M. (1968). *Essais de sociologie*. París: De Minuit.
- Mayntz, R. (2006). Governance im modernen Staat. En A. Benz (ed.), *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen* (pp. 65-76). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mc. Nay, L. (1994). *Foucault: a Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, (83)2, 340-363.
- Meyer, J. y Scott, R. (1992). *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mill, S. (2008). *On Liberty*. Ontario: Batoche Books.
- Oskala, J. (2005). *Foucault on Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scott, W. (1995). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. Stanford: Sage Editors.
- Skocpol, T., Evans, P. y Rueschemeyer, D. (1985). On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. En *Bringing the State Back In* (pp. 347-366). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tuck, R. (1989). *Hobbes*. Oxford: Oxford Press University.

# Rol de la identidad colectiva de las Fuerzas Militares en el proceso de construcción de la memoria histórica

*Juan Carlos Salazar Salazar<sup>1</sup>*

## Introducción

En el escenario histórico del posacuerdo en Colombia, han surgido varios procesos que tienen relevancia en el fin del conflicto armado y en el avance hacia una paz estable y duradera. Uno de ellos es la construcción de la “memoria histórica”, mandato establecido en la ley 1448 de 2011, artículo 143, y cuya finalidad es adelantar ejercicios de reconstrucción de memoria que contribuyan al derecho a la verdad que tienen las víctimas y la sociedad sobre lo ocurrido en el marco de la guerra.

Consecuentemente, las Fuerzas Militares (en adelante FF.MM.) emprendieron la tarea de construcción de la memoria histórica institucional, de acuerdo con los preceptos que la ley establece. Uno de los aspectos que en este campo emerge como tópico de gran interés es la construcción de la “identidad colectiva” de las instituciones castrenses, y cuál es el rol que ésta cumple en el proceso de la memoria histórica.

En la definición y comprensión de las relaciones que la identidad colectiva y la memoria histórica guardan entre sí, se hace necesario identificar y

---

<sup>1</sup> General (RVA). Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de España. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales. Fue director de la Escuela de Ingenieros Militares, de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova y de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Actualmente se dedica a la investigación y la docencia en varios centros de pensamiento.

analizar los elementos que encierran dichos conceptos, lo cual será menester del presente capítulo, poniendo de presente que este trabajo obedece a un recorrido argumentativo y reflexivo, con el ánimo de contribuir a los nuevos roles de las FF.MM. en el escenario del posacuerdo.

Respecto a la identidad colectiva de la institución militar, es fundamental inicialmente revisar los distintos criterios que las ciencias sociales han elaborado acerca del concepto de identidad colectiva. Las FF.MM., por ser una organización institucional, difieren de otras colectividades y su especial naturaleza define componentes identitarios específicos que se exponen en el presente texto.

Con relación a la memoria histórica militar, es pertinente presentar las consideraciones institucionales y las de expertos sobre aspectos cardinales en esta materia. También se indica cuál es el hilo conductor del proceso de construcción de la memoria, cuáles son los vínculos que tiene con la identidad colectiva, cómo contribuye la memoria histórica a la identidad colectiva de las FF.MM. en el posacuerdo y, finalmente, cuál es su incidencia en la construcción de una paz estable y duradera para Colombia.

## **Construcción de identidad colectiva en las FF.MM.**

---

No son muchas las producciones que en este tema se han elaborado en el universo de las instituciones castrenses. Sin embargo, la identidad colectiva en las FF.MM. es un concepto implícito en la Institución, considerado como un patrimonio, formalmente definido por unos componentes y, como se podrá apreciar más adelante, su máxima expresión se presenta en la acción individual y colectiva.

En el propósito de construcción de identidad colectiva, es necesario remitirnos inicialmente a sus diversas aproximaciones y significados, y posteriormente efectuar un ejercicio de identificación de cada uno de los elementos que la componen, sin que esta necesariamente sea una tipificación convencional, sino más bien una disposición conceptual de los elementos identitarios de las FF.MM. que nos permite apreciar cada uno de ellos en su dimensión y valor verdaderos.

## ***El concepto de identidad colectiva***

Por naturaleza, los seres humanos somos parte de construcciones sociales, de grupos en los cuales encontramos afinidad y atracción. En ellos hacemos una inversión emocional importante que nos ubica y adhiere a la identidad de la colectividad. Nace aquí la importancia del concepto de identidad colectiva como elemento articulador y de comunicación al interior de las agrupaciones humanas, que las identifica en sus características, atributos y propósitos.

La identidad colectiva emerge en función de diversos factores como: la nacionalidad, la religión, la política, las organizaciones sociales e institucionales, los grupos familiares, culturales, deportivos y académicos, entre muchos otros. De la misma manera, sus formalidades difieren en relación con la naturaleza propia de cada colectividad, de sus características y de sus fines. Es decir, cada grupo tiene una identidad colectiva propia, que lo hace distinto de otros.

En las sociedades modernas la identidad colectiva no deriva de la coacción, los individuos tienen la opción de seleccionar el grupo que satisfaga sus intereses, con el cual se identifiquen en valores, costumbres, principios, objetivos y simbología. La evolución misma de las sociedades, la globalización, el surgimiento de fenómenos, las necesidades en diferentes campos y la modernidad, entre otros, tienen impacto directo en la forma de concebir, construir y comprender los componentes identitarios y sus características.

Las reflexiones teóricas de la identidad colectiva son abordadas de manera constructiva y analítica desde las ciencias sociales y humanas, dando explicación a las realidades en las cuales gravitamos los seres humanos. Revisaremos a continuación algunas de ellas.

“Cuando los individuos en su conjunto se ven a sí mismos como similares y generan una definición colectiva interna estamos frente a la dimensión colectiva de la identidad” (Mercado Maldonado y Hernández Oliva, 2010, p. 234). Los autores indican, en primer lugar, la existencia de homogeneidad y concordancia de los integrantes de una colectividad con respecto a la arquitectura estructural y vital de su grupo y, en segundo lugar, suponen la construcción de una definición propia, emanada desde el seno de la comunidad.

Arteaga Aguirre (2000) afirma que la identidad colectiva “es la autopercepción de un nosotros relativamente homogéneo en contraposición con los

'otros', con base en atributos o rasgos distintivos, subjetivamente seleccionados y valorizados, que a la vez funcionan como símbolos que delimitan el espacio de la mismidad identitaria" (p. 54). Para este autor, la identidad colectiva indica el contraste, el antagonismo, la rivalidad y la competencia, que establecen los grupos con otros, es decir, las diferencias que se anteponen y delimitan la colectividad.

Piqueras Infante (citado en Mercado Maldonado y Hernández Oliva, 2010, p. 240) presenta la identidad colectiva como: "la definición que los actores sociales hacen de sí mismos en cuanto qué grupo, etnia, nación, en términos de un conjunto de rasgos que supuestamente comparten todos sus miembros y que se presentan por tanto, objetivados". Esta noción reafirma la concepción propia de que los integrantes de un grupo deben construir, como una de las características de la identidad colectiva.

En opinión del destacado sociólogo y psicólogo Alberto Melucci, referente importante de las teorías sociales (citado en Chihu Amparán y López Gallegos, 2007), la identidad colectiva "es una definición compartida y producida por varios grupos y que se refiere a las orientaciones de la acción y el campo de oportunidades en el cual tiene lugar la acción".

Pues bien, Melucci en esta definición incorpora un elemento dinámico a la identidad: la acción colectiva, acción de los miembros de la comunidad que debe ser coherente con las construcciones compartidas. La acción colectiva debe ser vista en una unidad como un sistema donde la dimensión cognitiva de los individuos prevalece y es la orientadora de las acciones, es un elemento intangible, fundamental para la existencia y sostenibilidad de la identidad colectiva. Se infiere que la dimensión emocional de una colectividad tal vez es el elemento que mayormente produce valor y, de su fuerza y la atracción que esta genere, dependerán la vitalidad, el ímpetu, la aceptación y la existencia de la comunidad.

En tiempos recientes la adscripción de un individuo a un determinado grupo se hace de manera consciente y voluntaria. Pero la vinculación grupal, en el contexto colectivo de identidad, debe ir mucho más allá de estos dos ámbitos. El solo hecho de pertenecer a una colectividad no es suficiente para que haya plena identificación, como tampoco lo es tener conocimiento de todo el ideario filosófico y la estructura grupal. Se requiere que los miembros se posesionen en el quehacer, no solo asumir la teoría, es pasar a la práctica dentro un sistema ordenado y unificado. Es pues, en este sentido, que la

pertenencia grupal adquiere un sentido amplio y riguroso, como lo indican Mercado Maldonado y Hernández Oliva:

La adscripción a un grupo no es suficiente para que los sujetos se identifiquen con el mismo, porque la construcción de la identidad colectiva, en el contexto actual, es un proceso social complejo que requiere de la participación activa de los sujetos en las prácticas colectivas del grupo [...] No basta conocer los símbolos, practicar las costumbres y tradiciones, a nivel de repetición; es necesario implementar mecanismos que les permitan a los sujetos atribuir sentido a los repertorios culturales que consideren referentes identitarios. No porque "oficialmente" lo sean, sino porque realmente tengan significado en sus vidas; es decir, que les sirvan para definirse a sí mismos, para explicar la realidad y guiar sus acciones. (2010, p. 249)

Una de las características de la identidad colectiva son los rasgos y atributos que de manera participativa forjan los miembros de un grupo desde su interior. La identidad grupal adquiere un carácter de homogeneidad en lo fundamental, que diferencia a un grupo de otros. La identidad también debe conducir al reconocimiento que desde el exterior se hace del grupo, conllevando a una ubicación distintiva y reconocida dentro de la sociedad.

Otros conceptos, como la identidad social y la identidad cultural, han ido evolucionando y guardan estrecha relación con el concepto moderno de identidad colectiva, y en muchos casos son referidos de la misma manera y significancia, sin que estrictamente así lo sean.

En resumen, las características principales que le asignamos a la identidad colectiva y que dan notoriedad al concepto, se refieren a la voluntad de pertenencia de los individuos a un grupo humano; a la comprensión y aceptación de sus valores, principios y normas; a la coherencia en la acción colectiva; y a la participación de los miembros en el proceso de construcción de identidad.

### ***Construcción de la identidad colectiva***

La identidad colectiva no es estática, es una construcción dinámica y permanente que se cumple al interior de las colectividades. Algunos de sus elementos constitutivos pueden permanecer o cambiar lentamente. Las transformaciones obedecen a causas externas e internas, como son: la evolución



de las sociedades, el influjo de fenómenos particulares o globalizados, los ambientes y contextos de las realidades actuales y las necesidades internas de la colectividad, entre otros.

En este sentido, Valenzuela Arce sostiene:

Las identidades sufren transformaciones en el tiempo y en el espacio. No son permanencias ópticas inamovibles, sino procesos cambiantes, aun cuando los diferentes componentes de la identidad presentan ritmos de cambio disímiles. Por tanto, no se encuentran dadas de una vez y para siempre. (2000, p. 28)

Podemos colegir que la identidad colectiva tiene un ordenamiento evolutivo y guarda formalidades para llegar a nuevas determinaciones. Adicionalmente y entendiendo que un "sistema" es un conjunto de elementos que se relacionan entre sí y funcionan como un todo, de la misma manera la identidad colectiva tiene esta categorización. Podemos observarla como un sistema con componentes estrechamente interrelacionados. Son tangibles e intangibles que conforman una estructura cuya arquitectura tiene en cuenta aspectos históricos, filosóficos, sociológicos, patrimoniales, culturales y normativos. Sobre este aspecto Mercado Maldonado y Hernández Oliva manifiestan:

Los rasgos de una colectividad no constituyen por sí mismos su identidad, sino que es a partir de los "referentes identitarios" que se construye su identidad colectiva. Las características propias de los grupos, las que lo diferencian de otros, son elementos constitutivos de su identidad. Se entiende por referentes identitarios a los elementos culturales propios de un grupo, entre los que se encuentran: etnohistoria, creencias, valores y normas, lengua, productos materiales y prácticas colectivas. (2010, p. 244)

La construcción de la identidad colectiva en las FF.MM. se efectúa de manera integral. Sus componentes se desarrollan de manera orgánica de acuerdo con las dinámicas institucionales e interactúan interdependientemente. Abordar con enfoque sistémico la identidad de la colectividad militar nos permite dimensionar todo su alcance y significado. Analizar cada uno de los componentes del sistema facilita la comprensión del proceso de construcción de identidad.

## ***La identidad colectiva de las FF.MM.: un sistema abierto, dinámico y complejo***

Las FF.MM. son el grupo humano institucional más grande de la Nación. Están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, colectividades con identidades propias, derivadas de la particularidad de sus misiones y de las características distintivas de cada Fuerza. Sin embargo, las FF.MM. como institución con la mayor jerarquía militar en Colombia, son una colectividad monolítica que desarrolla su propia identidad.

Para el estudio de la identidad colectiva, las FF.MM. en su composición son una comunidad integrada por hombres y mujeres uniformados en servicio activo y civiles no uniformados, así como también por miembros de la Reserva Activa, y oficiales profesionales de la Reserva, quienes en su condición mantienen un vínculo de pertenencia e identidad con la Institución.

Las FF.MM. son una organización de carácter institucional; esto significa que su razón y existencia se deben a un público externo, en este caso, a la Nación. Su prioridad es beneficiar con su accionar a toda la comunidad nacional. En consecuencia, la identidad colectiva en las FF.MM. incluye preceptos del interés general de la Nación y del interés interno institucional.

Con base en planteamientos teóricos y de acuerdo con las características, los elementos, las interacciones y la finalidad, la identidad colectiva de las FF.MM. constituye un sistema abierto, dinámico y complejo. Es un sistema abierto porque según Ferreras y Gay (2000, p. 19):

Los sistemas abiertos son aquellos que están en relación con su entorno (con su medio), con el que mantienen un permanente intercambio, este intercambio puede ser tanto de energía, de materia, de información, etc. [...] Un sistema cerrado es aquel que está totalmente aislado del mundo exterior, con el que, en consecuencia, no tiene ningún tipo de intercambio.

Referirnos a un “sistema dinámico” significa que está compuesto de elementos vivientes, que interactúan con el medio, que sufren cambios. Como lo apreciaremos más adelante, la identidad colectiva de las FF.MM. está formada por elementos dinámicos que generan vitalidad y algunos de ellos evolucionan acordes al entorno y la necesidad. Complementariamente indicamos que es un “sistema complejo”, dada la diversidad de los elementos que lo componen, las funciones particulares que cada uno de ellos cumple, y las interacciones internas y externas que desarrollan.

Presentar la identidad colectiva de la institución militar como un sistema abierto, dinámico y complejo, es ubicarnos frente a una estructura robusta, flexible y funcional. Como organización institucional, es una colectividad que tiene un deber hacia la Nación, pero también tiene un deber hacia sus miembros. Estos preceptos son esenciales en el abordaje y la comprensión del proceso constructivo de identidad.

### ***Componentes de la identidad colectiva de las FF.MM.***

Existe diversidad de criterios respecto a los componentes y elementos que conforman la identidad colectiva en general. Apoyados en diferentes tipos de construcciones y con base en las particularidades de las FF.MM., podemos identificar los siguientes seis componentes en el sistema: jurídico, filosófico, sociológico, histórico, cultural y de legitimidad. Bajo esta organización se pretende visibilizar los diferentes elementos identitarios de la comunidad militar.

Todos los componentes guardan estrecha relación entre sí y el proceso constructivo corresponde a los miembros de la Institución. Conociendo que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea tienen sus propias identidades, pero entendiendo también que al integrarse las tres como FF.MM., se desarrolla una identidad colectiva superior. Este proceso de integración le corresponde al Comando General de las FF.MM., el cual, en su condición de ente superior jerárquico, orienta el accionar de las instituciones castrenses. Revisemos a continuación cada uno de los componentes del sistema de identidad colectiva institucional.

### ***El fundamento jurídico de la identidad colectiva***

La Constitución Política de Colombia (artículo 217) establece el marco jurídico de las FF.MM.:

La Nación tendrá para su defensa unas FF.MM. permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las FF.MM. tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las FF.MM., así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

Desde el ámbito de la identidad colectiva, las FF.MM. son un grupo profesional, normatizado y formalmente estructurado. En el marco jurídico nacen la interdependencia y las interacciones de la colectividad hacia el cumplimiento de objetivos específicos. Las FF.MM. existen por ‘voluntad’ de la Nación, expresada en la Constitución Política, y su existencia obedece a una ‘necesidad’ de la colectividad nacional. Aquí surgen los vínculos que constituyen el hilo conductor de las relaciones civiles y militares, los cuales dan orientación al accionar colectivo de la Institución.

### ***La fuente filosófica de la identidad colectiva***

Los miembros de las FF.MM. comparten un amplio conjunto de valores, principios y virtudes. Estos son la brújula moral y ética de las actuaciones individuales y colectivas y a su vez constituyen un estilo de vida. En aspectos conceptuales, la deontología y la axiología se encargan de su estudio y proveen los lineamientos esenciales de conocimiento y aplicación.

[La deontología] hace referencia a la rama de la ética cuyo objeto de estudio son los fundamentos del deber y las normas morales, y al lado de la axiología (estudio de los valores), conforman las dos ramas principales de la ética normativa. (Deontología, 2016)

En este sentido, un importante referente es el discurso leído por el sabio coronel Francisco José de Caldas el día en que dio principio al curso militar del cuerpo de ingenieros de la República de Antioquia en el año de 1814, en el cual expresa de manera magistral todos los argumentos filosóficos acerca del “deber ser” de un soldado. Dichas lecciones conservan toda su vigencia y son una guía para los integrantes de las FF.MM. Algunos apartes del texto que expresan el significado de la profesión militar y son observados como marco moral y ético de actuación son:

Solo la virtud y los conocimientos merecen el aprecio público. El honor es la primera virtud del militar; el honor debe llenar todo el corazón de un soldado; el honor debe ser el ídolo querido del hombre de guerra; el honor es el resorte vigoroso que da calor, movimiento y vida a todas sus operaciones.

La gloria militar es el resultado de una conducta constante y religiosamente ajustada a los principios que prescribe el honor. La gloria en general es el testimonio de nuestra conciencia, que nos dice: habéis obrado bien y habéis llenado todos los deberes que os imponen Dios, la naturaleza y la patria.

El valor es una virtud capital en el soldado, virtud que debe alimentar y practicar en todos los momentos de la vida. Soldado y valor, voces sinónimas, tan estrechamente unidas entre sí, que no se puede nombrar la una sin traer a la memoria la otra.

Ama más a su Patria que a sí mismo; ama más la gloria de su nación que la suya propia.

Conservad siempre moderación, humanidad, justicia; conservad siempre el imperio de vosotros mismos, y sabed ser generosos y por tanto grandes con vuestro enemigo.

Todas las cualidades militares, por brillantes que fuesen en vosotros, se marchitarían, jóvenes, si os faltase la fidelidad a vuestra patria. Qué cosa más negra que la traición.

Ninguno puede ser grande en una profesión sin amarla, amad la vuestra y hacedla amar de vuestros conciudadanos por una conducta noble, dulce y virtuosa. Apreciad a vuestros compañeros y honrad a todos los que llevan el distintivo de defensores de la patria. Amad al soldado, miradlo como vuestro amigo, socorredlo y consoladlo. Vosotros llenaréis un deber, y el fruto de esta virtud será haceros amables. (De Caldas, 1814)

El componente filosófico es un pilar fundamental en la identidad colectiva. Es transversal a los demás, se expresa en la acción individual y colectiva y tiene elementos de valor superior distintivos de otras colectividades.

### ***El sentido sociológico en la identidad colectiva***

En dos orientaciones se puede apreciar el componente sociológico. En primer término, el sentido de pertenencia de los miembros a la colectividad militar, y segundo, la entrega en su deber a la Nación. Destacados pensadores nos presentan sus criterios sobre el aspecto sociológico de la profesión militar.

“En la práctica, la pertenencia a las Fuerzas Armadas es más fuerte y efectiva cuanto más estrechamente se acerca al ideal profesional; es más débil y más llena de defectos cuanto más se aleja de dicho ideal” (Huntington, 1995, p. 22). Para este autor, las características del ideal profesional y vocacional son: la maestría, la responsabilidad y el corporativismo. Estas tres peculiaridades son condiciones para crecer en pertenencia y adhesión, y por tanto, en fortalecer la identidad colectiva.

“Cuando los miembros de cualquier profesión valoran más el bien de la profesión que el bien de sus clientes, su profesión decae en idoneidad y competencia” (Davenport, 1989, p. 18). Como organización institucional, las FF.MM. tienen con prioridad un deber para la Nación. Invertir este orden es perder en legitimidad, desdice del profesionalismo de sus miembros y, en consecuencia, afecta el correcto espíritu de la identidad colectiva.

En el mismo sentido, otro criterio nos indica la preponderancia que tiene lo general sobre lo particular, lo grupal sobre lo individual, aspectos concordantes con los preceptos de coherencia en la acción colectiva:

El ejército sigue siendo el lugar de la primacía del sentido colectivo sobre las inclinaciones individuales lo cual se manifiesta en su espíritu de cuerpo, red de solidaridades que eleva al soldado por encima de él mismo en las situaciones límites a las que se ve confrontado; de la misma manera y por razones similares, la disciplina sin falla resulta crucial. (Bachelet, 2010, p. 41)

Desde otro concepto, se indica la diferencia entre las organizaciones privadas y las organizaciones públicas. Las FF.MM. son una organización formal con existencia y propósito de interés general y, a la luz de la identidad colectiva, esto significa el compromiso social de la Institución, así lo señala John Ladd (citado por Davenport, 1989, p. 65):

El término “organización formal” distingue los sistemas sociales creados específicamente para perseguir propósitos públicos y privados, de aquellos que, como las familias o las naciones, existen porque ciertos individuos se han unido para perseguir propósitos comunes. Una organización formal tal como nuestra organización militar existe porque se la creó para perseguir un propósito de la nación: defenderla de sus posibles enemigos.

La profesión militar como vocación consta de unas características específicas (Comando General Fuerzas Militares, 2016, p. 14):

- El militar colocará el servicio a la Patria por encima de cualquier retribución o interés personal.
- La vocación militar está llamada al servicio a la nación, de acuerdo con la Constitución y las Leyes de la República.
- La vida militar es la vivencia con ahínco del sacrificio que conlleva a la gloria y al honor de la nación.

- La vocación militar es el mayor ejemplo moral que se le puede dar a la sociedad, de honor, valor, entrega y sacrificio, valores que enaltecen a las instituciones castrenses.
- La vida militar exige la observancia y vivencia de un código ético militar, que conduzca los actos a la transparencia ética institucional.

En Colombia, las FF.MM. a lo largo de la historia han sido guardianes de los valores democráticos. El interés de la Nación ha prevalecido ante cualquier otra consideración. La entrega y el sacrificio de hombres y mujeres han sido inmensos y loables. La vocación de servicio a la patria siempre ha estado al frente de las acciones institucionales y nunca las FF.MM. han sido inferiores a sus deberes.

### ***La conciencia histórica en la identidad colectiva***

Los aspectos históricos son una valiosa fuente para el fortalecimiento de la identidad colectiva. La comprensión del pasado, las lecciones aprendidas de las victorias y de los fracasos, los ejemplos a emular en liderazgo y conducción de tropas, la evolución de la doctrina militar, la memoria viva de los héroes, el desarrollo de las relaciones civiles y militares, y la contribución a la seguridad, al desarrollo y al progreso, son todos ellos elementos fundamentales de pertenencia, ejemplo y cohesión, y como tal, de identidad colectiva. Por esta razón, el componente histórico está intrínsecamente relacionado con los demás componentes del sistema. Los ámbitos jurídico, filosófico, sociológico, cultural y de legitimidad, encuentran en la historia sus antecedentes de causa y fundamento.

Diversas orientaciones, funciones y clasificaciones se le asignan a la historia: literaria, didáctica, teórica, explicativa y científica, entre otras. Aquí un ejemplo: "la historia recordada constituye la memoria colectiva de una comunidad o de una nación y es conmemorada en ceremonias, monumentos y fiestas" (Sánchez, 1991, p. 315). En tal sentido, surgen varias preguntas: ¿qué es historia?, ¿qué es historia militar?, ¿quiénes la escriben?, ¿cómo se estudia?, ¿por qué es importante?

La historia en general, como la sintetiza Marc Bloch (citado por Arancibia, 2010, p. 20), "se hace a través de la observación histórica, la crítica y el análisis histórico". Es decir, la historia por sí sola como narración no cumple una función útil y completa, requiere de la dinámica del análisis y la crítica, y por consiguiente, existen diversas apreciaciones, valoraciones y juicios en

materia de historia. Autores y pensadores nos sitúan en diferentes planos de la realidad y, en muchos casos, pareciera que se rebasan los límites de la objetividad, por lo que entonces surgen las contradicciones en este campo.

La historia general no excluye la historia militar. Ésta última además de un deber es una necesidad, por lo que implica en el presente y en la construcción del futuro institucional. El general de división del Ejército de Chile, Roberto Arancibia Clavel, ofrece una orientación sobre cómo enfrentar la historia militar:

Podemos categorizar el estudio de la historia militar en tres aproximaciones: Una primera, que llamaremos historia militar operacional, categoría que incluye el combate o los aspectos específicamente militares de la historia. Considera la logística, la táctica, la estrategia militar, el liderazgo y el estudio de las campañas y de las biografías aplicadas a las operaciones. Esta aproximación incluye la conocida metodología en el ámbito militar que podríamos sintetizar en lo que se llama el "Análisis de batallas". Una segunda aproximación la denominaremos historia militar administrativa y técnica. En esta categoría podemos incluir todas las funciones y actividades profesionales de las Fuerzas Armadas. Aquí se consideran los estudios de la doctrina y estructura organizacional, las adquisiciones y el entrenamiento del personal, el desarrollo de las armas, incluyendo lo correspondiente a tiempos de paz y de guerra. Y una tercera, que llamaremos los militares y la sociedad. Se trata aquí, utilizando una aproximación histórica, de cubrir el amplio espectro de los asuntos militares a través del ciclo de la paz y la guerra. Se refiere a temas como la estrategia política o política de defensa y apunta específicamente a la relación entre lo militar, lo social, lo político, lo económico y, además, los elementos propios de la identidad nacional. Incorpora problemas institucionales, soluciones, desarrollos y explora las relaciones entre la autoridad civil y los militares. (2010, p. 19)

Este camino contribuye a superar las debilidades propias del estudio de la historia en aspectos de enfoque y utilidad. Otra perspectiva relacionada con el significado y la utilidad de la historia militar, la ofrece el coronel (RVA) Manuel José Santos Pico, en su libro *Historia militar del Ejército de Colombia*:

La historia del Ejército de una nación, está íntimamente ligada a la historia política del país, y presenta épocas de formación, de decadencia, de crisis y de gloria. El Ejército como institución, no puede surgir *ipso facto*, por decreto; su creación es producto de todo un proceso de gestación, maduración y desarrollo que no termina en el tiempo y se observa



ilimitado de generación en generación [...] Escribir la historia militar de un ejército, es penetrar la nieve del tiempo para recolectar los hechos de armas del pasado, acumulados en el alma institucional; es describir las grandes virtudes de sus jefes y soldados; es narrar las victorias y derrotas, y dejar registrados sus desastres con absoluta entereza moral, con el sano orgullo con que se transmiten los hechos que inmortalizan a sus héroes y seguir, paso a paso, los grandes períodos que marcan un proceso de desarrollo. (2007, p. 11)

En Colombia, el vínculo entre lo histórico y lo militar es una vieja realidad. El componente militar fue fundamental para lograr la unidad de acción y así poder enfrentar al ejército español y obtener la independencia:

Los deseos de independencia dieron paso a otras luchas, que enfrentaron grupos indígenas sobrevivientes, esclavos negros en busca de su libertad y criollos en contra de los españoles, en un largo proceso que duró nueve años de cruentos combates en donde los patriotas salieron al fin victoriosos. Fue aquí donde se vio por primera vez en Colombia la importancia de lo militar como elemento cohesionador y artífice de la unidad nacional, ya que fue solo la coalición necesaria para enfrentarse a un enemigo común lo que permitió que las rencillas provocadas por los intereses particulares de regiones y caudillos quedaran en un segundo plano frente a la necesidad de consolidar la fuerza de unidad que hiciera frente a la corona. (Centro de Estudios Históricos, 2010, p. 15)

Por lo tanto, no es posible narrar la historia de Colombia sin hacer referencia a la institución militar. El Ejército y la Armada nacieron en los albores de la patria y posteriormente lo hizo la Fuerza Aérea. El devenir histórico de las FF.MM. es un referente de sacrificio, lucha, y entrega. Es un factor de imitación y compromiso para las generaciones presentes y futuras.

En resumen, la “conciencia histórica” es un deber y un elemento identitario de las FF.MM. En ella se visibiliza el compromiso de sus integrantes, se refleja la inserción de la Institución en la sociedad y se honra la memoria de los héroes, es decir, es un componente que imprime vitalidad a la identidad colectiva de las FF.MM.

### ***El patrimonio cultural militar en la identidad colectiva***

El término “cultura” es un concepto polisémico, complejo y difícil de delimitar. Etimológicamente proviene del latín *cultus*, que significa cultivo.

Una definición clásica, referida por muchos antropólogos es la de Edward Burnett Tylor (1871): “la cultura o civilización, tomada en su sentido etnográfico amplio, es ese todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, costumbres y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad” (Universidad de Cantabria, 2017).

La cultura en general está asociada a un conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento al interior de una colectividad o grupo social. Para fines pertinentes a la identidad colectiva de las FF.MM., tomemos la definición de ‘cultura militar’ asignada por el Ejército:

La cultura constituye el conjunto de saberes, normas, tradiciones, valores y expectativas de un ejército. En este sentido la cultura militar es la estructura profunda de la Fuerza, la raíz que sostiene y define el andamiaje de la institución, y reúne aspectos inmateriales (como reglas, conocimientos, costumbres y ante todo historia) y elementos tangibles (como edificaciones, publicaciones, instrumentos, uniformes y heráldicas), todo ello transmitido y fortalecido de generación en generación mediante procesos simbólicos y de herencia social cimentados en la educación constante y aprendizaje arduo por medio de las actitudes y comportamientos de comandantes y subalternos a lo largo de nuestra gloriosa historia. (Ejército Nacional, 2018)

En un significado amplio, la cultura militar encierra diversidad de elementos propios de las instituciones militares. Son componentes y piezas incorpóreas y también tangibles que constituyen el “patrimonio cultural militar” y, de cara a la identidad colectiva, fortalecen el espíritu de cuerpo, la profesionalización, la pertenencia y el compromiso de los miembros de las FF.MM.: costumbres, tradiciones, normas, reglamentos, doctrina, ceremonias, conmemoraciones, banderas, himnos, oraciones, lemas, heráldicas, símbolos, distintivos, uniformes, publicaciones, archivos, edificaciones, monumentos y campañas institucionales.

Los bienes muebles, inmuebles y documentos, que son interés histórico y cultural, requieren de un especial uso y protección. Nos referimos a los bienes muebles incluidos en los museos, en las edificaciones singulares y en las unidades militares; a los bienes muebles como museos y edificaciones en conservación; y al patrimonio documental contenido en archivos históricos.

### *Museos militares y monumentos*

Los museos militares son un capítulo de especial atención por lo que encierran y transmiten. En ellos, las FF.MM. depositan lo más preciado de sus bienes históricos y culturales, se divulga información valiosa para la creación de conciencia histórica y se presentan realidades que para muchos han estado ocultas.

Un museo militar puede contener piezas artísticas, pero no es exactamente un museo de arte. Su acento está en su carácter histórico, simbólico y discursivo. Un museo militar es, por lo tanto, mucho más que un depósito de objetos: es un centro de interpretación de la historia, sea consciente de ello o no su público. Si tratamos de analizar de qué forma influye un museo en los conocimientos, valores y actitudes de sus visitantes, y estamos ante un museo militar, lo fundamental a valorar es el mensaje final transmitido. Un museo militar debe ser un museo de historia, de conceptos y de interpretación de las vivencias colectivas, pero tampoco puede renunciar a mostrar piezas tangibles, muchas veces de alta tecnología (aviones, armas) de colecciones de objetos y documentos de toda índole. También los espacios, paisajes, monumentos y edificios forman parte natural y directa del patrimonio ligado a lo militar y en muchos casos transmiten sustanciosos mensajes por su valor simbólico. (Fernández y Barbeito, 2005, pp. 74 y 75)

Por otra parte, en cuanto a los monumentos, estos son construcciones arquitectónicas o elementos de gran valor histórico y cultural. Son instrumentos para recordar, encarnan la memoria de héroes, batallas, y acontecimientos de gran significancia en la historia militar y general de la Nación.

### *Doctrina militar*

La profesión militar, al igual que las otras, desarrolla unidad de conocimiento, que en las FF.MM. se denomina doctrina y cumple varios roles para toda la colectividad militar:

Proporciona una visión coherente de la guerra, incrementa la efectividad operacional, proporciona un marco común de referencia y una perspectiva cultural, proporciona un lenguaje profesional común, analiza la contribución del Ejército a la acción unificada, establece y fomenta el trato entre soldados y líderes [...]. La definición internacional señala que la doctrina son "los principios fundamentales mediante los cuales las FF.MM. o elementos de éstas guían sus acciones en apoyo a los objetivos militares". (Ejército Nacional, 2016, pp. 126 y 130)

La doctrina, como elemento de la cultura militar, constituye el eje central en la acción colectiva. Para J. F. C. Fuller, general británico (citado por Rojas Guevara, 2016, p. 100), “la doctrina es la idea central de un ejército”, es decir, a partir de ella se desarrollan las demás líneas de acción de una fuerza militar. Así, la doctrina condiciona la táctica, la organización, los medios disponibles, el entrenamiento y la educación de un ejército.

### *Campañas institucionales*

Las campañas institucionales en las FF.MM. tienen incidencia en la construcción de identidad colectiva, son estrategias apoyadas en principios y valores, que unen y motivan hacia el logro de un propósito. Un ejemplo significativo es la Campaña Institucional “Fe en la causa con todas nuestras Fuerzas”, lanzada por el general Alejandro Navas Ramos en su condición de comandante general de las FF.MM. La campaña está vigente, ha influido significativamente en la cultura militar y ha tenido repercusión positiva en la sociedad. Algunos apartes de su lanzamiento:

Este comando ha establecido una premisa fundamental “Fe en la causa”. Fe, porque avanzamos firmes, con pensamientos positivos en todo lo que hacemos y emprendemos. Somos el resultado de lo que creemos. Etimológicamente fe significa: confianza, verdad, convicción en la causa que defendemos: la seguridad y tranquilidad de nuestro pueblo y la defensa de la Patria. Esa que nunca pierde vigencia porque es la esencia misma del soldado. Somos apóstoles de la milicia, Dios está con nosotros y él nos llevará a que esa fe sea la experiencia del soldado con un deber sagrado que lo lleva a dar hasta su propia vida por lo que defiende. Este axioma es el nuevo derrotero de sentimientos, intenciones, voluntades y empeños para conducir psicológicamente, en los próximos años, a todos los hombres y mujeres de la Institución hacia el logro exitoso de los objetivos que nos trazamos en los campos operacional, administrativo y académico. (Navas, 2012)

### ***La legitimidad en la identidad colectiva***

La legitimidad tiene un valor superior en la identidad colectiva de las FF.MM. Es una cualidad, una condición sobre la cual gira la acción colectiva de la Institución. “La legitimidad es el centro de gravedad estratégico de las Fuerzas Militares” (Ministerio de Defensa, 2007, p. 10). Significa que es la fuente principal de poder moral para el cumplimiento de la misión. Se deriva

del estricto cumplimiento del deber, de la entrega y el compromiso con la Nación. Las FF.MM. tienen la misión constitucional de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Por ello, la vocación de las FF.MM. es de compromiso y de servicio a los intereses de la Nación.

En las últimas seis décadas el Estado colombiano ha enfrentado un conflicto armado contra grupos de extrema izquierda y extrema derecha, contra carteles de la droga y bandas criminales. Las FARC fueron reducidas de manera significativa en sus capacidades criminales y entendieron que por la vía de las armas no era posible consolidar su objetivo. Es de esta manera como la victoria militar y policial hizo posible la negociación política del fin del conflicto entre el Gobierno nacional y este grupo insurgente. La victoria militar se dio en el marco del respeto a la democracia, a la Constitución y a las leyes, a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

La legitimidad de las FF.MM. se deriva de cumplir cabalmente su misión y de trabajar incansablemente por la Nación. Las diversas encuestas de opinión arrojan una alta favorabilidad de manera sostenida durante muchos años, ubicando a las FF.MM. en los primeros lugares, siendo esto el reflejo del deber cumplido, lo que para la Institución es el mayor indicador de legitimidad, factor decisivo en la identidad colectiva institucional.

## **Contribución de la memoria histórica a la identidad colectiva de las FF.MM. en el posacuerdo**

---

La firma del acuerdo del fin del conflicto armado entre el Estado colombiano y las FARC ha traído consigo el inicio de trascendentales procesos derivados del mismo. En el posacuerdo, la memoria histórica emerge como un mandato de ley, con el propósito de establecer las condiciones en que sucedió el conflicto y de buscar efectos reparadores en cuanto al esclarecimiento de la verdad, como un derecho de las víctimas y la sociedad.

En este contexto surgen inquietudes sobre cuál es el concepto de memoria histórica, cómo se cumple la construcción de la memoria histórica militar, cuál es el vínculo entre esa memoria y la identidad colectiva de las FF.MM.

Con el fin de lograr ilustración, es pertinente revisar todos aquellos aspectos de relevancia que configuran el hilo conductor de estos temas, los cuales vienen siendo motivo de estudio, análisis y debate.

### *La democracia agredida*

El pueblo colombiano ha padecido durante seis décadas las consecuencias de una agresión violenta por parte de los grupos armados al margen de la ley. Los diferentes gobiernos, con mayores y menores resultados, han empleado el poder del Estado para su contención. Varios grupos fueron reducidos en los últimos años, hasta llegar a la firma del fin del conflicto armado entre el Estado y las FARC.

El uso de la violencia indiscriminada y despiadada contra la población civil y sus bienes, contra las autoridades y las instituciones, contra la infraestructura de la Nación y contra la fuerza pública, marcaron muchos capítulos rojos en la historia de Colombia. Las violaciones a todos los derechos fueron el arma intimidatoria para tratar de arrinconar a la Nación.

Cientos de casos quedaron registrados en la memoria de la sociedad, en cuanto a métodos y formas de violencia empleados: masacres de campesinos, poblaciones destruidas con cilindros explosivos, atentados terroristas, bombas, asesinatos de autoridades y personalidades, fallecidos y mutilados por minas antipersona, secuestros, reclutamiento forzado, violación de menores; destrucción de puentes, carreteras, torres eléctricas y oleoductos; coerción a la movilidad y a la libertad de expresión, entre muchas otras que dejaron a su paso desolación y frustración, muertes, heridos, mutilados, viudas y huérfanos. Los grupos extremistas de izquierda y de derecha encontraron su mayor aliado en el narcotráfico.

El poder desestabilizante que alcanzaron se debió al apoderamiento del negocio de las drogas ilícitas. La adquisición de armamentos, explosivos y toda clase de pertrechos, fue posible principalmente por la vía del narcotráfico. Los nexos con redes de la mafia internacional, con otros grupos terroristas y con gobiernos extranjeros complacientes, fueron contribuyentes al crecimiento de todo el andamiaje de violencia, en especial en la década de los años noventa y comienzos del siglo XXI, una de las épocas más oscuras de la historia reciente del país.

## ***La actuación de las FF.MM.***

Las FF.MM. y la Policía Nacional evitaron el derrumbe institucional y democrático que se propusieron los grupos extremistas. Desde 1998, las diferentes políticas de gobierno en materia de seguridad impactaron de manera importante el devenir del conflicto armado en Colombia. Las instituciones militares erguidas ante las dificultades y con apoyo estatal, desarrollaron importantes procesos de transformación y modernización que dieron solución a necesidades y problemas estructurales.

Los planes estratégicos de las FF.MM. han traído consigo de manera sostenida importantes resultados para la seguridad, la gobernabilidad y el progreso del país. La dinámica operacional de cada Fuerza, a través del esfuerzo conjunto y coordinado, ha conllevado a obtener logros determinantes y primordiales en la recuperación y el control institucional de territorio, al igual que avances en estabilización y consolidación. A partir del año 2002 inició la inflexión de las FARC, las FF.MM. con nuevas y renovadas capacidades condujeron operaciones exitosas en todo el territorio y así lograron una sustancial reducción del accionar criminal de las FARC, por lo que crearon, para el Gobierno nacional, las condiciones necesarias para iniciar un proceso de negociación.

El direccionamiento estratégico de las instituciones castrenses ha sido transparente y bien definido. El respeto por los valores democráticos, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, son la guía del accionar operacional de las FF.MM.

Las FF.MM. no solo desarrollan operaciones militares en su esfuerzo principal, sino que también contribuyen al progreso y desarrollo del país y a la construcción de tejido social en todo el territorio, especialmente en el más lejano. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con sus capacidades distintivas, desarrollan proyectos significativos de infraestructura, apoyan programas sociales y comunitarios, cumplen misiones humanitarias y ambientales en cuanto a desminado, protección del medio ambiente y de recursos naturales, gestión del riesgo de desastres y evacuación de personas, entre otros.

## ***Memoria histórica militar***

La memoria histórica del conflicto armado está siendo construida de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, en la cual se establecen los instrumentos

para garantizar el derecho a la verdad individual y colectiva que tienen las víctimas y la sociedad:

DEL DEBER DE MEMORIA DEL ESTADO: El deber de Memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto. (Artículo 143)

La Ley permite de manera subsidiaria al Centro de Memoria Histórica (creado en el artículo 146 como establecimiento público del orden nacional), la construcción de memoria histórica por parte de organizaciones públicas y privadas, como aporte a la memoria histórica nacional. En concordancia, las FF.MM. han emprendido este cometido desde su Comando General, a través del Comando Estratégico de Transición (COET) y el Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra, así como desde los centros de memoria histórica del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con la participación de todas las unidades militares a nivel nacional y cuya misión es:

Investigar, analizar, documentar, articular y difundir la memoria histórica Institucional, los contextos de las FF.MM. y su historia, enfocándose en el reconocimiento de sus miembros como seres sociales, a través de la dignificación, enaltecimiento de las víctimas y sus familias; así como visibilizando sus aportes en materia de seguridad, desarrollo económico y social, la defensa del Estado y la Nación, realizados bajo los lineamientos constitucionales, legales, acuerdos internacionales (DDHH-DIH) y acatando lo dispuesto por el Gobierno Nacional para trascender de manera positiva en el imaginario colectivo y mantener la institucionalidad de las FF.MM. (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, 2018)

La construcción de la memoria histórica militar es una responsabilidad institucional, es parte de la memoria de la Nación, es un deber que se cumple bajo los preceptos de rigurosidad y compromiso. Para las FF.MM., la memoria histórica es entendida como el conjunto de esfuerzos que realizan las instituciones castrenses para contribuir al acervo documental e intelectual, fomentar la identidad institucional, dignificar la labor que cumplen sus miembros y,



principalmente, reivindicar la legitimidad de las actuaciones realizadas en el marco del conflicto armado y fuera de este.

Se reafirma el derecho y el deber de las FF.MM. a construir y narrar sus historias y memorias en el marco del conflicto armado. Derecho y deber que no se circunscriben a la condición de víctimas, en los casos que correspondan con esta noción, sino que abarca a cada miembro, familiar e institución de las FF.MM. Es así que solo una mirada compleja e incluyente, puede favorecer la construcción de un tejido de memorias e historias que visibilicen y dignifiquen tanto los dramas y sacrificios de los miembros de las FF.MM. como sus triunfos y contribuciones a la institucionalidad democrática y a la construcción de paz. (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Escuela Superior de Guerra, 2016b, p. 11)

La memoria histórica es la memoria individual y colectiva de la institución militar. Esta reconstruye, con relatos y testimonios, los contextos de diferentes hechos que tuvieron importancia y trascendencia durante el conflicto. Es la cabida que tienen las FF.MM. para hacer la narración institucional, desde la percepción particular de sus miembros que fueron actores y protagonistas.

La memoria histórica es un concepto que trasciende la historia como disciplina, se entiende como un factor estratégico de política institucional para los procesos sociales y políticos de un postacuerdo, en cuanto que es una descripción sistematizada por las diversas Fuerzas de cómo, bajo qué motivaciones y sobre qué premisas los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares entendieron, asumieron y actuaron en relación a la evolución constitucional en Colombia. (Vega, 2016, p. 67)

Esto significa que la construcción de memoria histórica militar es una tarea de alto valor estratégico. Uno de sus objetivos será proteger la legitimidad de las instituciones castrenses. Es un instrumento para visibilizar el esfuerzo y la entrega de todos los hombres y mujeres que durante tantos años han servido a los intereses de la Nación y a la preservación de los valores democráticos, en un marco de respeto a la Constitución, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Los libros, museos, monumentos, películas, lugares de la memoria, archivos, conmemoraciones patrias, celebraciones de aniversarios, entre muchas otras producciones, son elementos que apoyan las narrativas de lo sucedido, son medios sobre los cuales se construye y transita la memoria histórica militar. Las FF.MM. vienen desarrollando un importante trabajo en este campo de

las producciones, sin embargo, es fundamental avanzar con toda la fuerza de la creatividad, la amplitud y la profundidad, con destino a todas las generaciones, pero muy especialmente a las juventudes actuales y venideras, quienes no vivieron el conflicto armado de manera directa y son altamente susceptibles de manipulaciones y sesgos deliberados.

### ***Condición de víctimas de los miembros de las FF.MM.***

Los miembros de las FF.MM. y la Policía Nacional son sujetos de derechos y obligaciones, lo cual significa que pueden asumir la condición de víctimas cuando les son vulnerados sus derechos humanos o los establecidos en el Derecho Internacional Humanitario.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, acogiendo los preceptos del derecho internacional, tiene inscrito el concepto de víctima de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario. En la Resolución 60/147 (2010) lo establece así:

Una persona es víctima si ha sufrido lesiones físicas o mentales, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales; las víctimas pueden ser tanto directas como indirectas, por ejemplo, puede tratarse de familiares o personas a cargo de la víctima directa y pueden haber sufrido daños individual o colectivamente. (p. 3)

En la legislación colombiana, la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, en su artículo tercero estableció el reconocimiento de víctimas a los miembros de las FF.MM.:

ARTÍCULO 3°. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que

tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Como lo señalan Eduardo Pastrana y Diego Vera (2016, p. 22), los miembros de la Fuerza Pública en su condición de agentes del Estado, no solo tienen responsabilidad jurídica por sus actuaciones en cumplimiento de sus deberes, sino que también son sujetos de reparación cuando en el ejercicio de sus funciones en el contexto del conflicto armado, los grupos armados ilegales transgredieron el Derecho Internacional Humanitario, causando daños excesivos y sufrimientos innecesarios a miembros de las instituciones armadas.

Complementariamente y en el mismo contexto, el Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar presenta el valor que tienen los testimonios de los miembros de las FF.MM.:

El acercamiento a las consecuencias personales y sociales, por ejemplo, el uso de artefactos explosivos improvisados y minas antipersona prohibidas por el derecho internacional humanitario, así como la práctica del secuestro, los casos de desaparición forzada y tratos crueles humillantes o degradantes de la Fuerza Pública, sus testimonios podrían servir no solo para conocer qué pasó sino también como evidencias para que a los miembros de las FF.MM. les sea reconocida su condición de víctima [...]. Difícilmente se discutiría la responsabilidad del Estado y de la sociedad en general, de garantizar a los integrantes de las FF.MM. que hayan sufrido por alguna violación al derecho internacional humanitario; el avance en el esclarecimiento de la verdad, el juzgamiento de los responsables y las medidas de reparación que contempla la ley. (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Escuela Superior de Guerra, 2016a, p. 37)

Capítulo especial en la construcción de la memoria histórica de las FF.MM. lo ocupan los miembros de la Institución que tienen la condición de víctimas. No solo son las reivindicaciones que la ley contempla, sino también la visibilización, la dignificación y el reconocimiento como héroes, los cuales deben quedar inscritos en los diferentes escenarios de construcción de la memoria institucional.

### ***La memoria histórica y la identidad colectiva***

La memoria histórica militar guarda un vínculo muy cercano con la identidad colectiva de las FF.MM. En la memoria histórica quedan reflejados los

rasgos de la identidad colectiva. La memoria histórica reconoce a los miembros de la Institución como seres sociales, miembros de una colectividad organizada y profesional, con principios, virtudes y valores puestos al servicio de los mandatos constitucionales. La memoria militar dignifica y enaltece a las víctimas propias, las categoriza como héroes que han servido con entrega y sacrificio superiores.

La memoria histórica militar visibiliza los esfuerzos y resultados en la defensa del Estado y la contribución al desarrollo económico y social de la Nación. Refleja la legitimidad de las FF.MM. desde la perspectiva del compromiso, el sacrificio y el deber cumplido a lo largo de muchas décadas.

La memoria militar se proyecta en los elementos propios como son los himnos, los uniformes, los monumentos, los símbolos, las metodologías de formación, los escritos, los manuales, los códigos, etc. (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Escuela Superior de Guerra, 2016b, p. 16)

La identidad colectiva guarda una línea de coherencia con la memoria histórica. La identidad colectiva se expresa en el accionar individual y colectivo de los miembros de las FF.MM. Y es precisamente ese accionar de la colectividad lo que la memoria histórica militar en su espíritu presenta a través de diferentes producciones y medios.

En el posacuerdo, la memoria histórica contribuye al fortalecimiento de la identidad colectiva de las FF.MM. Construir la memoria militar es enaltecer la identidad colectiva de la institución militar. La construcción de la memoria institucional es una gran oportunidad para visibilizar ante las generaciones actuales y futuras, todas aquellas condiciones que, de manera intangible y también material, son parte de la identidad colectiva de las FF.MM.

La legitimidad es el mayor patrimonio para la identidad colectiva y también lo es en la construcción de la memoria militar. El posacuerdo ha generado diversos escenarios y espacios para avanzar en la construcción de la memoria histórica y a su vez mantener la proyección de la identidad de la colectividad militar.

El fin del conflicto armado con las FARC significa continuar avanzando en un proceso de estabilización y consolidación del territorio, desarrollar estrategias interinstitucionales que permitan mitigar un conjunto de factores que generan inestabilidad e inseguridad en el país. Con la acción integral,

concebida como la integración de las capacidades de las FF.MM. al esfuerzo de acción unificada del Estado en apoyo al progreso y al desarrollo de la Nación, la institución militar seguirá contribuyendo con todas sus capacidades y esfuerzos históricamente realizados.

En este contexto, para las FF.MM. la construcción de memoria histórica militar es un proceso de alto impacto que fortalecerá la credibilidad y la legitimidad institucional en el imaginario colectivo, y se convertirá en un insumo determinante para coadyuvar en la construcción de una paz sostenible y duradera para Colombia (visión institucional de la memoria histórica).

## Conclusiones

La identidad colectiva es un patrimonio para las FF.MM. Es un sello distintivo de identificación, es un factor de cohesión, de motivación, de orgullo y satisfacción. Es un elemento articulador y de comunicación entre los miembros de la Institución y también con la comunidad. Es un sistema abierto, dinámico y complejo, con una arquitectura especial, la cual incluye los componentes: jurídico, filosófico, sociológico, histórico, cultural y de legitimidad. Los temas alrededor de la identidad colectiva al interior de las instituciones castrenses no están lo suficientemente desarrollados en aspectos de investigación, publicaciones y difusión, por lo que, dada su importancia, ameritan un esfuerzo en este campo.

La construcción de la memoria histórica militar es un derecho y un deber que tienen las FF.MM. de hacer la narración institucional desde la percepción particular de sus miembros, quienes fueron actores y protagonistas en el conflicto armado. La construcción de memoria histórica militar es un objetivo de alto valor estratégico, que permitirá proteger la legitimidad de las instituciones castrenses. Es un instrumento para visibilizar el esfuerzo y la entrega de todos los hombres y mujeres que durante tantos años han servido a los intereses de la Nación y a la preservación de los valores democráticos, en un marco de respeto a la Constitución, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

La memoria histórica militar guarda un vínculo muy cercano con la identidad colectiva de las FF.MM. En ella se reflejan los componentes de la identidad colectiva, se visibilizan los esfuerzos y resultados en la defensa del Estado y en la contribución al desarrollo económico y social de la Nación;

así mismo, se evidencia la legitimidad de las FF.MM. desde la perspectiva del compromiso, el sacrificio y el deber cumplido a lo largo de la historia.

En el posacuerdo, la memoria histórica contribuye al fortalecimiento de la identidad colectiva de las FF.MM. Construir la memoria militar es enaltecer la identidad colectiva de la Institución. Es una gran oportunidad para visibilizar ante las generaciones presentes y futuras, todas aquellas condiciones que, de manera intangible y también material, forman parte de la identidad colectiva de las FF.MM.

## **Recomendaciones**

### ***Al Comando General de las FF.MM., y a los comandos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea***

Promover trabajos de investigación en identidad colectiva institucional y divulgarlos en las escuelas de formación y capacitación de oficiales y suboficiales, con el propósito de interiorizar entre ellos el significado, valor y alcance de este concepto, dadas las escasas producciones académicas existentes y el limitado conocimiento sobre el mismo. Desarrollar ejercicios de revisión y construcción de identidad colectiva con miembros activos de las FF.MM. en los diferentes escalones jerárquicos, para identificar y visibilizar los componentes y elementos identitarios institucionales, como una manera de fortalecer la cohesión, el compromiso y la unidad en la acción colectiva.

De la misma manera, invitar a los miembros de la Reserva Activa y a los oficiales profesionales de la Reserva a esta clase de ejercicios, con los fines de vigorizar los lazos y la pertenencia a la Institución desde su condición actual y facilitar la comunicación con todo el cuerpo militar en actividad.

Desarrollar campañas de difusión, conservación y protección del patrimonio cultural institucional. Promover el enriquecimiento de la cultura militar en los miembros de la Institución, a través de producciones y ejercicios académicos de diferente orden. Incentivar el desarrollo de una cultura de conciencia histórica, apoyada en el estudio de la historia militar, con un enfoque analítico que contribuya en el presente y hacia el futuro a la toma de decisiones.

### ***Al Comando Estratégico de Transición y al Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar***

En cuanto a las producciones en memoria histórica militar y al empleo de medios como vehículos de difusión de la memoria, se debe seguir avanzando con todo ímpetu, creatividad, amplitud y profundidad, con enfoque en las diferentes franjas generacionales, pero principalmente en las juventudes actuales y venideras, con el propósito de proyectar la legitimidad de las FF.MM., centro de gravedad estratégico de la Institución y factor decisivo de la identidad colectiva militar.

Incluir como uno de los objetivos de la construcción de memoria militar, la contribución que esta hace al desarrollo, al fortalecimiento, a la difusión y a la proyección de la identidad colectiva de las FF.MM. Desarrollar trabajos que permitan difundir la interdependencia entre memoria histórica militar e identidad colectiva de las FF.MM. Promover una cultura de conciencia en estos dos campos, con el propósito de enaltecer la profesión militar desde lo individual y lo colectivo.

## Referencias

- Arancibia, R. (Nov.-dic., 2010). La importancia del estudio de la historia militar para los oficiales del ejército. *Military Review*, (XC, 6)484, 17-25.
- Arteaga Aguirre, C. (2000). *Modernización agraria y construcción de identidades*. México: Plaza y Valdés.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). *Resolución 60/147 (principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones)*. Recuperado desde: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_s.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_60-147/ga_60-147_ph_s.pdf).
- Bachelet, J. R. (2010). *Por una ética de la profesión militar*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones FF.MM.
- Centro de Estudios Históricos, Ejército Nacional. (2010). *Patrimonio histórico y cultural del Ejército*. Bogotá.
- Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Escuela Superior de Guerra. (2016a). *Condición de víctima de miembros de las FF.MM. contexto de conflicto armado no internacional*. Bogotá.
- Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Escuela Superior de Guerra. (2016b). *Discusiones sobre la construcción de la memoria histórica militar*. Bogotá.
- Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar. (2018). Recuperado desde: Comando General Fuerzas Militares: [www.cgfm.mil.co/centro-investigacion-conflicto-memoria-historica-militar/](http://www.cgfm.mil.co/centro-investigacion-conflicto-memoria-historica-militar/).
- Chihu Amparán, A. y López Gallegos, A. (2007). La construcción de la identidad colectiva en Alberto Melucci. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, (3)1, 125-159.
- Comando General Fuerzas Militares. (2016). *Manual de generalidades éticas para la vocación militar*. Bogotá, Colombia: Imprenta y publicaciones FF.MM.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y



reparación integral a las víctimas del conflicto armado. *Diario Oficial*, 48096, 1-33.

- Davenport, M. (1989). *Ética militar*. Buenos Aires: Editorial Suramericana S.A.
- De Caldas, F. (1814). *Discurso preliminar*. Rionegro, Antioquia.
- Deontología. (16 de octubre de 2016). *Deontología*. Recuperado desde: [www.deontologia.org/deontologia/](http://www.deontologia.org/deontologia/).
- Ejército Nacional. (2016). *Doctrina Damasco*. Bogotá.
- Ejército Nacional. (2018). *Conózcenos - cultura militar*. Recuperado desde: [ejercito.mil.co](http://ejercito.mil.co).
- Fernández, M. A. y Barbeito, R. L. (2005). El papel de los museos militares en el fomento de una cultura de defensa democrática. *Barataria*, 7, 74-75.
- Ferreras, M. y Gay, A. (2000). Los sistemas y el enfoque sistémico. En *Temas para educación tecnológica* (p. 66). Buenos Aires: Ediciones La Obra S.A.
- Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Mercado Maldonado, A. y Hernández Oliva, A. (2010). El proceso de construcción de la identidad colectiva. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 53, 229-251.
- Ministerio de Defensa. (2007). *Política integral de DD.HH. y DIH*. Bogotá.
- Navas, A. R. (2012). Campaña institucional Fe en la causa con todas nuestras fuerzas. *Revista Fuerzas Armadas*, 222, 9-14.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2016). Los efectivos militares y policiales como víctimas del conflicto armado: entre la compensación convencional del deber y la reparación integral por crímenes de guerra. En E. Pastrana y W. Halaby (Eds.), *Construcción de la memoria histórica militar en el contexto de la justicia transicional* (p. 22 Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Piqueras Infante, A. (1996). *La identidad valenciana. La difícil construcción de una identidad colectiva*. Madrid, España: Institución Valenciana D'estudios Investigación.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá.

- Rojas Guevara, P. J. (2016). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, (15)19, 95-119.
- Sánchez, P. D. (1991). El valor de la historia y los valores en la enseñanza de la historia. *Revista Complutense de Educación*, (2)2, 309-322.
- Santos, M. J. (2007). *Historia militar del Ejército de Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Históricos del Ejército.
- Universidad de Cantabria. (2017). *Definiciones de la cultura*. Recuperado desde: <https://ocw.unican.es/mod/page/view.php?id=800>.
- Valenzuela Arce, J. M. (2000). *Decadencia y auge de las identidades*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés.
- Van Boven, T. (2010). *Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Recuperado desde: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_s.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_s.pdf).
- Vega, L. D. (2016). Hacia una genealogía del concepto de Memoria Histórica Militar. En E. Pastrana y W. Halaby (Eds.), *Perspectivas conceptuales y metodológicas de la memoria histórica* (pp. 67-109). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.





# **El proceso de transformación de las Fuerzas Militares: Estado y legitimidad**



# La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI<sup>1</sup>

*Diego Vera<sup>2</sup>, Paula Prieto<sup>3</sup> y Daniela Garzón<sup>4</sup>*

## Introducción

La adecuada superación del conflicto armado precisa que los organismos del Estado consigan llegar integralmente a todo el territorio nacional, con énfasis en las zonas donde hubo vacíos de autoridad legítima y/o presencia activa de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOAL). Actualmente, las complejidades propias del proceso de implementación de los acuerdos de paz, como los que se firmaron con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y eventualmente el que podría darse con el Ejército de Liberación Nacional

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer Colombia y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, específicamente con el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar. Una versión previa fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, llevada a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018, por la Fundación Konrad Adenauer Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto.

<sup>2</sup> Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ), adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

<sup>3</sup> Politóloga de la Universidad Javeriana. MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex, Reino Unido.

<sup>4</sup> Internacionalista y comunicadora de la Pontificia Universidad Javeriana.

(ELN), entrañan incontables desafíos y riesgos para la consolidación democrática de las instituciones y para el desarrollo pacífico de las comunidades. Las disidencias y estructuras emergentes, definidas como Grupos Armados Organizados Reincidentes (GAO-R), son uno de esos peligros, así como la continuidad de las redes asociadas al crimen organizado transnacional (COT).

No obstante, la construcción de Estado exige más esfuerzos institucionales que el simple logro del monopolio, de la coerción y de la pacificación armada, atendiendo a las debilidades históricas institucionales en los campos social, económico y político y a las necesidades de la fase crítica del posconflicto.

En el marco de la visión para el Ejército del futuro, la doctrina de acción integral y los roles multimisión, las Fuerzas Armadas se han propuesto desarrollar actividades múltiples, algunas novedosas, para contribuir a objetivos estatales diversos tales como la institucionalización de las FF.AA. como fuerzas democráticas al servicio del ciudadano, la cohesión pacífica de las comunidades, el logro de la seguridad humana, el apoyo a la ampliación de infraestructura civil estratégica, las campañas de salud y alimentación, el apoyo a emergencias causadas por desastres naturales e incluso la promoción de una pedagogía para la paz entre la población. Es decir, algunas actividades que conceptualmente se asocian a los procesos de construcción de Estado (*statebuilding*) y otras que se entienden mejor desde la construcción de paz (*peacebuilding*).

Este capítulo pretende realizar un balance de los objetivos y acciones correspondientes de las Fuerzas Armadas de Colombia y hacer un aporte sustancial a la construcción de la memoria histórica institucional y a la legitimidad de las mismas de cara al posconflicto. En primer lugar, se hará una revisión de literatura centrada en los conceptos de *statebuilding* y *peacebuilding* con el fin de extraer objetivos temáticos, operativos y estratégicos asociados a la consolidación institucional, en las áreas donde las Fuerzas Militares (FF.MM.) pueden realizar una contribución sustancial. Posteriormente, se esbozarán dos modelos derivados de las dos categorías mencionadas para efectuar una comparación sistemática con respecto a los propósitos y acciones desplegadas por las FF.MM. colombianas en relación con la construcción del posconflicto.

## **El *statebuilding* y el *peacebuilding***

La literatura correspondiente al *statebuilding* y al *peacebuilding* se produce desde una perspectiva de intervención externa, ya que se toma usualmente

como referencia el rol de Estados Unidos (EE.UU.) en operaciones internacionales para la construcción de Estado y a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como agente fundamental para la construcción de paz, dos tipos de programas distintos dirigidos hacia países inviables o Estados sumamente frágiles.

A pesar de que algunos de sus fundamentos no correspondan directamente al contexto de construcción del posconflicto colombiano, puesto que el Estado cuenta con la soberanía e institucionalidad suficientes como para hacer esta transición de manera más autónoma, aunque procure la cooperación internacional, se consideran un útil punto de partida conceptual. Contribuyen a realizar una identificación y un análisis del alcance de los objetivos y resultados de las Fuerzas Armadas en materia de consolidación de la presencia estatal en todo el territorio nacional y con respecto a su nueva concepción como agente e instrumento de paz.

### ***Statebuilding: una noción heterogénea***

El término de *statebuilding* es abordado desde diferentes disciplinas, como relaciones internacionales, ciencia política, economía, sociología, entre otras, y en algunos casos, suele identificarse incluso como sinónimo de *nationbuilding*. Sin embargo, este último corresponde con mayor precisión a la construcción de identidad o cohesión cultural, al “*ethos*” de la nación, al sentido de pertenencia de un pueblo, mientras que *statebuilding* hace referencia más bien a una estrategia de intervención para la (re)construcción del aparato estatal después de un escenario de conflicto armado y desplome institucional, usualmente, tras el colapso del régimen político.

Por otra parte, algunos autores lo consideran parte constitutiva pero insuficiente del *peacebuilding*, ya que se piensa que para la construcción de una paz duradera y con estabilidad, es necesario establecer primero unas bases sólidas a nivel estatal (Persson, 2011). Otra parte de la literatura considera el término como una de las diferentes aproximaciones de *peacebuilding*. En últimas, el *statebuilding* surge de una filosofía liberal de la estatalidad y consta de tres dimensiones generales: política, económica y de seguridad (Persson, 2011).

La *dimensión política* concierne a los esfuerzos democráticos de implementación institucional de un nuevo régimen, mediante la celebración de elecciones libres, la implementación de un sistema de justicia transicional para superar y reparar los delitos y daños asociados al curso del conflicto, y los



esfuerzos para el mantenimiento de la paz o para disuadir a las partes de reiniciar las hostilidades, lo que normalmente implica a una tercera parte (Persson, 2011). Aquí se evidencian dilemas como: a) imponer y dar prioridad a reformas democráticas en una etapa temprana de reconstrucción —durante el conflicto—, lo que puede afectar negativamente los esfuerzos por mantener la paz, o anteponer el proceso de paz y dejar las reformas a posteriori; b) priorizar los mecanismos de justicia punitiva sobre el proceso de mediación o negociación entre actores, lo cual debilita la voluntad de las partes hacia una tregua, o en el sentido contrario, priorizar el objetivo de la paz negociada prefiriendo la amnistía (supresión del delito) o el indulto (supresión de la pena), lo que puede percibirse como impunidad judicial.

La *dimensión económica* para una *pax* liberal, asume que una economía abierta o de libre mercado es una cura para el conflicto por las oportunidades que brinda para el emprendimiento y la innovación. Sin embargo, se ha cuestionado la sola eficacia de este modelo, ya que se ha discutido la emergencia de regímenes semiautoritarios orientados por la apertura económica y la atracción del gran capital pero en medio de prácticas clientelistas y corruptas (Persson, 2011). Es una fórmula endeble sin apertura del régimen político y/o donde no hay imperio de la ley.

En cuanto a la *dimensión de seguridad*, se asume como una precondition de las dimensiones política y económica. Contemporáneamente, se ha pasado de priorizar la seguridad nacional o militar, la seguridad del Estado, para incluir la seguridad humana y multidimensional en la reconstrucción estatal. Se han generado tensiones entre ambos tipos, ya que la visión clásica apunta simplemente al fortalecimiento de las normas y estructuras estatales (más policiales y militares), al mantenimiento de la soberanía interna, lo que muchas veces amenaza la implementación de seguridad humana al excluir cuestiones como la situación socioeconómica de los excombatientes de los grupos armados ilegales, su reincorporación a la sociedad y la discusión de si pueden o no incorporarse a la Fuerza Pública (Persson, 2011).

Las reformas al sector seguridad y defensa en aras de la separación institucional entre asuntos policiales y asuntos militares, la desmilitarización de la seguridad ciudadana y la discusión del presupuesto y la inversión en este sector frente a las necesidades de otros sectores, forman parte de las nuevas tendencias.

De acuerdo con Lambach (2007), el término de *statebuilding* puede tomar varias formas según el proceso político particular, pero una modalidad

en auge es aquella en la que los actores internacionales tienen limitado el ámbito de su intervención y sirven como mediadores, observadores o verificadores y brindan soporte financiero y/o ayuda humanitaria. Este es el caso de Colombia.

Una segunda modalidad enfatiza la presión internacional hacia la reforma del sector seguridad (*security sector reform*) y la participación externa en los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), los cuales son considerados más intrusivos al requerir mayor personal externo e incluso presencia militar y policial foránea dependiendo del caso, como sucede en la reconstrucción de Afganistán.

En tercer y último lugar está la modalidad de administración internacional, en donde el Estado objeto de intervención tiene la menor autonomía. Consiste en la presencia de un actor internacional o coalición bajo los lineamientos de la ONU (mandato), con autoridad para ejercer la administración total del territorio, como fue el caso de Kosovo. Por supuesto, estas modalidades no son rígidas ya que en ciertos casos pueden aplicarse solo algunas de las características señaladas.

La relación de actores en el *statebuilding* es entendida como un juego de dos niveles, donde, por un lado, el Estado que está reconstruyéndose se halla en una condición de desventaja para negociar sus intereses en el sistema internacional, lo cual pone nuevamente en peligro su soberanía y viabilidad (Lambach, 2007). Por otra parte, está la existencia de incentivos negativos o positivos domésticos que facilitan o dificultan que los actores externos cumplan su función de reforzar la autonomía y el aparato institucional de ese Estado para evitar un retroceso (Lambach, 2007).

Rubin (2006) evidencia una contradicción entre lo que significa la (re) construcción de un Estado y las modalidades discutidas para lograrlo. En ese sentido, la formación de un Estado consiste clásicamente en la movilización de tres recursos: coerción, capital y legitimidad, por parte de un soberano. Sin embargo, en dicha (re)construcción se recomienda actualmente la intervención de agentes internacionales para efectos de verificación, financiación, ayuda humanitaria y *peacekeeping* (mantenimiento de la paz), entre otros factores, con el fin de garantizar la seguridad y el orden en el periodo transicional. La problemática, que no es del todo nueva, radica en que muchas veces quien termina haciendo el despliegue de coerción, capital y legitimidad, es el agente externo y sin un periodo de cierre o finalización concreto.

A través de la historia las potencias más fuertes han intervenido en el orden político de los más débiles, como el Tratado Anglo-Ruso sobre Afganistán, Persia y el Tíbet a comienzos del siglo XX, o la reconstrucción de Afganistán después de las operaciones de derrocamiento del régimen talibán lideradas por EE.UU. (2001-2003). Allí se observó una divergencia entre los lineamientos procedimentales y humanitarios de la ONU y los objetivos de EE.UU., que bajo la administración de George W. Bush procuró la instauración de un régimen democrático con condiciones como la perspectiva de equidad de género en un periodo de menos de dos años (Rubin, 2006).

Por otra parte, la estrategia estadounidense de trabajar de manera conjunta con “*warlords*” o caudillos y mercenarios para atacar al régimen talibán fue siempre contraria a las condiciones normativas de la ONU. Al trazar unos objetivos inalcanzables e ir en contra de los parámetros de otros agentes internacionales, finalmente lo que EE.UU. consiguió fue entorpecer la creación de unas instituciones soberanas y justificar su injerencia en el territorio afgano por un periodo más largo del previsto (Rubin, 2006). En últimas, la construcción de Estado siempre genera tensiones políticas cuando cuenta con patrocinio internacional, pero la herramienta de negociación entre los intereses de los diferentes actores puede propiciar un punto de convergencia que brinde la suficiente autonomía al Estado en construcción y resulte factible para el resto de actores del sistema internacional (Rubin, 2006).

Para Fearon y Laiton (2004), el *statebuilding* se ha vuelto una condición inevitable de las misiones de paz para alcanzar un punto de no retorno a la violencia. Dentro de esta dinámica resaltan cuatro factores que obstaculizan dicho objetivo de reconstrucción: reclutamiento, coordinación, rendición de cuentas y salida. El *reclutamiento* se refiere a la selección de actores que podrían intervenir en la reconstrucción, donde los más poderosos y con intereses directos en la zona (más los actores domésticos) frecuentemente son los primeros en adherirse, por ende, son los más propensos a manipular y abusar de estos mecanismos. Por ello es crítica la introducción de una veeduría imparcial internacional para evitar los abusos.

Por esa misma razón, normalmente se recomienda un plan o curso de acción, que es la segunda etapa o fase de *coordinación*. La reconstrucción puede ser asumida por el Estado más poderoso (del sistema o de la región), pero la ONU es quien encauza los tiempos y esfuerzos. Debido a que esta hoja de ruta no todas las veces es transparente y la modalidad de intervención en algunos casos termina haciendo que se cuestione la legitimidad de

la ONU, para algunos sería preferible que el mismo Estado poderoso, o un poder regional, sea quien coordine directamente las acciones de reconstrucción con el Estado receptor (Fearon y Laiton, 2004).

El tercer factor o fase, la *rendición de cuentas*, recomienda la creación de una agencia con el fin de hacer un seguimiento fiscal y presupuestal a las labores de *statebuilding*, un criterio basado en las lecciones aprendidas por el Consejo de Administración Fiduciaria de la ONU.

En cuarto y último lugar, se identifica el factor o fase de *salida*, que consiste en la retirada de los actores internacionales una vez se haya estabilizado el Estado receptor, planteando mejores mecanismos como el recaudo de impuestos para generar autogobierno o independencia. Cabe considerar que muchas veces tanto el emisor como el receptor del *statebuilding* no tienen incentivos para crear instituciones independientes, principalmente por los beneficios económicos que trae para ambos la cooperación internacional, lo que termina generando dependencia y prácticas corruptas (Fearon y Laiton, 2004).

La justificación de por qué la mayoría de la literatura de *statebuilding* está bajo una perspectiva estadounidense se da con la finalización de la Guerra Fría y el triunfo del bloque occidental, cuyos modelos económico y político (liberal) se convierten en referente natural para la construcción de nuevos Estados desde la década de los noventa. Dicha creación de Estados, para algunos, implica paralelamente la creación de naciones, por lo que en algunos casos los términos *statebuilding* y *nationbuilding* se consideran intercambiables.

Dobbins (2006), diplomático y exembajador de EE.UU. en Afganistán, afirma que la construcción de nación tiene como objetivo detener cualquier tipo de conflicto, evitar que reincida y promover la creación de un gobierno autónomo, partiendo de la creencia de que estas misiones no tienen como finalidad la erradicación de la pobreza, sino la eliminación de la guerra en sociedades violentas. Las misiones de *nationbuilding* tienen seis ejes sobre los cuales se trabaja y se exponen en orden de importancia: seguridad, esfuerzos humanitarios, gobernanza, estabilización económica, democratización y, por último, desarrollo e infraestructura.

Allí la seguridad se considera como el eje principal puesto que permite la circulación libre de bienes, personas e ideas. La inserción laboral de los excombatientes también se contempla en este eje en vez de tomarla dentro de las medidas de estabilización económica ya que, al ofrecerles alternativas

económicas legales frente al crimen, se estarían reforzando las garantías de seguridad, por lo que podría recomendarse incluso el desarrollo de un plan de DDR antes de la intervención internacional (Dobbins, 2006).

Entre más ambiciosos sean los objetivos del *nationbuilding*, se presume que habrá más resistencia y obstáculos por parte de los detractores. Lo anterior explicaría el poco éxito de EE.UU. en dichas misiones, puesto que sus estrategias han sido más ambiciosas que las trazadas por los protocolos de la ONU. Para EE.UU., la finalidad de una misión de *nationbuilding* es la imposición de paz entre las partes en conflicto y lograr un alcance a largo plazo para evitar enfrentamientos de poder más adelante, mientras que las misiones de la ONU se reducen a extender una tregua y al mismo tiempo conducir a los actores beligerantes hacia una dinámica de relaciones pacíficas (Dobbins, 2006).

### ***El peacebuilding: una agenda integral de paz***

El campo de consolidación de paz, o *peacebuilding*, es relativamente nuevo y sobre este concepto existe una cantidad limitada de conocimiento con respecto a las condiciones necesarias para conseguir una paz efectiva tras un periodo marcado por enfrentamientos violentos en una nación. En particular, el aprendizaje documentado para el acoplamiento de un cuerpo académico que se refiera a este asunto sigue en construcción en los años recientes (Aryal, et al., 2012, p. 2).

*Peacebuilding* es un concepto que ha aumentado en prominencia a partir del año 1992, en respuesta a la extensión de guerras civiles en el denominado Tercer Mundo y al esfuerzo de Boutros Ghali (secretario general de la ONU, 1992-1996) en torno al desarrollo de nuevas medidas para el mantenimiento de la paz de la ONU, diferentes a las tradicionales. Para gran parte de estos conflictos, con sufrimiento de la sociedad civil y desorden político como puntos en común, el proceso de *peacebuilding* se entiende como una acción mediante la cual se identifican y consolidan estructuras que fortalecen la paz y evitan el conflicto (Griffiths y O'Callaghan, 2002, p. 232).

Este ejercicio oficial de la ONU, dentro del marco de la Agenda para la Paz, surgió durante una década en la que se comenzaron a involucrar actividades para fortalecer las capacidades sociales y así terminar con los escenarios de violencia. Fue un tiempo delineado por la consecución de confrontaciones armadas, que desde 1990 y hasta finales de 2002, se representa en

aproximadamente 126 conflictos y siete u ocho millones de muertes, donde casi el 75% de las víctimas fueron civiles (Smith, 2004, p. 17). El 90% de estos conflictos se configuraron como guerras internas y guerras de independencia, en su mayoría concentradas en países en desarrollo (p. 17). Cabe mencionar que la Agenda para la Paz fue presentada a la 47ª Asamblea General de la ONU con el fin de formalizar objetivos en el campo de la resolución de conflictos, debido a la convicción creciente, tanto de naciones grandes como pequeñas, de hacer más eficaces las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas en términos de sus capacidades para alcanzar una diplomacia preventiva hacia el establecimiento y el mantenimiento de la paz en el mundo, esfuerzos dirigidos principalmente desde el Consejo de Seguridad (Peek, 2016, p. 5).

Ahora bien, a partir de la gestación de un nuevo contexto político tras la Guerra Fría, en el que hubo un incremento en la frecuencia de esfuerzos internacionales para reducir los conflictos y promover la paz, las operaciones de paz de la ONU también se incrementaron de manera exponencial. Desde el año 1990, el Consejo de Seguridad de la ONU ha autorizado unos 15 de estos despliegues en menos de tres décadas. Sumado a esto, los retos y objetivos que resultaron de tales intervenciones comenzaron a ser más demandantes: protección de civiles, preparación democrática, reintegración de los excombatientes a la sociedad, administración nacional, fortalecimiento de las instituciones domésticas y procesos de paz (Smith, 2004, p. 18).

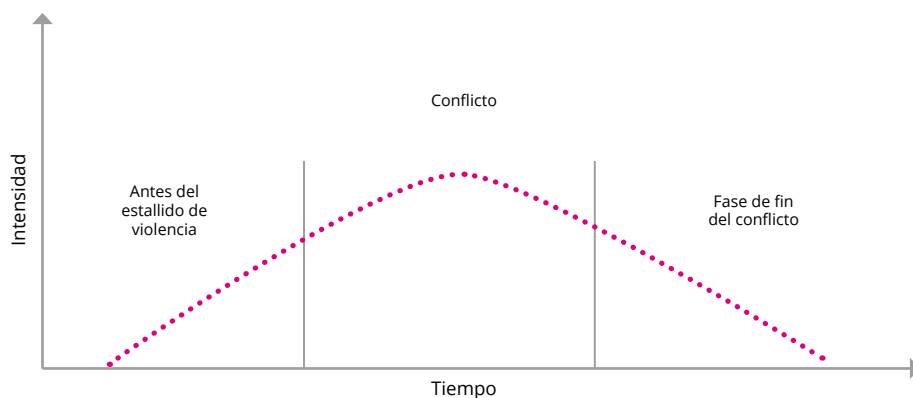
Pero pese a que Ghali mencionó que la consolidación de la paz era el paso más importante después de un periodo de conflicto, en un principio no se aclaró completamente qué debía implicar la consolidación de la paz ni quién sería responsable de ello. Aunque la noción de *peacebuilding* sería aterrizada después, inicialmente fue muy abstracta, algo intangible, y quedó ligada a la llamada “diplomacia preventiva” (Peek, 2016, p. 8).

De esta manera, se eleva la conciencia internacional de la importancia de las actividades posteriores a los tiempos de violencia, especialmente aquellas destinadas a construir o consolidar las instituciones gubernamentales, lo que se remonta a las operaciones iniciales de mantenimiento de la paz o *peacekeeping* que surgieron a fines de la década de 1990 y comienzos de los 2000 (Peek, 2016, p. 8). Ante la pregunta “¿quién es el encargado de identificar las necesidades de las medidas que se tomen y quién las propondrá?”, se afianzó el problema de la incapacidad institucional que se reconoció para decidir el camino que una nación debía seguir en un escenario de posconflicto (p. 8).

Ahora bien, existen diferentes definiciones del término conflicto en el campo literario y académico. Sus determinantes comunes involucran la existencia de grupos armados y organizados que en la mayoría de los casos incluyen al gobierno como parte misma de la confrontación. Así, por ejemplo, el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala (UCDP, en Suecia) define la existencia de un *conflicto armado* cuando se presentan al menos 25 muertes en un mismo año como resultado de las confrontaciones armadas y que involucran una incompatibilidad por cuestiones gubernamentales o territoriales entre al menos dos actores armados y donde al menos uno de ellos representa al gobierno de un Estado (Paffenholz y Spurk, 2006, p. 15). Al mismo tiempo, establece la configuración de una *guerra* cuando se manifiestan 1.000 o más muertes anuales con las mismas características y en el mismo contexto o caso (p. 15). La variable que guía esta diferenciación conceptual es la *intensidad* del conflicto armado.

Pueden distinguirse tres fases en la consolidación de un conflicto armado: antes del estallido de la violencia, el conflicto armado en sí y la fase posterior al conflicto, cuando desciende la violencia a gran escala. Sin embargo, no todos los conflictos armados siguen este camino lineal y pueden involucrar diferentes ciclos de paz y violencia, como acontece en el caso colombiano. Abajo se presenta un gráfico derivado de esa periodización.

**Gráfico 1. Fases en la consolidación de un conflicto armado**



Fuente: Paffenholz y Spurk (2006, p. 15).

Bajo este panorama, el concepto de *peacebuilding* se ubica como transversal a las etapas del Gráfico 1: se entenderá como un proceso de largo plazo que tiene el objetivo de prevenir el conflicto o de identificar formas pacíficas y sostenibles para manejarlo y finalizarlo (Paffenholz y Spurk, 2006, p. 15).

Así, los esfuerzos de construcción de la paz comenzarían técnicamente durante el transcurso mismo del conflicto con el fin de desescalarlo y prevenir su recurrencia. En otras palabras, el *peacebuilding* no inicia necesariamente después de la firma de un acuerdo formal de paz o etapa de *posacuerdo* y resulta un eslabón hacia el posconflicto aunque se desarrolle en medio de las confrontaciones.

Esto es relevante para aclarar un caso como el colombiano, en el que recientemente se han dado dos procesos de paz negociada entre la administración de Álvaro Uribe y las AUC (2002-2010 y finalizado) y entre la administración de Juan Manuel Santos y las FARC (2012 a la fecha y en fase de reglamentación e implementación), aunque queda pendiente la suerte del ELN (acercamientos desde 2013 a la fecha y conversaciones suspendidas con el gobierno de Iván Duque). Se han presentado varios mecanismos de desescalamiento de la intensidad del conflicto dentro de las agendas gubernamentales de paz, incluyendo el cese unilateral o bilateral de las hostilidades, pero al mismo tiempo y paradójicamente, se han elevado también las operaciones militares en contra de uno o varios de los GAOAL en ambos gobiernos de turno. Entre los gobiernos Santos y Duque, se han incrementado las operaciones contra los GAO-R en medio de la continuación de la implementación del sistema de justicia transicional o Justicia Especial para la Paz (JEP), que busca contribuir a la construcción de la memoria nacional y al esclarecimiento de la verdad sobre el conflicto, a la reparación de las víctimas, a la no repetición de los hechos atroces y a la reconciliación.

Cabe aclarar que han sido dos perspectivas teóricas las que han influenciado el enfoque de *peacebuilding*. La primera es la *teoría liberal de la paz*, que le ha dado apoyo a los actores locales considerando a la sociedad civil como un ingrediente fundamental de las democracias. La segunda es la doctrina de *transformación de los conflictos* a nivel mundial, que ha proporcionado a los profesionales de la política una guía teórica para el desarrollo y la formación de una paz duradera (Paffenholz, 2013, p. 2).

Como punto de partida, *peacebuilding* significa la acción de identificar y apoyar estructuras que tiendan a fortalecer y solidificar la paz en aras de evadir una recaída en el conflicto o prevenir el desarrollo de éste (Griffiths y O'Callaghan, 2002, p. 232). Boutros Ghali, así como la ONU, tuvieron en cuenta los siguientes elementos para hacer referencia a dicho concepto: el intento por detener el conflicto y una escalada de violencia, la aplicación y el uso de la fuerza si es necesaria para acabar con las confrontaciones, el



monitoreo de los acuerdos alcanzados para el mantenimiento de la paz y la reconstrucción luego del conflicto. Este último término hace énfasis en la restauración física y económica mediante actividades como la reconciliación. Asimismo, enfatiza en la necesidad de dejar las cosas en su lugar y en las condiciones en las que estaban antes del conflicto (Smith, 2004). Sin embargo, conceptualmente el término de *peacebuilding* ofrece la oportunidad de un nuevo comienzo y no simplemente retornar al *status quo* previo.

A partir de esto, la construcción de paz alienta el desarrollo de condiciones, actitudes y modos de comportamiento, que permitan una paz estable y próspera en términos sociales y económicos, a través de actividades de consolidación de paz diseñadas para terminar un periodo de violencia (durante el conflicto armado o a partir de su fase inicial). Estas tareas de transformación hacia un contexto pacífico recaen en cuatro categorías principales: proveer seguridad, establecer las bases socioeconómicas de una paz a largo plazo, formar un marco político para una paz a largo plazo, y generar reconciliación y curar las heridas de la guerra y la injusticia (Smith, 2004).

## Los lineamientos de las FF.MM. de Colombia a la luz del *statebuilding* y del *peacebuilding*

---

Considerando la diversidad de aproximaciones anteriormente expuesta, resulta útil tomar como punto de partida las de Dobbins (2006) y Smith (2004) frente a los conceptos de *statebuilding* y *peacebuilding*. Como se mencionó, la construcción de Estado es parte de la construcción de la paz y se compone de seis dimensiones básicas (Dobbins, 2006). La primera es la de **seguridad** y se define como el logro de la aplicación de la ley, la instauración del Estado de derecho y la implementación de una reforma del sector seguridad. La segunda es la **humanitaria** y hace referencia a la facilitación del retorno de los refugiados/desplazados y a dar respuesta oportuna a epidemias potenciales, al hambre y a la falta de vivienda.

La tercera es la **gobernanza** y se define como el restablecimiento de la oferta de servicios públicos y la restauración de la administración pública. La cuarta es la dimensión de **estabilización económica**, que trata de aspectos como el restablecimiento de una moneda local y la instauración de un marco

legal y regulatorio en el que el comercio local e internacional pueda reanudarse. La quinta dimensión es la de **democratización**, que busca la construcción de partidos políticos, la promoción de una prensa libre, el fortalecimiento de la sociedad civil y la edificación de un marco legal y constitucional para garantizar las elecciones democráticas. Por último, está la dimensión del **desarrollo**, que trata de aspectos como el fomento del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y las mejoras en infraestructura.

Por su parte, Smith (2004) se refiere a cuatro dimensiones del *peacebuilding*. La primera es la de proporcionar **seguridad**, la cual consiste en garantizar un ambiente estable mientras se fortalece el aparato estatal. Como segunda dimensión está establecer **bases socioeconómicas** a largo plazo, donde se pretenden la reconstrucción física y la expansión de las infraestructuras económica, de salud, de educación y de seguridad alimentaria. La tercera dimensión consiste en instaurar el **marco político de la paz** a largo plazo, y hace referencia al establecimiento de instituciones y prácticas como las elecciones democráticas. La última dimensión se propone generar **reconciliación** mediante actividades como el diálogo entre líderes de grupos antagónicos, la creación de comisiones de la verdad y la reconciliación, y el uso de terapias para los traumas y la curación.

Para identificar los diferentes lineamientos y acciones de las FF.MM. para la construcción de Estado y de paz se hará uso de las seis dimensiones de Dobbins (2006) en *statebuilding* y las cuatro dimensiones en *peacebuilding* expuestas por Smith (2004). A continuación, se examinarán los contenidos temáticos de los documentos y planes orientadores de las Fuerzas para explorar las convergencias y diferencias entre estas dos perspectivas y el ámbito normativo que guía la transformación de los roles o actividades de esta institución colombiana.

### ***Plan Estratégico Militar (PEM) 2030: condiciones de seguridad para la supervivencia del Estado colombiano***

Es un plan orientado a promover esfuerzos conjuntos y coordinados para alcanzar y mantener condiciones óptimas de seguridad para la supervivencia y el fortalecimiento del Estado colombiano. Con éste, el Comando General de las FF.MM. (CGFM) se propone desarrollar un planteamiento por capacidades

en el que sean optimizados los recursos disponibles y se integren de manera efectiva los roles y las misiones que deben cumplir cada una de las Fuerzas. Asimismo, se plantea como un modelo que genera una nueva estructura organizacional que permite cumplir los retos y desafíos del posacuerdo y fortalecer los niveles de seguridad y de convivencia pacífica (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015).

Ahora bien, el contexto estratégico en el que se apoya el PEM 2030 se desprende del ejercicio de prospectiva a 2030, realizado en 2012 por el Ministerio de Defensa Nacional, las FF.MM. y la Policía Nacional, en el que se identificaron seis líneas estratégicas: 1) multictiminalidad, 2) conflicto externo, 3) procesos de planeación y articulación de las FF.MM. y la Policía Nacional (PONAL), 4) convivencia ciudadana, 5) debilidad en la consolidación territorial y 6) liderazgo en lucha contra el narcotráfico. A partir de esto, el Plan Estratégico Militar se alinea como respuesta a los retos futuros del país y sus FF.MM., al igual que como mecanismo para cerrar la brecha entre los escenarios ideales y propuestos, por medio de seis objetivos estratégicos (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015):

1. Contar con autonomía estratégica y capacidad disuasiva creíble y sostenible para actuar de forma efectiva en más de un escenario.
2. Alcanzar y mantener la superioridad en el desarrollo de todas las operaciones y combatir las nuevas expresiones de crimen organizado, a través de la integración de las capacidades y los roles militares.
3. Proyectar perdurabilidad institucional mediante el robustecimiento de mecanismos de protección de la fuerza y el respeto por los derechos humanos (DD.HH.) y el derecho internacional humanitario (DIH).
4. Ser sostenibles con los recursos asignados para mantener la efectividad y la transparencia institucionales.
5. Contribuir al desarrollo sostenible del país y apoyar los mecanismos de restitución de tierras por el empleo de capacidades militares.
6. Ser referente en la lucha contra las amenazas transnacionales y el crimen organizado, participando activamente en la política exterior del país.

Como ejes transversales de estos objetivos, se encuentran la seguridad, el fortalecimiento de esfuerzos humanitarios y el desarrollo de la infraestructura

social, temas que se consolidan como metas para la transformación de las Fuerzas Armadas hacia el año 2030. Con respecto a la seguridad, por ejemplo, se espera que las FF.MM. desarrollen y potencialicen sus capacidades para enfrentar amenazas regulares e irregulares, armadas y no armadas, mediante la disposición de medios propios que lo permitan. Asimismo, se pretende contar con un sistema logístico, flexible y multimisión, para lograr efectividad y ventaja en las operaciones militares que se lleven a cabo, incluso en torno a asuntos relacionados con la ciberseguridad y la ciberdefensa (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015).

Por su parte, en relación con el fortalecimiento de esfuerzos humanitarios y el desarrollo de la infraestructura, se proyectan las FF.MM. como agentes dinamizadores del crecimiento del país por medio de su contribución al fomento del desarrollo social y económico, así como la protección del ambiente y los recursos naturales. Esto les permite a las Fuerzas continuar interactuando con la población en la atención de necesidades básicas de las comunidades, sin limitarse al componente bélico de la seguridad. Esta contribución es de gran importancia para la consolidación estatal mediante la llamada “acción integral”. Además de esto, el PEM 2030 pretende ampliar el portafolio de servicios de las FF.MM. para que contribuyan al desarrollo de las comunidades, mediante la construcción de obras de educación, salud, infraestructura de la red vial y saneamiento ambiental (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015).

### ***Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF): integración con el Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF)***

El Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF) se plantea como la unidad encargada de adelantar toda la transformación de las FF.MM. Desde 2011, el Ejército Nacional de Colombia ha desarrollado un proceso de transformación militar mediante el soporte de la experiencia de sus integrantes y el apoyo y la asesoría de diferentes ejércitos del mundo. Inicialmente, se creó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i) y posteriormente, en 2012, se dio luz al Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), el cual determinó que había insuficiencias de control en los subsistemas administrativos del Ejército.

Cada uno de estos entes comenzó a definir las capacidades requeridas por la Fuerza para enfrentar amenazas futuras (CAEEF, 2016). Asimismo, en el año 2015, se creó el Grupo Asesor de Transformación del Ejército con el objetivo de proponer una nueva estructura organizacional para la Fuerza.

Con este antecedente, el COTEF se creó con la misión de asesorar al Comandante del Ejército en la emisión de políticas y análisis estratégicos referentes a los procesos de transformación y modernización de capacidades de las Fuerzas, además del propósito de mejorar las acciones y los procesos de seguridad a lo largo del territorio nacional. Los siguientes son los lineamientos estratégicos: transformación como proceso propio, conservación del ADN institucional, construcción sobre lo construido, respeto a la esencia y a la tradición militar, proceso incluyente, fortalecimiento de la imagen institucional e integración al Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF) con estudios que promuevan el desarrollo institucional (CAEEF, 2016).

En relación con lo anterior, el CAEEF trabaja asesorando al Comando del Ejército en la toma de decisiones y en la proyección de la fuerza, mediante análisis e investigaciones estratégicas de acuerdo con los planes de desarrollo institucional y la promoción del acercamiento a la sociedad. A partir de esto, además de que se busca un impulso de la seguridad por parte de tales organismos, los ejercicios de reconciliación han sido eje transversal de su trabajo, a través de la academia. Para esto se han planteado algunos de los siguientes objetivos: realizar análisis que soporten la toma de decisiones del Comando del Ejército y su transformación, promover el diálogo entre el Ejército y todos los sectores de la sociedad y contribuir al debate de seguridad y defensa (CAEEF, 2016).

Asimismo, se basa en las siguientes áreas programáticas y líneas de investigación vinculadas a asuntos de seguridad y reconciliación (CAEEF, 2016):

- Seguridad y defensa nacional: estudio de las amenazas tradicionales y nuevas con énfasis en el rol del Ejército y sus respuestas frente a las amenazas cambiantes.
- Ejército y sociedad: análisis en las responsabilidades y papel del Ejército en el desarrollo del país, la gestión del riesgo y sus aportes a la gobernabilidad territorial.
- Transformación militar.
- Carácter cambiante del conflicto.
- Geopolítica, asuntos internacionales y amenazas.

## **Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018**

El Plan Estratégico sienta sus bases en el fortalecimiento y la modernización de las Fuerzas Armadas a corto, mediano y largo plazos. Es un documento que marca los objetivos estratégicos y metas de las FF.MM. para el año 2018, y se plantea como una herramienta que integra la formulación de los planes institucionales de cada entidad, así como el control, el seguimiento y la evaluación de los resultados en la gestión del sector defensa y seguridad. Se construyó bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un nuevo país” y el documento *Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030* (Mindefensa, 2016).

Sumado a lo anterior, el Plan proyecta el rol del Ejército Nacional como un organismo capaz de conducir operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, proteger a la población civil, los recursos privados y estatales y contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo (Ejército Nacional de Colombia, 2016).

Ahora bien, las siguientes son las ocho áreas misionales del sector defensa y seguridad: 1) convivencia y seguridad ciudadana, 2) seguridad pública, 3) defensa nacional, 4) gestión de riesgo y desastres, 5) cooperación internacional, 6) protección de los recursos naturales y del medio ambiente, 7) contribución al desarrollo del país, y 8) gestión, apoyo y desarrollo proyectivo. Teniendo en cuenta sus propósitos, se reconoce que se encuentran enmarcados en cuatro ejes temáticos: promoción de seguridad, esfuerzos humanitarios, desarrollo de infraestructura y reconciliación. Lo anterior se sustenta en las siguientes metas trazadas en el Plan (Mindefensa, 2016):

1. Garantizar el cumplimiento de las tareas asignadas al Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en el Plan de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR).
2. Avanzar en la desmovilización de las organizaciones guerrilleras y en el sometimiento a la justicia de los miembros de estos grupos. Asimismo, evitar el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.
3. Cumplir con las tareas de desminado militar y militar-humanitario en áreas asignadas a las FF.MM.
4. Disponer de las capacidades de la Fuerza Pública para generar condiciones de seguridad para la restitución de tierras.

5. Construir memoria histórica de la Fuerza Pública bajo una misión de victoria, transparencia y legitimidad en el conflicto.

El cumplimiento de estas metas, así como el proceso de veeduría de su cumplimiento, se involucra en el Plan Victoria Estabilización y Consolidación, el Comando de Transición a la Paz (COET), el COTEF y la Política de Defensa Nacional. Así, cada uno de los asuntos que previamente fueron señalados, tienen como necesidad la consolidación de una fuerza multimisión al servicio de Colombia.

### ***Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH)***

La Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario No.1 fue creada el seis de agosto de 2016 con el fin de “plantear y dirigir la ejecución del método de desminado a través de las técnicas de desminado humanitario y sus tareas en las áreas asignadas del territorio nacional, con el propósito de descontaminar el suelo colombiano de artefactos explosivos y municiones usadas sin explotar, aportando así al bienestar y progreso de las comunidades” (BRDEH, 24 de agosto de 2017). Se encuentra integrada por siete batallones de desminado humanitario, localizados en Medellín, Chaparral, Valle del Cauca-Cauca, Huila-Putumayo, Santander, Granada (Meta) y Venecia (Caquetá).

Además de lo anterior, la BRDEH cumple la función de brindar asistencia humanitaria a las comunidades afectadas por las minas antipersonal (MAP) y las municiones sin explotar (MUSE), siguiendo los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario de la legislación nacional, los Estándares Internacionales de Acción contra Minas y los Principios Fundamentales de la Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad. Esto, con el propósito de liberar las tierras para que sean usadas con plena libertad por desplazados, víctimas del conflicto y la sociedad civil en general (DAICMA, s.f.).

Este organismo, bajo los ejes temáticos de promoción de la seguridad y aporte al desarrollo de esfuerzos humanitarios, tiene como propósito incrementar su actividad por medio del fortalecimiento de su estructura e integrantes. Por esta razón, se ha planteado la creación de una Segunda Brigada de Desminado Humanitario que se encuentre compuesta por cuatro batallones del Ejército y uno de la Infantería de Marina.

## ***Doctrina de acción integral***

Esta doctrina se contempla dentro de la Política Integral de Seguridad y Defensa Nacional como una estrategia encaminada a desarticular grupos al margen de la ley, mediante intervención militar y esfuerzos tendientes a consolidar el control territorial. De igual manera, pretende fortalecer la legitimidad del Estado en lugares y comunidades vulnerables, así como brindarle a la población civil una protección estratégica (Silva, 2014).

A partir de las dimensiones de promoción de la seguridad y establecimiento de bases económicas dentro de las poblaciones, la doctrina fija las siguientes líneas de acción como hoja de ruta para el cumplimiento de cada dimensión:

1. Acción integral general: enfocada en respaldar la intervención militar mediante las operaciones sostenidas en las áreas delimitadas. Se comprende como una herramienta que fortalece la imagen institucional, enfrenta los grupos armados irregulares y promueve la culminación de estos por medio de grupos especiales de operaciones psicológicas y emisoras institucionales (Silva, 2014).
2. Acción integral coordinada: tiene como eje las acciones cívico-militares y su objetivo radica en impartir en las FF.MM. una función social en la que se garantice bienestar a las comunidades y se solucionen problemas sociales. Con la inclusión de esta línea de acción, las Fuerzas Armadas no sólo se preocupan por la seguridad y defensa nacional, sino además por la reconstrucción del capital humano y social de las zonas afectadas por el conflicto armado colombiano (Silva, 2014).
3. Acción integral resolutive: procura establecer y recuperar la legitimidad del Estado en los territorios controlados por los grupos armados ilegales, con labores de atención humanitaria y desarrollo social. En torno a esto, se han aunado esfuerzos tendientes a consolidar el control territorial y la legitimidad del Estado acudiendo a mecanismos políticos, sociales, económicos y militares, los cuales encaminan la doctrina a alcanzar la paz, la seguridad y la defensa nacional (Silva, 2014).

## ***Programa Fe en Colombia***

A partir de las dimensiones de esfuerzos humanitarios, estabilización económica (también a largo plazo) y desarrollo de la infraestructura, el



Programa Fe en Colombia se constituye como una estrategia creada por el Ejército Nacional que busca:

Garantizar territorios de paz mediante herramientas que incluyan llevar una presencia institucional sólida a sectores rurales inmersos en situaciones de violencia por la presencia de grupos al margen de la ley, y promover en ellas un desarrollo social y emprendimiento rural. (Ejército Nacional, 17 de enero de 2016)

Es un programa que articula las instituciones del Estado, el apoyo de la empresa privada y la cooperación internacional, con el Ejército Nacional, para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables del territorio nacional, dentro del marco de la seguridad integral a través de 18 líneas de acción relacionadas con: proyectos productivos, infraestructura, medio ambiente, reintegración social, prevención del reclutamiento, políticas de restitución de tierras, entre otras. Esas líneas se encuentran dirigidas a los objetivos de contribuir a la reducción de la pobreza en el campo, el fortalecimiento en las capacidades de generación de ingresos, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población civil y el aumento en la competitividad de la producción regional (Ejército Nacional, 17 de enero de 2016).

Teniendo en cuenta esto, el Programa Fe en Colombia es una apuesta de las FF.AA. de alcanzar un nuevo rol en la construcción nacional, diferente al de garantizar seguridad y al de enfrentar las amenazas tradicionales, en tanto que sus aportes se enmarcan dentro de la necesidad de aportar en el desarrollo de las comunidades por medio del fortalecimiento de sus capacidades relacionadas con retos sociales y la contribución al progreso y al desarrollo de las poblaciones en condiciones vulnerables. Asimismo, se pretende un trabajo sostenido con las familias campesinas e indígenas con el fin de consolidarlas como motores de desarrollo alternativo y de paz.

### ***Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHHM)***

El CICMHHM ha sido la apuesta de reconciliación más importante de las FF.MM. y se ha constituido con el propósito de:

Investigar, analizar, documentar, articular y difundir la memoria histórica institucional, los contextos de las FF.MM. y su historia, enfocándose en el reconocimiento de sus miembros como seres

sociales. Vinculado a esto, se ha buscado la dignificación, enaltecimiento de las víctimas y sus familias, así como la visibilización de sus aportes en materia de seguridad, desarrollo económico y social. (CICMHM, s.f.)

Ha sido una estrategia que aporta a la construcción de la memoria histórica nacional a través de la construcción y difusión de productos que son resultado de investigación, los cuales se enfocan en el reconocimiento de los miembros de las FF.MM. de Colombia, así como en el vínculo que se ha generado con el grupo de investigación “Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos y Justicia”. Este papel de las FF.MM. ha sido fundamental para establecer, eficientemente, la construcción de la memoria histórica militar referida al conflicto armado y a su rol en el posconflicto colombiano y la memoria del Estado (Villegas, diciembre de 2017, p. 7).

La construcción de una memoria histórica militar, proyectada para 2030 como un proceso de alto impacto que fortalecerá la credibilidad y la legitimidad institucional, se convertirá en un insumo determinante para la construcción de una paz sostenible y duradera para la Nación a través de los siguientes temas: legitimidad jurídica, política y social de las FF.MM. en el conflicto; rol de la identidad colectiva en la memoria histórica institucional; memoria histórica institucional y Comisión de la Verdad; y obligaciones internacionales de la construcción del relato (Villegas, diciembre de 2017, p. 8).

En relación con lo anterior, el CICMHM desarrolla dos labores fundamentales a nivel nacional: 1) investigativa: se enfoca en la construcción de la verdad orientada bajo las acciones de la Fuerza Pública; 2) fomentar la Cátedra de Paz en todas las instituciones educativas del país en los temas de cultura de la paz. Esas labores se alcanzan mediante cinco líneas de investigación: memoria histórica; patrimonio (archivo, bibliotecas, museos y lugares de memoria); contextos (internacional, nacional y regional); historia militar; y pedagogía.

A partir de esa síntesis de los siete cuerpos de documentos y lineamientos oficiales (literales a-g), pueden establecerse dos matrices comparativas de objetivos, correspondientes a las dimensiones expuestas en los enfoques del *statebuilding* y el *peacebuilding*, como se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 1. Objetivos en *statebuilding*

<i>Statebuilding</i>	Seguridad	Esfuerzos humanitarios	Gobernanza	Estabilización económica	Democratización	Desarrollo de infraestructura
Plan Estratégico Militar 2030 (PEM 2030)	X	X				X
Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF) - Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF)	X					
Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018	X	X				X
Lineamientos Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH)	X	X				
Doctrina de acción integral	X	X				
Programa Fe en Colombia		X		X		X
Lineamientos Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHHM)						

Fuente: elaboración de los autores.

**Tabla 2. Objetivos en *peacebuilding***

<i>Peacebuilding</i>	Promoción de seguridad	Establecer bases socioeconómicas a largo plazo	Marco político para la paz	Reconciliación
Plan Estratégico Militar 2030 (PEM 2030)	X			
Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF) - Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF)	X			X
Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018	X			X
Lineamientos Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH)	X			
Doctrina de acción integral	X	X		
Programa Fe en Colombia		X		
Lineamientos Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM)				X

Fuente: elaboración de los autores.

Como pudo observarse, las tablas 1 y 2 ubican al programa Plan Estratégico Militar 2030 (PEM) en las dimensiones de seguridad, esfuerzos humanitarios y desarrollo e infraestructura en el caso de *statebuilding*, y al mismo tiempo, en la dimensión de provisión de seguridad del modelo de *peacebuilding*. En el marco de transformación de las FF.MM., en la doctrina del Ejército del futuro, se identifican las dimensiones de seguridad, esfuerzos humanitarios y desarrollo de infraestructura correspondientes al *statebuilding*, mientras que se percibe la Promoción de seguridad con objetivos próximos al *peacebuilding*.

En cuanto a las dos líneas estratégicas, se obtiene: a) el Plan Estratégico Institucional 2016-2018 tiene presente la dimensión de seguridad del *statebuilding* y las dimensiones de promoción de seguridad y reconciliación del *peacebuilding*, b) la doctrina de acción integral reúne las dimensiones de seguridad y esfuerzos humanitarios del modelo de *statebuilding*, al mismo tiempo que incorpora las dimensiones de promoción de seguridad y establecimiento de bases económicas caso del modelo de *peacebuilding*.

Los lineamientos de la Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH) recaen en las dimensiones de seguridad y esfuerzos humanitarios del primer modelo, mientras que su cercanía con la dimensión de promoción de seguridad los aproximan al mismo tiempo al segundo modelo. El programa Fe en Colombia corresponde primordialmente a las dimensiones de esfuerzos humanitarios, estabilización socioeconómica y desarrollo de la infraestructura, típicos del *statebuilding*, entretanto que la construcción de bases económicas a largo plazo lo acerca al *peacebuilding*. Por último, la orientación del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Militar (CICMHM) se identifica unívocamente en la categoría de reconciliación típica del *peacebuilding*.

Finalmente, las dimensiones de gobernanza y democratización del *statebuilding* y la de marco político para la paz del *peacebuilding* no tienden a corresponder a ningún objetivo o actividad actuales de las Fuerzas Armadas, ya que como se sabe, ninguna de estas facultades es responsabilidad de dicha institución en tanto se constituye constitucionalmente como un instrumento del Estado que no puede participar (directamente) de las dinámicas políticas ni interferir con la gestión ordinaria de la administración pública.

A continuación, se hará una descripción de algunas de las acciones adelantadas en el marco de los planes y programas anteriormente identificados.

## **Las acciones de construcción de Estado y paz implementadas por las FF.MM. de Colombia**

---

Como se pudo advertir en el marco analítico, las dimensiones de seguridad y estabilización económica del modelo de *statebuilding* contienen elementos comunes con las de provisión de seguridad y establecimiento de bases socioeconómicas a largo plazo del *peacebuilding*. Por lo tanto, para

efectos prácticos, las dos dimensiones referentes a seguridad (seguridad y provisión de seguridad) en el caso colombiano se analizarán como una sola categoría, y lo mismo se hará para el caso de las dos dimensiones referentes al campo económico (estabilización económica y bases socioeconómicas a largo plazo).

## **Seguridad**

En el balance de esta dimensión se estima que, durante los últimos ocho años, se han neutralizado 24.949 integrantes del crimen armado organizado y, específicamente en el primer semestre de 2017, se neutralizaron alrededor de 1.500 miembros de estos grupos (Mindefensa, 2017).

Los resultados del Plan de estabilización y consolidación “Victoria” indican que se logró la captura de 440 miembros del ELN, 1.748 miembros de grupos como el Clan del Golfo, los Pelusos y los Puntilleros. Por otra parte, 283 integrantes del ELN, 525 miembros de diferentes grupos residuales o “GAOS” se entregaron de manera voluntaria, gracias a la presión ejercida por las FF.MM. Por último, se ha logrado la incautación de 1.434 armas cortas y largas. (Comando General, 16 de diciembre de 2017)

La medición de actos terroristas también es un referente utilizado por el Ministerio de Defensa para medir los avances en seguridad, dentro del informe “Logros de la Política de Seguridad y Defensa para Todos” (Mindefensa, 2018). Allí se indicó que el número de este tipo de actos para 2017 fue de 124, lo cual muestra una reducción significativa de estos al compararlos con la cifra de 224 del año anterior. Por supuesto, los efectos positivos de la negociación de paz con las FARC desde 2012 tienen influencia sobre ese descenso.

## **Esfuerzos humanitarios**

Durante 2017 se realizaron 9.798 actividades referentes a gestión de desastres y, en el primer trimestre de 2018, la cifra de estas actividades fue de 1.318 (Mindefensa, 2018). Se destaca la denominada Operación Ángel para atender la emergencia de la avalancha en el departamento de Putumayo en marzo de 2017, mediante la cual se atendieron a más de 800 personas instalando albergues con alimentación y servicios médicos para la comunidad afectada (Ejército Nacional, 2 de abril de 2018).

Se ha identificado la promoción de brigadas de salud en departamentos como Tolima y Meta y un programa específico para impulsar la salud en los pueblos indígenas. En este último, se realizaron alrededor de 88 eventos durante los cuales se atendieron a 78.543 personas pertenecientes a la población indígena; entre los grupos étnicos receptores, se encuentran los nasa en el departamento del Cauca, los awá en Nariño y los wayú en La Guajira (Romero García, 17 de marzo de 2016).

Frente a las acciones contra minas antipersonal, el informe más reciente emitido por la Dirección para la Acción Integral Contra Minas (DAICMA) afirma que, gracias al trabajo conjunto de la Brigada de Desminado Humanitario, la Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina y organizaciones civiles, se han liberado 6.081.004 metros cuadrados de un total de 52 millones por despejar de minas.

Dicho informe también indica que de 673 municipios, 225 han sido desminados, entre ellos, 37<sup>5</sup> nuevos municipios declarados libres de amenaza, con lo que se completa un 33% del trabajo total en desminado (DAICMA, 4 de abril de 2018).

## ***Estabilización económica***

Dentro del marco del Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la Política de Defensa y Seguridad 2015-2018, se consolidan como instrumentos esenciales el mejoramiento de prácticas y la planificación relacionadas con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Esto será alcanzado por medio de seis ejes transversales: 1) competitividad e infraestructura estratégica, 2) movilidad social, 3) transformación del campo, 4) buen gobierno, 5) crecimiento verde y 6) seguridad (Mindefensa, 2016).

En torno a lo anterior, cabe decir que las Fuerzas Armadas, y en particular el Ejército Nacional, han asumido un rol importante en el desarrollo económico

---

<sup>5</sup> Puerto Santander en Amazonas; Granada y Puerto Triunfo, en Antioquia; Sabanagrande en Atlántico; Duitama, Otanche, Pauma y Quípama, en Boyacá; Yopal en Casanare; Bosconia en Cesar; Cáqueza, Chipaque, Chocontá, Fómeque, Gacheta, Gama, Guasca, La Peña, Mchetá, Quebradanegra, Quetame, Villagómez y Villapinzón, en Cundinamarca; Puerto Inírida en Guainía; Albania en La Guajira; Santiago en Putumayo; Barrancabermeja en Santander; Coyaima, Prado, Mariquita y Villarrica, en Tolima; Bugalagrande, El Cerrito, Guacarí y La Cumbre, en Valle del Cauca; Condoto en Chocó y La Unión en Nariño.

y social del país. En términos prácticos, las acciones del Ejército se traducen en indicadores favorables de crecimiento, empleo, progreso social, desarrollo tecnológico e inversión. En concordancia con esto, las instituciones de seguridad nacional consideran que un entorno seguro favorece el desarrollo económico, el fortalecimiento de los mercados y el aumento de inversión y demanda de bienes y servicios (Ejército Nacional, s.f.).

Con relación con la consolidación y el mejoramiento de las bases económicas de las comunidades, las FF.AA. se han enfocado principalmente en la estabilización de la economía mediante el desmantelamiento de fuentes ilegales. Así, por ejemplo, han sido implementados planes tales como el Plan de Campaña Victoria Plus (en conjunto con la Brigada Contra el Narcotráfico, la Aviación del Ejército, la Fuerza Tarea Hércules y la Policía Nacional), con el que se ha logrado la destrucción de laboratorios para la producción de cocaína en el departamento de Nariño (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 1 de julio de 2018). Asimismo, se ha combatido el contrabando de combustibles, víveres y alimentos, por medio de iniciativas como el Plan Centurión en Arauca.

Ahora bien, la explotación ilícita de recursos naturales también se ha convertido en un reto para las FF.AA. Dentro de este marco, se han implementado operaciones de vigilancia y seguridad para la incautación de minerales como el oro, así como se ha combatido a las organizaciones delincuentes de minería ilegal en zonas como Valle del Cauca y Guaviare. Este tipo de actividades no sólo afectan a la economía sino que generan un daño irreversible al medio ambiente. En el transcurso del año 2018, por ejemplo, en el departamento de Cundinamarca, la Décima Tercera Brigada del Ejército Nacional, con apoyo de la Policía Ambiental y Ecológica, la Corporación Autónoma Regional y la Fuerza Aérea, efectuó la captura de personas acusadas del aprovechamiento ilícito de recursos naturales (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 25 de junio de 2018).

En lo referido al apoyo del Ejército a proyectos productivos de índole civil, se tiene el caso del papel de la Fuerza de Tarea Quirón en Arauca, que busca estimular los encuentros entre sectores empresariales y laborales para acompañar la producción de café, cacao, plátano y leche con fines de exportación, en alianza con delegados del Ministerio de Defensa, los emprendedores locales y la Asociación de Acopio de Leche (Ejército Nacional, 10 de junio de 2017). En un segundo ejemplo, el Grupo de Caballería Mecanizado N° 1 General José Miguel Silva Plazas y la Fundación Creando Semillas Boyacenses,



iniciaron el proyecto productivo denominado “Alimentos para La Guajira”, en el que se propusieron cooperar para sembrar, arar y cosechar 30 toneladas de papa en seis meses a fin de saciar las necesidades alimenticias de los habitantes de La Guajira (Ejército Nacional, 6 de marzo de 2017), una región golpeada por el hambre y la pobreza. Como una muestra más, el Equipo Fe en Colombia del Batallón de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo N. 7 se desplazó hasta Dabeiba, Antioquia, en donde espera crear con esta comunidad una empresa de producción piscícola en la vereda Chichirido, del cañón de la Llorona, con el apoyo de profesionales de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Antioquia y de miembros de la Asociación Somos Visibles (Ejército Nacional, 21 de noviembre de 2017).

## *Infraestructura*

El Gobierno nacional, en concordancia con el interés de las FF.AA. de contribuir a la protección y al desarrollo de la infraestructura nacional, creó en el año 2014 el Centro de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura (COPEI), en respuesta a los ataques de los grupos subversivos y la necesidad de brindar seguridad a oleoductos, torres de energía, ejes viales, instalaciones petroleras y demás bienes estratégicos del Estado. Funciona en conjunto con las FF.MM., la Policía y demás entidades estatales, con el fin de tomar decisiones estratégicas en beneficio a la infraestructura de las regiones. En Colombia existen COPEI en Bogotá, Meta, Valle del Cauca, Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Arauca y Bolívar (Ejército Nacional, 22 de abril de 2015).

Dentro de este marco, las FF.AA. han puesto en marcha operaciones tales como la denominada “Espada de Honor”, en la que cooperan con agencias gubernamentales y empresas privadas para proteger la infraestructura nacional. Para 2015, por ejemplo, se estimaba que casi 70.000 soldados del Ejército Nacional se encontraban dispuestos para la protección de la estructura de oleoductos (Romero García, 13 de octubre de 2015).

La construcción de infraestructura civil también se ha elevado en importancia. Como un caso, a mediados de 2013, los ingenieros militares del Batallón de Ingenieros No.17 General Carlos Bejarano Muñoz trabajaron por lograr la comunicación del municipio de Valencia con el corregimiento de Mieles Abajo, departamento de Córdoba, mediante la construcción de un

puente vehicular usando los recursos de Fondopaz, que destinó más de 880 millones de pesos para su ejecución; el puente beneficia a más de 7.500 habitantes de la zona (COING, 22 de julio de 2013). Además de la activación en 2015 de la Brigada de Construcciones en el Ejército Nacional, esta institución responde actualmente por los proyectos viales de la Transversal de la Macarena (en Meta y Huila, Batallones de Construcciones No. 51 y 53), la vía La Soberanía (en Boyacá y Norte de Santander, Batallón de Construcciones No. 50) y la vía Junín-Barbacoas (Nariño, Batallón de Construcciones No. 52) (Ejército Nacional, 13 de enero de 2015).

En otro ejemplo, la Décima Cuarta Brigada del Ejército Nacional a través del Comando de Ingenieros, con soldados de la compañía de perforación de pozos del Batallón de Ingenieros de Operaciones Especiales No. 90, realizó una perforación de un pozo profundo para la extracción de agua potable a 140 metros de profundidad, que pudo atender a la necesidad de dos mil personas en el Batallón de infantería No. 3 del Magdalena Medio (Séptima División del Ejército Nacional, 15 de agosto de 2017). Como un proyecto similar pero de provisión para los civiles, el Ejército Nacional, en coordinación con Misión Naval de Estados Unidos, trazaron el proyecto Rumonero, que pretende construir un gran pozo de agua potable en La Guajira entre agosto y septiembre de 2018, con la colaboración de los ministerios del Interior y de Vivienda, la gobernación del departamento, la alcaldía de Riohacha, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Corpogujaira (*Colprensa*, 1 de septiembre de 2018).

## Reconciliación

Un hito importante en esta dimensión es la creación del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM) para el análisis del rol y las responsabilidades de las FF.AA. en el conflicto armado, desde dependencias conformadas por profesionales civiles y militares "*ante la necesidad de articular los procesos de justicia transicional, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), y memoria histórica*" (Landínez y Otálora, 2017). Así se busca contribuir a una comprensión más amplia e integral de las causas, el desarrollo y la evolución del conflicto en las diferentes regiones del país, así como la convergencia de diferentes visiones que permitan generar espacios de diálogo y reconciliación y el reconocimiento de las víctimas pertenecientes a las FF.AA.

La Institución se encuentra realizando esfuerzos considerables por fortalecer los procesos de construcción de memoria histórica y contexto, a través de la organización de dependencias, de la incorporación y capacitación de personal, de la participación en actividades académicas y culturales, y de la generación de alianzas y convenios con universidades y centros de pensamiento interesados en el estudio del conflicto. (Landínez y Otálora, 2017)

A partir de lo anterior, el esfuerzo de las FF.MM. de Colombia por recuperar la memoria del conflicto a través de su institucionalidad se ha visto reflejado en las líneas de investigación que acompañan su misión: víctimas militares y familiares en conflicto; legitimidad jurídica, política y social de las Fuerzas Militares en el conflicto; rol de la identidad colectiva de las Fuerzas Militares en el proceso de construcción de la memoria histórica institucional; rol de las Fuerzas Militares en la construcción del Estado y de la paz; rol de los veteranos en el proceso de construcción de la memoria histórica; memoria histórica institucional y Comisión de la Verdad; y construcción de la memoria histórica y las obligaciones internacionales de la construcción del relato.

De esta manera, con un diálogo constante con la academia, el Centro ha elaborado y publicado diferentes productos que no sólo se enfocan en el reconocimiento de sus miembros como seres sociales, sino que dignifican y enaltecen a las víctimas del conflicto como los sujetos más importantes para la reconstrucción del mismo. En esta medida, y a pesar de su reciente creación, cuenta, por ejemplo, con ocho libros que recogen diferentes perspectivas en torno a la memoria histórica y tiene tres ediciones de la revista llamada *Círculos de la Memoria*. Asimismo, ha desarrollado *working papers*, *policy papers*, *policy briefs*, cartillas y *brochures* disponibles para todo público.

Además de productos investigativos, el CICMHHM lleva a cabo talleres y ejercicios presenciales con diferentes instituciones nacionales y sectores de la sociedad civil. Así, por ejemplo, en 2016 el primer acto de reparación a miembros de las Fuerzas Militares se realizó mediante la entrega de un terreno a soldados del Ejército Nacional que sufrieron desplazamiento forzado junto a sus familias. En noviembre de ese mismo año, inició la estructuración y el desarrollo de mecanismos de dignificación para las víctimas militares mediante el primer acto de reparación simbólico para un miembro de las FF.MM. (Espejo Muñoz, 31 de julio de 2017).

En el caso de reconciliación, la memoria como eje transversal de varios contenidos ha sido materializada por medio del CICMHHM mediante actos

simbólicos, conferencias, talleres y diplomados. En 2016, como iniciativa de este centro y junto con el Comando General, se realizó el primer acto de reparación a las víctimas en la ciudad de Pasto, en memoria del sargento Livio José Martínez y demás víctimas y familiares del conflicto armado (ESDEGUE, 2016).

Otro mecanismo de reconciliación ha sido la realización de charlas de gestores de paz (Ejército Nacional, 15 de mayo de 2014); entre ellas se destacan las llevadas a cabo en la región de Urabá gracias a la gestión de la séptima brigada del Ejército Nacional, donde se han desarrollado videoconferencias con gestores de paz como alias Karina, excombatiente de las FARC, las cuales han permitido concientizar a la población en temas como desmovilización y prevención del reclutamiento forzado.

Por último, se han realizado jornadas de reconciliación como la Semana de la Paz en El Tambo, Cauca, y en Saravena, Arauca, así como otras actividades pedagógicas de este tipo en los municipios más afectados por la violencia (Ejército Nacional, 13 de septiembre de 2016). Complementariamente, el CICMHM ha producido la cartilla *Galería de los sueños*, un trabajo académico que aporta a la Cátedra de la Paz con herramientas didácticas enfocadas en la educación primaria y media. Bajo este referente, la Escuela Superior de Guerra realiza talleres por todo el país con el fin de socializar este material y una de las actividades que más se destacan es la promoción de lectura “Lee junto a un Héroe”. De esta manera, se fomenta el gusto por la lectura y la inclusión de las comunidades del territorio nacional junto a las FF.AA. (Espejo Muñoz, 31 de julio de 2017).

## Conclusiones

La literatura referente a *statebuilding* y *peacebuilding*, a pesar de estar desarrollada bajo la óptica de la intervención de un Estado hacia otro, propone una serie de factores que orientan la tarea de construcción de Estado y mantenimiento de la paz y que pueden contribuir a las discusiones sobre las medidas idóneas para la realización de la transición democrática al posconflicto. El Ejército colombiano, aparte de erigirse como una institución fundamental para preservar la seguridad interna, ha enfocado sus esfuerzos en las áreas de ayuda humanitaria, desarrollo económico e infraestructura, así como en la participación de actividades de reconciliación.

En el área de seguridad, se destaca el control de territorios ocupados anteriormente por grupos al margen de la ley, así como la neutralización de grupos armados organizados; en cuanto a esfuerzos humanitarios, las acciones más visibles han sido las de desminado que han conducido a un 33% en despeje de zonas afectadas.

Con respecto a las áreas de estabilización económica e infraestructura, las Fuerzas Armadas han jugado un rol primordial en la implementación de estrategias para el desarrollo del país. Dentro del marco de cada una de estas esferas, se ha realizado un esfuerzo fundamental en la lucha contra las actividades ilegales para así lograr un ambiente seguro en las diferentes regiones del país. De esta manera, las FF.AA. han logrado combatir el narcotráfico y el contrabando con el fin de dar un nuevo rumbo a este tipo de fuentes económicas. Vinculada a esto se encuentra la protección de la infraestructura, aspecto que también proporciona estabilización social y productiva. Finalmente, para la dimensión de reconciliación, las FF.MM. buscan hacer una construcción de la memoria militar y distintas jornadas, tanto simbólicas como pedagógicas, para la reparación de víctimas y la construcción de paz.

Planes militares como el Espada de Honor, el Plan Victoria, el Plan Victoria Plus y el Plan Horus buscan la penetración de los territorios y la consolidación del control. Doctrinas como las de acción integral, el Ejército del futuro, el Plan 2030 y los roles multimisión enfatizan la contribución potencial de la tropa al logro de la seguridad humana y el desarrollo nacional. El programa Fe en Colombia busca el apoyo de la empresa privada y de la cooperación internacional para que el Ejército Nacional contribuya al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones más vulnerables. Los planes y acciones del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM) procuran reconstruir las narrativas del personal y las víctimas pertenecientes a las FF.MM. bajo el mandato de contribuir a la construcción de la memoria histórica de la Nación, al mismo tiempo que fomentan la resolución pacífica de los conflictos y el respeto por las diferencias mediante la Cátedra para la Paz.

Existen elementos de concepción que enfatizan el enfrentamiento armado de fenómenos domésticos, que dependen no solamente de la persistencia y readaptación de algunos de estos factores de amenaza, como el narcotráfico, bandas criminales y grupos armados reincidentes. También se relacionan directamente con las expectativas sociales sobre la paz, el posconflicto y las propias FF.AA. Por el momento, el Gobierno nacional, las FF.AA. activas

y retiradas y una proporción de la sociedad no contemplan aspectos como la reducción de las tropas y del presupuesto, la separación de los asuntos e instituciones militares y policiales ni la incorporación de excombatientes en las FF.MM.

Se vienen gestando varios escenarios para reforzar la modernización de las FF.AA. y su adaptación a nuevas fuentes de amenazas y riesgos. Se evidencia una formulación exhaustiva de lineamientos y planes para repotenciar las actividades militares de cara a las dificultades de seguridad típicas de la fase de posconflicto, donde se resaltan la ocupación de los territorios débiles o recuperados, el apoyo de las Fuerzas a la construcción de Estado y a la creación de condiciones económicas para la integración social, e incluso con trabajo en la legitimidad de las FF.AA. mediante intensas campañas de educación y publicidad.

En definitiva, se ha impulsado una ampliación y transformación de los roles de las FF.AA. con innovaciones cívico-militares y oportunidades internacionales, algo distinto a la lógica clásica de la reforma estructural del sector seguridad y defensa típica de las transiciones democráticas que se derivan del colapso de dictaduras o de la intervención internacional en la reconstrucción institucional para Estados débiles o fallidos.

## Referencias

- Aryal, A., Bhasker, K., Khatri, B. B., Tamang, D., Sharma, S. y Dhungana S. K. (2012). *Theories of Change in Peacebuilding: Learning from the Experiences of Peacebuilding Initiatives in Nepal*. Nepal: Care y Unión Europea. Recuperado desde: [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwihk-pz9hIXbAhXPuFMKHVEOC9kQFggsMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.care.at%2Fimages%2F\\_care\\_2013%2Fexpert%2Fpdf%2FCOE\\_Resources%2FProgramming%2FTheories\\_of\\_Change\\_in\\_Peacebuilding.pdf&usg=AOvVaw03CyY37Gd39wxN1oy1Df2](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwihk-pz9hIXbAhXPuFMKHVEOC9kQFggsMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.care.at%2Fimages%2F_care_2013%2Fexpert%2Fpdf%2FCOE_Resources%2FProgramming%2FTheories_of_Change_in_Peacebuilding.pdf&usg=AOvVaw03CyY37Gd39wxN1oy1Df2).
- BRDEH. (24 de agosto de 2017). *Brigada Desminado Humanitario*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=420013>.
- CAEEF. (2016). *COTEF, Comando de Transformación Ejército del Futuro*. Recuperado desde: [https://www.ejercito.mil.co/comando\\_transformacion\\_ejercito\\_futuro\\_cotef/caeef](https://www.ejercito.mil.co/comando_transformacion_ejercito_futuro_cotef/caeef).
- CICMHM.(s.f). *Misión*. Recuperado desde: <http://www.memoriahistoricamilitar.mil.co/mision-y-vision/>.
- COING, Ingenieros Militares de Colombia. (22 de julio de 2013). *Ingenieros militares construyen puente vehicular en Córdoba*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=349670>.
- Colprensa. (1 de septiembre de 2018). Ejército Nacional y misión naval de EE.UU. construirán pozo en La Guajira. *El Universal*. Recuperado desde: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/ejercito-nacional-y-mision-naval-de-eeuu-construiran-pozo-en-la-guajira-286535>.
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030 - PEM 2030*. Recuperado desde: [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_militar\\_2030.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf).
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (16 de diciembre de 2017). *FF.MM. arrojan importantes resultados operacionales en 2017*. Recuperado desde: <http://www.cgfm.mil.co/2017/12/16/fuerzas-militares-arrojan-importantes-resultados-operacionales-2017/>.
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (25 de junio de 2018). *Desarticulada banda dedicada a la explotación ilícita de recursos*

*naturales en Cundinamarca*. Recuperado desde: <http://www.cgfm.mil.co/2018/06/25/desarticulada-banda-dedicada-a-la-explotacion-ilicita-de-recursos-naturales-en-cundinamarca/>.

Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (1 de julio de 2018). *Ejército incautó más de una tonelada de droga lista para ser enviada al exterior*. Recuperado desde: <http://www.cgfm.mil.co/2018/07/01/ejercito-incauto-mas-de-una-tonelada-de-droga-lista-para-ser-enviada-al-exterior/>.

DAICMA. (4 de abril de 2018). *Colombia ya liberó el 33% de los municipios contaminados con minas antipersonal: Gobierno*. Recuperado desde: [http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/Colombia-ya-libero-33\\_por ciento-municipios-contaminados-con-minas-antipersonal.aspx](http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/Colombia-ya-libero-33_por ciento-municipios-contaminados-con-minas-antipersonal.aspx).

DAICMA. (s.f.). *Desminado humanitario*. Recuperado desde: <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Desminado-Humanitario.aspx>.

Dobbins, J. (2006). Preparing for Nation-Building. *Survival*, (48)3, 27-40.

Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Plan Estratégico Institucional 2016-2018*. Recuperado desde: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjro7OZg8zbAhUCz1MKHRjxBjMQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ejercito.mil.co%2F%3Fidcategoria%3D406505%26download%3DY&usg=AOvVaw28YOkhfHEipZdKrsGKhH8L>.

Ejército Nacional. (15 de mayo de 2014). *Todo es posible si hay reconciliación*. Recuperado desde: <https://ejercito.mil.co/?idcategoria=363204>.

Ejército Nacional. (13 de enero de 2015). *Activación Brigada de Construcciones*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=374728>.

Ejército Nacional. (22 de abril de 2015). *Los COPEI: fuerza de apoyo para la seguridad del país*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=378150>.

Ejército Nacional. (17 de enero de 2016). *Campaña Fe en Colombia le apuesta a la paz en territorio nariñense*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389548>.

Ejército Nacional. (13 de septiembre de 2016). *Ejército presente en la semana por la paz y reconciliación en el Meta*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=402010>.



- Ejército Nacional. (6 de marzo de 2017). *Ejército inicia proyecto productivo para apoyar a población del departamento de La Guajira*. Recuperado desde: <https://ejercito.mil.co/?idcategoria=409689>.
- Ejército Nacional. (10 de junio de 2017). *Ejército Nacional impulsa proyectos productivos en Arauca*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=415017>.
- Ejército Nacional. (21 de noviembre de 2017). *Fe en Colombia realiza proyecto productivo para beneficiar víctimas del conflicto*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=426481>.
- Ejército Nacional. (2 de abril de 2018). *Mocoa renace gracias a la Operación Ángel del Ejército Nacional*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=433186>.
- Ejército Nacional. (s.f.). *La importancia del Ejército Nacional en el desarrollo del país*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=253235>.
- ESDEGUE. (2016). *Nuevas publicaciones de memoria histórica militar*. Recuperado desde: <http://www.esdegue.mil.co/index.php/node/298>.
- Espejo Muñoz, J. O. (31 de julio de 2017). Centro de Investigación en Conflicto de las FF.MM. *La Silla Vacía*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/centro-de-investigacion-en-conflicto-de-las-ffmm-61912>.
- Fearon, J. y Laiton, D. (2004). Neo-trusteeship and the Problem of Weak States. *International Security*, (28)4, 5-43.
- Griffiths, M. y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Nueva York: Routledge.
- Lambach, D. (2007). *State-building as a Two-Level Game*. Trabajo presentado en la 48ª Convención Anual de ISA, Chicago.
- Landínez, J. A. y Otálora, M. C. (2017). Hacia la construcción de una estrategia, lineamientos de memoria histórica y contexto de las Fuerzas Militares. *Fuerzas Armadas*, 240, 26-32. Recuperado desde: <https://issuu.com/esdeguecol/docs/240>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad - Guía del Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Recuperado desde: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/>

Documentos/descargas/Sobre\_el\_Ministerio/Planeacion/Políticas/Guia\_Planeamiento\_Estrategico\_2016-2018.pdf.

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Memorias al Congreso*. Recuperado desde: <https://www.mindefensa.gov.co>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad*. Recuperado desde: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios\\_sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf).

Paffenholz, T. (2013). International peacebuilding goes local: analyzing Lederach's conflict transformation theory and its ambivalent encounter with 20 years of practice. *Peacebuilding*, 2, 11-27. Recuperado desde: [https://www.researchgate.net/publication/271935824\\_International\\_peacebuilding\\_goes\\_local\\_analysing\\_Lederach%27s\\_conflict\\_transformation\\_theory\\_and\\_its\\_ambivalent\\_encounter\\_with\\_20\\_years\\_of\\_practice](https://www.researchgate.net/publication/271935824_International_peacebuilding_goes_local_analysing_Lederach%27s_conflict_transformation_theory_and_its_ambivalent_encounter_with_20_years_of_practice).

Paffenholz, T. y Spurk, C. (2006). *Civil Society, Civic Engagement and Peacebuilding*. Social development papers, conflict prevention and reconstruction, Paper No. 36. Recuperado desde: <http://documents.worldbank.org/curated/en/822561468142505821/Civil-society-civic-engagement-and-peacebuilding>.

Peek, L. (2016). *Development of Peacebuilding: Theory and Practice*. Tesis de Licenciatura en Humanidades, Universidad de Utrecht. Recuperado desde: [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj5jNrDu4TbAhVCw1k-KHT2MADwQFggvMAA&url=https%3A%2F%2Fdspace.library.uu.nl%2Fbitstream%2Fhandle%2F1874%2F334377%2FBachelorthesis\\_3848558\\_PeekLaurens\\_FinalVersion.pdf%3Fsequence%3D3&usg=AOvVaw1fJgwc2AlGCfpHAljxT32T](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj5jNrDu4TbAhVCw1k-KHT2MADwQFggvMAA&url=https%3A%2F%2Fdspace.library.uu.nl%2Fbitstream%2Fhandle%2F1874%2F334377%2FBachelorthesis_3848558_PeekLaurens_FinalVersion.pdf%3Fsequence%3D3&usg=AOvVaw1fJgwc2AlGCfpHAljxT32T).

Persson, A. (2011). *Enabling Occupation or Building a State? The EU's Support for Palestinian Institution-Building and a Future State*. Trabajo presentado en la Sexta Conferencia General ECPR, Universidad de Islandia.

Romero García, M. J. (13 de octubre de 2015). Fuerzas Armadas de Colombia protegen los oleoductos y el medioambiente. *Diálogo, Revista Militar Digital*. Recuperado desde: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/fuerzas-armadas-de-colombia-protegen-los-oleoductos-y-el-medioambiente>.

- Romero García, M. J. (17 de marzo de 2016). Ejército de Colombia impulsa la salud de pueblos indígenas. *Diálogo, Revista Militar Digital*. Recuperado desde: <https://dialogo-americas.com/es/articles/ejercito-de-colombia-impulsa-la-salud-de-pueblos-indigenas>.
- Rubin Barnett, R. (2006). Peace Building and State-Building in Afghanistan: Constructing sovereignty for whose security? *Third World Quarterly*, (27)1, 175-185.
- Séptima División del Ejército Nacional. (15 de agosto de 2017). *Ingenieros militares realizaron perforación profunda de un pozo que beneficiará a más de 500 soldados*. Recuperado desde: <https://www.septimadivision.mil.co/?idcategoria=419277>.
- Silva, M. G. (2014). *La acción integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y la defensa nacional*. Tesis de grado Especialización en Alta Gerencia de la Defensa Nacional, Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado desde: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13730/LA%20ACCI%20D3N%20INTEGRAL%20COMO%20UNA%20ESTRATEGIA%20EFECTIVA%20HACIA%20LA%20CONSOLIDACI%20D3N%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20Y%20LA%20DEFENSA%20NACIONAL%20CON%20COME.pdf;jsessionid=D658B3DFBAC2DA11EA5D0E1CCFD17EB1?sequence=2>
- Smith, D. (2004). *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together, Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. Recuperado desde: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/rap/2004/0044/ddd/pdfv/210673-rapp104.pdf>.
- Villegas, O. (Diciembre de 2017). La memoria histórica y la construcción de paz. *Círculos de la Memoria*, 3, 7-8. Recuperado desde: [https://issuu.com/centrodeinvestigacionenconflictoyme/docs/circulos\\_3f](https://issuu.com/centrodeinvestigacionenconflictoyme/docs/circulos_3f).

# De la construcción del Estado a la construcción de la Nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa<sup>1</sup>

*Carlos Álvarez Calderón<sup>2</sup> y Diana Carolina Cañón López<sup>3</sup>*

## Introducción

Distintas teorías han pretendido dar cuenta de la naturaleza del Estado, por lo que éste evocaría múltiples significados y asociaciones. Algunas veces, el Estado se ha referido como un aparato institucional compuesto por burocracias, ejércitos, ministerios, legislaturas y partidos políticos, entre otros; en otras ocasiones, significaría algo más amplio, acorde con su referencia a una entidad territorial. En otras circunstancias, aludiría a un carácter legal y simbólico como poder soberano. Sin embargo, definir el Estado solo en términos de cualquiera de estas asociaciones (institucionalidad,

---

<sup>1</sup> Este capítulo es parte del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales titulado “Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025”, adelantado por el Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, reconocido y categorizado en A por Colciencias, con el código COL0104976.

<sup>2</sup> Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) adscrito a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) y en *Coaching* Ontológico Empresarial de la Universidad San Sebastián de Chile (SSC). Jefe de línea de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y editor de la revista *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*.

<sup>3</sup> Candidata a magíster en Seguridad y Defensa Nacionales en la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE). Politóloga con énfasis en resolución de conflictos y socióloga con énfasis en desarrollo de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ).

soberanía, territorialidad) podría ser un error, tomando en cuenta que su historia no habría sido simplemente un proceso lineal. En efecto, su desarrollo ha sido bastante impredecible, complejo y abierto a una multiplicidad de posibles trayectorias.

Desde los estudios en seguridad y defensa, los orígenes del Estado (o mejor, del Estado primitivo), se remontan a la aparición de las primeras civilizaciones, excluyendo del carácter de Estado a las poblaciones nómadas, ya que una de las características esenciales para la existencia de éste, en sentido estricto, sería la de su aptitud para ejercer dominio a través de la organización política, sobre una población que se asiente en un territorio determinado. Por lo tanto, con la sedentarización de la población, aparecerían excedentes agrícolas que defender, y a partir de entonces, el concepto de posesión territorial iría ligado a la suerte del colectivo.

En este orden de ideas, una de las primeras necesidades del hombre, sería la de obtener seguridad para su vida y la de los suyos, así como para su honra y sus bienes. Desde el momento en que la amenaza contra su seguridad personal o la de su familia o clan no provenía del propio grupo en que vivía, sino de grupos extraños, la confianza en los propios sistemas de defensa se debilitaría, haciendo urgente la necesidad de confiar la seguridad del grupo a algún tipo de entidad más permanente y “poderosa”.

Así, para que la seguridad fuera efectiva, tenía que ser necesariamente colectiva. Se hacía entonces necesario apelar a la colaboración de todo el conglomerado para asegurar la propia defensa. La necesidad de protección como fenómeno constante traería como consecuencia el desarrollo de prácticas y procedimientos hasta dotárselas de una organización formal. En consecuencia, podría decirse que esas prácticas de autodefensa del grupo se institucionalizarían en el Estado primitivo. Por ende, la protección colectiva aparecería, así como la función original del Estado, y tales presupuestos se hallarían ya claramente establecidos en las sociedades sumeria, china, hindú, persa y egipcia, entre los años 3000 y 1000 a.C.

Según Naranjo (2003), la filología constituiría también una fuente que permitiría demostrar cómo la necesidad de protección se identificaría con los orígenes de la idea del Estado.

En primer lugar, el término griego polis, raíz del vocablo “política”, significaba “plaza fuerte” en la cual podían refugiarse agricultores y aldeanos, mujeres y niños, en caso de amenaza externa. En la propia Atenas,

el epicentro de la vida civil y punto dominante de la urbe era la polis alta o "acrópolis". Roma comienza también su historia como punto de reunión de las dispersas poblaciones de la llanura latina, que buscaban protección en torno a las siete colinas, aparte del río Tíber. El conjunto de edificaciones en las cumbres de las colinas y en los valles, recibió el nombre *urbs*, de donde se origina el sustantivo "urbe" y el adjetivo "urbano". En cuanto a los *town* ingleses, sus orígenes se encuentran en diversas lenguas afines, como *tuni* que significa "lugar cercado" en inglés antiguo; *dum*, "lugar fortificado" o "campamento", en celta. El término *burgo* español, puede relacionarse con el vocablo teutónico *berg-an*, que significa "abrigar". (p. 142)

Sin embargo, no debería considerarse la protección a la seguridad colectiva como la única razón de ser del Estado en los tiempos antiguos. En sociedades cada vez más numerosas y complejas, el individuo necesitaría un mínimo de estabilidad y confianza mutua con los demás que le permitiese desempeñar sus actividades diarias. Entonces, la función estatal de defender la vida se ampliaría al fomento de las garantías de un marco de seguridad u orden para las acciones del hombre en relación con sus bienes; es decir, la preservación del orden público.

Con relación a la constitución del Estado moderno, Tilly (1992) asegura que los Estados europeos serían el resultado de la guerra; esta es la idea central de la "Teoría Belicista del Estado", la cual establece que los vastos aparatos burocráticos creados después de la Paz de Westfalia de 1648, serían producto de la extracción de los recursos humanos y económicos que demandaban las constantes guerras exteriores.

Por lo tanto, para los exponentes de esta teoría (McNeil, 1982; Tilly, 1992; Kaldor, 2001; Creveld, 2002; Patiño, 2005), la amenaza externa y los desarrollos tecnológicos ligados a la guerra parecerían haber creado los incentivos necesarios para la construcción del Estado europeo, ya que el avance de la tecnología incrementaría los costos de la guerra, por lo que el único capaz de sufragar dichos costos, vía impuestos, sería el Estado moderno.

Por ende, el Estado moderno, como forma de organización política, es decir, como un territorio comprendido dentro de unas fronteras ciertas (*territorium clausum*), en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derechos y deberes, sometido a un ordenamiento jurídico-político específico, aparecería en Europa a finales del siglo XV y comienzos del XVI. La teoría belicista también se aplicaría en el contexto latinoamericano para

explicar el surgimiento del Estado producto de las guerras de independencia, aunque las guerras externas entre Estados latinoamericanos han sido relativamente pocas.

Según Patiño (2005), la historia de los Estados latinoamericanos sería el reflejo (aunque invertido) de la historia europea, ya que, así como la guerra externa explicaría la fortaleza de los Estados europeos, su relativa ausencia en la región (acusada por conflictos intraestatales) explicaría la debilidad de los Estados latinoamericanos.

Por lo tanto, este capítulo propone revisar la literatura sobre el Estado y la Nación (y, por extensión, la construcción de Estados y naciones), que permitiría comprender mejor los factores de inestabilidad y los desafíos que se plantean a la seguridad y defensa de Colombia. Así mismo, trata de explicar la distinción entre el enfoque institucional y de legitimidad en la construcción del Estado y de la Nación, que tendría implicaciones directas para el diseño de las estrategias orientadas a la salvaguardia de la seguridad multidimensional del Estado.

En consecuencia, el presente capítulo abordará el proceso de construcción del Estado y de la Nación a partir de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, tomando como referencia tres ejes temáticos: 1) los enfoques de construcción del Estado y la Nación; 2) la ocupación de los espacios vacíos y la legitimidad del Estado; y 3) la seguridad multidimensional y la consolidación territorial, con base en el rol de las Fuerzas Militares y la acción unificada.

## **Enfoques de construcción del Estado y la Nación**

---

Weber (1979) definiría al Estado moderno como una asociación de dominación institucional que ha tratado de “monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación” y que, con este fin, “ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas” (p. 92). Esta definición sobre el Estado permitiría observar la connotación jurídico-política que tendría el concepto, estableciendo como funciones fundamentales del

Estado la defensa, la gobernabilidad, la justicia, la seguridad y las relaciones exteriores. Por ende y bajo esta perspectiva, suplir las necesidades de protección y estabilidad podrían considerarse las funciones básicas que darían sustento a la existencia de los Estados y a sus fuerzas militares; en efecto, así lo estipuló la Constitución de Colombia de 1991, en su artículo 217:

La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (República de Colombia, 1991)

Esta aproximación conceptual del Estado correspondería a un enfoque institucional. En este sentido, sería importante advertir la existencia de dos enfoques sobre la construcción del Estado: el primero es el institucional, que se centraría en las instituciones estatales; y el segundo, un enfoque de "legitimidad" que se ocuparía más de la cohesión sociopolítica y de la legitimidad que podrían generar las autoridades gubernamentales. Es decir, mientras que el primer enfoque enfatizaría la eficiencia de las instituciones estatales, el segundo se enfocaría más en su legitimidad.

El enfoque de la legitimidad del Estado estaría más influenciado por una concepción *durkheiminiana*, que por una *weberiana*, ya que para Durkheim (1957), el Estado "es el verdadero órgano del pensamiento social", que comprendería "los sentimientos, ideales y creencias que la sociedad ha resuelto colectivamente y con el tiempo" (pp. 79-80). Por lo tanto, la diferencia entre las dos escuelas de pensamiento se derivaría básicamente de la comprensión de la palabra "Estado". Como observa Giddens (1985), el Estado "a veces significa un aparato de gobierno o poder, a veces el sistema social general sujeto a ese gobierno o poder" (p. 17).

Por ende y siguiendo la definición de Weber (1979), la capacidad de un Estado en la provisión de seguridad sería el punto de referencia, a partir del cual cada Estado podría ser evaluado. Además de la seguridad, que es sin duda el criterio central de las capacidades de poder del Estado, otros académicos también tomarían en cuenta diferentes criterios, todos ellos relacionados con las capacidades del Estado para garantizar su control sobre la sociedad.

Por lo tanto, el enfoque institucional se centraría en la capacidad administrativa del Estado y la capacidad del aparato estatal para afirmar su autoridad. Una aplicación relativamente reciente del enfoque institucional



sería aquella realizada por Fukuyama (2004), quien define la fortaleza del Estado como “la capacidad para planificar y ejecutar políticas y hacer cumplir las leyes de forma limpia y transparente [...] y que se conoce comúnmente como capacidad estatal o institucional” (p. 7). Esta distinción permitiría diferenciar entre una disminución en el alcance de las instituciones estatales en el contexto de la globalización y el aspecto más problemático de las débiles instituciones estatales.

De acuerdo con Álvarez (2017a), “es cierto que la autonomía del Estado-nación nunca ha sido del todo completa. Los Estados nacionales han estado expuestos a influencias internacionales, incluso mucho antes de que el actual proceso de globalización cobrara impulso” (p. 171).

En este orden de ideas, un Estado débil podría ser entendido como una entidad política que carecería de la capacidad institucional para implementar y hacer cumplir las políticas públicas, mientras que un Estado fallido se produciría en “una situación en la que las estructuras gubernamentales están abrumadas por las circunstancias” (Helman y Ratner, 1993, p. 5).

En una misma línea de pensamiento, Rotberg (2004) afirma que “de acuerdo con los niveles en la entrega efectiva de los bienes políticos más cruciales, los Estados fuertes pueden distinguirse de los débiles y los débiles de los fallidos o colapsados” (p. 2)<sup>4</sup>. Sobre la base de este enfoque, Eizenstat, Porter y Weinstein (2005) sostienen que:

La debilidad de estos Estados se puede medir de acuerdo con las fallas en tres funciones críticas que realiza el gobierno de todos los Estados fuertes y estables: la seguridad, la provisión de servicios básicos y la protección de libertades civiles esenciales. Los Estados fallidos no cumplen ninguna de estas funciones. (p. 134)

Otra perspectiva en la concepción del Estado se daría con base en los valores morales, simbólicos y culturales que se forjarían a partir de las experiencias y las narraciones comunes, generándole al Estado una legitimidad como un cuerpo social de base identitaria perteneciente a un territorio determinado. En concordancia, Anderson (1993) aludiría al concepto de Nación planteando que las comunidades nacionales no serían otra cosa que el “producto de un proceso de construcción política, social y cultural que tiene como

<sup>4</sup> Para Rotberg (2004), los bienes públicos abarcarían el suministro de seguridad, un proceso político transparente y equitativo, atención médica y sanitaria, escuelas y educación, ferrocarriles, puertos e incluso un contexto fiscal e institucional beneficioso dentro del cual los ciudadanos podrían perseguir metas empresariales propias.

resultado la generación de un vínculo imaginario de los ciudadanos con sus semejantes” (p. 23), lo cual conlleva a que la Nación se construya a partir de esos valores anteriormente mencionados y se exacerbe en los habitantes, debido a un proceso de desarrollo y construcción común, es decir, la concepción de un “nosotros”<sup>5</sup>.

En este orden de ideas, si bien el incumplimiento de las funciones del Estado podría llegar a explicar, en parte, la debilidad de los Estados, “es en el ámbito de las ideas y el sentimiento en que el destino de los Estados estaría principalmente en juego” (Holsti, 1996, p. 84). Es decir, aunque aceptaría la relevancia del aparato de seguridad y de las instituciones estatales, especialmente como un primer paso crítico en los procesos de construcción del Estado, el enfoque de legitimidad agregaría una capa de complejidad al llamar la atención sobre la legitimidad subyacente del Estado.

En consecuencia, Holsti (1996) aseguraría que la fortaleza del Estado debería definirse en términos de “la capacidad del Estado en la generación de lealtad, y por lo tanto, del derecho a gobernar” (p. 82), razón por la cual desde este enfoque y en términos de Pegg (1998), un Estado débil se referiría a “Estados que carecen de legitimidad y cohesión sociopolítica, no Estados que carecen de poder” (p. 132).

Asimismo, Buzan (1991) enfatizaría la “idea del Estado”, asumiendo la integración entre los aspectos territoriales, sociales y políticos del mismo, ya que según su concepción, el Estado existiría más en el plano sociopolítico que en el físico; en efecto, “en algunos sentidos importantes, el Estado es más una idea en común de un grupo de personas, que un organismo físico” (p. 63). Por lo tanto, y tomando en consideración ambos enfoques, el Estado se compondría de tres elementos que permitirían comprender su fortaleza o debilidad (Buzan, 1991; Holsti, 1996): 1) la base física del Estado (soberanía efectiva, consenso internacional sobre límites territoriales); 2) la expresión institucional del Estado (consenso sobre las “reglas del juego” políticas, pero también el alcance de las instituciones estatales); y 3) la idea del Estado (contrato social implícito y consenso ideológico perteneciente a una sociedad determinada).

---

<sup>5</sup> Desde los estudios en seguridad y defensa, la palabra “Estado” se refiere a un ente político-legal, el concepto de “Nación” a un ente socio-cultural basado en la identidad, y el término “país” a un ente geográfico o territorial. Al definir “Estado” y “Nación”, la distinción no es meramente técnica, ya que decir que el concepto de Estado se refiere a una entidad político-legal, significa una entidad con un gobierno soberano que ejerce autoridad suprema sobre una población relativamente fija que reside dentro de unas fronteras territoriales y que no reconoce una autoridad superior fuera de ellas (Álvarez, 2017b).

Los primeros dos elementos se relacionarían con el enfoque institucional, y el tercero, con el de legitimidad. En este sentido, si un Estado no podría existir sin una base física (como insisten los institucionalistas), tampoco se podría “sin una idea generalizada y profundamente arraigada del Estado entre la población” (Buzan, 1991, p. 64). En consecuencia, el Estado y la identidad nacional colombiana se habrían forjado, en parte, por los prolongados episodios de conflicto interno.

Según Villota (2017), uno de los dispositivos identitarios que marcarían la historia del Estado-nación en Colombia se daría con la muerte de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, que abriría el paso a las pugnas políticas y sociales en torno a la violencia bipartidista<sup>6</sup>, las que años después tomarían la forma de guerra contrainsurgente entre el Gobierno nacional y las guerrillas de izquierda (siendo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN, las más representativas), así como de la lucha en contra del paramilitarismo y el crimen organizado.

Actualmente, y tras los Acuerdos de Paz en 2003 y 2016, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y un grupo representativo de las FARC-EP se han desmovilizado y dejado ciertas zonas del país, que eran de sus dominios, a la competencia de otros grupos al margen de la ley, como las bandas criminales (BACRIM) y el ELN, que apoderándose de los territorios expuestos, dejarían en evidencia la todavía precaria capacidad del Estado colombiano en la garantía de la seguridad y el orden interno de su territorio, tanto desde un enfoque institucional como de legitimización.

Desde la perspectiva de los estudios en seguridad y defensa, existiría una serie de factores de inestabilidad que agravaría, en la actualidad, el debilitado rol del Estado en el territorio colombiano, y específicamente, la legitimidad de sus instituciones democráticas entre la sociedad.

Según el Plan de Guerra “Victoria” de las Fuerzas Militares de Colombia, los factores de inestabilidad que se presentan en el país son, entre otros: las antiguas áreas de influencia de las FARC-EP; las zonas grises de interés criminal; los actores ilegales (GAO, ELN y disidencias); los grupos delictivos organizados; el tráfico de estupefacientes; la extorsión y el secuestro; la explotación ilícita de yacimientos mineros; el contrabando; el tráfico de armas y municiones; el tráfico ilegal de inmigrantes; el despojo y el abandono de

---

<sup>6</sup> Época de enfrentamiento entre conservadores y liberales, denominada históricamente como La Violencia y que comprende desde 1948 hasta 1957.

tierras; las afectaciones a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes; los atentados contra la infraestructura; las interferencias a la restitución de tierras; las fronteras inestables; la carencia de infraestructura vial básica; la persistencia de indicadores sociales críticos; la degradación de los recursos naturales y del medio ambiente; la corrupción; y las debilidades en el sistema de justicia (Comando General de las Fuerzas Militares, 2017).

## **La ocupación de los espacios vacíos y la legitimidad del Estado**

---

Las negociaciones realizadas entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP, entre 2012 y 2016, generarían en el país una serie de percepciones y especulaciones sobre lo que pasaría después del DDR de los combatientes de la “extinta” guerrilla a la vida civil; si bien las FARC no eran el único grupo armado organizado (GAO) del país, sus operaciones abarcaban una parte representativa de los espacios vacíos colombianos, los cuales podrían ser definidos como:

Aquellos espacios terrestres, marítimos o aéreos bajo la soberanía de un Estado, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional, donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas, bien sea porque su distancia e incomunicación puede ser física, a causa, por ejemplo, de la carencia o mal estado de las vías de comunicaciones; o cultural, como consecuencia de la influencia económica y cultural extranjera, y la percepción ciudadana colectiva en cada uno de los espacios geográficos de construir un ente diferente, separado y postergado del resto de la población nacional, y, que no alcanza a disfrutar del bienestar general debido a factores geográficos adversos. (Álvarez, 2017b, pp. 309-310)

En cierta medida, la aparente persistencia de la conflictividad en los espacios vacíos en Colombia, en la actualidad responde “de una parte, al narcotráfico que ha influenciado el desarrollo de la violencia armada en Colombia” (Salazar, 2016, p. 46), y por otro lado, a las reformas en descentralización, apertura económica y reformas políticas, administrativas y económicas de la Constitución de 1991, implementadas por el Estado colombiano desde la década de los ochenta.

De acuerdo con Salazar (2016), “estas políticas ofrecieron de manera perversa, posibilidades a los ilegales de fortalecer su poder local e influenciar sobre los distintos territorios de Colombia que les representaran un valor estratégico” (p. 46). No obstante, también responderían a las dificultosas condiciones geográficas del mismo territorio, que han ralentizado el proceso de integración regional y sus comunidades al núcleo vital, particularmente a Bogotá (Álvarez, 2017b). En esa medida, la construcción del Estado empezaría a concebirse desde la dicotomía de lo rural y lo urbano, en donde el Estado impondría su legitimidad, no a través del reconocimiento ni del cumplimiento del contrato social, sino más como un actor que tiene en sus manos una parte del monopolio de la fuerza.

Según Migdal (1988), una característica importante de un espacio vacío puede ser la debilidad de “penetración” de las instituciones estatales en dicha área geográfica; asimismo, esa falta de penetración institucional del Estado también se reflejaría en un bajo cumplimiento de las leyes vigentes, ya que el “cumplimiento” implicaría la colaboración de los ciudadanos con el Estado, por ejemplo, bajo la percepción social de que el Estado y sus leyes son legítimos.

Esta falta de “penetración” estatal estaría caracterizada por instituciones estatales ausentes o que no funcionan; por ejemplo, las entidades encargadas de hacer cumplir la ley o de proveer salud y bienestar, sólo estarían presentes en la capital o las ciudades intermedias de un Estado, dejando un territorio sustancial del país, fuera del efectivo alcance institucional del Estado. (Álvarez, 2017b, p. 311)

Esta ausencia institucional del Estado permitiría que otras organizaciones tengan prioridad en la determinación de las reglas de la vida cotidiana (Zartman, 1995), como sucedería en los espacios vacíos de Colombia, donde actores al margen de la ley ofrecen, en ocasiones, la única atención de salud u otros servicios sociales a las comunidades que residen allí.

No obstante, a la luz del creciente número de conflictos intraestatales, se alega que la causa central de la guerra en el sistema internacional actual no sería el dilema de seguridad inherente a un sistema internacional anárquico, sino más bien las crisis de legitimidad estatal en países débiles y Estados fallidos (Holsti, 1996). Si bien los espacios vacíos rurales y urbanos son territorios no gobernados efectivamente por el Estado, no significa que en dichos territorios exista una ausencia de gobierno.

Por el contrario, las estructuras de autoridad que existen en los espacios vacíos no están necesariamente relacionadas con las instituciones formales del Estado, sino con aquellas instituciones ilegales comandadas por grupos terroristas, insurgentes o delincuenciales, que subvierten la legitimidad del Estado a favor propio y amenazan la seguridad nacional desde el interior de las propias fronteras. (Álvarez y Zambrano, 2017, p. 292)

Para Berdal y Malone (2000), estos desafíos a la legitimidad del Estado se agudizan en escenarios de posconflicto, cuando la capacidad estatal para proporcionar gobernabilidad y seguridad está limitada o comprometida:

Particularmente en aquellos territorios en donde se le dificulta al Estado el mantenimiento del monopolio del uso de la fuerza, el orden público y la provisión de las necesidades básicas de sus poblaciones, a través de inversiones mínimas en salud, educación, infraestructura y otros servicios sociales. (Álvarez, 2017b, p. 309)

Según Masters y Hoen (2012), existirían dos maneras de concebir la legitimidad. En primer lugar, como una forma de poder blando que brindaría a los Estados más oportunidades para efectuar el cambio y el desarrollo; por ende, conceptualizar la legitimidad como poder blando significaría que la confianza serviría como base para la interacción entre el Estado y la sociedad (Gilley, 2009)<sup>7</sup>. En segundo lugar, la legitimidad podría verse como un indicador de la capacidad de un Estado en la administración de los asuntos políticos, especialmente aquellos relacionados con el conflicto; es decir, cómo un Estado usa sus recursos militares y policiales para enfrentar los desafíos a su seguridad y defensa.

Por lo tanto, y sobre la base del enfoque de legitimidad, sería importante tener en cuenta la naturaleza compleja del Estado-nación moderno, en el cual la existencia de espacios vacíos en un país daría cuenta de una construcción parcial del Estado y de la Nación. En virtud de ello, el Estado-nación moderno debería distinguirse de sus predecesores, el Estado absolutista y el Estado primitivo. Las principales diferencias se referirían a la conexión entre la clase dominante y lo que hoy se conocería como “ciudadanos”.

Como lo observó Giddens (1985), las relaciones entre los Estados feudales eran principalmente entre segmentos de clases dominantes que estaban

<sup>7</sup> En este sentido, se produciría una crisis de legitimidad cuando se considere que los gobernantes toman medidas, más para promover su propio interés y el de sus partidarios, que para el beneficio de la sociedad en general.

alejados de la cultura y de las actividades del resto de la población. Bajo el absolutismo, el Estado comenzaría a presentar un carácter más “piramidal”, incluso si la gran mayoría de sus súbditos continuaban viviendo sus vidas como en el pasado. Sin embargo, hacia el siglo XIX, el Estado llegaría a estar más relacionado con la “Nación” como comunidad, englobada por la expresión “Estado-nación” (Navari, 1981).

Por consiguiente, esta combinación entre el Estado y la sociedad en tiempos contemporáneos haría más problemática la comprensión del Estado en términos exclusivamente institucionales, sin cuestionar su capacidad de aplicar con éxito un contrato social que aseguraría la cohesión de la entidad social más grande que gobierna; en efecto, “la aceptación del control social ejercido por el Estado va de la mano con el sentimiento de pertenencia a una comunidad [...] es decir, la Nación” (Braud, 2004, pp. 75-76).

Según Hobsbawm (1990), la Nación “es una entidad social sólo en la medida en que se refiere a cierta clase de Estado territorial moderno, el Estado-nación, y no tiene sentido hablar de nación y nacionalidad salvo si ambas se refieren a la misma” (p. 9). Con base en lo anterior, el nacionalismo sería una teoría de la legitimidad política, un “principio político que sostiene que la unidad política y la unidad nacional deben ser congruentes” (Gellner, 1983, p. 1). En ese sentido, cuando las autoridades del gobierno central enfrentan los desafíos que entrañaría la existencia de espacios vacíos, sería poco probable que la construcción del Estado tuviese éxito si no se contemplase también la construcción de la Nación.

Por ende, los esfuerzos de construcción del Estado colombiano en sus espacios vacíos<sup>8</sup>, y que estarían dirigidos desde Bogotá, deberían considerar el impacto en la legitimidad de sus intervenciones, particularmente en la cohesión sociopolítica, ya que este sería un proceso mediante el cual “extraños” a estas regiones terminarían moldeando las condiciones bajo las cuales sus pobladores compartirían valores comunes.

En consecuencia, los planes gubernamentales emprendidos desde 1958 por parte del Estado colombiano (ver Tabla 1), si bien mostrarían un interés por parte de la dirigencia nacional para superar las causas objetivas del conflicto armado interno en los espacios vacíos del territorio, no habrían sido del todo efectivos, ya que muchos de esos planes habrían carecido de un diagnóstico o previo conocimiento del territorio y sus comunidades, por lo

---

<sup>8</sup> Y que abarcarían el 75% del territorio nacional (Álvarez, 2017a).

que habrían generado acciones sin ninguna base de diferenciación étnica, cultural, política y territorial, exacerbando en la población local una percepción de desconfianza en las actividades planteadas por el gobierno.

**Tabla 1. Planes y programas de gobierno orientados a superar el conflicto armado interno, 1958-2018**

Presidente	Año	Planes para superar el conflicto
Alberto Lleras Camargo	1958-1962	Plan de Rehabilitación Zonas Afectadas por la Violencia
Guillermo León Valencia	1962-1966	Políticas de reconciliación nacional entre partidos
Carlos Lleras Restrepo	1966-1970	Reforma Agraria y Plan Andes para el Desarrollo de las Comunidades
Misael Pastrana Borrero	1970-1974	Colombianización del patrimonio del país
Alfonso López Michelsen	1974-1978	Programa de Desarrollo Rural Integral (DRI)
Julio César Turbay Ayala	1978-1982	Estatuto de Seguridad
Belisario Betancourt Cuartas	1982-1986	Plan Nacional de Rehabilitación
Virgilio Barco Vargas	1986-1990	Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza
César Gaviria Trujillo	1990-1994	Asamblea Constituyente y Constitución de Colombia de 1991
Ernesto Samper Pizano	1994-1998	SISBEN y Red de Solidaridad Social
Andrés Pastrana Arango	1998-2002	Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Política de Seguridad Democrática, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional (Acción Social) y Centro de Coordinación y Acción Social (CCAI)
Álvaro Uribe Vélez	2006-2010	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y Desarrollo Social y Programa de Consolidación
Juan Manuel Santos Calderón	2010-2014	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (51 municipios)
Juan Manuel Santos Calderón	2014-2018	Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y negociaciones de paz

Fuente: elaboración propia.



De este modo, se infiere que la legitimidad tiene que ver con un tema de correlación, de afinidad, de una acción racional realizada por el individuo con arreglo a valores; es decir, cuando lo que le importa a la persona es el cumplimiento de un mandato imperativo que emana de su conciencia. Es imperativo porque le incita a comportarse de determinada manera para quedar en conformidad consigo mismo (Oro, 2002). Por tanto, lo que importa al sujeto es realizar acciones que sean congruentes con aquellas valoraciones, que lo presionan desde su intimidad y que operan de manera coercitiva sobre su conciencia, siendo esta la razón principal que explica por qué la legitimidad no siempre va de la mano de la legalidad.

## **La seguridad multidimensional y la consolidación del territorio: el rol de las Fuerzas Militares y la acción unificada**

---

A lo largo de la historia, el concepto de seguridad ha estado inmerso en diversos debates de tipo filosófico e ideológico que, en primera instancia, se relacionan con la supervivencia y con la menor cantidad de amenazas percibidas sobre los valores preciados. Sin embargo, algunos autores afirman que la relación entre la supervivencia y la seguridad es errónea puesto que la primera alude a una condición existencial y la segunda a la capacidad de perseguir ambiciones políticas y sociales según el contexto en el que se requiera.

Cabe destacar que la seguridad y la defensa han venido mutando de acuerdo a la existencia de nuevas amenazas y así han permitido que el sistema internacional configure los conceptos, los amplíe y profundice teniendo como base nuevos actores, fenómenos y dinámicas. Además, al estar inmersas en un contexto político, social y económico, han facilitado que su estudio se haya explicado de manera multidisciplinar y bajo diversas teorías y escuelas de pensamiento (Álvarez, Sánchez y Jiménez, 2017, p. 31).

Si bien la concepción clásica de la seguridad ubicaba a los Estados como los actores principales del sistema internacional, en la segunda mitad del siglo XX esta postura empezaría a ser cuestionada, en la medida en que la sociedad era una de las principales receptoras de los problemas y de las amenazas; en este sentido, comenzaría a evidenciarse que los militares no eran los únicos sujetos y que la seguridad permeaba a otros actores sociales.

La globalización y el final de la Guerra Fría serían factores determinantes en la evolución del concepto de la seguridad, ya que se reconocerían una serie de amenazas de carácter ambiental, económico y social, entre otras, que no podían ser conjuradas simplemente a través de los instrumentos militares. En concordancia, se plantea una serie de categorías o clasificaciones de la seguridad, las cuales, como se ha mencionado, responden a los contextos y tienen enfoques militares, diplomáticos, sociales, económicos e incluso culturales.

La Carta del Atlántico en 1941, la cual promulgaba “ciertos principios comunes en la política nacional de [los] países respectivos, en los cuales radican las esperanzas de un mejor porvenir para la humanidad” (Organización de las Naciones Unidas, 1941), se constituiría como un acuerdo de cooperación entre los países aliados, dando paso a que en 1945 se hiciera referencia al concepto de seguridad colectiva. No obstante, este concepto aludía a unos cuantos Estados aliados y dejaba de lado a otros que, evidentemente, también tenían una percepción de amenazas a su propia supervivencia. Aparecería entonces el concepto de la seguridad nacional, el cual giraría alrededor del paradigma realista y la definición de George Kennan 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” (Ibáñez y Blanco, 2014).

Tras evidenciar que los principales afectados por las amenazas eran los seres humanos, se daría paso al concepto de seguridad humana en 1994, que según el Informe de Desarrollo Humano, respondía a la amenaza de la pobreza mundial que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo (PNUD, 1994, p. 4). De ese modo, nuevas amenazas emergerían, entre las cuales destacaban seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política, que demandaban por parte de los Estados, instrumentos no militares para su resolución.

Años después y tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, se evidenciaría que los problemas de seguridad no se presentaban solo en el ámbito humano, sino que también tenían un componente a nivel estatal que ameritaba contemplar nuevamente el instrumento militar. En respuesta, la Organización de Estados Americanos (OEA) en el marco de la Declaración sobre Seguridad y Defensa de las Américas, institucionalizaría un nuevo concepto de seguridad: la seguridad multidimensional.

Reafirmamos que la seguridad en el Hemisferio tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

[...] Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. (OEA, 2003, artículos 1 y 2)

En esa medida, la Conferencia Especial sobre Seguridad, que tuvo lugar en Ciudad de México en 2003, estableció un nuevo concepto de seguridad que involucraba tanto las amenazas externas de tipo militar, como la incorporación de otro tipo de amenazas a la seguridad y defensa de los Estados; es decir, establecía un concepto de seguridad que englobaba, tanto a la colectiva, hemisférica, nacional, humana y ciudadana, como a las nuevas amenazas características del siglo XXI (ver Gráfico 1).

En ese orden de ideas, la seguridad multidimensional reconoció que en un mundo que está en constante cambio, cohabitan todo tipo de amenazas, lo que hace necesario e imperativo que el concepto de seguridad evolucione a la par del sistema, en el cual los Estados se encontrarían en una condición de interdependencia en términos de seguridad. De ese modo “las Fuerzas Militares deberían adoptar un nuevo rol, ya que el uso de la fuerza militar no sería la única respuesta ante los diversos problemas que amenazan al Estado y a los individuos” (Álvarez, Rosanía, Sánchez y Jiménez, 2017, p. 67).

Por lo tanto, las Fuerzas Militares y Policiales de Colombia han emprendido un plan de transformación que busca responder a las nuevas condiciones sociales, ambientales, políticas y económicas del territorio, a partir de la consciencia sobre la necesidad de trabajar de manera mancomunada con las comunidades y con las diferentes instituciones públicas y privadas, con el fin de garantizar la seguridad del Estado. Así como los gobiernos, por medio de políticas, planes y proyectos, las Fuerzas Militares y de Policía buscarían la consolidación del territorio y la ocupación institucional y legítima de los espacios vacíos, con el objetivo de reducir la brecha entre el centro y la periferia.

Para ello, se dio origen en 2004 al Plan de Consolidación del Territorio, mediante el desarrollo del programa de gestión interagencial denominado

Gráfico 1. La seguridad multidimensional



Fuente: elaboración propia con base en Álvarez, Rosanía, Sánchez y Jiménez (2017).

“Centro de Coordinación y Acción Integral”, partiendo de la idea de que la seguridad y la defensa no solo dependen de la fuerza pública, sino de la totalidad de instituciones políticas y sectores sociales del territorio. Cabe resaltar que la consolidación territorial en Colombia responde a un mandato constitucional ya que permite la generación de condiciones para la paz en los territorios estratégicos para el desarrollo económico y social del país; en este orden de ideas, la consolidación territorial sería una política del gobierno focalizada en la seguridad territorial que brinda la fuerza pública, en articulación con otras entidades estatales y de la mano de la comunidad.

En efecto, la prioridad inicial para cualquier construcción del Estado en los espacios vacíos sería el de establecer un entorno seguro en el que los bienes, las personas y las ideas puedan circular libremente bajo un escenario

económico basado en la legalidad. Según Dobbins (2006), excepto en las operaciones de construcción del Estado inusualmente bien financiadas, ni la mejora de la infraestructura ni los esquemas de generación de empleo a gran escala podrían producir beneficios a corto plazo, acordes con su costo. Por ende, los responsables de gestionar las primeras etapas de cualquier ejercicio de construcción del Estado deberían centrar prioritariamente sus esfuerzos no necesariamente en la construcción o reconstrucción de la infraestructura física, sino en la construcción o reconstrucción de la capacidad de su sociedad para gobernarse y protegerse. Sobre esta base, se podría establecer una jerarquía aproximada de las funciones de construcción del Estado (Dobbins, 2006):

1. Seguridad: mantenimiento de la paz, aplicación de la ley y el Estado de derecho.
2. Esfuerzos humanitarios y de socorro: retorno de los desplazados y refugiados, y respuesta a posibles amenazas a la seguridad humana.
3. Gobernanza: reanudar los servicios públicos e instaurar y/o restaurar la administración pública en los espacios vacíos.
4. Estabilización económica: proporcionar un marco legal y regulatorio y opciones económicas efectivas para que el comercio legal pueda reanudarse.
5. Democratización: garantía del ejercicio partidista, libertad de prensa y participación política de la sociedad civil.
6. Desarrollo e infraestructura: fomento del crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoras de la infraestructura.

Con base en lo anterior, la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), aprobada en 2014, "ha buscado la generación de capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos" (Álvarez, 2017b, p. 382).

En este sentido, la Presidencia de la República contemplaría tres pilares fundamentales para lograr la ocupación de los espacios vacíos colombianos: 1) la institucionalización del territorio, es decir, el establecimiento de capacidades institucionales que corrijan las condiciones que favorecen el control ilegal del territorio; 2) la participación ciudadana y el buen gobierno;

3) la integración regional a la vida social, económica y política de la Nación (Álvarez, 2017b). Como se puede evidenciar, esta política respondería a los postulados del concepto de seguridad multidimensional y, por lo tanto, a la comprensión de que en los escenarios a ser intervenidos se deberían contemplar estrategias con un enfoque integral, permitiendo que los ciudadanos, las instituciones públicas y privadas, y las Fuerzas Militares y Policiales, desarrollen acciones coordinadas en pro de la defensa y la seguridad de Colombia.

En consecuencia, las Fuerzas Militares iniciaron un proceso de reorganización y renovación que se impulsó a través de la Política de Seguridad Democrática entre 2002 y 2008, y que con la ayuda de Estados Unidos por medio del Plan Colombia permitió un aumento del pie de fuerza, la adquisición de nuevos y modernos equipos, el entrenamiento y la profesionalización de las fuerzas. Como resultado, las Fuerzas Militares colombianas se consolidaron como una fuerza armada moderna, bien entrenada y razonablemente equipada en función de la lucha guerrillera, lo que conllevó a que se dieran avances y logros importantes en contra de la insurgencia, siendo la desmovilización de las FARC-EP el más significativo.

No obstante, y a pesar de los positivos resultados en la neutralización de algunas de las amenazas a la seguridad multidimensional, el proceso de modernización de las Fuerzas Militares no se ha detenido. En efecto, las Fuerzas Militares iniciaron en 2011 una serie de comités de revisión estratégica e innovación (CREI), de los cuales quedó establecido que la institución militar en Colombia operaría bajo tres roles estratégicos: 1) apoyo al control institucional del territorio; 2) fortalecimiento institucional del Estado; y 3) cooperación y desarrollo para contribuir a la consolidación de una paz estable (Comando General de las Fuerzas Militares, 2018).

La consolidación de la paz en los territorios, desde la perspectiva militar, está dirigida a la realización de planes y operaciones con enfoques diferenciales según el territorio y el actor objetivo, ya que se tienen en cuenta las diversidades culturales, territoriales y, sobre todo, las modalidades con las que los actores armados actúan. De esa manera, el Plan de Guerra Victoria Plus es el mapa de ruta que tienen las Fuerzas Militares para el logro de los objetivos estratégicos (ver Tabla 2), ya que en él se plantea quiénes son los actores generadores de inestabilidad, cuáles son sus estrategias, en dónde se ubican y cómo funcionan sus estructuras, lo que ha permitido tener un panorama general frente al contexto nacional del posacuerdo con las FARC-EP.

**Tabla 2. Planes de desarrollo y planes de guerra**

Presidente	Año	Planes de desarrollo	Planes de guerra
Alberto Lleras Camargo	1958-1962	Plan Decenal para la Reconstrucción Nacional	Ninguno
Guillermo León Valencia	1962-1966	Ninguno	Plan de Operaciones Lazo
Carlos Lleras Restrepo	1966-1970	Operación Colombia	Plan de Guerra Perla
Misael Pastrana Borrero	1970-1974	Las Cuatro Estrategias	Plan Tricolor
Alfonso López Michelsen	1974-1978	Para Cerrar la Brecha	Plan Tricolor
Julio César Turbay Ayala	1978-1982	Plan de Integración Nacional	Plan Tricolor
Belisario Betancourt Cuartas	1982-1986	Cambio con Equidad	Plan Tricolor
Virgilio Barco Vargas	1986-1990	Plan de Economía Social	Plan Tricolor
César Gaviria Trujillo	1990-1994	La Revolución Pacífica	Plan Tricolor
Ernesto Samper Pizano	1994-1998	El Salto Social	Plan Tricolor
Andrés Pastrana Arango	1998-2002	Cambio para Construir la Paz	Plan Colombia
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Hacia un Estado Comunitario	Plan de Guerra Patriota
Álvaro Uribe Vélez	2006-2010	Estado Comunitario: Desarrollo para Todos	Plan de Guerra Consolidación
Juan Manuel Santos Calderón	2010-2014	Prosperidad para Todos	Plan de Guerra Bicentenario 2010, Plan de Guerra Espada de Honor I 2012 y Plan de Guerra Espada de Honor II 2013-2014
Juan Manuel Santos Calderón	2014-2018	Todos por un Nuevo País	Plan de Guerra Espada de Honor III 2014-2015, Plan de Guerra Espada de Honor IV 2015-2016, Plan de Guerra Espada de Honor V 2016-2017, Plan de Guerra Victoria 2017 y Plan de Guerra Victoria Plus 2018

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el Plan de Guerra Victoria también contempla la necesidad del trabajo mancomunado entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los ministerios, la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, las gobernaciones, las alcaldías y la sociedad civil (ONG, líderes comunitarios, organismos de defensa, etcétera), lo que facilita una efectiva y legítima ocupación de los espacios vacíos.

A través del Plan Victoria, las Fuerzas Militares de Colombia han venido participando en la estabilización y consolidación del territorio, con el fin de coadyuvar en las políticas gubernamentales dirigidas a fortalecer la presencia del Estado en los espacios vacíos, con fines de seguridad interna e internacional, en aquellas áreas más vulnerables desde el punto de vista del desarrollo económico. (Álvarez, 2017b, p. 378)

En esa medida y frente al Plan de Consolidación Territorial, se podría afirmar que la construcción de escenarios de gobernabilidad se daría a partir de la movilización civil, con el fin de superar los obstáculos de exclusión e invisibilización que, como se ha visto en apartados anteriores, ha sido fundamental para el desarrollo operativo de actores al margen de la ley. Cabe resaltar que las Fuerzas Militares (a través de programas interagenciales) pretenden colaborar en el desarrollo del Estado y en la superación de los factores de inestabilidad, siempre y cuando dichos esfuerzos estén acompañados de la acción unificada, bajo la articulación de juntas de acción comunal, alcaldías, gobernaciones y organizaciones nacionales e internacionales.

Particularmente, la Acción Unificada del Estado sincronizará, integrará y armonizará las actividades entre los diferentes sectores del gobierno (político, militar, policial, judicial, social y económico en los niveles nacional, regional, departamental y municipal), el sector privado, la sociedad civil organizada, la cooperación internacional, los organismos de control y formas de participación comunitaria, con el fin único de lograr la Unidad de Esfuerzo.<sup>9</sup> (Bernal y Martín, 2017, p. 366)

Con base en lo anterior, las Fuerzas Militares han priorizado acciones conducentes al fortalecimiento de relaciones con la población civil, la atención general a la población vulnerable y la coordinación permanente y oportuna

---

<sup>9</sup> Por unidad de esfuerzo se entiende la coordinación y cooperación para lograr objetivos comunes, incluso si los participantes no son necesariamente parte del mismo comando u organización. En la doctrina militar estadounidense, la unidad de esfuerzo se relaciona con el concepto de acción integral. Sin embargo, no debe confundirse el concepto de acción unificada con el de acción integral, ya que la primera engloba a la segunda. Es decir, la acción integral sería la integración de las capacidades de las Fuerzas Militares al esfuerzo de la acción unificada del Estado de manera conjunta, coordinada, combinada e interinstitucional, en apoyo al progreso y desarrollo de la Nación.



de medidas políticas, sociales, económicas y militares, que permitan elevar los niveles de lealtad y cooperación de la población con el Estado.

En resumen, la acción unificada es una estrategia que evidencia los objetivos de transformación de las Fuerzas Militares<sup>10</sup>, resaltando la coordinación del Estado en todos los niveles, agencias e instituciones, en estrecha colaboración con la sociedad civil. Y aunque esta acción ha sido coordinada principalmente desde las Fuerzas Militares, no se debería olvidar que los recursos, tanto humanos como económicos, son escasos; en consecuencia, sería pertinente que todas las entidades estatales, departamentos de orden nacional, regional y local, diseñen planes que fortalezcan las medidas existentes y así se reduzcan en gran medida los factores de inestabilidad, a fin de recuperar los espacios vacíos en el menor tiempo posible, para así consolidar una imagen favorable del Estado en todas las zonas de Colombia.

## Conclusiones

Al enfatizar la relevancia de la legitimidad, este capítulo advierte de las limitaciones que tienen el énfasis del marco institucional en los planes y estrategias diseñados para superar el conflicto y los factores de inestabilidad en los espacios vacíos de Colombia; por lo tanto, sería necesario concebir al Estado no solo como un conjunto de instituciones gubernamentales, sino también como un conjunto de valores compartidos (basados en relaciones sociales como un contrato social). Como un Estado representaría más que la mera expresión de sus instituciones, la amenaza a la supervivencia del Estado abarcaría más que el fracaso de sus instituciones gubernamentales en aquellos territorios sin un gobierno legal y efectivo. Por lo tanto, para que la construcción del Estado fuese eficaz, debería tomar en cuenta no solo la construcción de las instituciones estatales en los espacios vacíos, sino también la naturaleza compleja de la cohesión sociopolítica, o en otros términos, de la construcción de la Nación. De acuerdo con Giddens (1986), una nación es un proyecto político que ha funcionado, ya que ha sido el resultado de una movilización exitosa de los mitos y la identidad de “patria” por parte de una entidad política. Por lo tanto, la construcción de la Nación podría ser un intento

---

<sup>10</sup> La estrategia de acción unificada no es nueva. Durante la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966) y en el marco del Plan de Operaciones Lazo, las Fuerzas Militares colombianas, sensibles de la realidad geográfica y social del país, introducirían el concepto de acción cívico militar, la cual reconocía que para solución permanente del conflicto y la violencia en Colombia, era necesaria una acción unificada entre los estamentos civiles y militares.

exitoso de crear un contrato social que logre vincular legítimamente a la población de los espacios vacíos colombianos.

Es en este orden de ideas, la construcción estatal y nacional está relacionada y debe entenderse como un solo proceso, ya sea que se le llame “construcción de la paz” o simplemente “construcción del Estado”. Se podría afirmar la existencia de una fuerte relación entre la legitimidad y la identidad, en la medida que la valoración dada por los actores en el territorio a las instituciones esté marcada por el hecho de identificarse con ellas, sentir que son parte de sus contextos y que responden a sus necesidades.

Por ejemplo, el fracaso parcial en la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP<sup>11</sup> subraya la importancia de la legitimidad, ya que la necesidad de tener en cuenta las percepciones locales en la articulación de las soluciones estructurales a los problemas endémicos que alimentan los factores de inestabilidades en los espacios vacíos, es fundamental para implementar políticas que generen y luego preserven esta legitimidad. Si los ciudadanos evidencian que existe un interés por parte del Estado en solventar sus necesidades y garantizar de forma efectiva su seguridad, ellos cooperarían, reconocerían y le serían leales al Estado.

De acuerdo a Ottaway (2002), “el objetivo de la construcción nacional no debe ser imponer identidades comunes a pueblos profundamente divididos, sino organizar Estados que puedan administrar sus territorios y permitir que las personas vivan juntas a pesar de las diferencias” (p. 17). En consecuencia, parecería viable organizar Estados dejando intactas las “identidades” de sus poblaciones, a pesar de que los conflictos basados en la identidad a menudo podrían encontrarse en la raíz de Estados débiles y/o fallidos. En efecto, algunas naciones (entendidas como proyectos políticos) podrían ser “pluriculturales” como Colombia y “multilingües” como Suiza, mientras que otras podrían usar el mismo idioma o ser del mismo origen étnico, como por ejemplo Japón. El mismo Weber (1948) definía a la Nación como “una comunidad de sentimientos que se manifestaría adecuadamente en un Estado propio; por lo tanto, una Nación es una comunidad que normalmente tiende a producir un Estado propio” (p. 78).

El argumento no es que el enfoque institucional imposibilite los esfuerzos en la construcción de la Nación; por el contrario, la creación de instituciones

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, el empleo a excombatientes en la economía formal debería haberse tratado como una tarea de seguridad, más que como un objetivo económico o de desarrollo, no porque emplear a exguerrilleros contribuiría al crecimiento económico, sino porque reforzaría la seguridad al ofrecer a los excombatientes una alternativa al crimen violento o la resistencia continuada.

tendría repercusiones concretas sobre la naturaleza de la cohesión sociopolítica. Por ende, y dado que el “Estado hace la Nación”, sería imposible evitar que en los procesos de construcción del Estado que estén centrados en las instituciones, no existan actividades de construcción de la Nación, tomando en cuenta que una nación es un proceso sociológico sujeto a alteraciones, modificaciones y reinterpretaciones. Es por eso que se afirmaba anteriormente la importancia de la concepción de un “nosotros” en medio de la pluriculturalidad que se presenta, porque eso permitiría que la fuerza pública trabajase de la mano de la comunidad, lo cual reduciría los riesgos y amenazas que atañen a la ilegalidad.

De acuerdo con lo anterior, la debilidad del Estado colombiano no estaría tan arraigada en el pobre desempeño de sus instituciones estatales en los espacios vacíos, sino más en la incapacidad que han tenido estas instituciones para representar a la sociedad colombiana en su conjunto. Por lo tanto, el gran reto que tendría el Estado para consolidarse dentro del territorio sería generar en la población una imagen favorable basada en la confianza, la lealtad, el reconocimiento y la identidad, con lo que le permitiría a la acción unificada del Estado la legitimidad que requeriría ante los habitantes. Si bien la labor de consolidación territorial no sería inmediata, tampoco sería responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Militares, ya que bajo el concepto multidimensional de la seguridad, las amenazas serían cada vez más numerosas y complejas; de ese modo, el apoyo de la sociedad civil, la cual es concedora de sus entornos y de las dinámicas que se desarrollan en ellas, es una base fundamental para la procura de la seguridad y defensa del Estado.

En conclusión, los autores de este capítulo enfatizan en la necesidad de incorporar las preocupaciones sobre la legitimidad y la cohesión sociopolítica en los actuales esfuerzos de construcción del Estado en Colombia, sin intentar desalentar ni ignorar los aspectos institucionales de esta labor (como aquellos asuntos relacionados con la seguridad), sino más bien resaltando la necesidad de aumentar la conciencia social de las intervenciones de construcción del Estado, tomando en cuenta que todas las políticas para construirlo tendrán repercusiones en la cohesión sociopolítica. Cabe destacar que, en ese orden de ideas, no existe en Colombia ninguna otra institución que reúna la diversidad cultural, étnica y socioeconómica que caracterice a su sociedad, como las Fuerzas Militares, razón por la cual éstas pueden aportar sustancialmente en la construcción de la Nación, ya que son un adecuado referente en cómo la institucionalidad y la legitimación conviven adecuadamente.

## Referencias

- Álvarez, C. (2017a). El Sistema Internacional en el siglo XXI: ¿crisis del Estado-Nación? *Estudios en Seguridad y Defensa*, (11)22, 167-182.
- Álvarez, C. (2017b). Ocupación de espacios vacíos: una condición sine qua non de la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez, C. y Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-306). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D. y Jiménez, G. (2017). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En C. Álvarez, C. (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 29-83). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Badie, B. (2000). *The Imported State: The Westernization of the Political Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Berdal, M. y Malone, D. (2000). *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bernal, R. y Martin, L. (2017). El control territorial para Colombia: un abordaje sistémico. En L. Martin (ed.), *El control territorial en el siglo XXI: fundamentos teóricos* (pp. 333-369). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Braud, P. (2004). *Penser l'État*. París: Seuil.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2017). *Plan Militar "Victoria": por una paz estable y verdadera*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares.

- Comando General de las Fuerzas Militares. (2018). *Plan Militar "Victoria Plus": por una paz estable y verdadera*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares.
- Creveld, M. (2002). *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dobbins, J. (2006). Preparing for Nation-Building. *Survival*, (48)3, 27-40.
- Durkheim, E. (1957). *Professional Ethics and Civic Morals*. Londres: Routledge.
- Eizenstat, S., Porter, J. y Weinstein, J. (2005). Rebuilding Weak State. *Foreign Affairs*, (84)1, 134-146.
- Fukuyama, F. (2004). *Statebuilding: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. Nueva York: Cornell University Press.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Giddens, A. (1985). *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1986). *Durkheim on Politics and the State*. Cambridge: Polity Press.
- Gilley, B. (2009). *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Helman, G. y Ratner, S. (1993). Saving Failed States. *Foreign Policy*, 89, 3-20.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, K. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, K. (2004). *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ibáñez, L. y Blanco, J. (2014). *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Madrid: Lid Editorial.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Masters, D. y Hoen, P. (2012). State Legitimacy and Terrorism. *Democracy and Security*, (8)4, 337-357.
- McNeil, W. (1982). *The Pursuit of Power*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Migdal, J. (1988). *Strong States and Weak Societies: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Naranjo, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Editorial Temis.
- Navari, C. (1981). The Origins of the Nation-State. En L. Tivey (ed.), *The Nation-State: the Formation of Modern Politics* (pp. 13-38). Nueva York: St Martin's Press.
- OEA. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (1941). *Carta del Atlántico*. Recuperado desde: <http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1941-atlantic-charter/index.html>.
- Oro, L. (2002). *La idea de legitimidad en Max Weber, Carl Schmitt y Guillermo Ferrero*. Recuperado desde: [http://abacus.universidadeuropea.es/bitstream/handle/11268/5039/Oro\\_Tapia\\_2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://abacus.universidadeuropea.es/bitstream/handle/11268/5039/Oro_Tapia_2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Ottoway, M. (2002). Think Again: Nation Building, *Foreign Policy*, 16-24.
- Patiño, C. (2005). *El origen del poder en Occidente: Estado, guerra y orden internacional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Pegg, S. (1998). *International Society and the de Facto State*. Aldershot: Ashgate.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Congreso de la República.
- Rotberg, R. (2004). The Failure and Collapse of Nation-states. En R. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences* (pp. 1-49). Princeton: Princeton University Press.
- Salazar, G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, (26)2, 45-57.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos (990-1990)*. Madrid: Alianza Editorial.

- Villota, F. (2017). Identidad nacional colombiana: discursos, recurrencias y desafíos en contextos de globalización. *Revista Textos y Sentidos*, 15, 47-70.
- Weber, M. (1948). Politics as a Vocation. En H. Gerth y C. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (pp. 77-128). Nueva York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner.

# Oportunidades de mejora en la legitimidad de las Fuerzas Militares: análisis y propuestas<sup>1</sup>

*Samuel Rivera-Páez<sup>2</sup>*

## Introducción

Entender que la legitimidad es el centro de gravedad de la acción del Estado resulta un elemento fundamental de la estrategia. Tal como lo señala Ospina (2014), al recapitular la lucha estratégica entre las fuerzas insurgentes y el Estado por lograr capturar la confianza de la población, se evidencia claramente que la percepción de legitimidad juega un papel fundamental para determinar hacia quién se inclina la balanza del apoyo popular.

Al hacer esa revisión histórica, Ospina (abril de 2014) se centra en cómo la insurgencia fue perdiendo espacios de legitimidad frente a la población del común, mientras que la fuerza pública y el Estado fueron poco a poco ganando en ese campo de lucha. Sin embargo, de manera evidente, el Estado colombiano y sus instituciones no se han caracterizado por cumplir con todas las demandas que el sueño democrático exige.

---

<sup>1</sup> Una versión previa de este capítulo fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional *El Nuevo Rol Nacional e Internacional de las Fuerzas Militares en la Construcción de Paz: Miradas Prospectivas del Posconflicto en Colombia*, llevado a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018 por la Fundación Konrad Adenauer, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.

La correspondencia en relación con este capítulo debe dirigirse a Samuel Rivera-Páez. Dirección electrónica: samuel.rivera@esdegue.edu.co.

<sup>2</sup> Investigador líder de la Escuela Superior de Guerra e investigador asociado en el Instituto Derechos Humanos y Construcción de Paz de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ). Doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia (ESICI).



Las encuestas de opinión señalan que en Colombia la gente no tiene una opinión favorable de la mayoría de las instituciones. En particular, se critica con vehemencia el sistema judicial, el Congreso, las altas cortes, la Fiscalía General de la Nación, los partidos políticos, entre otros (Gallup Colombia, 2018). Este no es un hecho extraño. Actualmente en el mundo, la crisis de confianza en las instituciones es un factor fundamental de las relaciones sociales. En la gran mayoría de países, las encuestas de opinión muestran cómo la población en general no confía ni en estas, ni en los seres humanos que las lideran (Latinobarómetro, 2015; Kruse, Ravlik y Welzel, 2017).

El dicho popular reza que una manzana podrida daña el resto de las manzanas. Como metáfora es irrefutable. Si uno mezcla manzanas dañadas con manzanas buenas, estas últimas terminarán afectándose. Sin embargo, como lo sugieren estudios sobre ética militar realizados por el Centro para la Profesión del Ejército y la Ética Militar del Ejército de Estados Unidos (Snider, 2005), ver el problema sólo desde la perspectiva de las manzanas nos puede llevar a obviar que el canasto donde se guardan también puede jugar un papel importante para que terminen dañándose. Si el canasto guarda humedad y es foco de microorganismos, muy seguramente ese ambiente se trasladará a las manzanas y muy pronto se estropearán. Hablar de legitimidad en un ambiente social como el que vive el país es retador. Además, cuestionar por mecanismos para fortalecer la *legitimidad social* de las Fuerzas Militares en el marco del proceso de construcción del Estado colombiano, de cara a un escenario de posacuerdo, significa un reto mayor si se considera que la institucionalidad militar figura como una de las entidades con mayor índice de favorabilidad y confianza en los últimos años.

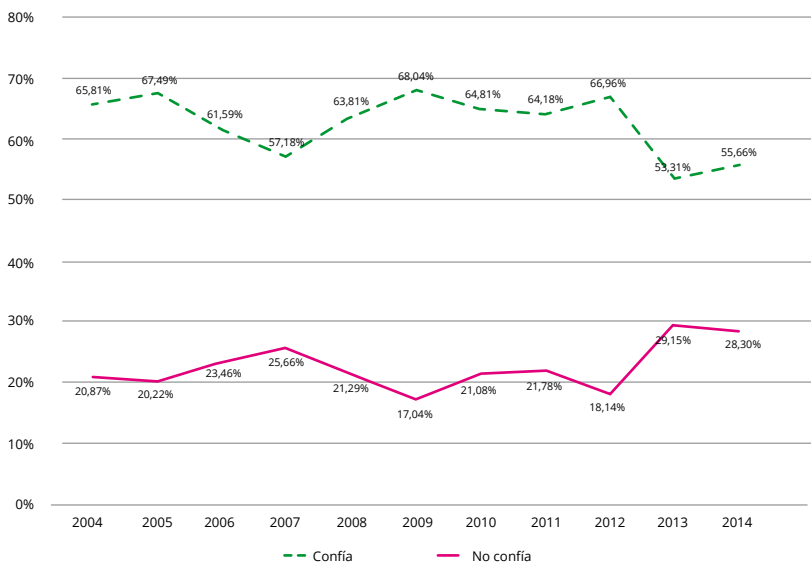
Según encuestas de opinión, la favorabilidad de las Fuerzas Militares colombianas no ha estado por debajo del 60% en los últimos 18 años (Gallup Colombia, 2018) y ha marcado, en promedio, en el índice de confianza del Barómetro de las Américas (LAPOP) 61,97% en los últimos 13 años (ver Figura 1).

Así mismo, cuentan también con un soporte de más del 81% para intervenir en las situaciones de orden interno que afectan la seguridad (Pantoja, Plata, García y Urbina, 2016). Eso pareciera mostrar que el capital social logrado por la institución es alto. Sin embargo, como también lo sugieren estas cifras, la tendencia en el indicador de confianza de la población está bajando, ya que pasó de un máximo de 68% en 2009 a 54,8% en 2016 (Pantoja, Plata, García y Urbina, 2016).

Es importante recalcar que, como resultado de los éxitos militares contra las FARC, los narcotraficantes y la delincuencia en general, durante la primera década del siglo las personas recuperaron sus esperanzas en el país y cambiaron su percepción sobre el problema principal, el cual mudó de la inseguridad al desempleo y otras cuestiones económicas (Zechmeister, 2014).

La reciente percepción de la creciente inseguridad y la falta de efectividad de la aplicación de la ley, los tribunales y el sistema de justicia en general, ha promovido en muchos países de América Latina, incluyendo a Colombia, la preferencia por técnicas de *línea dura* para enfrentar problemáticas de crimen y violencia, han generado pérdida de confianza en las instituciones encargadas de velar por esa seguridad (Layton y Rodríguez, 2014; Pantoja, Plata, García y Urbina, 2016) y la sensación de que todo lo contrario esté en aumento.

**Figura 1. Índice de confianza encuesta Barómetro de las Américas**



Fuente: elaboración propia a partir de información del Barómetro de las Américas.

Luego las preguntas que surgen al hablar sobre oportunidades para mejorar la legitimidad de las Fuerzas Militares están relacionadas con: ¿cuáles son los aspectos que le restan legitimidad social al accionar de las Fuerzas Militares en Colombia? y ¿cómo podrían el Estado colombiano y

las FF.MM. emprender acciones en la etapa de posacuerdo para mejorar en esos asuntos y así incrementar los niveles de confianza? Respondiendo estas preguntas, seguramente se darán luces también para responder a la pregunta sobre ¿qué relación existe entre el proceso de formación y consolidación del Estado y el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones estatales?

Para ello, este capítulo se desarrolla en cuatro momentos. En el primero, se discuten de manera general y particular los conceptos asociados a la legitimidad de las Fuerzas Militares. En el segundo apartado, se resumen algunos de los asuntos que analistas y académicos consideran son elementos que le restan legitimidad social a las fuerzas en Colombia. En la tercera parte, se sugieren algunas líneas de acción que permiten subsanar esas fallas, para finalmente, en una cuarta sección, presentar algunas reflexiones a modo de conclusión y cierre.

Esta reflexión es importante en tanto los militares (independientemente de su rango), los individuos y la colectividad, son sujetos que desarrollan significados sobre aspectos importantes de la realidad nacional asociada a su rol social. De cierta forma, su interacción con la sociedad está regida por la misión que les es impuesta en el contrato social vigente, y que se constituye en el marco de las expectativas que la sociedad y el grupo social conformado por los militares desarrollan en el mundo real (Harries-Jenkins y Moskos, 1984).

En una situación compleja como la que vive el país, diseñar estrategias para que la acción del Estado sea más efectiva en los territorios y así se profundicen los alcances del proceso democrático, resulta fundamental para la transición hacia el posacuerdo. Pero también resulta de gran valor comprender las lógicas sobre cómo esa profundización del proceso democrático puede contribuir a legitimar las instituciones estatales. Es claro, por ejemplo, que la participación de los militares en la mesa de negociación con las FARC contribuyó de manera ostensible para la culminación de las negociaciones y la implementación de los acuerdos en materia de desarme, reintegración y reincorporación; así mejoró la legitimidad de las instituciones en el país. Por último, este tipo de análisis también contribuye a revisar de manera crítica paradigmas que se construyen para bien y para mal sobre y desde la institución militar y sus profesionales.

## Sobre la legitimidad de las Fuerzas Militares

---

La legitimidad del Estado ha sido un asunto de interés desde las reflexiones filosóficas de la antigüedad hasta nuestros días. Es un tema que está en el centro de la discusión en cualquier régimen político a nivel mundial. La confianza que la población tiene en sus gobernantes y funcionarios es un elemento fundamental para facilitar y hacer más efectiva la labor de gobernar.

En particular, se constituye en un elemento fundamental para modelar la reacción de las comunidades a las políticas públicas, incluidas las decisiones que demandan hacer uso de la fuerza (Levi, Sacks y Tyler, noviembre de 2009). Como ejemplo, la teoría de la *justa causa (jus ad bellum)*, construida en el contexto occidental moderno, considera como uno de sus imperativos que la autoridad que declara la guerra sea legítima para hacerlo (Pattison, 2011). En principio, no se trata solamente de que tenga la *legitimidad política*, sino que también goce de *legitimidad moral* y *legitimidad social* para emprender una acción armada en procura de una causa considerada *justa*.

Por ello, en este primer apartado se establecen algunas referencias conceptuales y teóricas sobre los significados y sentidos que se les da a unas y a otras, buscando entender mejor sobre qué se está hablando cuando se pretende que las Fuerzas Militares colombianas logren mejorar sus niveles de aceptación e incrementar la percepción de legitimidad en sus conciudadanos. También, a modo de complemento, se discute la relación clave que existe entre *confianza* y *legitimidad*, en cualquiera de sus acepciones.

En primera instancia, vale la pena señalar que la legitimidad no es un atributo de un Estado o una organización como tal. La legitimidad está atada a las creencias que tienen los ciudadanos acerca de lo apropiado o no que son los gobiernos, los funcionarios y los procesos por los que se rigen los regímenes políticos o las estructuras políticas de un Estado (Levi, Sacks y Tyler, noviembre de 2009). Luego se debe entender como el resultado de una especie de *contrato social* que se rige por el acatamiento de las normas establecidas de manera legal o sujetas a la comprensión de la verdad<sup>3</sup>. Como lo describe Habermas (1999, pp. 173-174) citando a Ilting:

---

<sup>3</sup> Esta, en últimas, ha sido la base del debate sobre la correlación entre legalidad y legitimidad.

El reconocimiento de la norma común crea ciertas expectativas de comportamiento por virtud de las cuales uno de los contratantes puede juzgar prudente hacer, el primero, una prestación en interés del otro. Pero con ello la exhortación dirigida a este, para que a su vez cumpla con lo pactado, deja de ser una mera insinuación que el exhortado podría aceptar o rechazar según su libre albedrío. Pasa a ser una exigencia que él ha reconocido de antemano como condición de sus actos.

En otras palabras, los sujetos le otorgan, de manera voluntaria, legitimidad a un gobierno, funcionario, institución o proceso, en la medida que se sujete a un marco normativo (*actuación legal*) concebido como válido por ambas partes (*contrato social*) y respete la búsqueda de la idea contenida en la formulación inicial de la norma (*estado deseado*). Todo esto, siempre y cuando en la base de la legitimación siga habiendo una ética que asegure la universalidad de las normas admitidas y la autonomía de los sujetos actuantes. En otras palabras, "sólo pueden reclamar validez aquellas normas en que todos los interesados se ponen o podrían ponerse de acuerdo, sin coacción" (Habermas, 1999, p. 153).

Siendo así, es conveniente aclarar que a lo largo de la discusión sobre legitimidad se han construido varias categorías que responden a diferentes situaciones de esa interacción social y política, pero que parecieran tener significados similares o por lo menos equiparables. Como se señala en el preámbulo de este apartado, la más discutida ha sido la *legitimidad política*. Sin embargo, no es la única. En la literatura se encuentran otras categorías tales como *legitimidad social*, *legitimidad organizacional*, *legitimidad moral* y *legitimidad militar*, que resultan de interés para este trabajo.

Tratando de comprender la diferencia entre unas y otras, se puede decir que la *legitimidad política* tiene que ver con el ejercicio del poder y, en particular, con la forma como se ejerce la función de mandar y se estructura la obediencia de los gobernados. En este sentido, según lo plantean Levi, Sacks y Tyler (noviembre de 2009), se dan dos tipos de posibilidades que en últimas resumen los debates que en la era moderna se han tenido desde Weber hasta nuestros días. Por un lado, la legitimidad que se deriva de la aceptación popular del derecho de los funcionarios a gobernar, la cual se materializa en cooperación del público para desarrollar actos voluntarios, tales como votar o participar en decisiones políticas; y, por otro lado, la legitimidad que se deriva de la acción coercitiva que demanda acciones de control y supervisión, lo que aumenta los costos de transacción y reduce el margen de acción de

aquellos que ejercen el poder. De cierto modo, se contraponen el deseo por obedecer al sentimiento de obligación.

Otro aspecto importante es que el régimen político se considera legítimo no sólo a partir de los sentimientos de los ciudadanos hacia él, sino también a partir del reconocimiento de otros gobiernos. El reconocimiento de otras naciones contribuye a crear la sensación de que el gobierno de turno es legítimo y, por ende, sus actuaciones se asumen como válidas en el contexto internacional. Es por todo ello que la legitimidad política se diferencia claramente de la opinión popular sobre el gobierno.

En relación con este tema, el punto a tratar sobre militares y legitimidad política tiene que ver con la tendencia de los militares a intervenir en la política y, en particular, a tomar el poder político a través de golpes de estado.

Finer (1962) plantea que, durante el auge de la Guerra Fría, el militarismo estuvo presente en las agendas de las potencias para influir en las agendas internas de los países considerados en vía del llamado 'desarrollo'. Por ello, los estudios sobre el comportamiento político de los militares adquirieron relevancia y su ejecución se privilegió para comprender las razones que llevaban a los militares a influir en el poder civil, tomarlo o sustituirlo (Finer, 1962; Feaver, 2009).

En ese contexto, el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares<sup>4</sup> y de las bases de confianza fue considerado la forma de lograr estabilidad en los países inmersos en conflictos internos basados en las ideologías en tensión. De esa manera, la subordinación del poder militar al poder civil, las relaciones de reconocimiento mutuo entre las fuerzas militares y la sociedad y la garantía por parte de los gobiernos de cumplir con las necesidades de seguridad de la población, eran la base para la construcción de esa confianza necesaria para vivir en paz (Heller, 1979).

En el mundo liberal posmoderno, los gobiernos militares o la simple intervención de estos en las decisiones políticas serán vistos con desconfianza por parte de los ciudadanos y de la comunidad internacional y le restarán legitimidad política al régimen.

---

<sup>4</sup> Las relaciones civiles-militares deben ser entendidas como el conjunto de relaciones entre las elites gubernamentales (los poderes), los militares y la sociedad en su conjunto. Se basan en el principio de que la confianza en esa interacción consigue el beneficio y el logro de los intereses deseados para cada una de esas agrupaciones en una democracia.

Si la *legitimidad política* tiene que ver con el discurso político, la *legitimidad social* está directamente relacionada con las actitudes y las prácticas que se desarrollan en esa relación social jerárquica y no autoritaria en la que un actor busca el reconocimiento del otro para ganar grados de libertad en el cumplimiento de sus responsabilidades, e involucra símbolos, mitos, intereses y otras formas determinantes de cultura (Levy, 2010).

De cierta forma, podemos afirmar que la legitimidad social tiene un origen sociológico y, por ende, en ella la opinión de los ciudadanos sobre el grado de confiabilidad de una institución resulta de importancia. Por ejemplo, Dellmuth y Tallberg (2015) utilizan los datos de varios países europeos en la Encuesta Mundial de Valores a fin de evidenciar la legitimidad social para la gobernanza global de las organizaciones internacionales y el apoyo o rechazo de sus ciudadanos a estas. Ese nivel de aceptación es una *propiedad social* de la relación entre las instituciones y el público al que le interesa lo que estas hagan en el mundo real.

Otro aspecto importante es que “la *legitimidad social* dice poco sobre la rectitud o la bondad real de la organización; se refiere exclusivamente a la aceptación y al apoyo del público a esa organización” (Dellmuth y Tallberg, 2015). En ese sentido, se considera variable en el tiempo según las circunstancias. Con el fin de obtenerla, se presupone el empleo de mecanismos de legitimación que están ligados a (i) la representatividad y la participación que se les da a los actores involucrados en la relación social en cuestión y a (ii) la efectividad en generar beneficios para estos<sup>5</sup>. En particular, como lo describe Gutiérrez-Solana (2010), la *legitimidad social* “de una institución forma parte de su identidad, resume lo que significa para otros actores, qué papel juega y qué papel se espera que juegue”.

Para este trabajo, dicha categoría es importante en la medida que si bien se deduce de lo anterior que la legitimidad política es la base para que el conductor político tome la decisión de hacer uso de la fuerza, es la legitimidad social de las Fuerzas Militares la que consigue que la población apoye esta decisión y, más allá, decida servir en la institución militar en procura de esos ideales y valores sociales que representa. Si, por el contrario, los militares son vistos exclusivamente como parte del aparato coercitivo del Estado, seguramente la capacidad para movilizar personas y recursos en apoyo a la acción militar será compleja y llena de dificultades.

<sup>5</sup> Dellmuth y Tallberg (2015) le otorgan a las primeras el título de *representación de intereses* y a la segunda, *rendimiento institucional*, para referirse a las variables de análisis que se deben considerar a la hora de revisar un modelo de legitimación *input/output*.

Ahora bien, desde la teoría de las organizaciones se invocan dos aproximaciones al problema de la *legitimidad organizacional* visualizado desde una mirada estratégica y otra institucional<sup>6</sup>. Suchman (1995, p. 574) define esta categoría como:

La legitimidad es una percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables, oportunas o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones.

Con ello, las organizaciones (del tipo que sean) buscan básicamente trabajar en dos dimensiones importantes para ellas. Por un lado, está el debate entre perseguir credibilidad o continuidad. La legitimidad contribuye a la continuidad de las organizaciones ya que las personas tienden a apoyar más a aquellas consideradas *deseables, oportunas o apropiadas*, lo cual genera un sentimiento de confiabilidad que les otorga mayor valoración y sentido de existencia.

Por el otro, la búsqueda de legitimidad organizacional está directamente relacionada con la necesidad de apoyo activo o pasivo por parte de los sujetos con los que interactúa la organización (Suchman, 1995). Si las actividades que desarrolla la organización requieren de un apoyo masivo y permanente de la gente, seguramente los mecanismos de legitimación que se implementen deberán trabajar en cómo mantener los niveles de confianza y efectividad en la solución de los problemas que se presenten. Una organización ausente y lejana tendrá mayor dificultad para poder estructurar relaciones confiables que le otorguen sentido a su existencia.

Suchman (1995) plantea entonces la existencia de tres tipos de legitimidad organizacional: (i) una legitimidad pragmática, basada en los cálculos que buscan “satisfacer el interés particular de las audiencias inmediatas a la organización”; (ii) la legitimidad moral, fundamentada “no en juicios sobre si una actividad dada beneficia al evaluador, sino en juicios sobre si la actividad es *la correcta*”; y (iii) la legitimidad cognitiva, “basada en la cognición más que

---

<sup>6</sup> Suchman (1995) plantea que la aproximación estratégica se basa en la premisa de que uno de los elementos de competencia y conflicto entre organizaciones sociales es el conflicto entre sistemas de creencias o puntos de vista. En tal virtud, la aproximación estratégica considera la legitimidad como un recurso operacional que las organizaciones extraen de su ambiente cultural y que emplean en la consecución de sus objetivos. Por su parte, la aproximación institucional no considera la legitimidad como recurso sino como una agrupación de creencias que la constituyen. De esta forma, la organización no extrae del sistema cultural los elementos de legitimación, sino que los incorpora en el modo como se construye, se opera, se entiende a sí misma y se evalúa.



en el interés o la evaluación” sobre la organización, derivada “principalmente de la disponibilidad de modelos culturales que proporcionan explicaciones plausibles para la organización y sus esfuerzos”.

Por considerarlo de interés para este trabajo, es importante profundizar en lo que se denomina la *legitimidad moral*. Al describirla, Suchman (1995) sugiere cuatro formas en las que se puede entender: (i) la derivada de la evaluación de las consecuencias y las salidas (*consecuencialista*); (ii) la relacionada con la evaluación de las técnicas y los procedimientos (*procedimental*); (iii) la que se establece por las categorías y las estructuras (*estructural*); y (iv) la que se deriva del carisma de un líder particular en la organización (*personal*)<sup>7</sup>.

¿Por qué es esto importante? Porque en la evaluación de la legitimidad de *lo militar*, el asunto moral es de extrema importancia en todas las categorías presentadas. Por un lado, la organización militar es juzgada no sólo por lo que logra (*consecuencialista*), sino por la forma como se organiza y define quiénes van a la guerra en nombre de la sociedad: ¿se debe configurar un ejército de conscriptos o una fuerza totalmente voluntaria?<sup>8</sup> (*estructural*); y por la forma como los miembros de la organización proceden a la hora de decidir si se combate o no y cómo es su comportamiento en el campo de batalla (*procedimental*). Pero también, a la hora de evaluar lo que sucede al interior de la institución, las lógicas de dominación entre las jerarquías van a dar mayor relevancia a la forma como los líderes interactúan con sus subordinados, otorgándole gran importancia a la *legitimidad moral* desde la perspectiva *personal*.

Todo esto nos lleva a reflexionar sobre las bases conceptuales y teóricas de la *legitimidad militar* o la legitimidad de los militares. A lo largo de los párrafos anteriores se ha venido describiendo, en cierta forma, cómo se relaciona cada una de las categorías con el mundo militar. En esta parte, se discute directamente el alcance del concepto de *legitimidad militar*. Para Barnes (1996, p. 5):

<sup>7</sup> Suchman (1995) hace mención a cómo estas cuatro categorías se pueden asimilar a los tipos ideales de *autoridad legítima* planteados por Weber, relacionando: (i) las legitimidades consecuencialista y procedimental con la autoridad racional-legal, (ii) la legitimidad estructural con la autoridad tradicional y (iii) la legitimidad personal con la autoridad carismática.

<sup>8</sup> Pattison (2011) involucra también dentro del tema de la legitimidad moral desde la perspectiva estructural, la objeción de conciencia y la analiza hasta el punto supremo en el que el soldado no sólo elige ser o no parte de las fuerzas militares, sino también elige a qué guerras va o deja de ir, bajo el criterio de considerarlas justas o no. Una postura que puede ser extrema, pero que evidentemente está ligada profundamente con la ética militar.

La legitimidad militar tiene que ver con el equilibrio entre lo posible y lo correcto. Es un concepto relativo, que difiere en los períodos de guerra y paz. En tiempos de guerra, la supervivencia tiene prioridad sobre las sutilezas de la ley; no puede haber sustituto para la victoria. En tiempo de paz, la legitimidad de las operaciones militares no se mide por una fuerza abrumadora, sino por el apoyo público, el producto vacilante y no escrito de la voluntad pública.

Amparada en la *tradición de la guerra justa*, la legitimidad militar se fundamenta en los elementos que configuran lo que es justo y correcto. Para Pattison (2011), la legitimidad militar está basada en: (i) la efectividad de la acción militar para desarrollar al menos dos asuntos, como son pelear guerras *justas* y disuadir las amenazas *injustas*, sean estas del orden interno o externo; (ii) el control civil democrático; y (iii) el trato apropiado al personal militar. En cambio, para Barnes (1996), la legitimidad militar en Occidente responde a parámetros de la modernidad, como son: (i) el respeto a los valores democráticos y a la democracia como forma de gobierno, (ii) la protección de los derechos humanos (DD.HH.) y (iii) la búsqueda del Estado social de derecho como forma de organización suprema. Al final, podemos afirmar que la sujeción voluntaria de la institución militar y sus miembros a estos elementos concede la legitimidad de las operaciones militares en tiempos de paz y de guerra y, por ende, el apoyo público que se convierte tanto en un requisito como en una medida de esa *legitimidad militar*.

Sin embargo, hay que tener mucho cuidado. El apoyo de la población a los militares puede ocasionar también que estos actúen de manera ilegítima. Desde las guerras santas del Antiguo Testamento, hasta las guerras tecnológicas de hoy, la ambigüedad en la determinación de objetivos militares y los dobles estándares en la definición de las misiones han causado que los militares, en ocasiones, se comporten no sólo de forma ilegal sino también inmoral, lo cual afecta la legitimidad de las instituciones militares<sup>9</sup>.

En ese sentido, se da importancia al dilema de lo legal y lo moral, que está en el centro del debate sobre relaciones civiles-militares y, por el otro, a la paradoja que significa que el estamento militar sea por definición una organización donde no se aplica la democracia y a cambio se establece un férreo sistema autoritario, pero que en su conjunto defiende los principios

---

<sup>9</sup> Barnes (1996) hace un recorrido muy exhaustivo sobre la forma como desde las guerras santas hasta las guerras tecnológicas de hoy, se evidencian ambas situaciones (Barnes, 1996, pp. 8-27).

democráticos y sus filas están conformadas por ciudadanos con derechos civiles y libertades individuales (Barnes, 1996).

Por eso, como lo señala Pattison (2011, p. 132):

El tema de la legitimidad de los militares es de mucho significado moral. Primero, es un problema normativo mayor por sí mismo. Se trata de asuntos de gran importancia moral, como la distribución justa de las cargas en los combates, la autonomía individual que se requiere para luchar y la relevancia del control democrático. Segundo, la legitimidad de los militares a menudo será un factor significativo en la justificación de una guerra en particular. Sin duda, no es un criterio necesario de la justicia de una guerra. Mientras que la teoría de la guerra justa se refiere a la justicia de una guerra en particular, la legitimidad de los militares es un problema mayor y continuo, relacionado con varias guerras, los tiempos de paz y la relación continua de los militares con la política [...]. En tercer lugar, la legitimidad moral de los militares también puede determinar si se cumple un criterio particular de guerra justa. Por ejemplo, es poco probable que un militar que es generalmente ineficiente [...], cumpla con el requisito de guerra justa y genere una posibilidad razonable de éxito. Cuarto [...], la composición del ejército afecta la probabilidad de que el Estado libre guerras justas o injustas. [Traducción del autor]

Por último, es conveniente hacer al menos un par de comentarios a la relación entre *confiabilidad* y *legitimidad*. En primera instancia, traer a colación la precaución a la que invita Hawdon (junio de 2008) al hablar de legitimidad de la policía. Se trata de tener claro que mientras que la legitimidad se le atribuye al rol de autoridad que un miembro del cuerpo armado representa dentro de una institución, la confiabilidad se relaciona con el comportamiento de un determinado miembro de la institución y la percepción de que esa persona está cumpliendo con las expectativas que se esperan del papel que desempeña en la organización. Esto significa que “el papel es legítimo; el individuo es confiable”.

Lo segundo es que, haciendo una analogía, dadas las condiciones del país en las que las Fuerzas Militares cumplen cierto papel policivo, es factible pensar que la percepción de la ciudadanía sobre el nivel de confiabilidad o legitimidad de la fuerza pública puede contribuir a incrementar el deseo de las personas por cooperar y aumentar los niveles de cumplimiento de la ley. Si esto se asocia a un comportamiento correcto de los uniformados, se puede presentar un fenómeno de autorregulación que contribuye al orden y

a la convivencia. Esto, obviamente, está relacionado con el nivel de contacto que exista entre la ciudadanía y el personal uniformado. A mayor nivel de contacto, mayor exposición al riesgo y mayores posibilidades de fallar.

## Cuestionamientos a la legitimidad de las Fuerzas Militares

---

Teniendo claros los marcos de referencia sobre los cuales se dirime la legitimidad de los militares, resulta conveniente explorar los factores que analistas y académicos comentan sobre por qué la legitimidad que le da la población en general a las Fuerzas Militares colombianas no es completa. De hecho, es conveniente afirmar que tampoco se espera que sea absoluta, pero sí mayor a la que hoy tiene.

En el centro de la discusión está la vocación democrática que puede caracterizarlas. La idea recurrente es que después de un corto período de gobierno militar entre 1953 y 1958, se estableció un pacto entre civiles y militares para abordar las cuestiones de seguridad nacional. Según esta corriente principal, dicho pacto dio plena autonomía a los militares en cuestiones de seguridad nacional, relegó a las autoridades civiles, impidió el control civil sobre los militares y les condujo a una violación sistemática de los DD.HH. en su guerra contrainsurgente (Atehortúa y Vélez, 1994; Isacson, 2009; Dávila, 1999; Vargas, 2002; Leal, 2006).

En particular, como lo sugiere Leal (2006), el problema de la inseguridad está relacionado con el alcance y el objeto de las políticas de seguridad. Esto, también, le termina restando legitimidad a la fuerza pública. Un segundo factor de crítica está relacionado con el conflicto armado interno colombiano. Algunos estudios argumentan que los militares se han mantenido en una mentalidad guerrerista derivada de la Guerra Fría que ha prevalecido sobre el deseo de paz de los gobiernos civiles (Blair, 1999; Torres del Río, 2000).

Para algunos, esa autonomía lograda en el manejo de los asuntos de seguridad dificulta la consecución de una *autonomía profesional democrática* (Wills, 15 de febrero de 2015) y ello afecta la legitimidad política en las relaciones civiles-militares. Madarriaga (31 de octubre de 2014) cuestionaba que el futuro de las Fuerzas Militares sea una discusión que sólo se deba hacer al interior del sector defensa, que en Colombia “la seguridad y el orden público

son casi lo mismo”, “la noción misma de las Fuerzas Armadas como cuerpo autónomo” y que se plantee como normal un “carácter voluntario de su aceptación de las reglas de la democracia”, mostrando “absoluto desprecio por la ley y la institucionalidad”.

Wills (15 de febrero de 2015), por su parte, enuncia el problema de la democracia y los militares desde la politización de la institución; los desacuerdos entre el Ejecutivo y los militares en coyunturas críticas; la articulación con redes regionales en procura de establecer un orden social a nivel local, empleando medios violentos; y la misma presunción de un fuero exclusivo, sin rendición de cuentas en temas de seguridad. Esto pareciera llevarnos al punto principal de la problemática de las relaciones civiles-militares:

Cómo contar con unas fuerzas militares bien entrenadas y lo suficientemente fuertes para proteger a la nación contra amenazas internas o externas, pero al mismo tiempo cómo garantizar que el poder militar no se volverá en contra de las autoridades del país y no intentará suplantarlas en su labor de gobierno. (Feaver, 1996)

Relacionada con esto, también se destaca una preocupación ligada a la “militarización de la vida nacional” (Madarriaga, 31 de octubre de 2014), que se manifiesta con “la omnipresencia de los militares” en muchos aspectos del día a día. Se cuestiona su presencia en medios de comunicación, su presencia en las regiones como única forma de presencia estatal, la existencia masiva de unidades militares y su utilización para eventos oficiales, entre otros, para describir cómo lo militar hace presencia continua y construye muchas de las interacciones del mundo social. También la existencia de un discurso militarista en la sociedad colombiana que lleva a que todos los conflictos se diligen a través de la vía militar, lo cual deriva en “mantener armados, por razones de principio, tanto los puños como los espíritus” (Ortiz, 2009). Aunque este es, desde muchas perspectivas, un tema que los militares no lideran, sí reciben sus beneficios, en la medida que se privilegian las soluciones armadas a cualquier otra solución.

Siguiendo con esa misma premisa, otro factor asociado al asunto democrático es el irrespeto a los derechos humanos. Algunos analistas señalan que el concepto de legitimidad es instrumental y que los militares colombianos consideran que, si no violan la ley, son legítimos (Ríos, 20 de septiembre de 2013). También sugieren que el respeto de los derechos humanos por parte de la institucionalidad militar está en entredicho, aduciendo que las

Fuerzas Militares han tenido un récord de violaciones que demuestran la poca legitimidad que pueden tener ante la opinión pública.

En este sentido, las mediciones del Barómetro de las Américas parecieran darle soporte a esta preocupación. Al preguntar a los ciudadanos colombianos sobre su percepción acerca del respeto de los derechos humanos por parte de los miembros de la fuerza pública en el país, el 64,4% de los encuestados considera que las Fuerzas Militares no los respetan (Pantoja, Plata, García y Urbina, 2016). A esto se le suman críticas sobre infracciones al Derecho Internacional Humanitario por “atropellos de la tropa del ejército, confinamientos, restricciones de ingreso de alimentos e insumos para la producción minera” (CINEP, 2012) e incluso toda la problemática asociada a los llamados falsos positivos, pendientes de resolverse en la Justicia Especial para la Paz.

Desde muchos frentes, se cuestionan las relaciones que pueden tener miembros de la institución con actores armados ilegales para facilitar, principalmente, el accionar paramilitar (Blair, 1999; CINEP, 2012; Dávila, 1999; Ríos, 20 de septiembre de 2013; Torres del Río, 2000; Vargas, 2002; Wills, 15 de febrero de 2015).

Desde una perspectiva organizacional, algunas críticas provienen de la estructura del servicio militar en el país. En general se evidencian desacuerdos en la sociedad colombiana sobre el tipo de reclutamiento a implementar. A causa del conflicto armado, Colombia implementó una combinación entre métodos de reclutamiento *persuasivos* y *coercitivos*<sup>10</sup>. Sin embargo, no hay consenso entre las personas sobre qué modelo debe prevalecer. El método coercitivo se cuestiona por la forma en que es ejecutado por el Ejército, pero también porque el servicio militar afecta principalmente a las clases menos privilegiadas, quienes no tienen los recursos económicos para evadirlo.

Los objetores de conciencia y la reducción de la conscripción son dos asuntos en disputa. En particular, a mediados de 2014, los alcaldes de las tres principales ciudades, Bogotá, Medellín y Cali, cuestionaban abiertamente cómo operaban los militares en el ámbito urbano “persiguiendo a los jóvenes que no asisten al reclutamiento militar”, cuestionamiento que fue escuchado por las altas cortes, las cuales se manifestaron al respecto.

---

<sup>10</sup> El reclutamiento coercitivo incluye todo tipo de extracción de personas con fines militares cuando los ciudadanos se ven obligados a cooperar contra su voluntad. “El reclutamiento persuasivo puede tomar la forma de un alistamiento voluntario o involuntario y se basa en las creencias”; la gente ofrece sacrificios por una causa que considera lo suficientemente trascendente para merecer su servicio (Schiff, 1995).

Otro factor que no sólo afecta a la institución militar sino a toda la sociedad está relacionado con los escándalos de corrupción que han empañado la imagen institucional y puesto en duda su legitimidad social y moral: fuga de información, escuchas telefónicas ilegales y acceso ilegal a información y correspondencia electrónica de personalidades de la vida nacional, contratos ilegales de defensa, desfalcos en instituciones, deficiente supervisión de militares encarcelados y críticas a los tipos de liderazgo, entre otros, han estado en el radar de los medios de comunicación y de la opinión pública y le han restado legitimidad a la organización militar.

Igualmente, algo sobre lo que no se comenta, pero que se puede incluir dentro de estos factores, es el rápido crecimiento de la demanda por seguridad que se vive en el territorio nacional y la incapacidad del Estado para cubrir esa necesidad con recursos fiscales que le permitan atender las situaciones de crisis. En la medida que intenta incorporar otros espacios de planificación estatal, su incapacidad para lograr cumplir con las expectativas del sistema afecta también a la fuerza pública, la cual en muchas ocasiones termina siendo ese fusible de desgaste que tiene el Estado para salvaguardar la gobernabilidad política.

Todo lo anterior pareciera ser lo de mayor relevancia frente a la problemática de legitimación que enfrenta la fuerza pública en Colombia. Seguramente, habrá cosas que se han quedado por fuera de esta lista y, para algunos, el tratamiento de ciertos factores podría ameritar una mayor explicación, pero siendo el interés primordial de este capítulo reflexionar sobre algunas líneas de acción para lograr mayor legitimidad de las instituciones militares, en aras del espacio disponible, se continúa con ese menester.

## **Algunas líneas de acción en pro de mejorar la legitimidad de las Fuerzas Militares**

---

Como se desprende del resumen presentado en la sección anterior, el reto de legitimación de las Fuerzas Militares es complejo. Son muchos los frentes que hoy afectan la legitimidad política, social, moral y organizacional de la institución militar en Colombia. Por ello, en esta sección se presentarán algunas ideas de líneas de acción que deberían implementarse en procura de fortalecer esas legitimidades antes mencionadas. Algunas de las acciones seguramente escapan incluso a ser desarrolladas por la institución militar e involucran a otros actores del Estado.

## *Para el fortalecimiento de la legitimidad política*

A pesar de las críticas a las estructuras de las relaciones civiles-militares en Colombia, hay algunos hechos que desafían esa corriente principal de pensamiento. En primer lugar, al margen de las muchas limitaciones en la calidad de su democracia, Colombia puede considerarse como un país cuyo modelo democrático ha prevalecido ante serios desafíos, como el autoritarismo experimentado en muchos países de América Latina en la segunda mitad del siglo XX, los movimientos populistas del siglo XXI y el conflicto interno que se ha vivido por más de cinco décadas. Todo esto ha ocurrido sin intentos por parte de las Fuerzas Armadas de suplantar a los políticos en su tarea de gobernar (Watson, 2000; Bruneau, 2013). Ciertamente, Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos donde las diferencias de creencias entre las élites políticas y militares no se han resuelto mediante un golpe militar.

En segundo lugar, aunque no se puede hablar de una subordinación ideal del Ejército a la autoridad civil, los diversos episodios que han expresado tensiones entre las élites civiles y militares durante las últimas décadas muestran que los civiles han podido utilizar diferentes tipos de mecanismos intrusivos y no intrusivos (Feaver, 2009), con los cuales han ejercido control sobre las Fuerzas Armadas, impuesto su voluntad política y mantenido su libertad de acción en las decisiones de seguridad nacional.

Evidenciar ese respeto a la autoridad democráticamente elegida es un imperativo que las élites militares deben trabajar para eliminar cualquier duda sobre su subordinación al control civil democrático y sobre su intención de no participar en política. Esto incluye reducir presiones sobre el Ministerio de Defensa y lograr mejor articulación entre las políticas del sector y el funcionamiento de las instituciones militares. Pero también, promover mayor participación de los poderes Legislativo y Judicial y de la sociedad civil en la configuración organizacional, cultural, social y moral de las Fuerzas Militares de la Nación.

También es trabajar en el fortalecimiento de una mentalidad democrática en todos los niveles de la organización militar que facilite la construcción de una alteridad diferente, la comprensión del rol social que debe cumplir en la sociedad y el puesto que tiene dentro del complejo sistema de instituciones estatales. En la actualidad, existen múltiples ejemplos del desorden conceptual que caracteriza las discusiones sobre lo militar, lo policial, la seguridad y la defensa, entre otros. Este desorden afecta el normal desarrollo de las



relaciones civiles-militares en Colombia y, por lo tanto, se constituye en otro mecanismo de pérdida de legitimidad para la institución militar.

En esa misma línea, resulta evidente y está fuera del alcance de la institución militar, la necesidad imperiosa de aumentar la legitimidad política y social del Estado colombiano con mayor presencia institucional en las regiones. Le corresponde al Ejecutivo, en conjunción con todas las fuerzas vivas del país, movilizar recursos e iniciativas que contribuyan al desarrollo desde las regiones. En parte, es acoger y liderar la propuesta que se ha generado al interior de las Fuerzas Militares en sus planes de guerra recientes, que plantean la *acción unificada del Estado* como el mecanismo de “sincronización, coordinación e integración de actividades gubernamentales y no gubernamentales” en aras de una unidad de esfuerzo (Ejército Nacional de Colombia, 2016).

Como bien lo señalan algunos autores, la deficiencia en la prestación de servicios gubernamentales en muchas regiones del país ha originado esa sensación de fractura, desorden y precariedad, que ha alimentado la privatización de la violencia y la proliferación de grupos armados organizados que discuten el monopolio de la fuerza con el Estado colombiano y que, al final, según la estructura actual, deben ser combatidos por las Fuerzas Militares, lo que ocasiona situaciones de riesgo a su accionar legítimo.

Otro aspecto clave es reducir el nivel de militarización que vive el país en todas sus acepciones. Esto va desde acoger la crítica que cuestiona la presencia de los militares en los medios de comunicación, reducir las manifestaciones públicas de poder militar y trabajar silenciosamente en el apoyo a la gestión de los actores civiles locales y nacionales.

Paradójicamente, Deas (2017) demuestra cómo la sociedad militar ha sido antimilitarista, en la medida que ha relegado el papel y la función de los militares en la organización social de la Nación. Como diría Gramsci (1981), “un movimiento político puede ser de carácter militar, aunque el ejército como tal no participe abiertamente en él, un gobierno puede ser militar, aunque no esté formado por militares”. En eso, le corresponde a la institucionalidad civil procurar evitar cualquier asomo de discriminación o utilización política de la institución o los procedimientos militares. No siempre los resultados expuestos en materia de seguridad representan una real ganancia en la legitimidad institucional. Al ciudadano de a pie, la captura de equis cantidad de droga en altamar no le es tan significativa como la desarticulación de la banda que

está robando y extorsionando en su vecindario. Reducir el protagonismo de los líderes militares puede significar contribuir a la mejor organización de las tareas por parte de otras estructuras del Estado.

### ***Para el fortalecimiento de la legitimidad social***

Frente al tema de legitimidad social, resulta clave construir la oportunidad para discutir un mayor pluralismo al interior de la organización militar y sus jerarquías. Nuevamente, no se trata de acabar con la tradición militar que caracteriza a las FF.MM. colombianas, sino de darle oportunidad de lograr mayor amplitud ideológica y pluralismo democrático. Esto significa, seguramente, transformaciones en procesos que en la actualidad se desarrollan para el reclutamiento y el sostenimiento del pie de fuerza. En particular en el cuerpo de oficiales<sup>11</sup>. Lo que sucede hoy en día evidencia que la institución es una organización cerrada, con poca posibilidad de acceso a las posiciones de liderazgo por parte de las clases menos favorecidas y, por ende, poco representativa de la sociedad colombiana. Acá la participación de los militares consiste en involucrar en los comités de reestructuración institucional a expertos externos a la organización militar o al sector defensa, que aporten miradas frescas y críticas sobre temas de trascendencia institucional.

Esto incluye la necesidad de hacer un trabajo tanto al interior como al exterior de la organización militar. Al interior, trabajar en la transformación cultural de los referentes de ciudadano, incluyendo los de las minorías. Al exterior, se requiere que la sociedad trabaje en la transformación del concepto de ciudadanía que afecta a los miembros de la fuerza pública y que no les permite, entre otros, ejercer sus derechos políticos. Este diálogo intersubjetivo, mediado por procesos de conocimiento mutuo, permitirá a la sociedad conocer mejor a sus militares, valorarlos y otorgarles mayor legitimidad social.

Amarrada a esto último, se encuentra la evidente necesidad de mejorar en la protección de los derechos humanos y la garantía del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Conflictos Armados. Siendo tanto el combate como la muerte de seres humanos en la guerra, eventos trascendentales para quienes los viven, lograr

---

<sup>11</sup> Rivera-Páez (2016) afirma que los datos de la encuesta sobre composición del cuerpo de oficiales muestran que el 48% de los oficiales tienen antecedentes familiares militares, el 97% son de zonas urbanas consolidadas, no hay presencia de oficiales de las zonas como Vichada, Guaviare, Vaupés y Guainía y tan solo el 10% proviene de la clase trabajadora del país.

permea a la sociedad y a la organización militar con una forma diferente de valoración de la vida y de la dignidad humana resulta en una transformación estructural importante. En este sentido, trasladar de la esfera de lo legal a la esfera de lo moral el respeto a los DD.HH. y al DIH, puede significar elevar el nivel de agenciamiento individual que le permite reconocer a un soldado cualquiera cuándo está actuando correctamente y cuándo lo hace de manera incorrecta.

### *Para el fortalecimiento de la legitimidad moral*

Dentro de los asuntos de legitimidad moral, tres aspectos resultan fundamentales para mejorar la legitimidad de los militares en el país: el primero tiene que ver con la efectividad en el combate de las amenazas injustas de origen interno; el segundo, la revisión de la estructura de fuerza y de los métodos de reclutamiento a establecer en el futuro del país; y el tercero, la persecución abierta y transparente de cualquier actividad que denote corrupción o irrespeto a los derechos humanos.

Con respecto al primero, como lo señala Pattison (2011), la contundencia a la hora de enfrentar a las amenazas armadas ilegales resulta fundamental al demostrar la necesidad y la razón de existir de las Fuerzas Militares. Para ello, siguiendo la propuesta de Barnes (1996) se requieren dos tipos de estrategias que recuerdan a la Guerra Fría, pero que son apropiadas para lidiar con el entorno estratégico colombiano: contención mediante estrategias defensivas para prevenir la propagación de la violencia y estrategias ofensivas para enfrentar esas fuerzas o condiciones hostiles. El mantenimiento de las capacidades adquiridas en la lucha contrainsurgente y la aplicación honorable del poder de combate son, por sí solas, las mejores fuentes de legitimidad moral.

Respecto a lo segundo, es claro que mientras el método coercitivo de reclutamiento “por lo general no permite concordancia” en las estructuras de valores, ni en las creencias entre los actores sociales, el método de la persuasión requiere un acuerdo de voluntades que facilita la obtención de legitimidad. El Estado colombiano y las Fuerzas Armadas deben trabajar mancomunadamente para solucionar los problemas estructurales de la conformación de la tropa en las diferentes fuerzas. Es claro que la persuasión se ve afectada por la escasez de recursos estatales. No es posible reclutar un

número significativo de soldados voluntarios sin afectar a otros sectores de la sociedad, pero es importante encontrar el proceso político apropiado que mejor satisfaga las necesidades y los requisitos de las Fuerzas Armadas y la sociedad, de forma tal que la obligación de servir se convierta en voluntad de servir y así aporte mayor legitimidad a la institución militar.

En paralelo, es fundamental acatar y apropiarse de los fallos que han emitido las altas cortes sobre el servicio militar. En particular, aquellas que tienen que ver con dos importantes obligaciones en términos de reclutamiento: la objeción de conciencia y la inconveniencia de implementar redadas de reclutamiento hasta que la ley lo regule.

Finalmente, frente a lo tercero, algo que pareciera suceder es que aprovechando el capital social de las Fuerzas Militares, la administración, siguiendo las lógicas del *teorema sobre crisis de la legitimación* propuesto por Habermas (1999), de tanto en tanto saca a la luz escándalos que afectan la imagen de la institución, con lo que desvía la atención sobre situaciones críticas en otras áreas de gobierno. Sin embargo, es real y se ha evidenciado que así como la corrupción ha permeado a la sociedad, también lo ha hecho a la institución militar.

En este sentido, continuar y profundizar el programa de *Construcción de Integridad en el Sector Defensa* es clave para llegar a todos los niveles de la organización. No son solamente los altos mandos quienes requieren saber sobre estos temas, la construcción de integridad es un imperativo moral que debe ser trabajado. Impulsar los programas de formación en ética militar, como lo reconoce el nuevo código disciplinario y como actualmente lo está haciendo la Escuela Superior de Guerra, resulta otro imperativo social de corto plazo. Como lo menciona Barnes (1996), la religión es importante para los miembros de las Fuerzas Militares en cualquier parte del mundo, ya que son estas instituciones sociales las que sirven de referentes morales para muchas personas, pero es la ética profesional la única que le permitirá al soldado aplicar un conocimiento experto de manera discriminada según la situación y valorar éticamente lo que debe hacer, anteponiendo lo correcto a lo posible.

## **Reflexiones finales**

Para hacer unas reflexiones finales sobre este texto, se puede recurrir, en forma paradójica, a una frase dicha por Francisco Santos a una revista

de circulación nacional (ver Duzán, 8 de septiembre de 2012, en *Semana*), cuando él y su primo Juan Manuel Santos estaban en orillas opuestas del espectro político:

Un país donde el presidente es un Santos, el director del primer periódico del país está casado con una Santos, el director de la revista más importante es un Santos, el que está trabajando tras bambalinas por la paz es un Santos y el que le hace la oposición es un Santos, no existe ni en África.

Y, digo paradójicamente porque quien declara es precisamente uno de esos Santos a los que se hace mención, miembro de una de las familias “de tradición” económica y política en el país. Considero que esta frase involucra una discusión de fondo sobre cuál es el papel de las Fuerzas Militares en la consolidación y en la transformación de la comprensión de la seguridad interna, en tanto variables necesarias para la apertura de espacios democráticos en Colombia, ya que: (i) hace alusión a los problemas de legitimación de la democracia colombiana, (ii) menciona el poder de las élites dentro del funcionamiento de la sociedad y el Estado y (iii) aunque de forma odiosa —las comparaciones siempre lo son—, el símil con la situación africana termina siendo un referente de la realidad nacional, respecto a las inequidades y desigualdades que se viven en los sistemas de seguridad física y social, educación, salud, saneamiento básico, entre otros.

Todos estos aspectos al final tienen como resultado un espacio común: el de alimentar los conflictos políticos, sociales, económicos e incluso armados que hay en el país y que, a la postre, dadas las limitaciones del Estado, terminan convirtiendo a la fuerza pública en ese actor exclusivamente coercitivo, que ve afectada su imagen y la de sus miembros por la interacción directa con la población.

Como ya se sugirió, la democracia colombiana tiene problemas estructurales de legitimación que sirven para la generación y profundización de los conflictos sociales y políticos. Al leer a algunos autores representativos sobre legitimidad democrática, como Jürgen Habermas (1999; 2010), Pierre Rosanvallon (2009) o Amartya Sen (2010), es posible observar con facilidad que las condiciones objetivas que le pueden dar legitimidad a la democracia colombiana están rezagadas o, en el peor de los casos, no existen en el panorama nacional.

Aunque se menciona con frecuencia que Colombia posee una de las democracias más estables y antiguas de América, se puede afirmar que esta,

al igual que en el resto de los países latinoamericanos, ha tenido “un desempeño decepcionante” (Robinson, 2007). La gran diferencia es que la élite colombiana controla las instituciones políticas y económicas del país, privilegiando el clientelismo sobre cualquier otra forma de participación política y empeorando las cosas aún más.

Esto implica varias situaciones en los términos de los autores mencionados. Por una parte, se puede afirmar que ni la acción social ni la democracia deliberativa, en los términos planteados por Habermas (1999), se ven reflejadas en la sociedad colombiana. El dialogo intersubjetivo con miras a construir lo generalizable a partir del debate entre los sujetos individuales o sociales es inexistente<sup>12</sup>. Por el contrario, como se mencionaba antes, las élites tienen cooptado al Estado, prevaleciendo más un concepto de teoría de las élites de poder, donde se da la sensación de estar en un régimen democrático porque se participa en procesos electorales, sin observar que no se delibera y que los procesos electorales posibilitan compromisos entre las élites dominantes<sup>13</sup>. Esto de manera evidente involucra incluso la deliberación sobre políticas de seguridad y defensa, que se convierten en foco de deslegitimación de las fuerzas militares.

Desde esa perspectiva, también los conflictos afloran en la medida en que el sistema político colombiano se caracteriza por un proceso democrático que no garantiza la inclusión, no tiene transparencia en la deliberación, ni tampoco permite igualdad de oportunidades en la participación. Este escenario es peor si se considera que la información es manejada de manera parcializada y controlada igualmente por esas élites que la emplean también en su beneficio personal (Habermas, 1999).

Yendo al interior del sistema democrático colombiano, los procedimientos en cuanto a representación y participación salen considerablemente cuestionados. En el país, contrario a lo que plantea Rosanvallon (2009) como legitimidad de la democracia moderna, no existe imparcialidad, hay poca reflexividad y escasa proximidad del elegido y el elector. Sumado a ello, un exiguo desarrollo de formas de contrademocracia, que es combatido igualmente de

---

<sup>12</sup> Esto impacta incluso a la hora de crear consensos para la definición de una política integral de seguridad y defensa, dejando muchas veces sin piso legal a los militares para actuar.

<sup>13</sup> En este sentido es conveniente cuestionar que tanto las élites militares son parte de esas élites en el poder o son utilizadas, como lo sugiere Pécaut (13 de febrero de 2015), de manera instrumental por las élites políticas, sociales y económicas a nivel regional y nacional para preservar un *statu quo* favorable a estas.

forma abierta por las élites que mantienen el control, agrava la situación<sup>14</sup>. La manipulación de esas élites excluyentes y monopolizadoras de la arena pública es en gran medida un elemento sustancial para la comprensión de los problemas y conflictos sociales y políticos que aquejan a la Colombia de ayer y de hoy y que se dan producto de la calidad de su clase política, la ignorancia generalizada en asuntos políticos y la casi total incompreensión de lo que un sistema democrático significa en la realidad y en la práctica.

De otra parte, lo anterior sirve también para explicar que un país con ingreso per cápita de renta media, como Colombia, con capacidad productiva y una excelente posición geográfica para el intercambio con muchos de los mercados del mundo, esté sumido en niveles de desigualdad social e inequidad similares a los de muchos países de África. Lamentablemente, la historia muestra una y otra vez el papel que han jugado y siguen jugando las élites y las debilidades institucionales y estatales –creadas bajo el control de esas élites– en la profundización de esas desigualdades en la distribución del ingreso, en la asignación de los recursos públicos y, por ende, en la creación de elementos de conflicto que ahondan aún más la inestabilidad.

Colombia hizo un cambio profundo mediante la emisión de una nueva Constitución en 1991, sin embargo, hoy, más de veinte años después, por la vía legislativa muchas de esas transformaciones se han desmantelado y causado serios impactos regresivos en el bienestar de la población. La gente tiene que pagar de su bolsillo por más cosas, entre ellas la seguridad, como si esta no fuera un problema de bienestar del Estado, sino un asunto de capricho individual. Al final, el enfoque multidimensional de la seguridad se ve enfrentado a significativos panoramas sombríos y de iliquidez.

Esto, como ya se mencionó antes, ha hecho que la institución militar, siguiendo un modelo desarrollista, plantee soluciones que pueden afectar el balance de poder local, regional e incluso nacional. La implementación de programas de acción integral que buscan llevar soluciones, pero que no siempre interactúan con los mandatarios locales, son de cierta forma mecanismos que terminarán afectando tarde que temprano a la institución militar.

Por ello, como conclusión final quisiera nuevamente afirmar que la mejor manera de contribuir a proteger el nombre de las instituciones militares,

---

<sup>14</sup> En ese sentido, todas las manifestaciones provenientes de la institucionalidad civil o militar en contra de la movilización social, mal llamada protesta, contribuyen al aumento de la sensación de que las Fuerzas Militares están a favor de la coerción y, si no en contra, por lo menos alejadas de la realidad social del país.

garantizando su legitimidad, es consolidando la democracia, fortaleciendo los procesos de descentralización administrativa en materia de seguridad y trabajando activamente en la desmilitarización de las relaciones sociales como herramientas que permitan la construcción de confianza y la ejecución de transformaciones profundas que logren un verdadero Estado social de derecho. Así, las fuerzas militares podrán regresar a sus cuarteles y dejar los problemas de convivencia y orden público a quienes les corresponde solucionarlos: la clase política de la Nación.



## Referencias

- Atehortúa, A. y Vélez, H. (1994). *Estado y fuerzas armadas en Colombia: 1886-1953*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Barnes, R. C. (1996). *Military Legitimacy: Might and Right in the New Millennium*. Londres: Frank Cass & Co Ltd.
- Blair, E. (1999). *Conflicto armado y militares en Colombia. Cultos, símbolos e imaginarios*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Bruneau, T. (2013). Civilians and the military in Latin America: The absence of incentives. *Latin American Politics and Society*, (55)4, 143-160.
- CINEP. (2012). *Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Dávila, A. (1999). Dime con quién andás: las relaciones entre civiles y militares de los años 90. En R. Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 363-399). Buenos Aires: Universidad Torcuato de Tella.
- Deas, M. (2017). Las Fuerzas del Orden. En M. Deas, *Las Fuerzas del Orden y once ensayos de historia de Colombia y las Américas* (pp. 17-66). Bogotá: Penguin Random House.
- Dellmuth, L. M. y Tallberg, J. (2015). The Social Legitimacy of International Organizations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations. *Review of International Studies*, (41)3, 451-475.
- Duzán, M.J. (8 de septiembre de 2012). "Uribe hubiera firmado un acuerdo como este". *Semana*. Recuperado desde: <https://www.semana.com/nacion/articulo/uribe-hubiera-firmado-acuerdo-como-este/264428-3>.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Manual de Referencia del Ejército 3-0*. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia.
- Feaver, P. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civil control. *Armed Forces & Society*, (23)2, 149-178.
- Feaver, P. (2009). *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Finer, S. E. (1962). *The Man on Horseback. The role of the military in Politics*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Gallup Colombia. (2018). *Gallup Poll Colombia junio de 2018*. Bogotá: Gallup Colombia.
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la Cárcel, Cuaderno 2*. México D.F.: Ediciones Era.
- Gutiérrez-Solana, A. (2010). *La legitimidad social de las organizaciones internacionales intergubernamentales*. Tesis doctoral. Biskaia: Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Habermas, J. (1999). Acerca de la lógica de los problemas de legitimación. En J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (pp. 161-231). Madrid: Ediciones Cátedra.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Editorial Trotta S.A.
- Harries-Jenkins, G. y Moskos, C. (1984). *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hawdon, J. (Junio de 2008). Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles. A Theoretical Statement. *Police Quarterly*, (11)2, 182-201.
- Heller, C. (1979). *El Ejército como agente de cambio social*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Isacson, A. (2009). Fuerzas armadas en sociedades con conflictos internos. Colombia: Enmendando el "Pacto". El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Álvaro Uribe. En F. A. Fuentes (ed.), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina* [digital Kindle]. Santiago de Chile: Flacso Chile.
- Kruse, S., Ravlik, M. y Welzel, C. (2017). The Legitimacy Puzzle: Why So Many People Confuse the Basence of Democracy with its Presence. *World Values Research*, 1-30.
- Latinobarómetro. (2015). *La confianza en América Latina 1995-2015*. Santiago de Chile: Organización Latinobarómetro.
- Layton, M. y Rodríguez, M. (2014). Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences. En E. Zechmeister (ed.), *The political culture of democracy in the Americas, 2014* (pp. 73-116). Nashville: Vanderbilt University.

- Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta.
- Levi, M., Sacks, A. y Tyler, T. (Noviembre de 2009). Conceptualizing Legitimacy, measuring legitimating beliefs. *American Behavioral Scientist*, (53)3, 354-375.
- Levy, Y. (2010). The Gap of Legitimacies Syndrome: A Conceptual Framework. *International Political Science Review*, (31)1, 77-94.
- Madarrriaga, A. J. (31 de octubre de 2014). *El papel de las Fuerzas Militares y la seguridad en la democracia*. Recuperado desde: [www.viva.org.co](http://www.viva.org.co).
- Ortiz, O. (2009). *Militarismo: discurso y verdad. La política de seguridad democrática*. Trabajo de grado para obtener el título de Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana.
- Ospina, C. (Abril de 2014). *La estrategia en Colombia. Variaciones del centro de gravedad*. Recuperado desde: [williamjperrycenter.org](http://williamjperrycenter.org)
- Pantoja, S., Plata, J. C., García, M. y Urbina, M. J. (2016). *The Americas barometer Colombia. Democracy and Institutions*. Bogotá: Observatorio de la Democracia.
- Pattison, J. (2011). The Legitimacy of the military, private military and security companies, and just war theory. *European Journal of Political Theory*, (11)2, 131-154.
- Pécaut, D. (13 de febrero de 2015). *Un conflicto armado al servicio del status quo social y político*. Recuperado desde: [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co).
- Ríos, J. (20 de septiembre de 2013). *La legitimidad de las FF.MM.* Recuperado desde: [www.resistencia-colombia.org](http://www.resistencia-colombia.org).
- Rivera-Páez, S. (2016). *Identidades individuales y colectivas de los oficiales de las fuerzas militares colombianas*. Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales y Humanas, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Robinson, J. (2007). ¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo. En J. Robinson y M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (pp. 639-674). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Schiff, R. (1995). Civil-military relations reconsidered: A theory of concordance. *Armed Forces & Society*, (22)1, 7-24.
- Sen, A. (2010). Razón pública y democracia. En A. Sen, *La idea de justicia* (pp. 351-448). Madrid: Taurus.
- Snider, D. (2005). The U.S. Army as Profession. En D. Snider y L. Matthews, *The future of the army profession* (pp. 3-38). Crawfordsville: McGraw-Hill.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, (20)3, 571-610.
- Torres del Río, C. M. (2000). *Fuerzas Armadas y seguridad nacional*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto armado colombiano*. Bogota: Intermedio Editores.
- Watson, C. (2000). Civil-Military relations in Colombia: A workable relationship or a case for fundamental reform? *Third World Quarterly*, (21)3, 529-548.
- Wills, M. E. (15 de febrero de 2015). *Los tres nudos de la guerra colombiana*. Recuperado desde: [www.altocomisonadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisonadoparalapaz.gov.co).
- Zechmeister, E. (2014). *The political culture of democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the Americas Barometer*. Nashville: Vanderbilt University.



# Crimen organizado: el gran reto de las Fuerzas Militares en el posacuerdo

*Javier Alberto Ayala Amaya<sup>1</sup>*

## Introducción

A medida que avanzaban los diálogos con la guerrilla de las FARC en La Habana (Cuba) y ante la posibilidad de la firma de un acuerdo final, la preocupación por parte de diversos sectores del país devenida de los problemas de seguridad era cada vez más creciente. El proceso de paz sólo se estaba adelantando con uno de los grupos armados inmersos en el conflicto y el crimen organizado continuaba aumentando y expandiéndose en el país sin solución alguna, amenazando con obstaculizar la estabilidad del posible acuerdo entre las partes. Aquello no representaba el fin del conflicto, pero sí una disminución en las acciones del mismo, por cuenta de unos grupos con mayor influencia en él.

El posacuerdo traería consigo un cambio en el escenario estratégico donde la seguridad de los colombianos debería enfrentar nuevos retos, reflejados, entre otras amenazas, en la criminalidad organizada. Desde esta perspectiva, el mantenimiento de unas Fuerzas Militares efectivas continuaba siendo una necesidad imperativa para el país porque aun cuando el proceso de paz cosechara sus frutos con éxito, se debía mantener un esfuerzo de seguridad interna para reducir este tipo de organizaciones. De ahí nace la

---

<sup>1</sup> Brigadier General. Jefe del Departamento Jurídico Integral del Ejército Nacional. Doctor en Derecho con Tesis Magna Cum Laude de la Universidad Sergio Arboleda y doctor en Cuestiones del Derecho Español e Internacional de la Universidad Alfonso X el Sabio, de Madrid (España).

idea del presente escrito, cuyo objetivo es mostrar el modo como las Fuerzas Militares de la mano del Gobierno nacional han avanzado en su fin de combatir el crimen organizado, ejerciendo sus acciones en el marco de la legalidad.

## Organizaciones criminales: amenaza para el posconflicto

---

Las negociaciones con las FARC iniciaron en medio de un panorama poco alentador. Para entonces, el crimen organizado se había expandido a 409 municipios del territorio nacional y aunque grupos como los Rastrojos, los Urabeños o Gaitanistas, los Paisas, las Águilas Negras y ERPAC, continuaban manteniendo su preeminencia como en los últimos años, estaban apareciendo otras estructuras con un andamiaje regional: los Libertadores del Vichada y el Bloque Meta, los Machos en el Valle del Cauca, Renacer en Chocó, las Autodefensas Nueva Generación en Norte de Santander y Héroes del Nordeste en Antioquia (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 2012).

En 2014 se hizo manifiesta una permanente actividad de crimen organizado en 168 municipios de 27 departamentos del país, donde se situaban estructuras del Clan Úsuga, los Rastrojos, la Empresa, el Bloque Meta, Libertadores del Vichada, la Oficina de Envigado y otras tantas que actuaban en nombre de las Águilas Negras y los Paisas. Sus modalidades delictivas variaban dependiendo de su ubicación: mientras en las áreas rurales aparecían con uniformes, armas de corto y largo alcance y, en algunos casos, tenían sus propias jerarquías claramente definidas, en el perímetro urbano actuaban en pequeños grupos, vestidos de civil y se movilizaban en camionetas o motocicletas, según su nivel dentro de la estructura (Defensoría del Pueblo, 4 de noviembre de 2014).

A estas alturas, además de los homicidios selectivos, la extorsión, el reclutamiento forzado, la minería ilegal y el narcotráfico, se comenzó a hacer visible la incursión de estos organismos criminales en temas como la explotación sexual infantil y la trata de personas (Defensoría del Pueblo, 4 de noviembre de 2014), así como su vinculación con otros grupos armados ilegales, especialmente con diversos frentes de las FARC: el Frente 59 con los Rastrojos y Urabeños (La Guajira y Cesar); el Frente 48 con algunas estructuras criminales en Putumayo; el Frente 7 con el ERPAC (Meta); los frentes 6, 30 y 57 con los Rastrojos (Pacífico) y con la Oficina de Envigado (Prieto, 16 de octubre de 2014).

Dichos acuerdos entrañaban algunas complejidades: eran inestables, usualmente coyunturales, dependían de personas específicas y no de unidades armadas, variaban de región en región y se establecían con base en distintos tipos de intereses que oscilaban desde la cohabitación pacífica, la división territorial o tareas frente a economías ilegales como el narcotráfico o la minería ilegal. Se presentaban en el nivel operativo de cara a garantizar control y movilidad por territorios o frente al acceso a fuentes de recursos (minería, narcotráfico, extorsión, contrabando). Respecto al desarrollo de acciones armadas, estas solían ser excepcionales debido a las diferentes capacidades de los grupos (armas, entrenamiento), los dilemas de confianza y las dificultades propias de la coordinación táctica (Prieto, 16 de octubre 2014).

Durante el siguiente año, las cifras registraron un incremento en la presencia de organizaciones criminales hasta abarcar un total de 338 municipios, pertenecientes en su mayoría a las regiones de la costa Caribe, Cesar, el Pacífico y la Orinoquía, donde los Urabeños habían consolidado un gran poder, gracias a la alianza de respeto territorial con el Clan Úsuga y Libertadores del Vichada; mientras los Rastrojos, las Águilas Negras, la Oficina de Envigado, el Bloque Meta, el grupo Cordillera y otros grupos menores, continuaban manteniendo sus áreas de influencia. De igual modo, se reportó la creación de una nueva estructura denominada Fuerzas Armadas Irregulares de Colombia (Unidad Investigativa de Indepaz, 2015)

A principios de 2016 y casi a las puertas de concretarse la firma del acuerdo final con las FARC, un estudio sobre las dinámicas de los grupos dedicados a la criminalidad organizada denunció la relación entre la constante aparición de estas estructuras y el aumento progresivo en las amenazas a líderes sociales, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras, organizaciones sociales y líderes de opinión; hechos que por su gravedad estaban poniendo en riesgo el proceso (Montoya Cely, 8 de febrero de 2016). En ese contexto, se presentaron muertes como la de William Castillo en El Bagre (Antioquia), activista de derechos humanos y líder de un movimiento contra la minería a gran escala e ilegal en su región, o el asesinato de Klaus Zapata, un joven comunicador, activista del proceso de paz (*Semana*, 12 de marzo de 2016).

En el departamento de Putumayo, nueve personas pertenecientes a movimientos sociales habían sido asesinadas, en Tumaco las oleadas de homicidios no cesaban, en el Catatumbo un líder fue desplazado por amenazas contra su vida y en el Baudó las cifras de desplazamiento, a causa de la violencia ejercida por parte de las bandas criminales, iban en aumento.



Según César Jerez, vocero de la Asociación de Zonas de Reserva Campesina y líder perteneciente al movimiento Marcha Patriótica, se había activado un plan para asesinarlos. Respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno, el mismo Jerez cuestionaba la labor de la Fuerzas Militares para prevenir este tipo de situaciones, pues pese a la tecnología con la que contaban no habían podido neutralizar a estos grupos (*Semana*, 12 de marzo de 2016).

El crimen organizado, después de casi diez años, había mutado y estaba asumiendo nuevas formas de organización. Se trataba de una diversidad de estructuras criminales que podían estar agrupadas en una misma organización como los Urabeños-Clan Úsuga o los Rastrojos. Esta misma complejidad había dificultado los procesos de comprensión del fenómeno, pues al menos había cinco estructuras criminales de alcance nacional, con capacidad territorial y militar para generar terror entre las comunidades y 27 pequeños grupos que estaban operando de manera localizada (Fundación Paz y Reconciliación, 12 de agosto de 2016).

Pese a la diversidad, estas estructuras podían agruparse en al menos tres tipos de organizaciones. Las primeras tenían una organización definida, jerarquizada con mandos de poder visible y especializado, esto es, dentro de su estructura de poder tenían tanto jefes militares como políticos, los cuales se encargaban de manejar las relaciones de cada banda con otras organizaciones criminales. Un segundo grupo lo constituían aquellas bandas con alcances regionales, tenían una organización menos jerarquizada que las primeras, su operación era en lógica de red y su alcance estaba anclado a territorios definidos (Fundación Paz y Reconciliación, 12 de agosto de 2016).

El tercer tipo de organizaciones, tal vez las más peligrosas, eran aquellas que se encontraban operando en el ámbito local, tenían un portafolio criminal amplio, también denominadas como “mercenarios”, prestaban su servicio al mejor postor. Su *modus operandi* se hacía bajo una lógica de subordinación y contratación de otros grupos delincuenciales en los cascos urbanos; su oferta criminal tenía una lógica selectiva, consistente en hacer menor uso de la violencia indiscriminada para generar terror en las comunidades (Fundación Paz y Reconciliación, 12 de agosto de 2016).

A la problemática debía añadirse otro asunto. La incursión de la criminalidad organizada en el narcotráfico no solo estaba provocando efectos en el ámbito de la seguridad nacional, se había convertido en un problema de carácter hemisférico al traspasar las fronteras. En el caso de Panamá,

la Agencia de Control de Fronteras vinculó el aumento de casos de violencia relacionados con drogas en ese país con la presencia de grupos de crimen organizado provenientes de Colombia. Según fuentes oficiales, los Urabeños entregaban cargamentos de droga a los miembros del Frente 57 de las FARC, cerca de la frontera para ser conducidos hasta Panamá, donde pasaban nuevamente a manos de miembros de los Urabeños (Yagoub, 9 de julio de 2014).

En Venezuela, el crimen organizado estaba usando el país para llevar a cabo operaciones de narcotráfico, procesamiento de cocaína y almacenamiento de drogas y armas, tanto así que los Rastrojos llegaron a controlar operaciones a lo largo de 2.000 kilómetros de la frontera entre Venezuela y Colombia. En el Estado de Zulia, incluyendo la ciudad de Maracaibo, tenían instaladas pistas de aterrizaje y hacían uso del puerto para operaciones clandestinas de tráfico internacional de cocaína, en colaboración con el cartel mexicano de los Zetas (*InSight Crime*, s.f.). Desde Barinas, los Urabeños dirigían operaciones de prostitución infantil, contrabando y microtráfico (Cárdenas y Valenzuela, 31 de agosto de 2015).

Bajo esta perspectiva era imposible no advertir la clara amenaza que representaba el crimen organizado para el proceso de paz. El desmantelamiento efectivo de dichas agrupaciones y de todas sus redes políticas, militares y cadenas de negocios debía convertirse en un asunto prioritario para el Gobierno. De no ser así, la posible firma de un acuerdo de paz con las FARC tendría mayores dificultades para su implementación ante los escollos para garantizar la seguridad a quienes decidieran dejar las armas y a las comunidades donde se tenía pensando poner en marcha los planes de implementación en la etapa de transición (*Publimetro*, 22 de abril de 2016).

Con todo esto, dentro del acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales entre el Gobierno y las FARC, el Estado a través de sus diferentes entidades debió asumir el compromiso de garantizar la implementación de las medidas requeridas para lograr mayor eficacia en las acciones contra las organizaciones criminales responsables de la violación de derechos contra defensores de los derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo el crimen organizado y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que significaran una amenaza para la implementación de los acuerdos y la construcción de paz (De la Calle y Márquez, 23 de junio de 2016).

## Renovación integral de las Fuerzas Militares

---

El advenimiento de una etapa de posacuerdo no debía entenderse como un período en el que desaparecería por completo la violencia, máxime cuando, como ya se vio, se haría evidente la persistencia de ciertas amenazas en el país. En la práctica, la mayoría de esfuerzos de reconstrucción en esta fase tienen lugar en situaciones donde el conflicto ha disminuido en intensidad, pero continúa o es recurrente. Tal como afirman Doyle y Sambanis (1999): “ninguna paz es perfecta. La violencia pública nunca es eliminada completamente. Por lo tanto, deberíamos considerar la paz como un espectro que va de seguro a inseguro” (p. 1).

Los cierto es que la participación activa de las Fuerzas Militares en la constante construcción de la paz en Colombia seguía siendo fundamental, en especial a partir de la concertación de acuerdos entre las partes en conflicto. Esta etapa requeriría la participación de las autoridades y de la sociedad civil, quienes debían asumir responsabilidades colectivas con el fin de mantener la convivencia pacífica y hacer posible la reconstrucción del tejido social (Cárdenas Sepúlveda y Petro González, 2014, pp. 156-157).

En efecto, al concretarse un acuerdo con las FARC, la realidad del país demandaría de las Fuerzas Militares el inicio de un proceso de transformación para adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas necesidades. La desaparición de una de las principales amenazas a la seguridad nacional llevaría de manera inevitable a una recomposición de las misiones convencionales (defensa nacional exterior y seguridad pública urbana y rural) y no convencionales (narcotráfico, operaciones internacionales y desarrollo nacional) de las Fuerzas Militares (García Pinzón, 2014).

Los escenarios contemplados eran diversos e incluso algunos pusieron sobre la mesa la posibilidad de disminuir notablemente el pie de fuerza, bajo la hipótesis que el conflicto llegaría a su fin. De manera notable la realidad difería en gran medida de este pensamiento. Si bien los niveles de violencia habían disminuido considerablemente gracias a la paulatina desaparición de la amenaza representada por las FARC, estos no habían desaparecido y ahora los problemas venían por cuenta de las actividades producto de la existencia, el crecimiento y la expansión de estructuras de crimen organizado, tanto en las áreas rurales como en las ciudades.

La desaparición de ciertas amenazas a la seguridad o al menos su sensible disminución no implicaba *per se* la desaparición de amenazas a las

condiciones de seguridad de la población por parte de otras expresiones, entre las cuales se contaban los grupos de crimen organizado. Dicho esto, era innegable que el crimen organizado comenzaba a considerarse el problema vertebral para el posacuerdo, especialmente en áreas rurales y, más precisamente, en aquellas zonas más aisladas, caracterizadas por la poca presencia y el escaso control de las instituciones del Estado (Velásquez, 2015).

En ese contexto, para el Estado colombiano existirían tres prioridades de carácter crucial, concatenadas entre sí: el mantenimiento del monopolio de la violencia a través de sus Fuerzas Militares, pues claramente el conflicto no terminaba con la desmovilización, reintegración y entrega de armas por parte de las FARC; los vínculos entre las organizaciones armadas ilegales con estructuras de crimen organizado, desprendiéndose de sus diferencias y prioridades ideológicas; y la nueva competencia por los recursos provenientes del control territorial y las economías ilícitas entre los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales (Patiño Villa, 2015).

La participación de las Fuerzas Militares en el posacuerdo se constituía en un elemento de vital importancia para alcanzar las metas en términos de paz, propuestas por el Gobierno nacional. Reiterando la idea, en caso de firmarse un acuerdo final del conflicto con las FARC, era de esperarse que durante la etapa subsiguiente perduraran brotes de violencia provenientes de sectores reacios a aceptar lo pactado con la guerrilla y de grupos de crimen organizado, los cuales conservarían las armas para su propio beneficio, dedicándose al negocio del narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal y otros negocios ilícitos (Sánchez David, 2015).

El siguiente paso para las Fuerzas Militares era avanzar en un proceso de transformación y reestructuración interna. Para la institución era necesario deshacerse de sus formas convencionales y adaptarse a la evolución de las nuevas amenazas, llevando a cabo una reforma que atendiera a las necesidades de seguridad tanto internas como externas planteadas durante la etapa de posacuerdo, siempre en el marco del respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Las innovaciones también debían estar encaminadas a proteger las poblaciones ubicadas en las regiones más apartadas del centro del país y contribuir a la implementación de los acuerdos de paz (Velásquez, 2015).

El proceso de transformación implicaría la modificación o complementación del planeamiento, las doctrinas y las estrategias acordes al contexto del

país, las innovaciones tecnológicas, la necesidad de hacer presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, el reconocimiento de amenazas distintas de las comunes y con tendencia a afectar la seguridad y la soberanía del Estado. De cierto modo, la decisión de entrar en este proceso no correspondería única y exclusivamente a un asunto de voluntad política del gobierno, se presentaba como un corolario del proceso de mutación social, político, económico y tecnológico dentro del cual se encontraba inmerso el país (Velásquez, 2015).

Queriéndose adelantar a estos nuevos escenarios planteados ante la posibilidad de un posacuerdo, en 2011, las Fuerzas Militares emprendieron su camino hacia el cambio. La institución tenía una responsabilidad con el país para responder de manera suficiente y adecuada a los retos del futuro en materia de seguridad y ello entrañaba su transformación en unas fuerzas polivalentes, modernas, flexibles y adaptables frente a cualquier amenaza, reto u oportunidad (Fuerzas Militares, septiembre de 2015). Transformar las Fuerzas Militares era romper paradigmas, repensar, rediseñar y construir con actitud positiva, con lo cual se proyectaría a la institución hacia el futuro (*Semana*, 8 de junio de 2016).

Después de cuatro años de intensos trabajos, las Fuerzas Militares presentaron su Plan Estratégico Militar 2030, una carta de navegación para guiar el funcionamiento de la institución en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional, durante los siguientes 14 años. En él se definieron los objetivos generales y específicos, así como unos objetivos estratégicos, algunos de ellos en consonancia con la tarea de combatir el crimen organizado (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015).

El primero de ellos se centró en alcanzar una autonomía estratégica y una capacidad disuasiva sustentable para actuar en más de un escenario, buscando que las acciones de neutralización, disuasión y/o mitigación de una amenaza no se vieran obstaculizadas por problemas presupuestales; el éxito de estos procedimientos debía recaer en la estrategia y el desempeño de cada una de las fuerzas (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015). Para ello se haría indispensable:

- a. Desarrollar y potencializar las capacidades para el enfrentamiento efectivo de diferentes amenazas, tanto regulares como irregulares, armadas y no armadas.
- b. Contar con reservas estratégicas suficientes para hacer uso efectivo y restablecimiento oportuno de las capacidades militares requeridas en cada área misional.

- c. Adquirir superioridad logística y fortalecer las funciones de la guerra, para contar oportunamente con capacidades completas en aquellos lugares donde sean requeridas.

El siguiente objetivo estratégico se encaminó a alcanzar y mantener la superioridad en todas las operaciones a través de la integración de las capacidades militares. Esto encarnaría la misión de obtener una posición de ventaja frente a cualquier amenaza para poder garantizar las condiciones de seguridad y defensa del territorio y sus pobladores. El logro de este objetivo también dependería de la posibilidad de integrar de manera eficaz las capacidades características de cada fuerza, haciéndolas interoperables, adaptables y sostenibles (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015). En una forma más específica, en este punto se propuso:

- a. Mantener y desarrollar las capacidades militares necesarias en los ámbitos terrestre, marítimo, aéreo y espacial, para hacer frente a las amenazas, buscando la consolidación territorial y la garantía del Estado social de derecho.
- b. Diseñar un sistema integrado de defensa nacional, para controlar efectivamente las fronteras terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, así como fortalecer la diplomacia de defensa, basada en el diálogo y la cooperación multilateral.

Un tercer objetivo estratégico estuvo basado en proyectar la perdurabilidad institucional, robusteciendo los mecanismos de protección de la fuerza y el respeto por los derechos humanos. En tanto ello, las Fuerzas Militares buscarían estar integradas por personal motivado, idóneo, capacitado, entrenado, actualizado y respetuoso de los derechos humanos. Aquí es importante destacar la preocupación por robustecer los mecanismos de protección para otorgar la salvaguarda y los beneficios institucionales requeridos y demandados por los militares, para poder desempeñar libre y tranquilamente sus funciones constitucionales (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015). En este orden de ideas, se propuso:

- a. Revisar la doctrina militar con énfasis en la definición de la estructura de fuerza y crear procedimientos, estándares, protocolos, manuales, reglas de enfrentamiento, entre otros, para enfrentar los nuevos retos provenientes del contexto estratégico.
- b. Promover la revisión y actualización de la legislación para constituir un marco jurídico sólido, pertinente al contexto, en el que las leyes

respalden el actuar de la institución y de sus integrantes, con el fin de sustentar el éxito en las operaciones militares.

En definitiva, un acuerdo con las FARC no significaba el fin de la violencia en Colombia, pues esta persistiría por el accionar de los grupos de crimen organizado durante la etapa de posacuerdo. El aislamiento de estas agrupaciones requería de “desarrollos institucionales, de la definición de nuevas estrategias, de un redespliegue de las fuerzas del Estado, de una reasignación de recursos”, entre otras cosas que se entendían como la necesidad de unas Fuerzas Militares preparadas y en disposición de todas sus capacidades para tal fin (Rojas Aravena, 2016).

## Problemas para enfrentar la criminalidad organizada

---

La tarea encomendada a las Fuerzas Militares de combatir el crimen organizado incluía responder a la confianza del pueblo colombiano en la institución, entendida como un elemento imperativo para el mantenimiento de la paz en el país. Sin embargo, el desarrollo de esta responsabilidad le imponía al propio cuerpo castrense ejecutar sus acciones contra estas organizaciones criminales en el marco de la legalidad, es decir, dentro de los límites impuestos por las normas internas y externas, en aras de evitar cualquier incidente que pudiese comprometer a sus hombres y a las fuerzas. Ciertamente es que, a inicios de 2016, los resultados obtenidos en materia de acciones para contrarrestar el avance del crimen organizado eran bastante desalentadores.

La pregunta que muchos se hacían al respecto era ¿dónde estaba la Fuerza Pública y qué estaban haciendo el casi medio millón de efectivos militares y de Policía? Aunque en el transcurrir de los últimos diez años, las autoridades habían dado golpes importantes, representados en la captura de más de 20.000 miembros de estas agrupaciones y la muerte en operaciones de varios mandos, la criminalidad organizada continuaba multiplicándose (*Semana*, 12 de marzo de 2016). El trasfondo del problema iba mucho más allá de la voluntad de las Fuerzas Militares para intervenir o de la contundencia y el éxito de sus operaciones; se trataba de un problema de seguridad jurídica al que estaban expuestos sus miembros.

En 2010 mediante el Decreto 2374, el Gobierno nacional puso a los grupos de crimen organizado existentes en el país, como los Rastrojos, los Paisas,

los Urabeños, ERPAC, Renacer y los Machos, bajo el concepto de “bandas criminales” (BACRIM), bandas con un carácter multidelictivo, independientes entre sí, carentes de ideología y presentes en zonas dedicadas al narcotráfico donde habían establecido alianzas con otras organizaciones (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010). Dichas bandas podían dividirse en dos grupos, de acuerdo a su comportamiento criminal:

- a. Componentes estructurales: este tipo de agrupaciones estaban ubicadas particularmente en zonas rurales, poseían armas de guerra y evidenciaban una jerarquía, buscando capacidad para custodiar, explotar y disputar zonas estratégicas del narcotráfico y otras modalidades delictivas.
- b. Redes criminales: denominadas “combos” y “oficinas de cobro”. No pertenecían al componente estructural de las BACRIM pero les prestaban sus servicios. Por lo general, sus miembros portaban armas cortas y no tenían subordinación, habían sido absorbidas o financiadas directamente por la organización mediante una especie de contratación informal para tareas específicas, con el fin de incidir en la comisión de delitos indeterminados, complementando así la actividad criminal a través de rutas y contactos nacionales e internacionales para el tráfico y microtráfico de drogas, armas, municiones y explosivos (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010).

Bajo esta caracterización, las bandas criminales se asumieron como un tipo de delincuencia común y atendiendo a la necesidad de combatirlas se impuso un modelo basado en métodos convencionales, mediante la aplicabilidad de la legislación interna para el mantenimiento de la ley, encargándose a la Policía Nacional de combatirlas. Entre tanto, las Fuerzas Militares solo disponían de un mecanismo interno para que, a solicitud de la Policía Nacional, se autorizara el uso de la fuerza militar contra estas bandas, siempre y cuando su nivel de hostilidad y organización así lo requirieran (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010).

En 2011, dado que las cifras mostraban que la estrategia adoptada contra las llamadas bandas criminales no estaba arrojando los resultados esperados y ante su multiplicación en número, el Presidente de la República reconoció la necesidad de una acción integral y efectiva de todo el Estado colombiano contra ellas, exigiendo no solo la participación del Gobierno y la Fuerza Pública, sino de fiscales y jueces, y el apoyo de la ciudadanía. En consecuencia, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó la Política de Seguridad



General contra el Crimen Organizado (Redacción Justicia y Política, 7 de febrero de 2011).

Esta política de seguridad se asumió bajo el nombre de “D6”, con el único objetivo de poner fin a las bandas criminales (Colprensa, 2 de abril de 2011), comprendiendo seis líneas de acción dentro de un trabajo conjunto entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Redacción Justicia y Política, 7 de febrero de 2011):

**Desarticular:** golpear no solo a los jefes de bandas, sino a las estructuras base, que incluyen sicarios y delincuentes ‘rasos’.

**Desmantelar:** detectar y capturar a quienes las financian con aportes directos, y a los que las apoyan con logística; se atacarán las fuentes de financiación: extorsiones, narcotráfico y secuestro.

**Denegar:** detectar el apoyo que tienen de integrantes o exintegrantes de la Fuerza Pública, organismos de control y funcionarios.

**Disuadir:** se pretende, con grupos especiales, tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía, poner en marcha planes contra el homicidio y otros delitos (extorsión, secuestro, abigeato y expropiación de tierras).

**Direccionar:** coordinar la estrategia para que todas las fuerzas adopten el trabajo.

**Difundir:** estimular la colaboración ciudadana para que se informen y denuncien los crímenes de las bandas, incluidos homicidios, reclutamiento y negocios de narcotráfico, así como expropiación de tierras.

El nuevo modelo de lucha implicó la delimitación del marco jurídico de actuación de la Fuerza Pública impuesto mediante la Directiva 014 del 27 de mayo de 2011 (Ministerio de Defensa Nacional), donde se reiteró el estatus de las BACRIM como grupos de crimen organizado, lo que de manera inmediata determinaba su exclusión de la categoría de grupos armados organizados al margen de la ley y las consideraciones que sobre ellos recaen, estimadas por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, en el marco de los conflictos armados de carácter no internacional.

En tanto grupos de crimen organizado, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares tendrían la obligación constitucional de combatir a las BACRIM de forma decidida, pero en el marco de las normas estipuladas por los derechos humanos. Como quiera que fuera, esto impedía la realización de ciertas

maniobras de tipo militar por medio de las cuales era posible obtener mayores afectaciones a estas estructuras criminales. Las Fuerzas Militares debieron adecuar el planeamiento y la ejecución de sus operaciones, siguiendo los lineamientos del Manual de Derecho Operacional FF.MM. 3-41 (Ministerio de Defensa Nacional, 27 de mayo de 2011), específicamente aquellos relacionados en las reglas de la tarjeta azul.

Esta tarjeta determinaba las reglas de uso de la fuerza destinadas a operaciones cuyo fin último era el mantenimiento de la seguridad y no el ataque de un objetivo militar determinado. Se recomendaba al militar hacer uso de la fuerza como última opción, identificarse como miembro de las Fuerzas Militares, dar una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, hacer uso de su arma de manera proporcional a la amenaza a enfrentar y hacer uso de su arma en legítima defensa cuando considerara en peligro su vida o la de un tercero (Comando General de las Fuerzas Militares, 2009).

Con el no reconocimiento de las bandas criminales como grupos armados organizados y su exclusión como actores del conflicto armado interno, prácticamente los integrantes de estas bandas debían ser tratados como delincuentes comunes, objeto de aplicación de los derechos humanos, pero no de las reglas del Derecho Internacional Humanitario atribuidas a los conflictos armados internos. Consecuencia de ello, las Fuerzas Militares quedaron en esencia deshabilitadas para ejercer cualquier tipo de acción en su contra, más allá de las situaciones indicadas en la tarjeta azul, sin poder desarrollar la plena capacidad de la fuerza legítima del Estado para neutralizar y combatir la actividad delincriminal de estas bandas.

Autores como Prieto (marzo de 2013) y Ortiz (11 de marzo de 2011) consideraron que estas restricciones limitaban profundamente el efecto disuasivo de las operaciones. Al establecer una diferenciación entre el fenómeno de criminalidad organizada y el conflicto armado y sus actores, el nivel de respuesta del Estado quedó supeditado a las acciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares definidas dentro de los límites estipulados por los derechos humanos. Esto impuso una serie de restricciones a la institución castrense no solo para usar toda su capacidad de fuego y reaccionar frente a esta amenaza, sino también para utilizar sus capacidades en materia de inteligencia y logística.

En ese estado de cosas, a las Fuerzas Militares solo les estaba permitido desarrollar tareas de prevención o de simple defensa, pero no llevar a cabo una maniobra de tipo ofensivo como las desarrolladas normalmente en contra de

las FARC o el ELN. Una operación ofensiva en cabeza de las Fuerzas Militares representaba un riesgo no solo para la institución sino para sus miembros, quienes al no gozar de un sustento jurídico para hacer uso de la fuerza podían verse involucrados en acciones violatorias a los derechos humanos y exponerse a procesos de judicialización por sus actos.

## **Críterios actuales para combatir al crimen organizado**

---

Mientras la Policía hacía uso de sus pocas capacidades para combatirlos y las Fuerzas Militares estaban, prácticamente, cruzadas de brazos a causa de las restricciones impuestas por la normatividad, los grupos de crimen organizado campeaban a sus anchas por distintos territorios del país. La capacidad del Estado para enfrentarlos era cada vez más insuficiente pues la categoría de bandas criminales otorgada a estas agrupaciones obligó a combatirlos “como si tratara de apartamenteros” (Prieto, 16 de octubre de 2014). No podían ser blancos de ataques militares, ni de bombardeos, y aun cuando eran objetivo policial, la institución carecía de la capacidad para enfrentarlos.

A ciencia cierta, existía una necesidad imperiosa por buscar una salida categórica al problema y que, ante todo, permitiera combatir a estas bandas bajo un marco jurídico adecuado. Aunque se trataba de delincuentes comunes, había que combatirlos con todo el poder del Estado, pero hasta ese momento no era posible utilizar todos los medios disponibles porque se corría el riesgo de violar las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Redacción Política, 6 de junio de 2012). En tal virtud, se propuso incorporar a la Constitución una serie de elementos jurídicos para que las Fuerzas Militares pudieran enfrentar a las organizaciones criminales con la misma contundencia que lo hacían contra las FARC o el ELN (*Semana*, 22 de mayo de 2012).

Bajo esta premisa, el 22 agosto de 2012 el senador Juan Francisco Lozano radicó el Proyecto de Ley 97, cuyo objeto era otorgar a la Fuerza Pública la competencia para combatir las agrupaciones de crimen organizado al interior del territorio nacional y proteger a las víctimas de estos grupos. Se planteó entonces incluirlas dentro del concepto de “grupos criminales, armados y organizados”, entendidos como el “conjunto de personas armadas y organizadas al margen de la ley, que realizan operaciones ilegales repetidas sobre

una parte del territorio nacional, sin ningún móvil ni finalidad política, cuyo nivel de hostilidades, armamento disponible y capacidad ofensiva afectan o ponen en peligro a la ciudadanía y a las instituciones” (Lozano Ramírez, 24 de agosto de 2012).

El ponente de la propuesta legislativa destacó que estas organizaciones tenían organización militar y mandos responsables, capacidad para ejercer control territorial y adelantar acciones militares contra otros actores armados, factor activo en la intensidad del conflicto armado con consecuencias directas y graves para la población civil, conocimiento en las tácticas de guerra, capacidad de reclutamiento e influencia territorial sobre parte del espacio físico de la Nación. Todos estos elementos probaban que su forma organizacional y *modus operandi* coincidían con la noción de grupo armado organizado incluida en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el artículo 1 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

Paralelo a esta iniciativa, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 2 de 2012 que pretendía reformar, entre otros, el artículo 221 de la Constitución Política, estableciendo el conocimiento y juzgamiento, por parte de la justicia ordinaria, de delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública relacionados con crímenes de lesa humanidad (genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado), sin ningún tipo de injerencia por parte de la Justicia Penal Militar o policial y con arreglo a las normas dictadas por el Derecho Internacional Humanitario (Congreso de la República, 28 de diciembre de 2012).

Para tales efectos, se requería la promulgación de una ley estatutaria que definiera las reglas de interpretación y aplicación del Derecho Internacional Humanitario y determinara la forma de armonizar este derecho con el Derecho Penal interno. En consecuencia, el Ministerio de Defensa radicó el Proyecto de Ley Estatutaria 211 de 2013 Senado y 268 de 2013 Cámara, con el cual se pretendía el establecimiento de reglas claras para investigar y juzgar a los miembros de la Fuerza Pública en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Dado que el Proyecto de Ley 97 de 2012 tenía una intención similar, sus ponentes habían llegado a un acuerdo con el Ejecutivo, en el que resolvieron dejar un solo texto y avanzar con el Proyecto de Ley Estatutaria, por lo que se procedió a archivar la primera propuesta.

Según el Proyecto de Ley Estatutaria, en adelante los miembros de la Fuerza Pública debían ceñirse estrictamente a la Constitución Política, las

leyes y los tratados internacionales sobre protección humanitaria, en particular a los convenios suscritos por Colombia que formaran parte del bloque de constitucionalidad. Así mismo, precisaba las reglas del Derecho Internacional Humanitario aplicables a la conducción de hostilidades por parte de la Fuerza Pública en contra de los grupos armados, en tanto la acción tuviera ocasión en el contexto de las hostilidades. Igualmente, señalaba los casos en los cuales podría imputarse cargos contra la Fuerza Pública por alguna conducta punible (Pinzón y otros, 19 de marzo de 2013).

El 23 de octubre de 2013, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-740 declaró inexecutable el Acto Legislativo 2 de 2012 por vicios de trámite y así dejó sin fundamento jurídico el Proyecto de Ley Estatutaria. Habiéndose avanzado poco en la intención de elaborar un marco jurídico mediante el cual las Fuerzas Militares pudiesen enfrentar al crimen organizado en el marco del Derecho Internacional Humanitario, el senador Lozano retomó la iniciativa bajo el Proyecto de Ley 133 del 29 de octubre de 2013, el cual mantuvo los términos de su antecesor (Lozano Ramírez, 29 de octubre de 2013). A pesar de los esfuerzos acometidos, el proyecto nunca fue sancionado.

En 2016, el Ministerio de Defensa, mediante la Directiva 0015, tomó la decisión de inscribir a los grupos de crimen organizado bajo el concepto de grupos armados organizados (GAO), pues en los últimos años habían alcanzado tal nivel de hostilidad y organización en su estructura armada que era posible ponerlos bajo dicha categoría. Esto siempre y cuando se tratara de grupos bajo la dirección de un mando responsable y con cierto nivel de control sobre una parte del territorio para permitirles realizar operaciones militares sostenidas. En otras palabras, tales grupos podrían reconocerse por:

- a. Uso de la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, los bienes civiles o contra otros grupos armados.
- b. Capacidad de generar un nivel de violencia armada superior a los disturbios internos y tensiones internas, y poseer una organización y un mando a través del cual ejercen liderazgo o dirección sobre sus miembros.

Respecto al nivel de violencia armada se hará necesario que estas agrupaciones alcancen un determinado nivel de hostilidades que obligue al gobierno a recurrir a la fuerza militar para enfrentarlas. En ese sentido, han de tomarse en cuenta la seriedad de los ataques, el incremento en las confrontaciones

armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período, el aumento de las fuerzas armadas estatales y su movilización y la distribución de armas de las distintas partes enfrentadas (Ministerio de Defensa Nacional, 22 de abril de 2016).

En lo tocante a su nivel de organización, deberán contar con una estructura armada organizada, capaz de generar un nivel de violencia superior a las tensiones y los disturbios normales. También se considerará la existencia de campamentos, zonas designadas de operación y capacidad para adquirir, transportar y distribuir armas. Al cumplir con todos estos requisitos, una estructura de crimen organizado podrá ser catalogada como grupo armado organizado y en tanto ello, enfrentarse en el marco del Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Defensa Nacional, 22 de abril de 2016).

Los principios apropiados en esta directiva para caracterizar a los grupos armados organizados son los mismos expresados en los Protocolos I y II de los Convenios de Ginebra y en las interpretaciones jurisprudenciales que de ellos se ha hecho tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En esta misma línea, la Directiva afirma que los fines o móviles bajo los cuales actúan esos grupos no tienen un carácter relevante a la hora de aplicación del uso letal de la fuerza en el marco de Derecho Internacional Humanitario, así como tampoco poseen incidencia sobre el estatus jurídico ni político de quienes intervienen en las hostilidades (Ministerio de Defensa Nacional, 22 de abril de 2016).

Esta Directiva también es conforme con la Directiva 0003 de 2015, promulgada por la Fiscalía General de la Nación, “por medio de la cual se establecen pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional”, por cuanto en ella se recuerda la importancia de la cualificación jurídica de las partes en conflicto para determinar la legalidad de la planeación del uso letal de la fuerza. Mientras a los civiles se les debe aplicar el régimen normativo que constituye los derechos humanos, a los miembros de grupos armados organizados se les aplica el régimen de derechos interpretados a la luz del Derecho Internacional Humanitario (Fiscalía General de la Nación, 17 de diciembre de 2015).

Se puede decir que la Directiva 0015 de 2016 se convirtió en un punto de apoyo para afianzar la puesta en marcha del Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización Victoria, formulado por las Fuerzas Militares, el cual entró en vigor el primero de enero de 2017. Con su desarrollo, la institución está

reafirmando su compromiso consecuente con los objetivos planteados por el Plan de Desarrollo y el Plan Estratégico de Seguridad. El objetivo principal de este plan es avanzar en un proceso de estabilización y consolidación del territorio y desarrollar estrategias interinstitucionales encaminadas a mitigar aquellos factores generadores de inestabilidad e inseguridad, entre los cuales aparecen citados los grupos armados organizados.

## **Conclusiones**

1. La criminalidad organizada se presentó como uno de los mayores retos con miras al posacuerdo, en tanto reúne en sí misma un conjunto de delitos como el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el contrabando, el tráfico de personas, entre otros. Las estructuras de crimen organizado entrarían a copar los espacios dejados por las FARC y las Fuerzas Militares debían estar preparadas no solo para combatirlos, sino para recuperar esos espacios y permitir que el resto de las instituciones representantes del Estado hicieran presencia en estos territorios
2. En el cumplimiento de su misión constitucional, las Fuerzas Militares emprendieron una serie de cambios con miras a renovarse, mantener, actualizar y mejorar sus capacidades para hacer frente a las nuevas amenazas surgidas no solo a nivel interno sino externo. Entre sus propósitos principales se encontraba el combate de las estructuras de crimen organizado, las cuales no solo estaban afectando la seguridad sino el desarrollo económico y social del país, además de representar una amenaza para el mantenimiento de la paz durante la etapa de posacuerdo.
3. Dado que los grupos de crimen organizado fueron definidos como “bandas criminales”, las Fuerzas Militares solo podían actuar contra estas en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin desarrollar su plena capacidad de fuerza para neutralizarlas. Únicamente podían desarrollar tareas preventivas o de mera defensa, pero no adelantar operaciones ofensivas como lo hacían contra organizaciones armadas ilegales.
4. La Directiva 0015 de 2016 estableció una serie de criterios para determinar si un grupo se inscribía dentro de la categoría de grupo armado organizado, haciendo énfasis en que dichos grupos serían combatidos por

las Fuerzas Militares en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Esto permitió inscribir a los grupos de crimen organizado que cumplieran con dichos requisitos bajo la denominación de grupos armados organizados y a los miembros de las Fuerzas Militares hacer uso legítimo de la fuerza contra ellos a la luz del Derecho Internacional Humanitario.

5. La medida jurídica adoptada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Defensa, definiendo elementos para la categorización de ciertos grupos de crimen organizado como grupos armados organizados, ha contribuido de manera importante al desarrollo del Plan Victoria creado por las Fuerzas Militares para la estabilización y la consolidación del territorio nacional durante esta primera fase de posacuerdo.



## Referencias

- Cárdenas, S. (5 de mayo de 2016). Mindefensa anuncia que bacrim podrán ser bombardeadas. *El País*. Obtenido desde: <http://m.elcolombiano.com/fuerzas-militares-podran-bombardear-a-las-bandas-criminales-mindefensa-MM4097608>.
- Cárdenas, S. y Valenzuela, S. (31 de agosto de 2015). Así operan las bandas criminales en la frontera con Venezuela. *El Colombiano*. Obtenido desde: <http://www.elcolombiano.com/colombia/asi-operan-las-bandas-criminales-en-la-frontera-con-venezuela-DX2635306>.
- Cárdenas Sepúlveda, S. L. y Petro González, I. R. (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano. *Verba Iuris*(32), 149-162.
- Colprensa. (2 de abril de 2011). Gobierno diseñó estrategia para combatir bacrim. *El Universal*. Obtenido desde: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/gobierno-diseno-estrategia-para-combatir-bacrim-17495>.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2009). *Manual de Derecho Operacional. Manual FF.MM 3-41. Público*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares. Obtenido desde: <https://es.scribd.com/document/96228741/Manual-9-12-Web>.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. Bogotá: Imprenta Fuerzas Militares. Obtenido desde: [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_militar\\_2030.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf).
- Comando General de las Fuerzas Militares. (1 de febrero de 2017). *Plan Militar "Victoria" por una Paz Estable y Duradera*. Obtenido desde: <http://www.cgfm.mil.co/2017/02/21/plan-militar-victoria-una-paz-estable-duradera/>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (8 de junio de 1977). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos sin carácter internacional*. Ginebra. Obtenido desde: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>.

- Congreso de la República. (28 de diciembre de 2012). Acto Legislativo 2 del 27 de diciembre de 2012, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia. *Diario Oficial*, 48.657.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-740/13. Reforma de normas constitucionales que regulan fuero penal militar en Acto Legislativo 02 de 2012-Inexequibilidad*. Obtenido desde: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-740-13.htm>.
- De la Calle, H. y Márquez, I. (23 de junio de 2016). *Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales*. Obtenido desde: <https://pazfarc-ep.org/comunicadosfarcuba/item/3470-acuerdo-sobre-garantias-de-seguridad-y-lucha-contra-las-organizaciones-criminales.html>.
- Defensoría del Pueblo. (4 de noviembre de 2014). *Defensoría del Pueblo advierte presencia de bandas criminales en 168 municipios de 27 departamentos*. Obtenido desde: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/2631/Defensor%C3%ADa-advierte-presencia-de-%E2%80%9Cbandas-criminales%E2%80%9D-en-168-municipios-de-27-departamentos-bandas-criminales-bacrim-Nari%C3%B1o-derechos-humanos-SAT-Clan-Usuga-Conflicto-armado-Derech>.
- Doyle, M. y Sambanis, N. (1999). *Building Peace: Challenges and Strategies after Civil War*. Washington: World Bank.
- Fiscalía General de la Nación. (17 de diciembre de 2015). *Directiva 003, por medio de la cual se establecen las pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional*. Obtenido desde: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-003-Cr%C3%ADmenes-de-Guerra-002.pdf>.
- Fuerzas Militares. (Septiembre de 2015). Transformación basada en la planeación por capacidades. *Las Fuerzas*, 6-7. Obtenido desde: <http://www.cgfm.mil.co/documents/10197/341108/PDF+LAS+FUERZAS+%23+36.pdf/102867bd-61ec-40c5-836d-adb219629d7e>.
- García Pinzón, V. (2014). *Reformas al sector seguridad en contexto de post-conflicto armado: experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el caso colombiano*. Ponencia presentada en la Conferencia FLACSO-ISA Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante, Buenos Aires. Obtenido desde: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/>

FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ce04630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf.

InSight Crime. (s.f.). *Bacrim en Venezuela*. Obtenido desde: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/bacrim-en-venezuela>.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2012). *VIII Informe sobre grupos narcoparamilitares*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Obtenido desde: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>.

Lozano Ramírez, J. (24 de agosto de 2012). Proyecto de Ley 97 de 2012, por medio del cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional. *Gaceta del Congreso*, 553. Obtenido desde: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v\\_num=553&v\\_anog=2012](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=553&v_anog=2012).

Lozano Ramírez, J. (29 de octubre de 2013). *Proyecto de Ley No. 133, por medio del cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional*. Obtenido desde: [http://www.cej.org.co/doc\\_sl/SL\\_PL\\_SEN\\_133\\_2013.pdf](http://www.cej.org.co/doc_sl/SL_PL_SEN_133_2013.pdf).

Ministerio de Defensa Nacional. (27 de mayo de 2011). *Directiva permanente 14. Política del Ministerio de Defensa Nacional en la lucha contra las bandas criminales narcotraficantes (BACRIM)*. Bogotá: Ministerio de Defensa. Obtenido desde: <https://es.scribd.com/document/104807900/Medidas-Bacrim-Directiva-14-2011>.

Ministerio de Defensa Nacional. (22 de abril de 2016). *Directiva permanente 0015, por la cual se expiden los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrenar los grupos armados organizados*. Obtenido desde: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir\\_15\\_2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf).

Ministerio del Interior y de Justicia. (2010). *Decreto 2374, por el cual se crea la Comisión Internacional contra las Bandas y Redes Criminales y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

Montoya Cely, C. (8 de febrero de 2016). *Bandas criminales: la amenaza para la paz*. Obtenido desde: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/bandas-criminales-la-amenaza-para-la-paz/>.

- Ortiz, R. (11 de marzo de 2011). Fuerza militar contra las bacrim. *El Espectador*. Obtenido desde: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/54863>.
- Patiño Villa, C. (2015). Posconflicto en Colombia: retos complejos. En A. Molano Rojas (ed.), *El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición* (pp. 25-34). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Konrad Adenauer Colombia. Obtenido desde: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2015/12/posconflicto.pdf>.
- Pinzón, J., Correa, R., Barreras, R., Iragorri, A., Cepeda, E., Galán, J., Andrade, H., Guerra, A., Lozano, J., Prada, A., Buenahora, J. y Taborda, L. (19 de marzo de 2013). *Proyecto de ley estatutaria 211 Senado, por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*. Obtenido desde: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=18&p\\_numero=211&p\\_consec=35672](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=211&p_consec=35672).
- Prieto, C. (Marzo de 2013). Las bacrim y el crimen organizado en Colombia. *Policy Paper*, 47. Obtenido desde: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>.
- Prieto, C. (16 de octubre de 2014). *La relación FARC-bacrim y sus lugares comunes*. Obtenido desde: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1068>.
- Publimetro. (22 de abril de 2016). *"Bacrim sí son paramilitares y amenazan los acuerdos de paz": Indepaz*. Obtenido desde: <https://www.publimetro.co/co/colombia/2016/04/22/bacrim-son-paramilitares-amenazan-acuerdos-paz-indepaz.html>.
- Redacción Justicia y Política. (7 de febrero de 2011). Gobierno traza seis líneas de acción contra las bandas criminales. *El Tiempo*. Obtenido desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8833983>.
- Redacción Política. (6 de junio de 2012). Buscando licencia para combatir a las bacrim. *El Espectador*. Obtenido desde: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/buscando-licencia-combatir-bacrim-articulo-351520>.
- Rojas Aravena, F. (2016). El crimen organizado: una amenaza a la paz y la democracia en el hemisferio. *Transformación Militar 2016*, 42-51. Obtenido desde: [https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/revista\\_digital\\_transformaci\\_n\\_mil](https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/revista_digital_transformaci_n_mil).

- Sánchez David, R. (2015). Nuevos paradigmas de seguridad pública en el posconflicto. En A. Molano Rojas (ed.), *El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición* (pp. 35-40). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Konrad Adenauer Colombia. Obtenido desde: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2015/12/posconflicto.pdf>.
- Semana. (22 de mayo de 2012). *Senado no amplía fuero militar para combatir a las bacrim*. Obtenido desde: <http://www.semana.com/politica/articulo/senado-no-amplia-fuero-militar-para-combatir-bacrim/258317-3>.
- Semana. (12 de marzo de 2016). *Regresa el fantasma paramilitar*. Obtenido desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/bandas-criminales-se-expanden-mientras-farc-firman-paz/465025>.
- Semana. (8 de junio de 2016). *Así fue el revolcón en el Ejército*. Obtenido desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ejercito-nacional-se-transforma-por-el-posconflicto/484818>.
- Unidad Investigativa de Indepaz. (2015). *X Informe de seguimiento a la presencia de los narcoparamilitares*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Obtenido desde: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/11/X-Informe-Indepaz-Final-.pdf>.
- Velásquez, C. A. (2015). La Fuerza Pública que requiere el posconflicto. *Working Papers*, 13. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Obtenido desde: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>.
- Yagoub, M. (9 de julio de 2014). Panamá advierte sobre incursión de Bacrim colombiana: informe. *InSight Crime*. Obtenido desde: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/panama-advierte-sobre-incursion-bacrim-colombiana-informe>.



---

**IV**

**Las Fuerzas  
Militares frente a  
los compromisos  
y desafíos  
internacionales**



# El rol de las Fuerzas Armadas de Colombia contra las nuevas amenazas y su impacto en las relaciones cívico-militares<sup>1</sup>

*Eduardo Pastrana<sup>2</sup> y Diego Vera<sup>3</sup>*

## Introducción

En este capítulo se pretende discutir el papel de las Fuerzas Armadas de Colombia a partir de algunas continuidades y cambios de los entornos doméstico e internacional de la seguridad, de los retos que impone la construcción del posconflicto y del presente y futuro de las relaciones cívico-militares en el país. Las presiones para el mantenimiento de algunas funciones internas y la adopción de nuevas tareas para las Fuerzas serán aspectos centrales a considerar.

En este orden de ideas, el documento se desarrollará en torno a cuatro grandes segmentos: a) un marco de referencia conceptual para entender la

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer Colombia y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, específicamente con el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar. Una versión previa fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, llevada a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018, por la Fundación Konrad Adenauer Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto.

<sup>2</sup> Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS).

<sup>3</sup> Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.



relación entre cambios en la seguridad y transformaciones en las Fuerzas Armadas, b) las Fuerzas Armadas de Colombia frente a la “nuevas amenazas”, c) las tareas de las Fuerzas en el marco de la construcción del posconflicto, y d) algunos rasgos de las relaciones cívico-militares en relación con las tareas que han asumido las FF.MM.

## **Marco de referencia: las nuevas amenazas y la reforma de las Fuerzas Armadas**

---

Los determinantes de la transformación militar varían desde la aparición de nuevos actores, la adaptación a nuevas tecnologías, las dinámicas contemporáneas de la globalización y los momentos históricos particulares, entre otros, dependiendo de qué categoría se esté mirando.

La mayoría de la literatura teórica se ubica desde una perspectiva histórica occidental y, por ende, explica la reconversión tomando como referente a Estados Unidos como un líder militar natural, lo cual hace inevitable que algunos factores, en especial nuevas amenazas, se hayan aplicado en otros Estados a la hora de hacer su propia transformación militar. De acuerdo a Latham y Sethi (2012), los determinantes anteriormente mencionados corresponden a tres categorías o tipos de transformación de la guerra: el paradigma de combate, el modelo social de guerra y la estructura histórica de la guerra.

El paradigma de combate aborda los cambios estructurales, tecnológicos y doctrinarios, mientras que el modelo social de guerra considera cómo la sociedad y las instituciones estatales llevan a cabo la guerra. Finalmente, la estructura histórica de la guerra analiza la transformación desde un determinado periodo o desde un orden mundial específico.

Tomar como referencia las tres categorías es relevante para el caso colombiano, puesto que responde a la imposibilidad de argumentar una transformación desde solo una de ellas. En este caso, no solo factores internos como amenazas o instituciones nacionales han influido en dicha reconversión, también ha sido permeada por la agenda mundial en seguridad.

Desde el paradigma de combate, se puede tomar como ejemplo el marco de la Política de Seguridad Democrática. Para Cruz (2011), la transformación en ese tiempo se concibió como una estrategia integral de modernización, donde la tarea principal era recuperar la moral de las tropas y evocar parte

de la doctrina del ejército estadounidense (valores tradicionales, servicio a la Nación) y, luego de esto, identificar nuevos desafíos y nuevas tecnologías.

El autor afirma que debe ser prioridad construir un ejército flexible, no solamente en la guerra sino en cualquier tipo de misión. En el esquema de transformación deben incluirse los factores donde se asumió el rol tradicional, para así identificar nuevas tareas y nuevas misiones sin perder de vista los principios y valores tradicionales (Cruz, 2011).

Como resultado, el Estado colombiano pasó de tener un Ejército con varias derrotas en combate, a tener uno de los mejores de América Latina, lo que se evidencia por el éxito en su capacidad para detener las ofensivas de las FARC. Según Cruz (2011), la Operación Jaque es el ejemplo por excelencia de cómo la modernización exitosa dentro del Ejército colombiano logró un efecto político-estratégico, puesto que cumplió con precisión todas las etapas de la misión propuesta: concepción, planificación y ejecución.

Desde la categoría del modelo social de guerra, las diferentes posturas del gobierno de turno, así como la securitización de distintos temas, también influyen y hacen que la doctrina de las Fuerzas Militares vaya cambiando. Como ejemplo está el cambio de Seguridad Democrática a la idea de la Prosperidad Democrática, o el pasar de la denominada guerra contra las drogas a la guerra contra el terrorismo.

Por último, desde la categoría de la estructura histórica de la guerra, se podría tomar como referencia la finalización de la Guerra Fría cuando, al posicionarse como hegemon, Estados Unidos elaboraría una agenda en seguridad para sus vecinos del sur. La denominada guerra contra las drogas y la creación del Plan Colombia demuestran cómo el aparato militar se convirtió en el factor principal tanto para resolver problemas domésticos y de agenda política, como para entender las relaciones con el país del norte. Posteriormente, con los ataques del 9-11, la guerra contra el terrorismo influiría en el respaldo al gobierno de turno y la elaboración de la Política de Seguridad Democrática, lo cual puso la vía militar como primera instancia para enfrentar la insurgencia.

En el caso de la doctrina de Prosperidad Democrática del gobierno Santos, se produce una des-securitización parcial del conflicto armado interno y una combinación de presión militar en territorio colombiano en contra de las FARC conjuntamente con un proceso de negociación de paz fuera del país, donde la diplomacia para la paz, respaldada por el gobierno demócrata de

Barack Obama, fue la estrategia política que predominó frente a los actores armados ilegales hasta el advenimiento del gobierno de Iván Duque. Este último, ha hecho un diagnóstico crítico frente a las concesiones hechas a los insurgentes, ha priorizado el sometimiento de los grupos armados y el imperio de la ley y se ha visto presionado por el gobierno del republicano Donald Trump a intensificar la guerra contra las drogas ilegales por causa del ascenso significativo de las hectáreas sembradas con cultivos ilícitos.

Otro elemento conceptual relevante es la teoría de revolución de los asuntos militares (*Revolution in Military Affairs* o RMA). Esta teoría nace tomando como modelo la transformación de las organizaciones militares específicamente en Estados Unidos. Se entiende como un paradigma que conduce las acciones militares y está ligado a los avances tecnológicos y organizacionales. En otras palabras, consiste en maximizar la utilidad de los avances tecnológicos y mantener una ventaja hacia cualquier tipo de adversario.

Domingo (2014) menciona cómo la evolución de las discusiones sobre RMA ha estado enfocada en Estados poderosos, puesto que son quienes tienen a su alcance herramientas tecnológicas y poder adquisitivo para estar en constante cambio, y así ha dejado a los Estados pequeños con el desafío de modificar también constantemente su doctrina y capacidades, pero consiguiendo resultados modestos en términos de defensa.

Por lo tanto, este autor busca darle una mirada a dicha teoría tomando como unidad de análisis a Estados pequeños y argumentando que la relevancia actual de la RMA es dependiente de la estrategia empleada por estos. Con ese fin analiza las estrategias que esos Estados emplean para sobrevivir en el sistema internacional. Las cuatro categorías de estrategias identificadas son: organizaciones internacionales, autosuficiencia, formación de alianzas y cobertura o *hedging* (Domingo, 2014).

La primera, organizaciones internacionales, se refiere a cómo los Estados pequeños son quienes más apoyan este tipo de instituciones por su incapacidad de actuar de manera independiente, viendo allí la oportunidad de beneficiarse de la seguridad colectiva brindada por estas. Como ejemplo sobre las implicaciones de la RMA en esta estrategia, se expone el caso de Albania, un Estado cuya política exterior es altamente dependiente de la OTAN, Estados Unidos y la Unión Europea (Domingo, 2014). Al ser parte de la OTAN y desplegar tropas en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, sumado al apoyo de la guerra contra el terrorismo, ha podido beneficiarse de los

avances tecnológicos, el entrenamiento y el soporte económico para la modernización de sus fuerzas militares ofrecidos por la organización y sus aliados.

Algo similar ha sucedido en el caso colombiano en sus relaciones especiales con EE.UU. para enfrentar todas sus amenazas internas, y aunque busca a la OTAN como eje de modernización, por estatuto no puede pertenecer al sistema europeo de defensa colectiva. Colombia se identifica más en sus aspiraciones de política exterior y de seguridad con el sistema interamericano (OEA) y aunque en el doble gobierno de Santos se construye un discurso favorable a la resolución de problemas comunes en foros regionales como UNASUR (y el Consejo de Defensa Suramericano), se fue distanciando de ese organismo por sus trabas burocráticas internas y por su incapacidad para presionar al régimen de Venezuela (Nicolás Maduro) en materia de transparencia electoral y apego a los derechos humanos. El gobierno de Iván Duque coincide ideológicamente con otros gobiernos del llamado Grupo de Lima, quienes han optado por suspender su participación en esa arquitectura regional y aumentar la presión internacional contra Venezuela buscando sanciones vía OEA y Corte Penal Internacional. Como se advierte, Colombia sigue actuando en colectivo y con estrategias esencialmente jurídico-políticas ante amenazas externas, particularmente por las agresiones verbales del Gobierno vecino y los estragos transfronterizos de su crisis política, económica y de seguridad pública.

La estrategia de autosuficiencia trata del uso de canales alternativos para defender el interés nacional, como la diplomacia y en algunos casos la combinación de esta con capacidades militares para resistir las demandas de grandes poderes (Domingo, 2014). Se toma a Suiza como caso de estudio por su principio de no intervención en conflictos internacionales que da como resultado una relación limitada con la RMA, puesto que los Estados enfocados en canales diplomáticos y en una milicia orientada a la prevención de conflictos u operaciones de paz están en el espectro de misiones militares no tradicionales y, por ende, se salen del contexto común de la RMA. Colombia hoy busca adecuar sus FF.AA. a las misiones de paz que encabeza la ONU y a la oferta de cooperación internacional en seguridad y defensa, pero sin romper o resistir los vínculos asimétricos con EE.UU., aunque procurando construir su propio espacio de proyección.

En la teoría, la formación de alianzas ocurre para evitar la dominación de Estados más grandes o para hacer frente a una amenaza común, teniendo dos opciones: *balancing* (contrapeso) o *bandwagoning* (alineamiento). Se

expone el caso de Filipinas, un Estado que participa en escenarios de cooperación como la ASEAN y mantiene una fuerte relación con sus vecinos del sudeste asiático, pero estas alianzas no le garantizan beneficios en temas de seguridad (Domingo, 2014). Sin embargo, su alianza con EE.UU. fue revitalizada en la guerra contra el terrorismo y trajo consigo asistencia técnica, programas conjuntos de entrenamiento en antiterrorismo, insurgencia, inteligencia, entre otros, y luego en una segunda fase, el fortalecimiento de la seguridad marítima, lo que ha traído una transformación al menos parcial de las Fuerzas Militares filipinas que resulta conveniente para hacer balance a una fuerte presencia de China y protegerse frente a amenazas externas.

En el caso de Colombia, ha sido abundantemente documentada la asistencia del Congreso de EE.UU. y de organismos como el Pentágono y la DEA para la modernización y ampliación de las FF.AA. con el fin de combatir el narcotráfico (gobiernos de Andrés Pastrana y antecesores) y, posteriormente, la insurgencia/terrorismo (periodos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos), aunque con fuertes restricciones al tipo de equipamiento provisto y a la forma de uso de la asistencia financiera. No hay evidencias sólidas sobre el uso de esta alianza con fines de disuasión externa, aunque Washington conoce las fricciones entre Colombia y Venezuela y ha optado por no involucrarse directamente ni alentar una carrera armamentista entre su socio andino y su vecino, que bajo los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro se ha destacado por sus compras militares de alto calibre, la militarización de la ciudadanía en aras de defender la revolución y los ataques verbales permanentes contra Colombia, argumentando la hipótesis de una “invasión” estadounidense alentada por Bogotá. El Grupo de Lima es una alianza diplomática de presión a Venezuela y apoyada por Washington, pero por el momento carece de planeamientos en el campo militar.

Por último, en cuanto a cobertura o *hedging*, se habla de que consiste en tener múltiples opciones de política exterior para contrarrestar diversos riesgos. La política exterior de Singapur explica esta estrategia, ya que por una parte, se ha convertido en el principal socio económico de China en el sudeste asiático, utilizando la diplomacia para acercarse a dos grandes poderes como China y Estados Unidos e insertarse en organizaciones regionales, y por otro lado, alentando su crecimiento económico externo le ha sido posible fortalecer su aparato militar (Domingo, 2014). Las Fuerzas Militares de ese país son las más capacitadas del sudeste asiático y, por tanto, tienen la capacidad disuasiva ante cualquier amenaza que se presente en la región.

Esto supone una ventaja estratégica a la hora de negociar con grandes poderes en otros ámbitos diferentes al militar. En el caso de Colombia, aunque la apuesta principal de estabilidad está en su vínculo con EE.UU. y el sistema interamericano, en el campo comercial y diplomático la Alianza del Pacífico representa la principal plataforma para insertarse en Asia del Este e interactuar con las economías emergentes de esa zona, entretanto que el ingreso reciente a la OCDE y la aceptación como socio extra regional de OTAN constituyen dos oportunidades para adherir los estándares institucionales de las principales potencias industriales y militares occidentales.

A manera de conclusión, Domingo (2014) evidencia que ante la incapacidad de costear una gran transformación militar con recursos propios, los Estados pequeños recurren a diferentes estrategias para acceder a nuevas tecnologías o conocimientos y adaptarse al sistema internacional. De varias formas, es lo que las FF.AA. de Colombia buscan mediante aliados estratégicos en los sectores de seguridad y defensa y mediante la participación en misiones de paz y ejercicios multinacionales.

El conflicto armado interno ha sido un factor transversal en la agenda política y de seguridad y defensa en Colombia desde mediados del siglo XX. Como lo sugiere García (2014), la lucha contrainsurgente ha condicionado la política de consolidación institucional del Estado colombiano, las misiones, la doctrina y los diseños institucionales de la fuerza pública –Fuerzas Armadas y de Policía–, así como ha impactado en la seguridad regional y en la formulación de la política exterior del país.

El escenario de posconflicto se constituye como un punto de clivaje en la agenda política social colombiana y abre una ventana de oportunidad para lograr el fin del enfrentamiento armado (García, 2014, p. 1). En general, el concepto de posconflicto remite a “aquel periodo de tiempo que se inicia con el cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas y supone un punto de quiebre para las sociedades a través de un proceso de construcción de paz” (Rettberg y Camacho, 2002, citados por García, 2014, p. 1). Ugarriza lo entiende como la etapa en la que se busca el fortalecimiento y la solidificación de la paz para evitar una recaída en el conflicto (2013, p. 144, citado por García, 2014, p. 1).

En consecuencia, este periodo de nuevo clima para la consolidación de paz supone llevar a cabo reformas institucionales sobre las estructuras involucradas en el conflicto. Binkerhoff (2005, citado por García, 2014, p. 3)

identifica tres dimensiones claves de reforma: legitimidad, seguridad y eficiencia. La reconstitución de la legitimidad implica expandir la participación, reducir las inequidades y crear mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*). Además, requiere una reforma y un diseño constitucional, como también el desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En cuanto a la seguridad, una de las mayores prioridades para las sociedades en posconflicto es su restablecimiento. En esta dimensión, el fortalecimiento de la capacidad operacional y la efectividad de las FF.AA. son tan importantes como un adecuado control civil, la rendición de cuentas y la transparencia. En el mediano y largo plazos, esta área está vinculada con la reconstitución de la legitimidad. Otros temas que requieren atención en este punto son los derechos civiles y el sistema judicial. Así, la efectividad tiene que ver con las funciones y la capacidad del sector público. La buena gobernanza se traduce en mejoras a la infraestructura, a los servicios públicos y a las necesidades de seguridad social.

Dentro de este marco de transformación institucional, las FF.AA. también tienen un rol fundamental. La reconversión, reforma o modernización de las mismas se constituye como un proceso de ajuste de la institución militar, en donde se involucran factores como cambios en los paradigmas y las agendas de seguridad, el cambio político, el orden internacional y regional, los procesos de integración, entre otros (Vela, 2012, p. 12, citado por García, 2014, p. 3).

Este tipo de políticas se desarrolla en tres ámbitos: a) el fortalecimiento de la capacidad estatal para proveer orientación estratégica, liderazgo, conducción política y medios para que las FF.AA. puedan dar cumplimiento a sus funciones; b) alcanzar una reconversión militar propiamente dicha, la cual incluye transformación de los valores, las orientaciones y la estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático; c) la participación constructiva de la sociedad en las problemáticas nacionales y las relaciones cívico-militares (García, 2014). Ello incluye el diseño, la planificación de las políticas públicas y labores de auditoría social. De esta manera, la reconversión militar implica una transformación en las percepciones que las mismas FF.AA. poseen sobre sus funciones, misión, interacción con la sociedad, entre otros.

Bryden y Hänggi (2004, citados por García, 2014, p. 4) establecen dos categorías de reformas. La primera, las medidas encaminadas a la reestructuración

del aparato de seguridad, las cuales incluyen reformas parciales como las militares, y de manera más general, la aplicación de reformas en la defensa, la policía, la inteligencia, el sistema judicial, etcétera. La segunda son las medidas dirigidas al fortalecimiento de la administración civil y la supervisión democrática del aparato de seguridad.

Colombia ha desarrollado su pensamiento militar enfocado en la idea de un enemigo interno, la cual marcó todo el rol de las FF.MM. en el país y las llevó a un grado de profesionalización, a partir del desarrollo de unas capacidades específicas para este tipo de guerra irregular (Cancelado, 2016, p. 155). En la actualidad, se pone sobre la mesa la posibilidad de repensar el sistema de seguridad y defensa de Colombia tras la puesta en marcha de los acuerdos que dan fin al conflicto armado nacional, para ajustarlo a las nuevas necesidades del país.

Cabe partir de la manera en que el Estado colombiano ha entendido el rol de sus Fuerzas Armadas dentro del contexto de conflicto armado. Esto debido a que la concepción de defensa en Colombia ha estado sujeta a la idea de la seguridad pública, lo que hace que los organismos de seguridad del Estado asuman una postura puramente contrainsurgente (Cancelado, 2016). La Nación ha configurado sus estructuras defensivas en tres fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), las cuales despliegan todas sus capacidades en diferentes escenarios con el fin de atacar a la insurgencia y defender el territorio.

Uno de los problemas que esta tendencia ha traído consigo es la incapacidad estatal de definir las facultades de cada institución, lo cual ha incidido en que cada una de estas fuerzas tenga problemas para definirse estratégica, operativa y tácticamente (Cancelado, 2016). Sumado a esto, en tanto que por tradición se asumió un enemigo al que debía hacersele frente militarmente, las FF.MM. desarrollaron dicha capacidad y se convirtieron en fuerzas enfocadas en la seguridad pública, mientras que la defensa nacional o la protección frente amenazas externas quedaron relegadas (Cancelado, 2016).

De esta forma, tal concepción de seguridad atrapada en la lógica de un conflicto interno con guerrillas insurgentes explica que las fuerzas defensivas hayan asumido casi exclusivamente un rol de protección de las instituciones y el territorio nacional, así como que hayan entendido la guerra interna como una gran amenaza hacia el orden constitucional (Cancelado, 2016). Pero a partir de los comités de revisión estratégica e innovación (CREI-I) implementados



desde 2012 por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares, los esfuerzos comenzaron a enfocarse no solo en la derrota militar de las FARC y en la posibilidad del uso de las capacidades militares del Estado para la derrota de las bandas criminales (BACRIM) (Cancelado, 2016), también se empezó a discernir el papel de las FF.MM. ante amenazas emergentes domésticas incluso no humanas (ambientales) y diversos fenómenos externos y transnacionales.

Este avance tiene como antecedente los planes de ajuste adelantados desde el año 2010 por parte de las Fuerzas Militares. En el caso del Ejército, se desarrollaron el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y el Comité Estratégico del Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF). A partir de este último, se establecieron tres momentos de transición del ejército, con base en sus retos operacionales (es decir, teniendo en cuenta el cambio que se percibe en la amenaza) (Cancelado, 2016):

T1: 2013-2014. Guerra asimétrica: mantenimiento de la percepción de la amenaza como se venía pensando tradicionalmente.

T2: 2015-2018. Amenazas de múltiple naturaleza: desde el terrorismo urbano hasta los ciberataques y las amenazas ambientales.

T3. 2019-2030. Amenazas de diverso espectro: desde lo convencional hasta amenazas regionales y globales de distinta naturaleza.

Además de esto, se han desarrollado el Plan Estratégico de la Fuerza Aérea Colombiana (2011-2030) y el Plan de Desarrollo de la Armada. Es el Ejército quien debe perfilar mejor una transformación a partir de las nuevas realidades políticas del país, debido al papel que ha desempeñado en el conflicto interno, mientras que la Fuerza Aérea y la Armada han mantenido un rol de disuasión estratégica más notorio (Cancelado, 2016).

Actualmente Colombia se enfrenta a dos procesos simultáneos: un periodo de posconflicto debido a los acuerdos de paz firmados con las FARC y el cambio de pensamiento estratégico en el sistema internacional (SI). El primero lleva a que las FF.MM. deban enfrentarse a una transformación que las proyecta hacia una explotación de sus capacidades, más como una fuerza multimisión que como una puramente contrainsurgente (Cancelado, 2016). Por su parte, el cambio de pensamiento estratégico en el SI se ha materializado en el cambio de concepto operacional en los distintos escenarios internacionales, la búsqueda de coordinación de esfuerzos o interoperabilidad (como en la OTAN) y el fortalecimiento de relaciones en diplomacia militar con otros países (Cancelado, 2016).

Tal y como se ha evidenciado, el debate sobre la necesidad de modernizar a la fuerza pública de cara al escenario actual de posconflicto ha interpelado distintos contextos. Bajo esta línea argumentativa, el ejercicio realizado por el coronel retirado Carlos Alfonso Velásquez (2015) –en el documento de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), titulado *La fuerza pública que requiere el posconflicto*– proporciona algunos elementos que adicionan perspectivas a estos nuevos modelos y desafíos de seguridad requeridos para Colombia. Se plantea la creación de una guardia rural como una opción intermedia que permita atender las nuevas amenazas, intermedias o híbridas, que afectan la seguridad ciudadana: el crimen organizado en lo rural y el aumento de la delincuencia común tanto urbana como rural (Velásquez, 2015). Se discute esta posibilidad debido a que la organización tradicional de la Fuerza Pública no ha sido la adecuada para enfrentarlas.

Se plasma, además, que los principales retos a la seguridad nacional se encuentran motivados por conflictos intraestatales, tales como el aumento en los niveles de inseguridad y violencia. Con respecto a la población y a las comunidades específicamente, se trae a colación la Guía de Planteamiento Estratégico 2011-2014 para hablar de los dos tipos de amenazas que éstas enfrentan: al orden público y a la convivencia ciudadana (Velásquez, 2015). En relación al primero, se vinculan puntualmente grupos armados al margen de la ley (GAML), narcotraficantes y BACRIM. En lo segundo se contemplan, además de la delincuencia común, amenazas asociadas a violencia intrafamiliar y sexual, delitos en establecimientos públicos y delincuencia juvenil.

Con base en los retos de seguridad descritos anteriormente, se muestra necesario revisar opciones que le permitan al Estado responder con una Fuerza Pública adecuada y efectiva. Para ello deben tenerse en cuenta tres criterios: 1) conveniencia (qué es útil o provechoso), 2) pertinencia (qué es coherente con los retos) y 3) viabilidad (qué tiene posibilidades de llevarse a cabo) (Velásquez, 2015). Asimismo, se recalca que estas reformas deben tener como propósito atender a las necesidades de los territorios más alejados (de manera especial en integración y desarrollo), mantener la coherencia con la razón constitucional de cada una de las instituciones que integran la Fuerza Pública y contemplar las necesidades de seguridad interna y externa (Velásquez, 2015).

Así las cosas, se han sugerido dos alternativas de readecuación de la Fuerza Pública que cumplirían con los criterios antes descritos: 1) reajustar la misión, las funciones y la organización de las instituciones que actualmente

conforman la Fuerza Pública, lo cual implicaría un crecimiento paulatino de la Policía al mismo tiempo que se detiene y/o decrece el número de las FF.MM., o 2) crear una Guardia Nacional Rural (GNR) mediante el desdoblamiento proporcional (en personal y logística) de la actual Fuerza Pública, con dedicación exclusiva en municipios rurales (Velásquez, 2015).

Ahora bien, se requiere que el concepto de seguridad –y de nuevas amenazas– del que se ha venido hablando, sea desarrollado. De acuerdo con Rodríguez (2007), la noción tradicional de seguridad (en los ámbitos nacional e internacional) ha estado referida a la seguridad nacional o de los Estados. En este sentido, los gobiernos definían sus respectivas agendas de riesgos en función de las amenazas provenientes del exterior, como las intervenciones militares, o aquellas de origen interno en las que se pusieran en riesgo a las instituciones gubernamentales, como era el caso de los movimientos armados.

No obstante, según la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada el 28 de octubre de 2003 en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, la seguridad de los Estados se ve afectada de diferentes formas tanto por amenazas tradicionales como por las llamadas “nuevas amenazas”, que constan de preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa (Rodríguez, 2007):

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, y las consecuencias de estos.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población.
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de daños ambientales debido a materiales peligrosos como el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- La obtención, posesión y uso de armas de destrucción masiva.

Se precisa entonces, desde esa óptica, la consolidación de una agenda ampliada de seguridad regional como un asunto en el que los Estados deben depositar gran parte de su atención y la mayor cantidad de recursos posible, lo que además implica la participación subsidiaria de las FF.AA. (Rodríguez,

2007). Dentro de esta agenda ampliada, algunos incluyen elementos como: vulnerabilidades sociales (superación de la pobreza, reducción de los niveles de desigualdad y acceso a oportunidades de desarrollo), refugiados y desplazados internos, desastres naturales y pandemias, seguridad energética y seguridad económica (Rodríguez, 2007). En sintonía con esa perspectiva, las nuevas amenazas (o amenazas híbridas) se han denominado como el conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales que han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conforman la nueva agenda de seguridad, generalmente internos (Saín, 2002).

A fin de cuentas, el posconflicto genera para las FF.AA. de un país como Colombia desafíos de adaptación frente a un progresivo cambio en el escenario estratégico, factor que fomenta una reeducación tanto en su naturaleza, sus roles, su estructura institucional y su doctrina. Más allá de las evidentes necesidades en materia de modernización y profesionalización, se deben además plantear los requerimientos relacionados con las reformas institucionales de la defensa y la seguridad y el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares, así como el mejoramiento de la gobernanza de la seguridad y la defensa por medio de la introducción de estándares y buenas prácticas derivadas de experiencias internacionales, la transparencia y la rendición de cuentas, y las reglas y los objetivos estratégicos para mejorar los procesos democráticos (García, 2014, p. 18).

## **El papel de las Fuerzas Armadas de Colombia frente a las denominadas “nuevas amenazas” a la seguridad**

---

El conflicto armado interno ha sido un factor transversal en la agenda política y de seguridad y defensa en Colombia desde mediados del siglo XX. La lucha contrainsurgente ha condicionado la política de consolidación institucional del Estado colombiano, las misiones, la doctrina y los diseños institucionales de la Fuerza Pública. Asimismo, ha impactado en la seguridad nacional y regional y en la política exterior del país. Aunque dentro de este escenario fue incluido el narcotráfico en la agenda de seguridad nacional, las lógicas de insurgencia y contrainsurgencia han predominado dentro de ésta (García, 2014, p. 1).

El acuerdo para la terminación del conflicto armado interno entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC –y posiblemente el ELN– constituye un cambio en la agenda política y social del país, no sólo al abrir la puerta a una nación sin violencia, sino a la generación de nuevas oportunidades, debates y retos. La era del posconflicto en Colombia, reconocida como el periodo en que comienza el cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas (Rettberg y Camacho, 2002, citados por García, 2014, p. 1), supone un punto de quiebre donde se fomenta la construcción de paz y el reconocimiento de nuevos desafíos. En el presente apartado, estos últimos serán tratados bajo los conceptos de nuevas amenazas y amenazas tradicionales.

Bajo esta línea argumentativa, el periodo de posconflicto representa un momento de gran vulnerabilidad en tanto que se encara pasar esta página en la historia, reconstruir la institucionalidad, restablecer la normalidad de la convivencia civil, neutralizar las causas y los catalizadores del enfrentamiento armado –impedir su reactivación– y hacer frente a los nuevos retos que ya no se centran en cesar la violencia armada (Molano, 2015, p. 15). Se ha denominado “nuevas amenazas” al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, o de competencias que no se encuentran sujetas al dominio estratégico militar a través del empleo de las Fuerzas Armadas (Saín, 2002, p. 263).

Estas nuevas amenazas han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que han conformado la denominada “nueva agenda de seguridad”, en la que además de incluir el narcotráfico, se presentan fenómenos tales como desastres naturales, delitos y problemas ambientales, crimen organizado transnacional y ciberdelitos –a nivel interno–, así como misiones de paz y ejercicios de defensa regional –a nivel externo– (Saín, 2002).

En este punto resulta importante recuperar el concepto de *seguridad* y uno de los debates que se han gestado en torno a este asunto. Este término, en la mayoría de sus usos, se encontraba monopolizado por la disciplina académica de la política internacional (PI), al utilizarlo casi como sinónimo de poder militar. En su trabajo sobre ‘realismo’, Hans Morgenthau lo definió como la integridad del territorio nacional y sus instituciones (Moller, 1996, p. 769). Sin embargo, otras corrientes se han enfocado en ampliar el concepto a diversas dimensiones. Si se debe limitar el alcance del concepto de la ‘seguridad’ a nivel estatal, o extender el término a nivel societal, es un tema aún arbitrario en cuanto a su definición. Por ejemplo, Moller identifica cinco perspectivas a las cuales se puede extender esta noción: seguridad política, económica, social, ambiental y experimental (1996, p. 769). Este

referente de seguridad multidimensional permite dar relevancia al enfoque de nuevas amenazas.

En tal sentido, en Colombia durante décadas se ha venido hablando de nuevos paradigmas de seguridad en un marco de posconflicto. Se intenta dejar atrás el referente de la seguridad nacional propio de la Guerra Fría y la idea de enfrentar con las armas al ‘enemigo interno’, bajo el supuesto de que solo a partir de la seguridad del Estado es posible hablar de seguridad ciudadana y derechos humanos. No obstante, aunque ese cambio de pensamiento ha sido correcto y loable, son la terminación del conflicto y la nueva era lo que materializa esta nueva agenda (Sánchez, 2015, p. 35).

Ahora bien, esas “nuevas amenazas” en el contexto de posconflicto en Colombia se configuran en ámbitos divididos en dos grupos: a) subnacional y nacional; y b) transfronterizo, afectado por los niveles regional y global. Se propone la caracterización y composición descritas en los siguientes dos títulos.

### ***Escenario subnacional y nacional***

Las principales amenazas a la seguridad que enfrenta Colombia no están motivadas por razones interestatales sino intraestatales. Éstas, caracterizadas por niveles de diferentes tipos de inseguridad que afectan a la población y sus recursos, ponen en riesgo la integridad de la sociedad civil y el territorio. Desde la firma de los acuerdos de paz, se ha vuelto apremiante la consolidación de la democracia en el marco del Estado social de derecho, con énfasis particular en las áreas rurales del país. Durante el tiempo de conflicto, diferentes organizaciones al margen de la ley (guerrillas y paramilitares) pretendieron usurpar funciones del Estado como justicia, seguridad y tributación (Velásquez, 2015, p. 10).

Replantear las estrategias de seguridad en las zonas rurales más afectadas por el conflicto, basadas en un enfoque de política criminal, es un reto primordial para el posconflicto. Cabe traer a colación, por ejemplo, la ausencia de un sistema de justicia que opere en tales lugares y los desafíos que enfrenta la Policía para establecer normas de seguridad y convivencia en estos territorios (FIP, 20 de septiembre de 2016).

Si bien con la culminación del acuerdo se ha logrado la disminución de las acciones cometidas por grupos guerrilleros (asaltos a puestos de Policía, secuestros extorsivos, actos de sabotaje contra la infraestructura vial, entre

otros), esto no ha implicado la desaparición de amenazas a la seguridad de la población debido a otras expresiones de violencia, como los rezagos del paramilitarismo, los remanentes de los desmovilizados y, en general, la delincuencia organizada y común. El exministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, en la Guía de Planteamiento Estratégico 2011-2014, indicó que las amenazas a la población se encontraban en dos campos: orden público (referido a grupos armados al margen de la ley: narcotraficantes, BACRIM) y convivencia ciudadana (delincuencia común, violencia intrafamiliar y sexual, delitos a establecimientos públicos) (Velásquez, 2015, p. 10).

### ***Ámbito transfronterizo desde lo regional y global***

Por otra parte, el control de las fronteras será siempre parte de la agenda de seguridad nacional. Aunque las posibilidades de un conflicto bélico interestatal sean reducidas, es importante descartar tensiones internacionales en las que la integridad territorial (terrestre, marítima, aérea) se ponga en riesgo. Para esto es necesario un nuevo equipamiento y entrenamiento por parte de las Fuerzas Militares (Velásquez, 2015, p. 11). Asimismo, con respecto a la protección de las fronteras, no pueden olvidarse dinámicas como el tráfico de activos, personas e incluso de biodiversidad.

Resumiendo, en materia de seguridad ciudadana y convivencia, las principales amenazas para Colombia se centran en el crimen organizado a nivel rural y en la delincuencia, tanto organizada como común, al interior de las ciudades. Es importante recalcar que estos temas de seguridad no solo se centran en la protección por parte de las FF.AA. a la sociedad civil, sino igualmente en la que se brinda a los nuevos actores que comienzan a ser parte de ésta, tales como los sujetos desmovilizados.

Además de lo mencionado, otro asunto que toma gran relevancia dentro del marco de “nuevas amenazas” es el deterioro y la protección del medio ambiente. La minería y la extracción de recursos naturales han sido elementos representativos de la economía colombiana durante décadas, donde han participado tanto actores nacionales como externos, grandes empresas y trabajadores artesanales o irregulares. Estas dos, aunque han sido consideradas actividades mediante las que se han obtenido beneficios económicos, inevitablemente han dejado consecuencias directas e irreversibles sobre los ecosistemas y las poblaciones por su escasa regulación (Lowe, 2016, p. 224).

Adicional a esto, el conflicto armado interno ha sido uno de los factores que más ha contribuido con la degradación ambiental, en donde fenómenos como la contaminación por carbón y mercurio, la disminución de reservas minerales, las siembras ilegales, la fumigación de estos cultivos en concentraciones tóxicas que afectan a los ecosistemas y las fuentes hídricas, la instalación de minas antipersona en el territorio, entre otros, se han encontrado relacionados con los intereses y economías de guerra de los grupos armados al margen de la ley. Bajo esta situación, el medio ambiente puede también considerarse como víctima del conflicto, lo que se convirtió en un tema eje en las negociaciones de paz con las FARC (Molina, Molina y Rodríguez, 2016, p. 2).

A continuación, se identifican cinco problemáticas ambientales específicas que a lo largo del tiempo se han dado en Colombia y que han sido consecuencia directa del conflicto armado interno. Como primera, se tienen la minería y el modelo extractivista que ha regido en el país. La presencia de grandes enclaves mineros generó la atracción de los grupos subversivos, que inicialmente solo se interesaron por la protección de los recursos y la resistencia a la sobreexplotación por parte de las empresas transnacionales, pero progresivamente buscaron su apropiación (Molina, Molina y Rodríguez, 2016, p. 3). Cabe recordar, por ejemplo, que durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), el territorio total con licencias aprobadas para la extracción minera en Colombia creció de 1,13 millones a 8,53 millones de hectáreas (Ordóñez Arce, 2012, p. 520, citado por Lowe, 2016, p. 225). Juan Manuel Santos también mantuvo este enfoque extractivista, bajo el argumento de que ha beneficiado, y seguirá beneficiando, a la economía colombiana, aunque el expresidente procuró elevar las zonas de reserva natural y fijar los límites geográficos a la extracción.

Las siguientes cuatro problemáticas se encuentran relacionadas con la utilización del territorio y los problemas que ha derivado: la siembra de cultivos ilícitos, la urbanización y ocupación de zonas debido al desplazamiento forzado, la implantación de minas antipersona (ya que tiene efectos en la vegetación y en la reducción de productividad del suelo) y, finalmente, los ataques insurgentes a los oleoductos y los consecuentes derrames de petróleo. Teniendo en cuenta esto, el conflicto en sí ha generado daños ambientales en muchos aspectos y, más allá, hay dos factores en los que ha repercutido directamente: las acciones terroristas contra la infraestructura energética, el medio ambiente y la población civil, por un lado, y por otro, las fumigaciones aéreas con glifosfato por parte del Estado (Lowe, 2016, p. 225). Estos



problemas heredados, en la agenda actual de nuevas amenazas, se convierten en un reto tanto para los entes públicos como para las FF.AA.

En esta medida, y como se verá con mayor profundidad posteriormente, las Fuerzas Militares se han interesado por la formación de líderes integrales con una visión holística del Estado (por ejemplo, en la Doctrina Damasco), en aras de generar una cultura de defensa y seguridad más amplia, que tenga en cuenta estos desafíos internos y a los que puedan hacer frente de manera efectiva y oportuna. Es aquí donde toma relevancia no solo la pedagogía en reconciliación entre las partes que estuvieron involucradas en el conflicto, sino además la necesidad de que las Fuerzas Armadas aporten a la construcción de una sociedad que enfrente en conjunto las nuevas amenazas que aparecen en el panorama de seguridad nacional.

Con respecto a esto, una vez se firma el acuerdo de paz con las FARC, para el Estado colombiano ha sido necesario pensar en un nuevo sistema de seguridad y defensa que dé cuenta real de las necesidades del país. Es decir, el reto por el que se ha optado ha sido el de abandonar el concepto de seguridad pública para las FF.MM. y enfocarlo en la capacidad policial estatal (Cancelado, 2016, p. 158), una labor aún pendiente.

Autores como García (2014), señalan que el posconflicto implica que el Ejército pase por un proceso de reconversión o reforma militar, la cual obedece principalmente a lo que se ha venido hablando: un cambio en los paradigmas, en la agenda de seguridad, en el mapa político, en los procesos de reinserción a la vida civil y en el manejo de los excombatientes. Estas transformaciones requieren inicialmente tres acciones: marco jurídico sólido que mejore la supervisión de los niveles de eficiencia de las FF.AA.; modificaciones en los valores y la estructura propia de las Fuerzas Militares; y mecanismos de participación de la sociedad en el tratamiento de la seguridad y el mejoramiento de las relaciones civiles (García, 2014, pp. 3-4).

Dentro del Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018, cuyo interés es responder a las necesidades de los ciudadanos y los riesgos que enfrenta la sociedad y el territorio (minería ilegal, ataques cibernéticos, explotación ilegal de recursos naturales, tráfico de personas, contrabando, entre otros), el Gobierno nacional, la Policía Nacional, las FF.MM. y las demás entidades del sector plantean los siguientes objetivos estratégicos con el fin de aumentar su participación en la consolidación territorial y el desarrollo de la sociedad rural:

- Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenazan la seguridad del Estado.
- Garantizar la integridad del territorio.
- Promover la proyección internacional del sector defensa, mediante la política exterior y la cooperación con otros actores internacionales.
- Fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar el cambio climático y proteger los ecosistemas.
- Aumentar las capacidades empresariales y generar alianzas de las FF.MM con este sector.

Ahora bien, en cuanto al campo de las amenazas globales y el desarrollo de capacidades con respaldo de actores de primer nivel, de acuerdo con el Plan de Transformación y Modernización 2030, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía, tienen como tarea conjunta la atención a cuatro escenarios estratégicos: regiones en posconflicto; fronteras como líneas de contacto de gran valor estratégico, horizonte estratégico internacional y espacio tecnológico con valor estratégico (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015).

Con respecto al tercer escenario, horizonte estratégico internacional, éste se origina:

[Como] resultado de las buenas relaciones internacionales, la proyección diplomática y económica del país y la construcción de relaciones de cooperación en materia de seguridad con los gobiernos vecinos y aliados, y con coaliciones de países que comparten intereses (OTAN, Unión Europea, ONU). (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015)

A partir de esto, el interés de las FF.AA. se centrará en fortalecer la proyección internacional del sector seguridad en la política exterior establecida por el Gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral. Cabe resaltar que en tanto Colombia ha empezado a contribuir de manera importante en misiones internacionales y operaciones de paz con sus Fuerzas Armadas, la Fuerza Pública tiene el desafío de seguir participando en estos escenarios para apoyar al fortalecimiento de las habilidades de otras naciones, así como contribuir a la defensa regional (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

Entre sus logros, el Ejército destaca la participación y el apoyo internacional que dio el batallón de atención a desastres en las áreas de asistencia

a la población afectada por el terremoto de Haití, así como la atención a la crisis invernal de 2010 en Colombia (Ejército Nacional de Colombia, 2011). Por último, se afirma que el futuro de las FF.MM. está orientado a participar en los temas de cambio climático, biodiversidad, protección del medio ambiente, desarrollo del patrimonio marítimo, satélites, ciencia y tecnología, entre otros.

Dentro de las diferentes amenazas globales, se evidencia que las Fuerzas Armadas reconocen el cambio climático como un factor relevante. Por ello, la Dirección de Gestión de Riesgos y Desastres del Ejército Nacional (DIGER, 2013) se acogió al Plan de Desarrollo 2010-2014, tomando como marco el capítulo VI sobre sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos para la reducción al riesgo climático, y por ende a promover medidas para la adaptación a este. Según las últimas declaraciones del Ministerio de Ambiente, el principal problema ambiental que enfrenta el país es la deforestación, cuyo incremento se atribuye a disidencias y mafias organizadas, algunas con vínculos transnacionales. Las cifras indican que durante los dos últimos años se han deforestado 179.000 y 220.000 hectáreas, respectivamente (Pardo Ibarra, 28 de junio de 2018). Dado este panorama, se manifestó la necesidad de una estructura organizativa tanto del Ejército como de la Policía para mitigar tales prácticas, por lo cual se creería que en un futuro cercano las FF.MM. estarían ocupando un rol más activo en este tipo de amenazas con impacto global.

Durante agosto de 2016, se llevó a cabo el “seminario regional de América del Sur: lucha contra las amenazas transnacionales”. En este encuentro se resaltaron el enlace de organizaciones criminales con el terrorismo y las amenazas cibernéticas como los principales retos en el sur del continente (Cook, 23 de agosto de 2016). El enlace de organizaciones criminales con el terrorismo se denomina como una “amenaza continental”, puesto que sus efectos van más allá de los Estados tradicionalmente golpeados por este fenómeno como Colombia o Brasil; por lo tanto, se espera seguir fomentando la cooperación interagencial y la resolución de inconvenientes de soberanía. Por otra parte, para enfrentar las amenazas cibernéticas, se sugirió la necesidad de crear “ciber-soldados”, los cuales cumplirían la función de patrullar redes para identificar intercambios de información entre organizaciones ilícitas.

No obstante, más allá de la nueva inclusión de una seguridad multidimensional y la agenda ambiental dentro de la proyección del “Ejército del futuro”, tanto para las FF.MM. como para los actores externos, los objetivos

y el análisis de las FF.AA. frente a amenazas globales parecen seguir sujetos a problemáticas tradicionales. Ejemplo de esto es la relación con Estados Unidos centrada en la producción y el tráfico de drogas, como evidencia la “XIV reunión del Grupo de Trabajo Bilateral en Seguridad y Defensa Colombia - EE.UU.”, donde los elementos centrales fueron el narcotráfico y la desarticulación de estructuras criminales (Saumeth, 6 de febrero de 2018).

## **Tareas de las Fuerzas Armadas en el marco del posconflicto**

---

Desde 2011, el Ministerio de Defensa propone una transformación de acuerdo con los lineamientos de la seguridad humana, y sin dejar atrás sus funciones tradicionales, dice estar preparado para nuevos roles y responsabilidades provenientes de las transformaciones sociales. El denominado “Ejército del futuro”, propuesto en 2012, sintetiza los esfuerzos institucionales por reformar las Fuerzas Armadas. La definición institucional es la siguiente:

El Ejército de Colombia entiende la transformación militar como una sucesión planeada de trabajos, esfuerzos e iniciativas tendientes a preparar la Fuerza para afrontar los retos venideros en los ambientes operacionales complejos. Estos desafíos atienden a las nuevas realidades materiales y políticas que se consolidan en el Estado y que determinan una revisión de la forma como las Fuerzas Militares, y en general la Fuerza Pública, conciben y cumplen su finalidad constitucional. El proceso de transformación en curso se enmarca en fundamentos constitucionales que informan íntegramente la postura del Ejército del futuro. (Ciro y Correa, 2014)

Uno de los principales y debatidos interrogantes tras la firma de los acuerdos de paz es el rol que tendrán las Fuerzas Armadas en el escenario del posconflicto. Como asegura Juan Pablo Gaviria (8 de marzo de 2016), se debe “replantear la organización por cuanto combatir a los grupos al margen de la ley ha sido su tarea principal durante los últimos sesenta años”. De acuerdo con Farid Benavides y Carlos Mahecha (2015), en diferentes acuerdos de paz a lo largo de la historia, a pesar de que las circunstancias bajo las cuales se dieron reformas y rediseños fueron diferentes en cada uno de los países, existen algunas similitudes significativas en cuanto a la naturaleza de dichas reformas y que son el centro del debate respecto a las funciones que ahora deberían tener las FF.AA. Entre ellas se encuentran:

1. La reducción del tamaño del personal y la mayor subordinación al control civil.
2. La redefinición del rol y la misión de las fuerzas armadas, el cual debe estar enfocado en la protección frente a amenazas externas.
3. La desmilitarización de la policía, otorgándole a este cuerpo la única función y responsabilidad de mantener la seguridad interna y el orden público.
4. La profesionalización tanto de militares como de policías, reformando las doctrinas, codificando los procedimientos, mejorando los estándares y el entrenamiento, e incrementando los salarios. (Benavides y Mahecha, 2015)

Los autores mencionan la necesidad de abordar las nuevas tareas de las FF.AA. a partir de replantear la concepción de seguridad y la noción de “enemigo interno”, hablar de un freno al crecimiento del pie de fuerza sin realizar una reducción inmediata, la creación, modificación, o supresión de algunas instituciones militares y la reducción del presupuesto de defensa y seguridad de manera paralela. A continuación se examinan algunos de estos aspectos.

### *Implementación de los acuerdos de paz*

Las FF.AA. son una institución central para el cumplimiento de los objetivos fijados en los acuerdos entre el Gobierno y las FARC, especialmente desde cuatro perspectivas. La primera de ellas es su tarea de verificar la efectiva implementación del Acuerdo Final. La segunda es su función en la desmilitarización de los territorios que han sido más afectados por graves violaciones de derechos humanos, cometidos incluso por miembros de la Fuerza Pública (Movimiento de Víctimas y Movimiento de Derechos Humanos de Colombia, 2013). La tercera tiene que ver con el apoyo a los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado. Finalmente, se debe atender a los tratamientos penales diferenciales para miembros de las FF.AA. considerados, por ejemplo, en el Acto Legislativo 01 de 2017, el Decreto Ley 706 de 2017 y el 1269 del mismo año.

Por otro lado, en el proceso de implementación, las FF.AA. deberán desarrollar acciones inherentes a garantizar aspectos de seguridad y convivencia en la transición a la paz, la reconstrucción de memoria histórica, y la verdad y el acompañamiento permanente en los procesos de reparación a las víctimas (Cárdenas y Petro, 2014).

En ese orden y de acuerdo con uno de los objetivos estratégicos de la política sectorial de seguridad y defensa, es crucial fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública para la construcción de paz, ya que ésta requiere de la participación activa de las Fuerzas Armadas:

Como actor principal en la articulación de acciones o procesos inter-institucionales, así como en la contención y desarticulación de cualquier amenaza a la seguridad nacional, al tiempo que contribuye a la construcción y mantenimiento de un entorno apto para el pleno goce de los derechos de los residentes en el territorio nacional. (Ministerio de Defensa Nacional, 2014)

### *Pie de fuerza*

La reducción del pie de fuerza de las FF.AA. es uno de los ejes que genera mayor controversia. Por un lado, se encuentra la vertiente de aquellos que apoyan la idea de una inmediata reducción. El brigadier general (RA) Jaime Ruiz Barrera afirma que “se equivocan quienes creen que en caso de un eventual postconflicto nuestras Fuerzas Armadas deben ser reestructuradas en cuanto a su pie de fuerza y en cuanto a las funciones constitucionales que les competen en materia de soberanía nacional, tanto en el frente interno como en el frente externo y en asuntos policivos de seguridad y paz ciudadana” (2 de febrero de 2014).

Por otro lado, están aquellos que consideran que no tendría por qué reducirse si aún hay aspectos estructurales en la seguridad nacional que requieren el mantenimiento del pie de fuerza. Juan Pablo Gaviria considera que sí es necesario contemplar:

La reestructuración en cuanto al pie de fuerza total, el cual debe ser disminuido y refinado, en primer lugar por el enorme costo operativo que implica para el presupuesto nacional el mantenimiento de más de quinientos mil efectivos, financiados con recursos del presupuesto de defensa, que deberían ser utilizados para la actualización del equipamiento militar y los sistemas de defensa y preservación de la soberanía, herramientas fundamentales para asegurar la prevalencia del orden estatal en el interior y la presencia efectiva en todas las fronteras, herramientas que rayan en la obsolescencia desde hace muchos años. (Gaviria, 8 de marzo de 2016)

Y en el centro del debate, se hallan aquellos que como María Victoria Llorente, directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz, consideran que “la reducción de las Fuerzas Militares es algo que hay que considerar,

pero no en lo inmediato ni mucho menos en función de una exigencia de las FARC" (*Colprensa*, 11 de mayo de 2013).

Michael Radseck, en una entrevista concedida a *El Espectador*, afirma que es importante tener en cuenta el contexto colombiano, ya que resulta fundamental que en las primeras etapas de la implementación de los acuerdos de paz se generen escenarios donde el Estado pueda hacer presencia y llenar el vacío de poder que quedará en aquellas zonas que fueron dominadas por las FARC. Respecto a lo cual comenta, además, que en "Colombia no es posible hablar de una reducción en cifras, por ejemplo, bajar a 40.000 o 60.000 hombres, porque falta una base programática" (Gutiérrez y Osorio, 25 de mayo de 2016).

Si bien hoy la Fuerza Pública posiblemente sobrepasa los 485.000 efectivos, cifra solo superada por Brasil en la región (Leal Buitrago, 3 de julio de 2017), para generar una alta reducción al personal de la Fuerza Pública es crucial tener claridad sobre cuáles serían las amenazas tanto externas como internas a las que responderían las FF.AA. y cuáles serían las estrategias adecuadas para contrarrestarlas.

La reducción, según concuerdan todos, hace una distinción especial a los miembros de la Policía Nacional. Carlos Medina Gallego, integrante del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (GISDE), del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, afirma que:

Si bien de acuerdo con la experiencia internacional, el tamaño de las Fuerzas Armadas se reduce de manera significativa, no es el caso de la Policía, que debe enfrentar a las bandas criminales emergentes y al seguimiento de factores de violencia propios de las dinámicas de inclusión de los procesos de desarrollo. (*Agencia de Noticias UN*, 25 de noviembre de 2013)

Alejandro Vargas, director del Centro de Pensamiento y de Seguimiento al Proceso de Paz y profesor titular de la Facultad de Derecho de la misma universidad afirma que:

En un escenario de 5 a 10 años no van haber cambios sustanciales y posteriormente van a suceder procesos de reconversión por un lado, seguramente disminución de fuerzas militares, y por el otro aumento de fuerzas de policía y, muy probablemente, en términos globales disminución de porcentaje del presupuesto de seguridad y defensa. Pero eso no es una tarea de corto plazo. (*Agencia de Noticias UN*, 25 de noviembre de 2013)

## ***Narcotráfico, crimen organizado y disidencias***

La política de defensa y seguridad recoge la visión del sector frente a los diferentes desafíos que deben afrontarse, en el marco de la paz y el posconflicto, en los ámbitos de la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado. El rol de las FF.AA. será entonces afrontar las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado en las zonas urbanas y rurales y aquellas disidencias de los grupos de las guerrillas que no se acogen a los acuerdos de paz. El coronel (r) Carlos Alfonso Velásquez (2015) asegura que en ningún momento las fuerzas dejarán, en ese orden de ideas, de dar cumplimiento a su “objetivo principal de derrotar a los grupos subversivos”.

Es el restablecimiento y el mantenimiento de la seguridad nacional lo que hace crucial el papel de las FF.AA. Referente a ello, se argumenta que el posconflicto no significa que la violencia haya cesado en algún momento en todas las partes del país y que, en la práctica, la mayoría de esfuerzos de reconstrucción en el posconflicto tienen lugar en situaciones donde el conflicto ha disminuido en intensidad pero continúa o es recurrente en ciertas zonas del país. “Por ello, el fortalecimiento de la capacidad operacional y efectividad de las fuerzas de seguridad es tan importante como un adecuado control civil, la rendición de cuentas y la transparencia” (García, 2014).

El general (r) Manuel José Bonett (20 de noviembre de 2015), docente investigador de la Universidad del Rosario de Colombia, afirma que las Fuerzas Militares “deben seguir combatiendo las amenazas que van a crecer, y se presentará una mutación en los sistemas de violencia, no solo contra la fuerza pública que está preparada para enfrentarlos, sino contra la población, los recursos y las instituciones”.

## ***Transformación de las Fuerzas Armadas***

Con la transformación de las FF.AA. se busca fortalecer en el marco del Plan 2030 (hoja de ruta) la Institución en sus capacidades técnicas, tecnológicas, de respuesta, en un trabajo que implica descentralización y más cercanía con las regiones. Esto significa direccionar el trabajo humano, establecer una educación militar “acorde a las nuevas circunstancias”, afianzar una cultura organizacional y contribuir a una paz estable y duradera en el posconflicto. (*El Colombiano*, 24 de agosto de 2016)



Cuando se hace referencia a cualquier reconversión o reforma militar y reformas al sector seguridad y defensa, de acuerdo con Viviana García (2014), se está haciendo mención a:

- El fortalecimiento de la capacidad estatal para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo, la conducción política, los medios para llevar a cabo la supervisión de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones.
- La reconversión militar propiamente dicha, que es el proceso de transformación de los valores, orientaciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar.
- La participación constructiva de la sociedad en la problemática de la seguridad y las relaciones civiles-militares. Ello incluye, el diseño y planificación de las políticas públicas, labores de auditoría social, en el caso de la prensa y organizaciones de la sociedad civil.

En ese orden de ideas, la Fuerzas Armadas en su proceso de transformación darán prioridad a aspectos no solo como la construcción y la pedagogía de paz, la defensa nacional, la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado, sino que también fortalecerán la cooperación internacional, la gestión del riesgo, la infraestructura y la protección del medio ambiente, entre otros.

Desde 2011, el Ejército, por ejemplo, inicia con un proceso de transformación. En 2015, su Grupo Asesor de Transformación vio la necesidad de un diseño organizacional que permitiera enfrentar nuevos retos y cumplir los objetivos. En primera medida, dicha transformación buscaba estudiar los nuevos retos de seguridad en las diferentes regiones del país, y en segunda medida, la relación entre civiles y militares (*Semana*, 30 de junio de 2017).

En el Ejército Nacional se crea un comando de transformación del ejército del futuro o *Ejército multimisión*, que busca generar un impacto en las relaciones cívico-militares; fortalecer la importancia y efectividad de la Fuerza; desarrollar proyectos de modernización institucional para el mejoramiento de los procesos, la competitividad y el fortalecimiento institucional; generar nuevas capacidades y conceptos militares a su interior para su proyección a futuro, entre otros aspectos (Comando de Transformación Ejército del Futuro, 2016).

Este Ejército multimisión deberá estar entrenado y equipado para cumplir múltiples desafíos ante las amenazas que son multidimensionales,

cambiantes y transnacionales, como la defensa de la soberanía y la protección interna de nuestra tierra y otras tareas complementarias para apoyar el desarrollo del país: el asunto ambiental, la atención de desastres, el tema humanitario y la participación en misiones internacionales (*Colprensa*, 25 de agosto de 2016).

De igual forma, en el proceso de transformación del Ejército se crearán tres nuevas jefaturas de Estado Mayor. La Jefatura de Planeación y Políticas se encargará de todo el actuar institucional en inteligencia, operaciones, personal, logística, comunicaciones, acción integral, cibernética. La segunda será la Jefatura de Estado Mayor Generador de Fuerza, que se dedicará a “preparar y alistar la Fuerza”. Y la última es la Jefatura de Estado Mayor de Operaciones, que será la dedicada a “generar combate” a través de fuerzas de despliegue, comandos de apoyo y fuerzas de despliegue estratégico. Esto incluye asuntos como amenazas transnacionales y fuerzas para el posacuerdo y la Fuerza de Despliegue Internacional, que incluirá al Batallón Colombia que está en el Sinaí (*El Colombiano*, 24 de agosto de 2016).

## ***Memoria histórica de las Fuerzas Militares***

La Institución se encuentra realizando esfuerzos considerables por fortalecer los procesos de construcción de memoria histórica y contexto, a través de la organización de dependencias, de la incorporación y capacitación de personal, de la participación en actividades académicas y culturales, y de la generación de alianzas y convenios con universidades y centros de pensamiento interesados en el estudio del conflicto. (Landínez y Otálora, 2017)

Se crea así el Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar para el análisis del rol y las responsabilidades de las FF.AA. en el conflicto armado, desde dependencias conformadas por profesionales civiles y militares, “ante la necesidad de articular los procesos de justicia transicional, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), y memoria histórica” (Landínez y Otálora, 2017). Se busca contribuir a una comprensión más amplia e integral de las causas, el desarrollo y la evolución del conflicto en las diferentes regiones del país, así como la convergencia de diferentes visiones que permitan generar espacios de diálogo y reconciliación y el reconocimiento de las víctimas pertenecientes a las FF.AA.

## Relaciones cívico-militares en Colombia y nuevos roles

---

El proceso de evolución de las FF.AA. colombianas ha sido inevitablemente marcado por los periodos de transformación política, económica, social e institucional del país. Su identidad y sus roles no han sido factores estáticos, en la medida en que han tenido que adaptarse a los procesos de modernización y democratización, y a las presiones gubernamentales, societales e internacionales que experimenta un Estado que se inserta progresivamente en un entorno crecientemente abierto e interdependiente. Las FF.AA. y sus relaciones con el poder político civil y la ciudadanía van cambiando, no solamente por el surgimiento o la mutación de amenazas a la seguridad del Estado y de la Nación sino, esencialmente, por el cambio en las expectativas sociales.

Actualmente, las perspectivas de un posible posconflicto con la desmovilización, el desarme y la reintegración de los combatientes de las FARC y las negociaciones de paz con el ELN, los retos del posacuerdo y la persistencia de estructuras criminales vinculadas con economías ilegales como el narcotráfico, son algunos de los escenarios domésticos en los que se juegan el presente y el futuro de las FF.AA. Ellos entrañan viejas y nuevas amenazas a la seguridad, desafíos para la consolidación democrática del Estado en todo su territorio y discusiones acerca de la pertinencia o no del involucramiento de las tropas. En un Estado democrático “normal” y plenamente funcional, las Fuerzas Militares se ocupan primordialmente del ámbito externo o de la defensa frente a amenazas externas, apoyando en situaciones extraordinarias al poder coercitivo de tipo civil, la Policía, y entregando a ese segundo cuerpo estatal las tareas del orden público y el mantenimiento de la seguridad y la convivencia ciudadanas.

En ese sentido, varios académicos y parte de la sociedad civil esperan que a medida que se consolide la paz, las Fuerzas Militares entreguen plenamente las funciones de seguridad interior a la Policía Nacional y que, a su vez, la Policía se “desmilitarice” y opere más dentro de la racionalidad de la promoción de la protección de y entre los asociados de la comunidad política, abandonando la racionalidad de la neutralización o disuasión del “enemigo” en las diversas acepciones históricas que han sido concebidas por los cuerpos de seguridad del Estado –insurgencia, paramilitarismo, narcotráfico, terrorismo–. No obstante, cabe recordar que también influyen las expectativas de

los cuerpos gubernamentales y de los propios miembros (activos y en retiro) de las Fuerzas Armadas.

Al respecto cabe decir, por una parte, que el Gobierno nacional parece juzgar que, aunque no existe una amenaza interna de escala nacional y la mayoría de indicadores de seguridad viene mejorando, se prevé que haya un periodo de inestabilidad y criminalidad en varias zonas del país con posterioridad a las desmovilizaciones. Las disidencias, que hoy se calculan en unos 1.000 o 1.500 hombres, y la debilidad institucional de la presencia del Estado en las áreas liberadas de insurgencia y/o disputadas por nuevas estructuras armadas ilegales, son elementos inquietantes y que impulsan varios de los planes del Ministerio de Defensa para las FF.AA. Se sabe que los departamentos más afectados son Guaviare (28% de las acciones armadas), Nariño (21%), Cauca (15%), Meta (14%) y Caquetá (14%) (*El Espectador*, 7 de febrero de 2018).

Al mismo tiempo, se busca una mayor internacionalización y externalización de las FF.MM. mediante iniciativas como la eventual participación en misiones de paz de Naciones Unidas, las dinámicas de cooperación e intercambio de información, estándares y prácticas en el marco de la aceptación de Colombia como *global-partner* de la OTAN, y la cooperación bilateral y triangular en seguridad con países interesados en la experiencia colombiana, particularmente México y algunos centroamericanos como Honduras, Guatemala y El Salvador. Es decir, el poder civil pretende seguir apelando a las FF.AA. como instrumento de ocupación territorial del Estado y desarrollar su potencial como apoyo de la política exterior en búsqueda de mayor proyección y reconocimiento internacional.

Por otro lado, las FF.AA. también tienen aspiraciones e intereses de cuerpo acordes con su identidad constitucional, su misión y sus cambios de doctrina, lo que no implica que las posiciones de los retirados coincidan necesariamente con las de los funcionarios en ejercicio, que todos los miembros activos piensen igual, ni que las FF.AA. de Colombia pretendan participar en la política o imponerse sobre las voluntades de otros cuerpos del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, etcétera). Sin embargo, en aras de su cumplimiento de los deberes constitucionales, del seguimiento a los lineamientos gubernamentales y de su propia estabilidad como organización estatal, según pudo observarse por medio de la participación de algunos delegados de la cúpula militar y de líderes de víctimas que formaron parte de las FF.AA. en la mesa de conversaciones de La Habana, el personal sí tiene aprensiones

con respecto a asuntos como su seguridad jurídica o garantías de derecho operacional, su reconocimiento como víctimas del conflicto armado en los casos que lo ameritan, su contribución a la memoria histórica del conflicto y, además, interrogantes frente a las discusiones sobre la reducción de personal y recursos o la alteración estructural y misional de las Fuerzas de cara a un eventual (pero aún distante) posconflicto.

Una discusión pública sobre las necesidades de reforma material, doctrinal y estructural para las FF.AA. es inevitable en cualquier escenario de transición hacia el posconflicto, aunque no puede desconocer aspectos como los riesgos de la etapa del posacuerdo o de implementación de los acuerdos de paz, las transformaciones que ya se han dado hacia una mayor profesionalización y democratización en las Fuerzas, y las presiones o requerimientos de tipo logístico, operativo y normativo que imponen los roles (convencionales o nuevos) que las autoridades civiles definen para ellas en los planes de gobierno y las políticas subsecuentes. Las relaciones entre FF.AA. y civiles son un tema vital en toda conversación sobre la reforma militar y pueden entenderse también como un resultado de la identidad, la misión y los objetivos que asumen esos cuerpos de seguridad del Estado.

Las relaciones cívico-militares pueden analizarse como una dimensión que incluye variables (no todas armónicas entre sí) tales como:

- El grado de control objetivo o la profesionalización de los cuadros militares con el fin de otorgarles un margen de acción independiente de la política y afianzar la subordinación de estos cuerpos a la autoridad civil (Samuel Huntington, 1957, en Andrade, 2012, p. 146).
- Las coincidencias o discrepancias entre militares y civiles en las expectativas con respecto a la forma y el propósito que deben tener las FF.AA., lo que puede incluir aspectos como tamaño, tipo de armamentos, presupuesto y funciones (Edmunds, 2006, p. 1059).
- Estas son resultado de las trayectorias históricas propias de cada comunidad política o región. Desde una postura sociológica, son definiciones dependientes de la política doméstica y las presiones internacionales, ya que los tomadores de decisión, las sociedades y los propios miembros de las FF.AA. influyen sobre los imperativos funcionales (Edmunds, 2006, p. 1061). En Europa occidental, por ejemplo, las cuatro tendencias actuales de ajuste a las FF.AA. son el declive de la importancia de la defensa del territorio nacional como principio

central para organizar a las FF.AA., el uso de estructuras más pequeñas, altamente capacitadas y flexibles con la misión de proyectarse al exterior, la adaptación funcional a múltiples desafíos emergentes (no convencionales) para la seguridad como el terrorismo, el narcotráfico o la migración ilegal y, finalmente, la presión por un mayor involucramiento político y social doméstico de las FF.AA. (p. 1059).

- El grado de eficiencia o celeridad con el que se desea que las FF.AA. cumplan los objetivos de seguridad y defensa asignados por las autoridades civiles.
- Existen al respecto varias posturas. Algunos estiman que, para resaltar su eficiencia, las FF.AA. deben mantenerse políticamente estériles y neutrales, no reducirse en extremo y obtener suficiente autonomía como para desempeñarse y evaluarse a la luz de sus propios estándares (Nielsen, 2005, pp. 64-65). Otros consideran que a diferencia de esa “asepsia política”, las FF.AA. deben participar activamente de los procesos de toma de decisión en las áreas que les atañen con el fin de contribuir a cumplir más adecuadamente los objetivos nacionales, y que la manera para asegurar su subordinación al poder civil es, además del control legislativo, comprometerlas intensamente con los valores cívico-democráticos mediante la educación ética y profesional del personal, involucrando en el proceso a los académicos civiles (p. 67).
- Bajo ese mismo lente, las circunstancias cambiantes de los ambientes de seguridad interna e internacional deberían dictar el grado de involucramiento militar en el campo político, bajo la orientación civil y la discusión pública, en lugar de adoptar una visión estática y marginal. No obstante, ambas visiones entrañan riesgos: por ejemplo, la obsolescencia y la rigidez funcional en el primer enfoque, mientras que la extrema o inadecuada politización podrían emerger en el segundo. En el primer lente podrían “no estar haciendo lo suficiente” por la estabilidad, la paz y la seguridad, siendo drásticamente constreñidas. En el segundo, podrían “estar haciendo demasiado”, abrazando diversos objetivos, diluyendo prioridades y sobrecargándose de funciones, incluso no militares.

Además de estas variables “clásicas”, hay otras que condicionan la salud de las relaciones entre civiles y militares y tienen que ver con el trasfondo de los procesos de superación de conflictos armados internos, y en particular,

de las expectativas sociales que surgen en medio de los contextos de Justicia Transicional. Un telón de fondo totalmente relevante para Colombia.

La legitimidad y la aceptación social a las FF.AA. en escenarios de transición ha girado en la perspectiva internacional en torno a aspectos como la consecución de sanciones para los funcionarios responsables de abusos a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, las reformas de corte liberal para reforzar el talante democrático de las instituciones y organizaciones estatales (incluyendo un mayor control civil de las FF.AA.) y la adopción de medidas para evitar la repetición de conductas atroces y prohibidas por el estatuto de la Corte Penal Internacional por parte de toda la sociedad, tanto civiles y excombatientes como FF.AA. (Torrijos y Abella, 2015, p. 90). Por supuesto, de aquí derivan fuertes controversias y exigencias sobre las FF.AA., que pueden ir desde el mantenimiento del *statu quo* (reforma nula) y la elusión de responsabilidades penales, hasta la “purga” y el desmantelamiento o la extinción de las Fuerzas Militares, pasando por una vía intermedia de sanciones individuales selectivas y ajustes parciales de tipo normativo y funcional.

Asimismo, en estos escenarios, el papel que tengan las FF.AA. (y sus veteranos) en las conversaciones de paz, en la definición de los puntos del acuerdo y su implementación, puede determinar poderosamente la aceptación militar –o su rechazo– y las relaciones entre el estamento castrense y otros sectores como las autoridades políticas, los excombatientes y los ciudadanos comunes.

Dependiendo de cómo se definan todas esas cuestiones, se pueden obtener varios *outputs* o resultados para las relaciones entre militares y civiles, que pueden verse dentro de un continuo, de balance más negativo a más positivo, siguiendo el trabajo de Desch y Feaver (1999, en Nielsen, 2005, pp. 69-75):

- Golpe militar: las dinámicas políticas se suprimen o subordinan al poder militar y se suspenden las garantías democráticas.
- Exceso de influencia militar: las posturas de las autoridades civiles y militares con respecto a los límites para el uso de la fuerza coinciden dentro de esquemas legales pero en virtud de la presión militar, lo cual deriva en límites débiles, autonomización de las FF.AA. difícil de manejar y resultados poco democráticos. Hay consentimiento de los civiles al ejercicio militar, pero escaso control.

- Fricciones cívico-militares: los militares están dispuestos a demostrar su oposición pública a una política civil anunciada y/o eluden o fallan deliberadamente en la ejecución de las tareas asignadas por el poder civil. Puede haber un desbalance entre los incentivos que se dan a los civiles para monitorear e intervenir en los planes y operaciones militares y el grado de autonomía y competencia que deben tener las Fuerzas por su nivel de formación y especialización.
- Conformidad militar: las FF.AA. rehúsan involucrarse en contingencias o problemas de escala menor (por ejemplo, orden público) y prefieren ser cautas en sus recomendaciones o influencia cuando advierten discrepancias dentro de la esfera civil del poder político (por ejemplo, dentro de un mismo gobierno o en las relaciones Ejecutivo-Legislativo). Los militares aceptan los mecanismos de monitoreo y delegación sobre temas de seguridad y defensa que recaen sobre los civiles asignados. Si hay controversias entre civiles y militares por las políticas públicas, priman los criterios civiles en la decisión final.
- Efectividad: hay relaciones armónicas entre las esferas militar y civil en la toma de decisiones y su implementación, de tal forma que se maximiza la utilidad de los recursos y tecnologías disponibles en relación con los objetivos de seguridad y defensa trazados. Los militares y los civiles están plenamente comprometidos con los mismos valores y objetivos nacionales, de modo que los recursos sociales y militares contribuyen a sumar al poder nacional en lugar de contrarrestarse entre sí. Los militares se involucran de manera positiva y limitada en los asuntos civiles que les conciernen y los civiles, a su vez, participan activa y positivamente de los asuntos militares en las áreas de primordial interés público. Uno de los efectos es que la doctrina militar está más moldeada por la cultura política democrática y civilista y la interacción cívico-militar que por el dogmatismo organizacional y la confidencialidad. Se supone así que se resalta la sincronización de expectativas y esfuerzos en un entorno de seguridad doméstica e internacional cambiante, y dentro de un marco democrático y adherido al derecho internacional.

Ahora bien, en el caso de Colombia, se vienen ampliando los roles para las FF.AA. que se han hecho tradicionales por la política de seguridad y defensa “volcada hacia adentro”, identificando narcotráfico, terrorismo e insurgencia como amenazas domésticas, algunas de ellas con vínculos transnacionales



con redes de crimen organizado y que empujan a las FF.AA. y al Ministerio de Defensa a elevar la cooperación internacional. Concepciones como la del Ejército multimisión o Ejército del futuro y la Doctrina de Acción Integral, reflejan esta aprehensión por integrar los elementos civiles en aras de la coordinación y la efectividad contra las llamadas amenazas híbridas o que no son de naturaleza puramente militar.

Como se advirtió en los segmentos de las nuevas amenazas y de las tareas asociadas a la construcción del posconflicto, las FF.AA. colombianas se preparan para convertirse en un instrumento complementario de paz y de desarrollo y dejar de ser solamente un instrumento represivo, lo que da cuenta de un proceso de incipiente politización democrática que reviste tanto potencialidades positivas para consolidar la construcción de estatalidad en todo el territorio y reforzar la cohesión nacional, como retos e interrogantes que la propia sociedad colombiana debe plantear a la luz de sus expectativas y de un proceso de reconciliación nacional que se viene delineando después de más de cincuenta años de conflicto armado.

El país ha tenido una trayectoria de cambio institucional en las Fuerzas que de varios modos ha influido sobre las relaciones cívico-militares, las cuales no son plenamente armónicas pero sí se han ajustado en medio de una arquitectura democrática donde se ha mantenido, no sin debilidades, la separación entre poderes públicos, el imperio de la ley y la subordinación constitucional de las FF.AA. Esto incide tanto en las expectativas sobre las FF.AA. en medio del proceso transicional, como en los planes del Ejecutivo para las mismas, con independencia relativa frente a la idea generalizada de que se tienen que reducir por la eventual desaparición de una de las amenazas (la insurgencia).

Durante las conversaciones de paz entre el gobierno Santos y las FARC, las FF.AA. fueron representadas activamente en medio de la intranquilidad de activos y reservistas por el futuro de las políticas de seguridad y defensa y de las propias Fuerzas, pero también ha habido controversia política y social sobre cómo asumirán las investigaciones y los correctivos a que haya lugar a medida que avance el proceso de justicia transicional, por ejemplo, con respecto a la instancia ante la cual deben comparecer los funcionarios detenidos por delitos cometidos en el transcurso del conflicto. Ello debido a que el marco de la Justicia Especial para la Paz (JEP) fue definido entre la mesa de conversaciones, las urgencias del Gobierno para implementar el Acuerdo Final con las FARC firmado en 2016 y las sesiones legislativas, y procura la

definición de penas iguales (15-20 años), reducidas (5-8 años) o amnistías para todos los miembros individuales de los actores armados (incluyendo de las FF.AA.), dependiendo de la gravedad de sus delitos y de su aporte al esclarecimiento de la verdad y a la satisfacción de los derechos de las víctimas (*El Tiempo*, 19 de junio de 2018). A inicios de 2018, se estimaba que más de 3.500 exguerrilleros y cerca de 1.750 uniformados ya estaban listos para ser llamados por la Sala de Reconocimiento de la Verdad (*El Tiempo*, 19 de junio de 2018).

Históricamente, la configuración de los roles de las FF.AA. colombianas y de sus relaciones con el ámbito civil han dependido de variables como el papel de los partidos políticos (Conservador y Liberal) en su inicial politización y posterior despolitización, las reformas y los cambios constitucionales hacia mayores niveles de democracia, la evolución misma del conflicto armado interno, las influencias internacionales –sobre todo de Estados Unidos, pero también de los regímenes internacionales en derechos humanos– y, por supuesto, las transformaciones fácticas y/o discursivas de los fenómenos identificados por las autoridades civiles y la cúpula militar como amenazas. Ha habido cambios en la doctrina de seguridad nacional y las estrategias de lucha contrainsurgente, se han abrazado labores humanitarias y sociales, se ha acompañado el inicio o el fin de negociaciones de paz –no sin cuestionamientos–, entre otras variaciones, pero el factor común ha sido el mantenimiento de la sujeción militar al poder civil (Torrijos y Abella, 2015, p. 88), lo que es parcialmente evidenciado en que Colombia ha sostenido el régimen democrático en los siglos XX y XXI con una breve interrupción durante el régimen autoritario del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). Son rasgos característicos la continuidad de la Carta Constitucional de 1886 hasta la de 1991, la larga sucesión de mandatarios elegidos por voto popular y la ausencia de formas tradicionales de caudillismo militar y elevada autonomía castrense que han experimentado países como Chile, Argentina o Brasil (Andrade, 2012, pp. 158-159).

La modernización y la profesionalización de las FF.AA. en Colombia han sido procesos progresivos pero que no han estado exentos de los mismos obstáculos que atraviesan la gestación y el desarrollo del Estado. La debilidad institucional, la jurisdicción limitada, la carencia de recursos, la fuerte fragmentación geográfica y cultural del país y la persistencia de economías ilegales o paralelas, son escollos tradicionalmente identificados (Andrade, 2012, pp.148-149). En las últimas décadas y particularmente con el aumento

del presupuesto en defensa y el apoyo de EE.UU. vía Plan Colombia, los recursos económicos, logísticos y humanos de las Fuerzas se elevaron sustancialmente, aunque en medio de la tensión entre élites políticas y empresariales que procuraban una respuesta más ofensiva por parte del Estado ante el fortalecimiento de las guerrillas, de un lado, y los cuestionamientos por parte de sectores diversos de la sociedad civil, del otro.

Académicamente, se reconoce que el legado de la Doctrina Lleras, desde el acuerdo bipartidista del Frente Nacional (1958-1974), ha influido poderosamente en la restricción al papel político de las FF.AA., pero también en la injerencia de los civiles en varias orientaciones militares, desde que el entonces presidente Alberto Lleras Camargo intentó evitar que los políticos decidieran cómo manejar las FF.AA. mediante el refuerzo al control civil, pero al mismo tiempo por medio de la concesión de ciertas dosis de autonomía relativa y vetos frente a los gobiernos para resguardar su estabilidad organizacional (Cruz, 2015, p. 13). Podría decirse que desde entonces se bloqueó la posibilidad de un escenario de exceso de influencia militar en las dimensiones económica, política y social, y se redujeron notorias fricciones cívico-militares heredadas del periodo conocido como “La Violencia” (1948-1958), hostil confrontación bipartidista que se caracterizó por el esfuerzo de instrumentación de las FF.AA. por parte de cualquiera de los dos partidos dominantes en contra del otro, destacándose el legado del Partido Conservador en las Fuerzas Militares desde el S. XIX (Moreno, 2014, p. 340).

Empero, a la postre, estos beneficios de la férrea separación entre esferas militar y política también trajeron consigo un déficit de interés público y académico por las políticas de seguridad y defensa y los asuntos militares (Cruz, 2015, p. 13) e incluso posturas antimilitares o adversas a las FF.AA. dentro de los círculos de las élites civiles y en la propia sociedad colombiana (Moreno, 2014, p. 341). La separación sociedad civil-Fuerzas Armadas redundó en espacios relativamente libres de desarrollo para cada uno de estos actores sociales al inicio, pero generaría nuevas tensiones a medida que se hizo recurrente que los gobiernos apelaran a las Fuerzas Militares para disuadir o reprimir problemas de orden público vía estados de excepción, figura anclada en la disposición de los estados de sitio desde 1886 y que permitía a los presidentes adoptar poderes especiales incluyendo el uso intensivo y extensivo de la coerción (p. 349). La volatilidad social de Colombia por el problema de la reforma agraria sin consumar, el desapego a las instituciones políticas, la baja cohesión de la Nación, la presencia de poderes paralelos

en los territorios con mayor debilidad estatal, la baja capacidad de inclusión pluralista en el sistema político y el ascenso de las estructuras insurgentes (años sesenta), paramilitares (años noventa) y narcotraficantes (grandes carteles en los años setenta y ochenta, y actualmente en redes y estructuras descentralizadas), fueron fenómenos que colaboraron de forma perjudicial para el escalamiento del conflicto armado y el deterioro de las relaciones cívico-militares desde la segunda mitad del siglo XX.

Son relaciones que se han caracterizado por el acomodamiento o la conformidad general de la cúpula militar frente a las decisiones adoptadas por los gobiernos sucesivos, ya fuesen de ofensiva frontal contra esos factores domésticos de amenaza o de ofertas de paz, pero con episodios de tensión o discrepancia por asuntos como los recursos, las responsabilidades de las autoridades civiles en el conflicto y las concesiones a los grupos armados durante y después de las negociaciones. Tres temas de discrepancia recurrente han sido el modo de abordar el conflicto y el proceso de paz, la naturaleza de la participación de la sociedad civil en el conflicto y las características de las relaciones entre las Fuerzas Militares, el sistema de administración de justicia y los organismos de control (Nieto, 2003, en Andrade, 2012, p. 161). Por supuesto, la conformidad y la sujeción militares no implican convergencia absoluta en los objetivos, medios y estrategias que orientan las políticas de seguridad y de paz, pero las debilidades manifiestas en los procesos de construcción de Estado y de Nación, donde debieron operar las políticas públicas y las instituciones civiles, solo fueron pospuestas o atenuadas, no conjuradas, por el uso reiterativo de las FF.AA.

El poder civil se acostumbró a apelar a las FF.AA. para apagar los focos de conflictividad social, aunque ello disminuyó desde que fue promulgada la Constitución de 1991. Empero, al concentrarlas problemáticamente desde 1958 casi de forma exclusiva en las operaciones contrainsurgentes, algunos concluyen que se consiguió subordinarlas a los partidos políticos hegemónicos pero se les cercenó el pensamiento político y social, se les indujo a sublimar el adversario principal (insurgencia) en su doctrina para dar sentido a su propia existencia como cuerpo, lo que las condujo a perder de vista otros objetivos estratégicos de la seguridad y las excluyó de su papel de apoyo a la construcción de la Nación (Moreno, 2014, pp. 343-347) por su talante reactivo, intermitente y relativamente distante de la cotidianidad de los civiles. Lógicamente, la naturaleza híbrida de la guerra de guerrillas, que rompe el principio de distinción entre combatientes y civiles, coadyuvó

para producir desconfianza mutua entre las FF.AA. y los pobladores de diversos territorios del país, particularmente aquellos objeto de la influencia de los grupos armados ilegales y de las mayores confrontaciones durante décadas de conflicto armado. La creciente orientación de las Fuerzas hacia operaciones antinarcóticos a partir de los años noventa añadió funciones internas y algunas externas en aras del control fronterizo y la interdicción, pero continuó enmarcándose en un tipo de intervención reactiva frente a las dinámicas civiles.

Dentro de las complejidades de este contexto de guerra doméstica y fratricida, no es de extrañar que se sugiera que las FF.AA. han experimentado cierta desazón respecto a las expresiones de malestar y desagrado que en algunas ocasiones han brotado por parte de las autoridades civiles y la población (Andrade, 2012, p. 161). Esas distancias y tensiones en las relaciones cívico-militares, a pesar de todo, no han evolucionado en extremos como el rechazo frontal de la población a la presencia de las FF.AA., salvo episodios muy localizados y excepcionales en los periodos más intensos de las confrontaciones entre actores armados, o bien, cuando líderes comunitarios optaban, como estrategia de supervivencia, por no cooperar con ninguna de las partes en contienda y a pesar de la insistencia de los funcionarios públicos. En el referente nacional más amplio, a partir del sondeo de opinión en las zonas de mayor concentración poblacional, las FF.AA. aparecen recurrentemente con una imagen positiva ante los ciudadanos, incluso continuamente superior frente a la percepción de favorabilidad de otros organismos del Estado como el Ejecutivo, el Congreso y las cortes.

Con respecto a la favorabilidad o desfavorabilidad ciudadana que reciben las Fuerzas Militares en comparación con otras instituciones del Estado y grupos de interés, a mediados de 2018, la encuesta Gallup mostró que las FF.MM. se ubicaron con el mayor reconocimiento positivo (75%) y por encima de la Iglesia católica (65%), la clase empresarial (60%) y la Policía (54%), mientras que la mayor desaprobación se impuso sobre el Congreso (72%), el sistema judicial (79%), los partidos políticos (73%) y la Corte Suprema de Justicia (60%) (*El Espectador*, 4 de julio de 2018). Con algunas variaciones mensuales, la encuesta refleja una favorabilidad mayoritaria estable por parte de los habitantes de las ciudades principales hacia las Fuerzas Militares. Entre febrero de 2000 (gobierno de Andrés Pastrana) y febrero de 2017 (gobierno de Juan Manuel Santos), las FF.MM. no estuvieron por debajo del 60% en términos de aprobación e incluso alcanzaron una aceptación del 90% entre

junio y julio de 2008 (gobierno de Álvaro Uribe), un tope histórico que se produjo en el contexto de la Operación Jaque (Gallup Colombia, 2017, p. 92). En la lente de las relaciones cívico-militares, este resultado parcial podría reflejar un respaldo societal a los roles que han adquirido las FF.AA., al menos en la percepción de los grandes centros urbanos, pero habría que examinarlo en el nivel de las jurisdicciones subnacionales y particularmente en las áreas más afectadas por el conflicto armado y la presencia del narcotráfico. Lamentablemente, la encuesta de fondo sugiere también un profundo déficit democrático en términos de apropiación y legitimación social hacia los pilares civiles del Estado colombiano.

Para aminorar las distancias con las esferas civiles y acentuar su legitimidad, la Doctrina de Acción Integral pretende constituirse en uno de los ejes de renovación institucional de las Fuerzas Militares, procurando la asimilación positiva de los entornos civiles, el estrechamiento de la proximidad con las comunidades y la integración de objetivos polivalentes en función de las necesidades más específicas de las áreas objeto de intervención, destacándose las zonas más vulnerables o periféricas. Mientras se normaliza la situación de seguridad de Estado, se desarrollan políticas públicas sin injerencia o presiones ilícitas por parte de actores armados, se crean dinámicas legales de mercado competitivo y se consolidan las instituciones democráticas en la totalidad del territorio nacional, las FF.AA. prometen, a partir de los planes estratégicos trazados en conjunción con Presidencia y Ministerio de Defensa, convertirse en un complemento para apoyar los procesos de construcción de Estado y de Nación, e incluso, en el marco del proceso de paz, respaldar, mediante el papel del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM), la difusión de pedagogías y materiales para la reconciliación y la gestión pacífica de los conflictos. En otras palabras, se ha inaugurado un nicho doméstico de influencia y se buscan oportunidades internacionales para moldear a las FF.AA. colombianas como Fuerzas de paz, sin embargo, la sociedad colombiana debe apropiarse de estas potencialidades con un rol activo y propositivo para saltar de la reducción de fricciones cívico-militares y de la conformidad mutua (o indiferente) entre esferas civil y militar, a un escenario de armonización y máxima utilidad social en aras del desarrollo multidimensional del país.

En específico, la Doctrina de Acción Integral contempla tres pilares que representan un gran potencial para construir relaciones mutuamente armónicas entre las FF.MM. y la esfera civil, tanto de autoridad política como de comunidades y grupos de la sociedad (Silva, 2014), a saber:

1. La acción integral general: enfocada en respaldar la intervención militar mediante las operaciones sostenidas en las áreas delimitadas. Se comprende como una herramienta que fortalece la imagen institucional, enfrenta los grupos armados irregulares y promueve la culminación de estos, por medio de grupos especiales de operaciones psicológicas y emisoras institucionales.
2. La acción integral coordinada: tiene como eje las acciones cívico-militares y su objetivo radica en impartir en las FF.MM. una función social en la que se garantice bienestar a las comunidades y se solucionen problemas sociales. Con la inclusión de esta línea de acción, las Fuerzas Armadas no solo se preocupan por la seguridad y defensa nacional, sino por la reconstrucción del capital humano y social de las zonas afectadas por el conflicto armado colombiano.
3. La acción integral resolutive: una vez establecida y recuperada la legitimidad del Estado en los territorios controlados por los grupos armados ilegales, las FF.MM. complementan estos esfuerzos asumiendo labores de atención humanitaria y desarrollo social.

Por supuesto, en una economía competitiva y un régimen democrático maduro, las FF.AA. no pueden suplantar a los actores del mercado (por ejemplo, en la ampliación de las infraestructuras y tecnologías civiles) ni a los organismos del Estado nominalmente responsables de políticas públicas en áreas como la cobertura en salud y educación o la protección ambiental, pero pueden contribuir a la aceleración de la integración de los territorios y poblaciones más atrasados y desprotegidos mientras se consolidan las redes civiles de gestión pública, los dispositivos de mercado, la seguridad urbana y rural y los canales legales de intercambio transfronterizo. Colombia, desde el siglo XIX, se ha reconocido por poseer más territorio que población e instituciones del Estado y por concentrar su desarrollo en el interior, dejando marginados los territorios fronterizos y vigilando con un mínimo de personal unas fronteras casi deshabitadas y sumamente porosas; por ello, las FF.AA. empiezan a verse a sí mismas como instrumento de desarrollo humano democrático, lo que no está lejos de la concepción que tienen otras FF.AA. del mundo, como acontece hoy con la doctrina de las del Estado Federal del Brasil, o en algunas disposiciones constitucionales, las del hermano Perú.

## Conclusiones preliminares

Las FF.AA. tuvieron un rol importante en el desarrollo del conflicto armado y aún lo tienen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz. Si bien muchos consideran que la relevancia que se le da a dicho rol debe aminorarse, no se puede desconocer que subsisten amenazas críticas a la seguridad nacional y se generan algunas dinámicas que requieren de la actuación conjunta de la Fuerza Pública. Pese a que se deben replantear algunos de sus objetivos en aras de la normalización del Estado colombiano, las Fuerzas Armadas han generado propuestas pertinentes en el ejercicio de reformulación de sí mismas, tratando de dar respuesta a la realidad cambiante del país. Para la reconciliación, el desarrollo y las problemáticas del país, es necesario que la transformación de las Fuerzas se presente de manera paulatina, previendo procesos que puedan generar nuevos brotes de violencia y revictimización.

El pie de fuerza debería reducirse en el largo plazo en aras de la desmilitarización de la seguridad pública, además de la externalización de las FF.AA. en actividades más orientadas por la disuasión a amenazas no domésticas y transnacionales y el ejercicio de roles de cooperación internacional, pero como se plantea en el presente documento, antes deben hacerse estudios cuidadosos sobre las condiciones de seguridad desde el posacuerdo, los actores y las responsabilidades, así como la discusión pública de la visión del sector defensa y sus roles nacionales e internacionales. Los miembros de la Fuerza Pública representan un elemento clave para el entramado de acciones institucionales que se deben llevar a cabo en la construcción de paz.

La firma del Acuerdo Final con las FARC, y eventualmente de un acuerdo con el ELN, efectivamente no supone el fin de las dinámicas de violencia y criminalidad armada en el país, ya que estas emergen alrededor de fenómenos como el narcotráfico o la minería ilegal, y algunas tienen características particulares y radicalmente diferentes pero altamente peligrosas frente al combate histórico con los grupos guerrilleros, lo cual requiere temporalmente de la presencia activa de las FF.AA. De la desmovilización y reintegración exitosa de los grupos insurgentes y del sometimiento pleno de las bandas armadas o BACRIM, depende parcialmente el rol interno de las Fuerzas Militares. Asimismo, de la ocupación del territorio por parte de los organismos del Estado y de la creación de un entramado institucional que garantice el desarrollo sostenible y en paz de las comunidades, sin presiones armadas, dependen el grado de presencia territorial de las Fuerzas



Militares y la naturaleza de su intervención. Mientras haya zonas con nula o débil presencia del Estado, economías ilegales que fomenten la violencia armada y la destrucción ambiental, tragedias naturales que desbordan la capacidad institucional civil y obstáculos geográficos o de mercado que impidan la inserción de las poblaciones a la red nacional de infraestructura y a los servicios médicos y públicos más básicos, las FF.AA. se desenvolverán como un instrumento complementario de la seguridad ciudadana y del desarrollo humano.

Por último, todas estas posibilidades para estrechar e imbricar de manera positiva a las FF.AA. colombianas y la sociedad en su expresión más amplia, hacia un estadio de reciprocidad democrática y eficiencia social, podrán materializarse dependiendo de variables múltiples, tales como:

- a. La continuidad e institucionalización de la nueva doctrina y los planes de expansión de funciones por parte de las administraciones que sucedan a Juan Manuel Santos en la Presidencia y Luis Carlos Villegas en el Ministerio de Defensa. Actualmente, son el gobierno de Iván Duque y la dirección del Ministerio de Defensa a cargo de Guillermo Botero.
- b. Los recursos y capacidades institucionales con las que se dote a las FF.AA. para asumir estas nuevas tareas e implementar los planes.
- c. La contribución de los civiles (empresarios, académicos, líderes sociales y comunidades) a la construcción de un capital social democrático en cooperación con las FF.AA.
- d. La percepción de la ciudadanía sobre la contribución de las FF.AA. (activas y en retiro) a la justicia transicional y al proceso de reconciliación, particularmente hacia el esclarecimiento de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado (por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas), la construcción de la memoria histórica nacional del conflicto, el apoyo a las reformas a las que haya lugar para evitar la repetición de esas conductas violatorias y la asimilación de su identidad como promotoras de la paz en las dimensiones doméstica e internacional. Ello sin perjuicio del cumplimiento de sus deberes constitucionales en tiempos de guerra o amenazas de alto impacto para el Estado y la Nación.

## Referencias

- Agencia de Noticias UN. (25 de noviembre de 2013). ¿Cuál será el papel de las fuerzas armadas en el posconflicto? Recuperado desde: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/cual-sera-el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-el-posconflicto.html>.
- Andrade, O. (2012). Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, 6, 145-171.
- Benavides, F. S. y Mahecha, C. A. (2015). *Fuerzas armadas y posconflicto: reformas, rediseño y posibles tensiones en el proceso de paz colombiano entre las FARC-EP y el Estado (2012-...)*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Bonett, M. J. (20 de noviembre de 2015). Las fuerzas militares en el posconflicto. *Ver Bien Magazin*. Recuperado desde: <http://www.verbienmagazin.com/las-fuerzas-militares-en-el-posconflicto/>.
- Cancelado, H. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenario y desafíos en el posconflicto* (pp. 155-178). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- Cárdenas, S. L. y Petro, I. R. (2014). *Rol de las fuerzas armadas y de policía en el marco del posconflicto colombiano*. Bogotá: Universidad Libre.
- Ciro, A. R. y Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, (12)13, 19-88.
- Colprensa. (11 de mayo de 2013). ¿Qué papel van a desempeñar las Fuerzas Militares en el postconflicto? *El País*. Recuperado desde: <http://www.elpais.com.co/judicial/que-papel-van-a-desempenar-las-fuerzas-militares-en-el-postconflicto.html>.
- Colprensa. (25 de agosto de 2016). Fuerzas Armadas de Colombia evolucionan para el posconflicto. *La Opinión*. Recuperado desde: <https://www.laopinion.com.co/politica/fuerzas-armadas-de-colombia-evolucionan-para-el-posconflicto-117664#OP>.

- Comando de Transformación Ejército del Futuro. (2016). *Lineamientos de transformación*. Recuperado desde: [https://www.ejercito.mil.co/comando\\_transformacion\\_ejercito\\_futuro\\_cotef/conozcanos/lineamientos\\_transformacion](https://www.ejercito.mil.co/comando_transformacion_ejercito_futuro_cotef/conozcanos/lineamientos_transformacion)<https://www.laopinion.com.co/politica/fuerzas-armadas-de-colombia-evolucionan-para-el-posconflicto-117664#OP>.
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (2015). *Las Fuerzas, Periódico del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia*, 36. Recuperado desde: <http://www.cgfm.mil.co/wp-content/uploads/2017/05/36-LAS-FUERZAS-2015.pdf>.
- Cook, G. (23 de agosto de 2016). Unidos para combatir las amenazas transnacionales. *Diálogo Revista Militar Digital*. Recuperado desde: <https://dialogo-americas.com/es/articles/united-fight-transnational-threats>.
- Cruz, E. (2015). Relaciones cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, (8)13, 12-41.
- Cruz, F. (2011). *Colombian Army transformation and the Inflection Point of the Terrorist Groups*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College. Recuperado desde: <https://www.hsdl.org/?view&did=706260>.
- Dirección de Gestión de Riesgos y Desastres del Ejército Nacional, DIGER. (2013) *Cambio climático y gestión de riesgos de desastres*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=355165>.
- Domingo, F. (2014). The RMA Theory and Small States Military. *Strategic Affairs*, (6)3, 43-58.
- Edmunds, T. (2006). What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. *International Affairs*, (82)6, 1059-1075.
- Ejército Nacional de Colombia. (2011). *Los mayores logros en operaciones y en derechos humanos*. Recuperado desde: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=274422>.
- El Colombiano. (24 de agosto de 2016). *El papel de las Fuerzas Armadas en el posconflicto*. Recuperado desde: <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-el-posconflicto-114846309>.

- El Espectador. (7 de febrero de 2018). *Las disidencias de las Farc tendrían entre 1.000 y 1.500 hombres*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/las-disidencias-de-las-farc-tendrian-entre-1000-y-1500-hombres-articulo-737835>.
- El Espectador. (4 de julio de 2018). *Encuesta Gallup Poll de junio: mejora el estado de ánimo de los colombianos*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/encuesta-gallup-poll-de-junio-mejora-el-estado-de-animo-de-los-colombianos-articulo-798247>.
- El Tiempo. (19 de junio de 2018). *Cinco claves sobre cómo funcionará la Jurisdicción Especial de Paz*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/que-es-y-como-funciona-la-jep-171126>.
- FIP. (20 de septiembre de 2016). *Hay que enfocar la seguridad en los ciudadanos*. Recuperado desde: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1404>.
- Gallup Colombia. (2017). *Gallup Poll, # 117*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/gobierno/ARCHIVO/ARCHIVO-16832164-0.pdf>.
- García, V. (2014). *Reformas al sector seguridad en contextos de post-conflicto armado: experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el caso colombiano*. Trabajo presentado en la Conferencia FLACSO-ISA: Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante, julio, Buenos Aires. Recuperado desde: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ce04630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>.
- Gaviria, J. P. (8 de marzo de 2016). *¿Y qué van a hacer las Fuerzas Armadas en el posconflicto? Las 2 Orillas*. Recuperado desde: <https://www.las2orillas.co/y-que-van-a-hacer-las-fuerzas-armadas-en-el-posconflicto/>.
- Gutiérrez, E. y Osorio, M. (25 de mayo de 2016). *¿A qué se van a dedicar las Fuerzas Armadas en el posconflicto? Colombia 2020 El Espectador*. Recuperado desde: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/que-se-van-dedicar-las-fuerzas-armadas-en-el-posconflicto>.
- Landínez, J. A. y Otálora, M. C. (2017). *Ruta para la construcción de la memoria histórica de las Fuerzas Militares*. *Periódico de Las Fuerzas*, 49, 4. Recuperado desde: <https://www.cgfm.mil.co/sites/default/files/glazed-cms-media/49-las-fuerzas-2017.pdf>.

- Latham, A. y Sethi, K. (2012). The Transformation of War. En C. A. Snyder (ed.), *Contemporary Security and Strategy* (pp. 175- 200). Basingstoke: Palgrave.
- Leal Buitrago, F. (3 de julio de 2017). Expectativas en el posacuerdo. *El Espectador Colombia 2020*. Recuperado desde: "<https://colombia2020.elespectador.com/politica/expectativas-en-el-posacuerdo>.
- Lowe, L. (2016). Posconflicto e impacto del modelo minero-extractivo sobre el medio ambiente. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenario y desafíos en el posconflicto* (pp. 223-250). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Política de Defensa y Seguridad 2014-2018: Todos por un Nuevo País*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. Bogotá: Viceministerio para Políticas y Asuntos Internacionales, Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad. Recuperado desde: <https://www.agencialogistica.gov.co/sites/default/files/attachments/page/attachmentcategory482579.pdf>.
- Molano, A. (2015). Justicia para el posconflicto: viejos y nuevos problemas en escenarios complejos. En A. Molano-Rojas (ed.), *El posconflicto en Colombia. Reflexiones y propuestas para recorrer la transición* (pp. 15-24). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado desde: <http://www.kas.de/wf/doc/20195-1442-4-30.pdf>.
- Molina, D., Molina, A. y Rodríguez, E. (2016). *Gobernanza ambiental y posconflicto en Colombia*. Trabajo presentado en el VIII Congreso de Relaciones Internacionales, noviembre, La Plata. Recuperado desde: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58151>.
- Moller, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico*, (36)143, 769-792. Recuperado desde: [https://www.jstor.org/stable/3467294?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3467294?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Moreno, J. D. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, (12)13, 333-352.

- Movimiento de Víctimas y Movimiento de Derechos Humanos de Colombia. (2013). *Propuestas mínimas sobre verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*. Recuperado desde: [http://www.movimientodevictimas.org/ve\\_rsonianantigua/images/archivos2/MOVICE6MZO2013.pdf](http://www.movimientodevictimas.org/ve_rsonianantigua/images/archivos2/MOVICE6MZO2013.pdf).
- Nielsen, S. (2005). Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness. *Public Administration and Management*, (10)2, 61-84. Recuperado desde: [http://iskran.ru/cd\\_data/disk2/rr/051.pdf](http://iskran.ru/cd_data/disk2/rr/051.pdf).
- Pardo Ibarra, T. (28 de junio de 2018). Disidencias y mafias del narcotráfico, detrás de la deforestación. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/disidencias-de-las-farc-y-mafias-del-narcotrafico-detras-de-la-deforestacion-en-la-amazonia-235972>.
- Rodríguez, G. (2007). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. *Bien Común*, (13)152, 15-18. Recuperado desde: <https://biblat.unam.mx/es/revista/bien-comun/articulo/antigua-y-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-de-america-latina>.
- Ruiz Barrera, J. (2 de febrero de 2014). Nuestras Fuerzas Armadas en el postconflicto. *Semana*. Recuperado desde: <http://www.semana.com/opinion/articulo/fuerzas-armadas-en-el-postconflicto-opinion-del-general-r-jaime-ruiz/385666-3>.
- Saín, M. F. (2002). Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática. *Desarrollo Económico*, (42)166, 263-283. Recuperado desde: [https://www.jstor.org/stable/3455943?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3455943?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Sánchez David, R. (2015). Nuevos paradigmas de seguridad pública en el posconflicto. En A. Molano-Rojas (ed.), *El posconflicto en Colombia. Reflexiones y propuestas para recorrer la transición* (pp. 35-40). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Konrad Adenauer Colombia. Recuperado desde: <http://www.kas.de/wf/doc/20195-1442-4-30.pdf>.
- Saumeth, E. (6 de febrero de 2018). Colombia y EE.UU. actualizan su estrategia contra el narcotráfico. *Infodefensa*. Recuperado desde: <https://www.infodefensa.com/latam/2018/02/06/noticia-colombianota39es-colombia-estados-unidos-trazan-estrategias-lucha-contra-narcotrafico-crimen.html>.

- Semana. (30 de junio de 2017). *¿Hacia dónde van las fuerzas armadas?* Recuperado desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-transformacion-del-ejercito-nacional-en-el-posconflicto/530569>.
- Silva, M. (2014). *La acción integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y la defensa nacional*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado desde: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13730/2/LA%20ACCIÓN%20INTEGRAL%20COMO%20UNA%20ESTRATEGIA%20EFECTIVA%20HACIA%20LA%20CONSOLIDACIÓN%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20Y%20LA%20DEFENSA%20NACIONAL%20CON%20COME.pdf>.
- Torrijos, V. y Abella, J. (2015). Un estado del arte en paralelo sobre la situación en Colombia y en el sistema internacional. *Revista CREES*, 1, 81-95.
- Velásquez, C.A. (2015). *La fuerza pública que requiere el postconflicto*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, FIP. Recuperado desde: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>.

# Los retos de las Fuerzas Armadas en los regímenes internacionales, en el marco del posconflicto<sup>1</sup>

*Andrés Mauricio Valdivieso Collazos<sup>2</sup> y Nataly Triana<sup>3</sup>*

## Introducción

En la actualidad colombiana es fundamental reflexionar sobre el nuevo rol estratégico de las Fuerzas Armadas en relación a su misión constitucional en cuanto a la construcción de paz en el posconflicto, reinterpretando desde este nuevo escenario la defensa y el fortalecimiento de la democracia, y de igual modo, pensar que estas experiencias sistematizadas y acumuladas establecen una perspectiva para afrontar las amenazas de la región, así como desde la región a un marco de seguridad globalizado. Las Fuerzas Armadas

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer Colombia y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, específicamente con el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar. Una versión previa fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, llevada a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018, por la Fundación Konrad Adenauer Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto.

<sup>2</sup> Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

<sup>3</sup> Estudiante adscrita al programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Contacto: natts2398@gmail.com.



de Colombia centran su transformación estratégica en la modernización de la adopción de su misión constitucional a partir del fortalecimiento institucional, y junto a esto, el desarrollo de capacidades para los retos que afronta el posconflicto como proceso de consolidación de la paz.

Para la consolidación de la paz es indispensable pensar en el proceso de transformación de las Fuerzas Militares, especialmente en los procesos orientados a la consolidación y estabilización para el posacuerdo, esto es, brindar a los miembros que se acogen a la vida civil y que anteriormente fueron parte de grupos al margen de la ley, la oportunidad para contribuir, en el marco amplio de la democracia, a la construcción pluralista de país, fundado en el respeto y en la ampliación del acceso a derechos fundamentales para todos los ciudadanos. Y para ello, las FF.MM. tienen un gran reto: garantizar el ejercicio democrático en el marco de la transformación de su rol y en atención a los estándares internacionales derivados del derecho internacional.

En ese contexto, es menester comprender cuáles son los matices de los principales cambios regionales y globales que impactan la construcción de los regímenes internacionales que, a su vez, delimitan los roles y el papel de las instituciones como las FF.AA. En ese sentido, se abordan de forma general cuáles son las obligaciones internacionales tanto para el Estado como para las FF.MM. derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Seguidamente, se aborda cómo se percibe la posibilidad de construir estrategias de gobernanza en seguridad regional desde los mandatos derivados de los regímenes internacionales y desde las amenazas comunes a la región, con participación directa de las FF.MM. Finalmente, se abordará la forma de interpretación y comprensión del nuevo rol y las nuevas amenazas domésticas y regionales en el marco del cumplimiento las exhortaciones internacionales derivadas de los regímenes internacionales, como lo es un enfoque multidimensional para el ejercicio de las FF.MM. en el posconflicto.

## **El sistema internacional y el desarrollo de los regímenes internacionales**

---

El sistema internacional ha estado en constante transformación, ha pasado de un modelo clásico y localizado a uno globalizado, el cual ha implicado que los Estados no son los únicos actores del sistema internacional, debido a la presencia e importancia que han adquirido actores como empresas

multinacionales, agentes transnacionales, organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales e incluso las organizaciones para el crimen transnacional, entre otros.

En este sistema se están generando dinámicas de regionalización, fragmentación y localización al mismo tiempo, lo cual ha implicado la complejidad y el surgimiento de nuevos retos y amenazas de carácter regional y global. Así, se puede decir que se ha globalizado el riesgo; una posibilidad latente que no es mera especulación, pero la cual no se ha materializado para convertirse en catástrofe, donde los peligros no son una cuestión absolutamente interna de cada Estado, pues es de carácter transfronterizo y ha rebasado las capacidades estatales actuales, por lo que ha llevado a la necesidad de cooperación internacional entre actores estatales y no estatales. Es menester mencionar que estos riesgos no son meramente de carácter conflictivo-militar, también incluyen los problemas políticos, económicos, medioambientales y de seguridad humana (Beck, 2009). Es decir, hay una multiplicidad de nuevos riesgos para los Estados y sus sociedades que exige nuevas formas de atenderlos, empero, también requiere transformaciones institucionales que atiendan a las demandas contemporáneas.

En la actualidad, se evidencia que los Estados son menos propensos a la continuación de guerras y a fortalecer la presencia de fuerzas armadas y no armadas de tipo estatal con potencial y focalización transfronteriza. Esta transformación de los retos y amenazas llevan a los Estados a la continua transformación de sus distintas instituciones para poder prevenir y combatir con éxito tales riesgos y amenazas, en una constante búsqueda de efectividad y coordinación con otros Estados que permitan el cumplimiento de la promesa o compromiso de seguridad dada a cada ciudadano del mundo (Beck, 2009).

Las fuerzas armadas son una institución de los Estados que se encuentra conformada generalmente por tres fuerzas, cada una correspondiente a una dimensión espacial geográfica: el ejército, la fuerza aérea y la marina o armada. Estas instituciones se configuran como las que deben estar en continua transformación, para poder ser efectivas contra las nuevas dinámicas del sistema globalizado, aunque con impactos regionales y locales.

En primer lugar, esta transformación ha de ser orientada por instrumentos jurídicos, políticos y tratados o acuerdos internacionales a los cuales se encuentran inscritos los Estados, como lo son la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde las fuerzas armadas deben, en su

ejercicio de defensa nacional, cumplir con las obligaciones de protección, garantía de los derechos humanos, apego al Derecho Internacional Humanitario y, fundamentalmente, mantener el sistema democrático del Estado (Zamudio, 2015).

Así mismo, se debe tener en cuenta el Derecho Internacional Humanitario a cargo del Comité Internacional de la Cruz Roja, donde se prohíben medidas y conductas a fin de mitigar daños y proteger a civiles que no estén involucrados en el desarrollo de un conflicto armado, empero, también sobre los métodos y medios de guerra válidos y legítimos para el accionar bélico internacional o la confrontación armada nacional. En este sentido, los anteriores regímenes se deben encontrar vigentes en los manuales operacionales de las tres fuerzas en todos los Estados.

En segundo lugar, se debe atender a los constantes cambios y mutaciones de los retos y amenazas del sistema internacional, modernizando y actualizando a las Fuerzas en su ejercicio. Este aspecto ha generado que se repiensen los roles y el papel que las FF.AA. desempeñan en razón a sus funciones constitucionales, lo que ha conllevado a la evolución de la concepción de seguridad y la integración de Estados a través de organizaciones internacionales, para gestionar de manera conjunta estrategias que permitan abordar amenazas y riesgos comunes en sus zonas geográficas.

Ello implica que cada Estado, desde las herramientas y exhortaciones que se derivan de los regímenes internacionales, afronte las dinámicas sociales, políticas y económicas que generan retos y amenazas en la seguridad nacional, regional e internacional. Es importante mencionar que tanto el enfoque normativo como el estratégico no son excluyentes entre sí, son más bien complementarios. Es decir, el régimen normativo debe orientar los enfoques estratégicos y operacionales.

Actualmente, a través de la OEA se ha dado una nueva aproximación al concepto de la seguridad desde un enfoque multidimensional, es decir que se expande la definición tradicional, incorporando problemáticas de carácter político, económico, social y de seguridad humana, aspecto que será detallado más adelante.

## **Los regímenes internacionales como estándares para las acciones de los Estados y de sus instituciones**

---

Los regímenes internacionales y sus imperativos son conceptualizados como el conjunto de normas, principios, resoluciones y procedimientos que

guían la interacción entre Estados y actores internacionales en una variedad de campos (Keohane y Nye, 1988, p. 35). El régimen internacional aplicable a los rediseños institucionales tras procesos de implementación en contextos de transición en el marco sobre derechos humanos consagra toda una normatividad en diferentes ámbitos (regional y global), que incluye mecanismos de veeduría, protección y sanción a las violaciones de los derechos humanos.

De esta forma, se puede inferir que los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario inician con la institucionalización deontológica para las acciones estatales, en donde se va delimitando lo considerado correcto o incorrecto. Empero, también fijan pautas de comportamiento que de forma extensiva se pueden aplicar o pueden constituir la orientación del camino y determinan las metodologías adecuadas para generar las transformaciones institucionales que atiendan a las nuevas amenazas del contexto, pero además que sean acordes a los regímenes jurídicos y políticos.

Así pues, el principal instrumento de carácter global es la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948, en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y desarrollada mediante la creación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así también se destacan, por su impacto en la protección mundial de los derechos humanos, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Estados que han ratificado estos pactos permiten y hacen posible supervisar sus prácticas y políticas en materia de derechos humanos (CINU, s.f.).

Los anteriores instrumentos internacionales cuentan con órganos encargados de la supervisión y vigilancia de su cumplimiento. Es así como el Comité Contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen competencia para recibir y considerar comunicaciones frente a las vulneraciones de los regímenes internacionales.

En ese contexto, y en relación con las generaciones de los derechos humanos, de particular importancia es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que cuenta además con un protocolo facultativo que concede competencia al Comité de Derechos Humanos. Por medio de ese Pacto, el Estado se obliga a asegurar la protección del individuo de los excesos

estatales y a las víctimas de violaciones de los derechos civiles y políticos, a quienes el Estado no ha garantizado satisfactoriamente el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Steiner, 2000, en Botero y Restrepo, 2006, p. 59).

Igualmente, la comunidad internacional creó el Estatuto de Roma que dio origen a la Corte Penal Internacional (CPI). Los Estados que ratifiquen ese Estatuto se obligan a investigar, juzgar y condenar a penas adecuadas a quienes hayan cometido los crímenes de genocidio, crímenes de agresión, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, y en caso de no hacerlo, a extraditar a las personas infractoras para que sean juzgadas por dicha Corte (Botero y Restrepo, 2006, pp. 50-54).

Así mismo de carácter regional, está la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos que es un órgano judicial internacional autónomo facultado para declarar, con motivos de la violación de un derecho o libertad, la responsabilidad internacional de un Estado. Igualmente, ha de disponer en consecuencia que se garantice a la víctima el goce de su derecho, libertad o reparación (Ambos, 2010, p. 64).

Ahora, sobre el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, están los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, relativos a la protección de los enfermos, heridos, náufragos, prisioneros de guerra y a la población civil, así mismo, los protocolos adicionales I y II de 1977 relativos a los conflictos armados internos e internacionales. Igualmente, están los convenios de La Haya de 1899 y lo concerniente al uso de armas prohibidas. Todo esto es evaluado por la CPI en el marco de lo dispuesto por el Estatuto de Roma, pues sus infracciones constituyen crímenes de guerra.

Todo lo anterior se configura como los principales instrumentos que conforman el régimen internacional que delimita la conducta de los Estados y de sus actores en un marco deontológico. Desde esta perspectiva y de forma extensiva, se aplican a un actor cardinal en el proceso de reconciliación nacional y de construcción de una paz estable y duradera. Es decir, todas las disposiciones derivadas de los anteriores regímenes internacionales deben ser derechos humanos que las FF.MM. deben garantizar desde su rol y encargo constitucional. Pero igualmente, tales obligaciones internacionales deben constituirse como el hilo conductor de su transformación institucional en el posconflicto, pues son los límites y las exhortaciones que dotan de legitimidad la esencia institucional de las FF.MM. en un proceso de reconciliación nacional.

## Los regímenes derivados de la OEA como orientadores de los roles institucionales: influencias en las transformaciones de las FF.MM.

---

A partir del siglo XX, en América Latina se presentaron fenómenos de apertura económica, de apertura de fronteras e inserción y profundización de la democracia, los cuales generaron grandes retos en cuestión de seguridad y defensa. Esto se debe a que la región mantiene dinámicas de exclusión política, social y económica desde la Colonia, las cuales permitieron la presencia de dictaduras militares, lo que exigió procesos de transición y estrategias para la consolidación democrática.

Los conflictos armados debidos a guerrillas a partir de los años sesenta, en países como Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Perú y Colombia, la mayoría de estos relacionados con la distribución de la tierra, generaron el deterioro de la gobernabilidad y no permitieron la presencia estatal en todo su territorio. Asimismo, es preciso mencionar que Latinoamérica y especialmente Suramérica es una zona propicia para el cultivo, la producción y la distribución del tráfico ilícito de drogas, por lo que se ha establecido un mercado en manos de organizaciones criminales transnacionales, las cuales se benefician de los vacíos de poder dados por los Estados de la región (Benítez Manaut, 2012).

Es relevante mencionar que estas organizaciones criminales profundizaron la violencia y en muchos casos el narcotráfico permitió la financiación de los conflictos armados internos y ocasionó disputas no solo con los Estados, sino también con grupos guerrilleros por el control de este mercado. Ello permitió que guerrillas y organizaciones transnacionales criminales se establecieran como proveedores y reguladores de la seguridad local.

Lo anterior fomentó que los Estados latinoamericanos, al verse rebasados por estos actores no estatales, recurrieran a las fuerzas armadas para que desempeñaran labores de policía en situaciones de seguridad pública y no en seguridad nacional, como corresponde a su rol, lo cual derivó en una confusión de funciones entre estos cuerpos y permitió un riesgo de “desprofesionalización de las fuerzas armadas”, como también grandes faltas en la aplicación de los derechos humanos que deterioraron las relaciones cívico-militares. Lo

mencionado es altamente problemático debido a que el monopolio legítimo de la fuerza posee dos acepciones: seguridad y defensa. El primero, encargado de una función interna ordenadora y protectora en manos de la policía; el segundo, responsable de una función externa de carácter defensora y letal en manos de las fuerzas armadas. Esta división permite formación y capacitación profesional correspondiente a los riesgos y amenazas según su función, como el uso adecuado de armamento (Saint-Pierre, 2012).

Por consiguiente, las diferentes formas de actividad delictiva y ejercicio de la fuerza llevaron a la región a niveles muy altos de inseguridad y violencia que convirtieron a América Latina en uno de los continentes más violentos e inseguros, donde las problemáticas poseen distintos puntos de origen y las aproximaciones tradicionales de los Estados en seguridad quedaron obsoletas. Por esto, en el año 2002, a través de la Asamblea General de la OEA, en Bridgetown, se adoptó un enfoque multidimensional de seguridad, el cual fue consolidado en 2003 durante la Conferencia Especial sobre seguridad en Ciudad de México.

El enfoque multidimensional se inscribe en el concepto de seguridad hemisférica, concepto creado en la segunda Cumbre de las Américas de 1998, en la cual los Estados parte de la OEA se comprometen a mantener un diálogo regional con el propósito de fortalecer las relaciones entre ellos y con otras instancias del Sistema Interamericano, teniendo en cuenta factores sociales, políticos, económicos y estratégicos militares del hemisferio y las subregiones que lo componen, con el fin de afianzar la paz y la seguridad del continente.

Este concepto se actualiza debido a que en la Asamblea General de Bridgetown se comprende 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 enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (OEA, 2002)

De esta manera, se reconoce que las nuevas amenazas y preocupaciones son de carácter transnacional, los problemas que agobian a la región son de carácter intersectorial y requieren respuestas sistémicas y complejas de diferentes actores, desde distintos enfoques de aproximación, los cuales pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada desde los principios y valores democráticos (Stein, 2012).

Cabe resaltar que este enfoque posee una característica de flexibilidad, la cual hace referencia a los diferentes mecanismos que tienen los Estados para abordar estas amenazas y riesgos, según sus capacidades y contextos. De igual modo, incorpora el concepto de seguridad humana con el propósito de reafirmar el compromiso de los miembros de la OEA con la protección de la persona humana y no solo de los Estados como tales (Chillier y Freeman, 2005).

Finalmente, la seguridad hemisférica multidimensional queda en manos de la Secretaría de la Seguridad Multidimensional, la cual está compuesta por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el Comité Interamericano contra el Terrorismo, el Departamento de Seguridad Pública y el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional, agencias e instituciones que abordarían desde un enfoque integral y multidimensional los complejos problemas y riesgos de la región y de los Estados parte del continente.

## **Retos y desafíos para la implementación de la seguridad multidimensional**

---

Existen deficiencias en este enfoque que eventualmente podrían implicar un retroceso en la consolidación de las democracias regionales, especialmente en aquellas que poseen conflictos armados internos o se encuentran en un proceso de consolidar escenarios denominados y caracterizados por un posconflicto. Es importante no desplegar los extremos y los totalitarismos del concepto, puesto que posibilitaría una securitización y militarización de los problemas de la región.

Estos escenarios se materializarían debido a la tendencia histórica de los países de esta región a adoptar una solución definitiva y coyuntural para los conflictos sociales, involucrando a las fuerzas armadas en misiones que no tienen que ver con la defensa de la integridad del Estado. Así mismo, estos países se han visto influenciados por la presión de Estados Unidos con su política antinarcoóticos, que ha posibilitado y fomentado una militarización de la seguridad pública. De igual modo, la región se ha afectado por la terminología acerca de terrorismo adoptada por EE.UU. y la necesidad de renombrar amenazas en esta categoría para mantener el financiamiento militar otorgado por ese país.



Chillier y Freeman (2005) consideran que la militarización y la securitización no son prácticas creadas por el concepto de seguridad multidimensional, sino tendencias históricas que pueden verse exacerbadas debido a la definición de seguridad en la cual todo puede ser considerado como una amenaza, siendo esta categoría vacía y dando la posibilidad de reforzar y legitimar tendencias. Además, exponen que los problemas de desarrollo como pobreza extrema, exclusión social, VIH, entre otros, al ser vistos desde la seguridad, pueden ser percibidos como amenazas y generar securitización de la agenda del desarrollo.

Igualmente, la seguridad multidimensional podría ser problemática debido a que en algunas ocasiones se han instituido la articulación y el relacionamiento de manera conjunta entre la defensa y la seguridad. La primera se refiere al rol de las fuerzas armadas en la defensa de la integridad del Estado de las amenazas que se emanan del exterior, mientras el segundo término se aplica al rol de la policía en el mantenimiento del orden público. El concepto de seguridad pública ha sido ampliado a través de la seguridad ciudadana a la protección del ciudadano y sus derechos como parte fundamental de la función policial (Chillier y Freeman, 2005).

No obstante, es relevante mencionar que existe la crítica alrededor de la multiplicidad de amenazas a las que hace referencia la seguridad multidimensional, la cual podría demostrar la imposibilidad de generar una agenda común de seguridad en la región por las divergencias contextuales y necesidades domésticas. Empero, el concepto de seguridad multidimensional se configura como el hilo conductor más idóneo para la transformación institucional en aras de responder a las demandas sociales contemporáneas tanto regionales como nacionales.

## **Los regímenes internacionales y problemas comunes a la región como aspectos determinadores del nuevo rol de las FF.MM.**

---

En el presente acápite se aborda el tráfico ilegal de drogas como generador de las diferentes tipologías de amenazas para la región, por lo tanto, se configura como un riesgo común para los Estados, lo que sería el paso previo para la construcción de complejos o redes de seguridad

colectivas con inferencia para las FF.MM. como actores cardinales en la solución del problema.

La posición regional frente al tráfico ilegal de drogas se ha venido expresando todavía dentro de un sentido muy tradicional a partir de los desafíos en los campos económico, seguridad y defensa, pero en la medida en que se ha profundizado el negocio de tráfico ilegal de drogas y, por ende, el crimen transnacional, se ha venido construyendo un entramado de estructuras de autoridad en las naciones de carácter tanto formal como informal, que coordina, gerencia y reglamenta el comportamiento unilateral, bilateral y multilateral de los países. Este esfuerzo se asocia a lo que se viene conociendo como gobernanza multinivel o regional, la cual coexiste con las estructuras de gobernanza global, en algunas ocasiones, complementando, y en otras, generando varias tensiones sociales (Flemes y Radseck, 2012, pp. 205-2010).

No obstante, en la actualidad se cuenta con nuevas propuestas de control para la agenda de seguridad desde la gobernanza regional, que vinculan las organizaciones multilaterales como la OEA y la UNASUR, las cuales se interpretan como un agotamiento de la política de securitización y de sus instituciones, porque estas no alcanzaron el propósito que inicialmente se propuso desde el unilateralismo. En adelante, se invita a repensar no sólo el tráfico de drogas, sino la criminalidad conexas desde la perspectiva de gobernanza de seguridad, que incluya multilateralidad y regionalización, sin excluir las estrategias globales.

En este orden de ideas, las acciones de los Estados en el marco de UNASUR resultan muy importantes porque constituyen una nueva mirada desde la gobernanza regional para el enfrentamiento del fenómeno en el continente, o al menos con una forma más autónoma que dé respuesta a los problemas urgentes que están obstaculizando la paz y la seguridad y que afectan la tranquilidad y la convivencia, particularmente en las zonas de frontera (Solano y Dangond, 2010, p. 443).

Los miembros de la comunidad internacional, conscientes de este proceso de gobernanza regional, se vinculan reconociendo que existe una responsabilidad compartida en torno al problema de las drogas y todos los riesgos conexos y derivados de este. Así, con la CAN y otros actores regionales se empeñaron en el sostenimiento de una serie de diálogos para la coordinación de varias actividades en una dimensión de gobernanza regional, que

vincule la multilateralidad como estrategia que va más allá de la problemática de las drogas ilícitas y los precursores químicos.

En la región no hay duda de que se entró en el juego de las ideas y del rol nacional, donde EE.UU. aún mantiene una política con un enfoque geopolítico, geoeconómico y un manifiesto unilateralismo, que constituye el fundamento para la militarización de las acciones contra las drogas y de paso pone en despliegue una carrera armamentista.

Dado todo lo anterior, Colombia podría liderar una iniciativa para que desde una estrategia de rediseño institucional y colectiva se aborde el problema. Además, eventualmente es viable que las operaciones de paz con posibilidad de participación de las fuerzas militares resulten importantes en el marco del cumplimiento de los mandatos del *soft law* o de las resoluciones exhortativas de la Asamblea General de Naciones Unidas. Es así como también el conocimiento acumulado de las FF.MM. colombianas a través de una larga experiencia es orientado por normativas claras y expresas del sistema ONU<sup>4</sup> que permiten fijar un liderazgo con autoridad ética para abordar el problema. En ese sentido, es imperativa la formación más especializada y técnica en programas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario que permita a los integrantes de las FF.MM. conocer y esgrimir los límites a su acción en cualquier propósito nacional o internacional.

En esa línea, las Fuerzas Militares deben de forma extensible y amplia velar por el sostenimiento del Estado social de derecho, pues ciertamente ninguna investigación, instrucción o acción estatal de tipo judicial y administrativa puede surtirse si las FF.MM. no garantizan la seguridad nacional, el pleno ejercicio del Estado y las dinámicas de un régimen democrático. Además, resulta clave que se reflexionen y presenten los casos implicados en infracciones al Derecho Internacional Humanitario en relación con el relato, con la memoria viva e institucional y con la experticia del estamento castrense. Esto en aras de comprender las complejas dinámicas y lógicas del conflicto armado desde la percepción de un actor involucrado directamente en las hostilidades del contexto.

---

<sup>4</sup> «The legal basis for such action is found in Chapters VI, VII and VIII of the Charter. While Chapter VI deals with the "Pacific Settlement of Disputes", Chapter VII contains provisions related to "Action with Respect to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression". Chapter VIII of the Charter also provides for the involvement of regional arrangements and agencies in the maintenance of international peace and security, provided such activities are consistent with the purposes and principles outlined in Chapter I of the Charter» (ONU, 2008).

## El nuevo rol de las Fuerzas Armadas colombianas en el posconflicto

---

El 24 de noviembre de 2016 el Estado colombiano firmó un acuerdo de paz con el grupo guerrillero FARC-EP, cuyo objetivo, según las investigaciones para la paz, es abordar las causas que llevaron a la violencia y las consecuencias que generó, así como poner fin a las hostilidades y generar los mecanismos para el retorno a la democracia (Fitzduff, 2008). Ahora bien, para ello se concertó la firma y consolidación de un acuerdo especial en el marco del artículo 3 común a los convenios de Ginebra.

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), un acuerdo especial es aquel mediante el cual un Estado y uno o varios grupos armados se comprometen al respeto del DIH en el conflicto, según lo dispuesto por el artículo 3 de las disposiciones generales comunes. Es decir, un acuerdo especial suscrito por las partes involucradas en un conflicto permite construir criterios que extienden las obligaciones derivadas de todo el DIH como, por ejemplo, la protección de la dignidad y la integridad de las personas que no se han involucrado en las hostilidades, la prohibición de ciertos mecanismos de violencia que incluyen la degradación humana, la tortura, la toma de rehenes, las condenas fuera del marco legal vigente, etcétera, pero, fundamentalmente, debe orientarse a la creación de condiciones políticas y jurídicas para la terminación del conflicto armado.

Puede interpretarse que estos acuerdos de cese al fuego o paz pueden constituir un acuerdo especial, solo si contienen disposiciones derivadas del DIH y sus protocolos adicionales, sin importar que sean pactados de forma paralela o por medio de terceros y se encuentren acompañados por otros cuerpos del derecho como los derechos humanos, pero “la firma de un acuerdo especial no afecta de manera alguna el estatus jurídico de los grupos armados no estatales y tampoco implica un reconocimiento de beligerancia” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 27 de junio de 2016).

Por lo anterior, resulta menester que las Fuerzas Militares garanticen que los demás actores al margen de la ley, como el ELN y demás insurgentes no desmovilizados, se alineen y cumplan con las disposiciones internacionales sobre el DIH. Esto en la medida en que las FF.MM. se configuran como el Estado en parte del territorio nacional y en su rol de contención militar ante organizaciones criminales y demás actores armados al margen de la ley.

Así mismo, deben servir de veedores de seguridad multidimensional en zonas donde aún persiste el conflicto. Por lo que, por ejemplo, la atención a combatientes indefensos, la prestación de asistencia humanitaria y el cuidado integral de prisioneros, deben ser máximas de las relaciones en el posconflicto con otros grupos con los que aún hay enfrentamientos directos. Pero también, continuar con las brigadas de salud y el desarrollo de infraestructura donde el Estado todavía no garantiza todos los derechos desde el andamiaje institucional planteado en la Constitución Política de 1991. Lo mencionado es relevante ya que la experiencia internacional indica que, luego de un acuerdo de paz, se muta y exacerba la violencia debido a que es posible visibilizar problemáticas que habían estado ocultas por el conflicto armado, relacionadas con la garantía de los derechos básicos de las poblaciones, donde a la par se presentan disputas entre los grupos armados restantes alrededor de los espacios de poder dejados por el grupo pactante del acuerdo (Devia Garzón, Ortega Avellaneda y Magallanes Montoya, 2014).

Esto en la medida en que el concepto de seguridad multidimensional cada vez cobra mayor validez desde la adecuación de Colombia a los estándares internacionales en la materia, pues esta promueve que, por ejemplo, las Fuerzas Militares desarrollen de forma institucional y práctica los modelos de atención integral a comunidades históricamente afectadas por las hostilidades del conflicto armado, para que de esta manera puedan hacer frente a las nuevas dinámicas de violencia en las sociedades posacuerdo (Devia Garzón, Ortega Avellaneda y Magallanes Montoya, 2014).

Aunado a esto, es claro que Colombia no transita de un periodo de régimen represivo hacia uno democrático, sino de un conflicto armado hacia la consolidación democrática y la democratización tanto de los derechos como del ejercicio institucional del Estado en sus diferentes aristas. Esta democratización implica en Colombia la creación de un estatuto de la oposición, la apertura política a nuevas demandas sociales, una reforma agraria integral, las garantías de no repetición y reparación, entre otros. Así mismo, un proceso de paz es un sistema que respeta la interdependencia entre verdad, justicia, perdón, reparación y no repetición. En dicho aspecto y en función de la verdad, este es un mecanismo dirigido al reconocimiento de responsabilidades por parte de cada uno de los actores al interior del conflicto, que tiene como propósito “el deseo de enterrar el pasado, a fin de evitar provocar la ira de los malhechores poderosos, y la exigencia ética y política de enfrentar los crímenes del antiguo régimen” (Hayner, 2008, p. 45).

Luego de un conflicto armado, las sociedades quedan divididas por los roles que les fueron asignados a los individuos y los roles obedecen a la identidad que hizo a los sujetos objetivo de violencia selectiva. Así, se encuentra fragmentado el capital social que unía a la sociedad, entendiendo este como las relaciones entre los individuos de una comunidad que permiten crear normas de reciprocidad, valores para ejercer la cooperación y la confianza (Merchán, 2012). Por esto, uno de los ejes fundamentales de la reconstrucción de los lazos se da a través de la verdad, pues permite esclarecer lo ocurrido.

En este sentido, una de las transformaciones de las Fuerzas Armadas en Colombia que debe darse es la recuperación de la confianza de la sociedad civil, ya que en el ejercicio de la violencia y la indistinción de funciones con la Policía Nacional, se presentaron violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional. La recuperación de las relaciones cívico-militares se genera a través del relato de lo sucedido en búsqueda de la verdad y la construcción de memoria histórica<sup>5</sup>. De la misma manera, la transformación de las Fuerzas Armadas debe obedecer a una necesidad constitucional de división de funciones entre ellas y la Policía Nacional.

Es necesario que este proceso se lleve a la par mientras estas fuerzas avanzan en la representación del Estado en aquellas zonas donde aún no posee presencia, evitando dejar espacios vacíos de poder que puedan aumentar la violencia por parte de los demás grupos armados ilegales y permitiendo de esta manera que otras instituciones del Estado se puedan acercar y cumplir con las obligaciones competentes en la asignación de recursos, bienes y servicios.

Las Fuerzas Armadas colombianas han adoptado, a través de su marco institucional, el enfoque de seguridad multidimensional, con el propósito de responder ante las nuevas amenazas y riesgos locales y globales. Esto es evidente en la transformación que ha llevado el Ejército Nacional con el

---

<sup>5</sup> Una de las obligaciones más importantes en la coyuntura actual para las FF.MM. es aportar de forma fidedigna en la construcción de una verdad social colombiana. Desde la perspectiva jurídica, es claro que Colombia es parte en gran medida de los regímenes internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, lo cual impone obligaciones y disposiciones exhortativas al modelo de transición que se esté diseñando para la consecución de la paz. El Consejo de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas, a través de las resoluciones 2005/66 de 2005 y 9/11 de 2008, y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en el informe A/HRC/12/19, establecen que la verdad es un aspecto cardinal para sociedades que pretenden transitar del conflicto armado al conflicto político. Así entonces, todas las instituciones del Estado y los actores involucrados en el conflicto deben generar una memoria institucional que contribuya a la construcción de una memoria histórica para Colombia.

eslogan “Héroes multimisión”, el cual propone una nueva fuerza para el mantenimiento de los acuerdos de paz y el ejercicio de la democracia. Así mismo, avanzando en la necesidad de división de funciones entre la seguridad y la defensa, como parte esencial de la transformación de la percepción de riesgos y amenazas, y en la debida profesionalización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Corado, 2016).

Sin embargo, debido a la falta de desarrollo y especificidad presentada por el concepto de seguridad multidimensional y la conjunción entre defensa y seguridad, no son claras las funciones que estarían determinando de forma específica y diferencial de su rol constitucional. Y en cualquier caso, hay que fortalecer y continuar el proceso de profesionalización de las FF.MM. en aras de abordar de forma más idónea y en el marco de los DD.HH. y del DIH los complejos problemas de nuestras sociedades en construcción.

## Conclusiones

El sistema internacional está en constante transformación a partir de los procesos políticos, sociales, culturales y económicos que impulsan los diversos actores que interactúan en él. En ese sentido, los riesgos y amenazas para los países también sufren mutaciones o acomodaciones de cara a las respuestas que dan los Estados y las organizaciones intergubernamentales para afrontarlos. Así entonces, es preciso mencionar que estos riesgos no son meramente de carácter conflictivo-militar, también incluyen los problemas políticos, económicos, medioambientales y de seguridad humana. En consecuencia, hay una multiplicidad de nuevos riesgos para los Estados y sus sociedades, que exige nuevas formas de atender tales peligros y transformaciones institucionales que respondan a las demandas contemporáneas.

En ese contexto, los Estados y sus instituciones, como las FF.MM., deben propender por un alto grado de sensibilidad que les permita comprender las transformaciones de los complejos problemas que aquejan a las sociedades. Asimismo, esa sensibilidad debe generar las estrategias idóneas para que, a partir de reflexiones desde perspectivas sistémicas, se aborde el proceso de rediseño institucional o de replanteamiento doctrinal que orienta el quehacer institucional de cara a los problemas y amenazas tanto nacionales como internacionales.

Por ende, se debe obedecer a las transformaciones de los retos y amenazas del sistema internacional, modernizando y actualizando a las Fuerzas en

su ejercicio. Este aspecto ha generado que se repiensen los roles y el papel que las FF.AA. desempeñan en razón a sus funciones constitucionales, lo que ha conllevado a la evolución de la concepción de seguridad y la integración de Estados a través de organizaciones internacionales, para gestionar de manera conjunta estrategias que permitan abordar los riesgos comunes en sus zonas geográficas.

En ese contexto, los regímenes internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario delimitan disposiciones que deben orientar el quehacer constitucional de las FF.MM., empero, de forma analógica, pueden orientar la ruta de la transformación institucional que se requiere para atender las nuevas necesidades estatales y sociales, por lo que de ello depende en gran medida que se instituyan los límites y las exhortaciones en materia de derechos humanos para las FF.MM., lo cual impactaría directamente en la edificación de la legitimidad institucional entre el estamento castrense y la sociedad, aspecto esencial para el proceso de reconciliación nacional en Colombia.

Ahora bien, el enfoque multidimensional que se deriva en parte de los regímenes regionales desarrollados por la Organización de Estados Americanos promueve la ampliación interpretativa de la comprensión de problemas y fomenta respuestas sistémicas e integrales para abordarlos, pues se puntualizó que este enfoque determina 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 enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (OEA, 2002)

Teniendo en cuenta que Colombia forma parte de la OEA y que la validez de tales regímenes instituyen los estándares internacionales en la materia se configuran unas pautas orientadoras para las transformaciones institucionales –pues exigen que, por ejemplo, las FF.MM. desarrollen de forma convencional y práctica los modelos de atención integral a comunidades históricamente afectadas por las hostilidades del conflicto armado–, es necesario que este proceso se lleve a la par mientras las Fuerzas avanzan en la representación del Estado en aquellas zonas donde aún no posee presencia, evitando dejar espacios vacíos de poder que puedan aumentar la violencia por parte de grupos armados ilegales y permitiendo así que otras instituciones estatales se puedan acercar y cumplir con las obligaciones competentes



en la asignación de recursos, bienes y servicios. Por ello, la acción integral toma gran relevancia, pues en el posconflicto colombiano se ha identificado ausencia de poder público y del Estado en muchas zonas donde existen demandas sociales de toda índole, como en salud, en infraestructura, en educación, entre otras.

Por todo lo anterior, se considera importante que las Fuerzas Militares incorporen institucionalmente, de forma sistémica y holística en relación con las demandas sociales, el concepto de seguridad multidimensional para que oriente todas sus acciones en el marco del posconflicto. Esto es cardinal, puesto que si se institucionaliza el concepto en los programas y planes de acción castrense se estaría cumpliendo con el mandato exhortativo internacional del cuidado integral de las sociedades, que ciertamente necesitan seguridad física y garantías reales para el ejercicio de ciudadanía, pero desde un enfoque de seguridad multidimensional. En consecuencia, las FF.MM. estarían contribuyendo en la reconciliación nacional y, fundamentalmente, en el proceso de construcción de paz estable y duradera en el marco del Estado social de derecho y del ejercicio democrático.

## Referencias

- Ambos, K. (2005). *La parte general del derecho internacional: bases para una elaboración dogmática*. Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung.
- Beck, U. (2009). *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Benítez Manaut, R. (2012). *Nuevos desafíos doctrinarios en América Latina en seguridad y defensa: el peligro del retroceso*. Buenos Aires: RESDAL.
- Botero, C. y Restrepo, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny, C. Botero, E. Restrepo y M. P. Saffon, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (pp. 45-107). Bogotá: Dejusticia.
- Chillier, G. y Freeman, L. (2005). El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia. *WOLA*. Recuperado desde: [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad\\_lowres.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf).
- CINU, Centros de información de las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado desde: <https://unic.un.org/aroundworld/unics/es/index.asp>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (27 de junio de 2016). *Colombia: 10 preguntas sobre acuerdos de paz, acuerdos especiales y DIH*. Recuperado desde: <https://www.icrc.org/es/document/colombia-10-preguntas-sobre-acuerdos-de-paz-acuerdos-especiales-y-dih>.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogotá: Editorial Legis.
- Corado, H. (2016). Reforma militar en El Salvador y el acuerdo de paz. *Transformación Militar*, 1, 106-117.
- Devia Garzón, C., Ortega Avellaneda, D. y Magallanes Montoya, M. (2014). Violencia luego de la paz: escenarios de posconflicto en Centroamérica. *Revista Republicana*, 17, 119-148.
- Fitzduff, M. (2008). Procesos de paz satisfactorios: lecciones aprendidas. *I Congreso Internacional por el Derecho Humano a la Paz* (pp. 119-134). Donostia-San Sebastián: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, (17)1, 203-238. Recuperado desde: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n1/v17n1a08.pdf>.
- Hayner, P. (2008). Enfrentando crímenes pasados y la relevancia de comisiones de la verdad. En M. Romero (ed.), *Verdad, memoria y reconstrucción* (pp. 52-88). Bogotá: ICTJ.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Little, Brown and Company.
- Merchán Zuleta, J. (2012). *Capital social y participación: reflexión sobre confianza y cooperación*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. Recuperado desde: [https://archive.org/stream/UN-Peacekeeping-Operations-Principles-and-Guidelines-2008/UN%20Peacekeeping%20Operations%20Principles%20and%20Guidelines%2C%202008\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/UN-Peacekeeping-Operations-Principles-and-Guidelines-2008/UN%20Peacekeeping%20Operations%20Principles%20and%20Guidelines%2C%202008_djvu.txt).
- Organización de Estados Americanos. (2002). *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Recuperado desde: [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm).
- Saint-Pierre, H. (2012). *Fundamentos para pensar la distinción entre "defensa" y "seguridad"*. Buenos Aires: RESDAL.
- Solano, M. y Dangond, C. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En E. Pastrana, E. Jost y M. Márquez (eds.), *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 431-447). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Stein, A. (2012). *El concepto de seguridad multidimensional*. Recuperado desde: <https://www.peaceportal.org/documents/130226273/130473587/El+Concepto+de+Seguridad+Multidimensional/61ea9879-48a6-464e-985c-8b75354eda21>.
- Zamudio, D. (2015). El régimen jurídico militar y el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Científica General José María Córdova*, (14), 97-112.

# Fuerzas Públicas y Fuerza Militar en Colombia: separación constitucional democrática militar y policial para una nueva era

*Jaime Baeza Freer<sup>1</sup>*

## Introducción

Sin duda el proceso de paz que ha concluido en la firma entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) significó una discusión sobre los alcances del mismo, con los consiguientes cuestionamientos que surgen de un desarrollo donde no todos los actores acuden con el mismo celo e interés por cumplir lo pactado, una sociedad en la que no todos están de acuerdo con la solución alcanzada y porque, en últimas, mucha de la resistencia a los cambios sociales no se produce necesariamente por falta de voluntad de los actores políticos, sino más bien por una inercia institucional que genera roce al proceso de evolución institucional, amén de muchos actores políticos y sociales que están acostumbrados a operar de una cierta manera que es reactiva a nuevas realidades, incluso cuando les son favorables.

En este sentido, las Fuerzas Militares como parte esencial del Estado son un componente que tiene una participación directa en lograr los objetivos

---

<sup>1</sup> Profesor asistente, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Investigador asociado y exsubdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. PhD en Ciencia Política de la Universidad de Essex (Reino Unido) y Master of Arts en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos).

nacionales trazados y adecuarlos a su realidad, en la que muchas veces, por ser actores prescindentes de lo político, deben adaptarse a nuevas situaciones a las que no quisieron verse expuestos, o enfrentar las consecuencias de las decisiones de otro nivel. Lo anterior, que resulta inevitable, igual puede terminar generando roce.

Mucho se ha escrito sobre relaciones cívico-militares en el contexto de las transiciones a la democracia, tanto en América Latina como en el resto del mundo. En la literatura sobre la materia abunda la presencia de autores que sostienen que el pilar fundamental es la sujeción del poder militar a la decisión del poder civil, para lo cual se diferencian de manera muy clara los roles del escalón político: el estratégico, que queda en mano de los mandos militares, y el táctico operacional, que realizan los profesionales en el terreno mismo. En ese contexto, los militares parecieran ser un apartado de la sociedad con misiones específicas que son separadas del resto y, a la vez, quienes realizan esas tareas serían ciudadanos considerados como ajenos a la realidad cotidiana del país. Al respecto, gran diversidad existe en las sociedades de la región, en parte por su experiencia histórica, como también por las funciones que les ha tocado desempeñar.

El caso colombiano muestra que las Fuerzas Armadas han tenido que enfrentar combate directo con una subversión que sobrevivió décadas y con un Estado que tuvo que vivir muchas décadas sin tener una verdadera soberanía sobre porciones importantes del territorio nacional. Esto es lo que autores como Foweraker (2016) señalan como un problema de *State Capacity*. La expresión en inglés tiene dificultades para ser traducida, puesto que es más que estatalidad; el autor la define como la "inhabilidad del gobierno democrático para implementar sus políticas públicas de manera efectiva" (2016, p. 22) y explica que significa que existen áreas del país o sectores de la economía donde simplemente el peso de la ley no existe, ya sea porque las agencias del Estado no están presentes, o peor aún, simplemente no se ejerce la *autoritas* de la cual están investidas.

Este es un problema no menor para las fuerzas militares, puesto que su razón de ser es la existencia del Estado por el cual sus efectivos están dispuestos a rendir la vida y su objetivo central es mantener el control del territorio. Esto demuestra lo complejo del problema vivido por los militares colombianos en las últimas décadas. Este proceso ha llevado a que, por la ausencia del Estado, exista un fenómeno que alcanzó proporciones no comparables en los niveles de seguridad privada en Colombia con respecto al resto de la región.

Al respecto, la razón que esgrime Marcella se relaciona con los términos en que esta es provista, ante la ausencia del Estado. Particularmente es relevante en las zonas regidas por los carteles de la droga, las bandas criminales (BACRIM), diversas guerrillas y las autodefensas (2013, p. 74).

Por todo lo anterior, pensar en las funciones de las Fuerzas Militares va más allá de un problema teórico o aislado de la realidad particular del caso colombiano. Por cierto, la realidad que se presenta difiere por mucho de otros países en la región, particularmente en el Cono Sur u otras experiencias dentro de la propia región andina. Es así que uno de los principales problemas que se enfrenta en este tipo de trabajos que mezcla análisis académico con las prescripciones de políticas públicas, es que las generalizaciones suelen ser peligrosas porque no necesariamente las recomendaciones viajan de caso en caso. Por otro lado, solamente quedar en la casuística puede también ser un error porque obvia la posible existencia de elementos comparados que son de utilidad conceptual y práctica.

En este contexto, uno de los principales problemas de los estudios comparados es cómo la selección de casos puede ser compleja para encontrar los factores explicativos que de verdad permitan conocer la variabilidad de la dependiente. En este caso, exportar las experiencias de otras fuerzas armadas en sus procesos de transición a la democracia y extrapolarlas a las características particulares del caso colombiano puede ser aún más complejo porque, como veremos más adelante, Colombia no experimentó las burocracias autoritarias de los años setenta y ochenta, ni tampoco el surgimiento de un movimiento social político como son el Peronismo en Argentina o la Unidad Popular en Chile.

Dicho lo anterior, estos elementos diferenciadores para analizar los nuevos roles que deben cumplir los militares en la vida colombiana una vez superadas las etapas actuales de conflicto son lo que hace tan delicado proponer recetas. Se puede caer en una serie de generalizaciones, falsos universalismos o falacias ecológicas. En tal sentido, este trabajo de investigación busca más bien establecer los pasos para iniciar una discusión basada en un análisis comparado que sea útil. Ciertamente resulta difícil plantear misiones o responsabilidades para que sean cumplidas por otros. El trabajo académico exige un rigor en la mirada que quite apasionamientos, se enfoque en la evidencia y, sobre todo, trate de no ser prospectivo.

Así entonces, podemos ver la comparación de varias áreas de misión que les son propias a las fuerzas armadas de países que no están involucradas

en acciones internas, en comparación con las denominadas áreas de misión de países que sí lo están. En esto utilizamos los casos de Chile y Argentina por un lado, mientras que veamos las misiones declaradas de países tales como México y la propia Colombia. Si miramos los dos países australes, desde el inicio en la transición de la democracia, quedó establecida la separación estricta entre las funciones de seguridad, que están solo en manos de las policías, y la de defensa, que está encargada exclusivamente a las Fuerzas Armadas. Si bien puede haber algunas áreas grises, la mayor parte esto se mantiene y persevera. Por el contrario, en los casos de México y de Colombia, las funciones están entremezcladas puesto que los militares participan de ambos niveles. Lo anterior genera duplicidades y en este trabajo argumentamos que quita eficiencia en la labor del organismo de seguridad y las Fuerzas Militares para cumplir cada uno su misión. Por cierto que somos conscientes de que la lucha contra la insurgencia o el narcotráfico hace complejo suponer que el Estado no ocupe todos sus elementos disponibles. Sin embargo, el cuándo, el cómo y la regulación legal de esa acción también importan. Los resultados son mixtos en Colombia y en México la situación de seguridad no ha mejorado por unir seguridad y defensa en un solo ámbito.

Por lo tanto, somos sensitivos a la naturaleza del caso particular y con eso pretendemos evitar los errores propios de trasplantar realidades no comparables. Como primera prevención, este trabajo no deviene de una experiencia empírica ni tampoco histórica con el caso colombiano. Por lo mismo, se supone que a partir de una mirada más general de la región podamos deducir y concluir algunos elementos que sean particularmente relevantes para el país andino, al menos como nuestro objeto de estudio. El argumento es que existen algunos elementos que son comunes a otras realidades y donde el factor de diferenciación ha sido tener claro que la variable fue conjugada de manera distinta que a problemas similares está dando resultados diferentes. Teóricamente, este proceso común lo anclamos en la definición de relaciones civil-militares que sostiene Tom Bruneau y Cristiana Matei (2008). Para ellos, los tres elementos son control civil, eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en la maniobra para las misiones establecidas para las fuerzas militares. Es así que junto con entender la naturaleza especial de este posconflicto que ni siquiera es reconocido por todos los actores, podamos encontrar elementos de análisis que permitan aventurar cambios y espacios para el desarrollo de las ramas castrenses colombianas, conforme se insertan a una nueva realidad política.

En las próximas páginas, por ende, analizamos el marco teórico que sustenta la idea de un cambio gradual en las estructuras y misiones de las Fuerzas Militares colombianas, cuáles son las experiencias que dentro del ámbito de las relaciones civil-militares deben ser consideradas para entender las relaciones entre ambos estamentos. Finalmente y en el centro del argumento, está la pregunta por las misiones y los límites de las acciones de los militares frente a los nuevos escenarios nacionales, regionales e internacionales. En este sentido, vemos como un tema fundamental comprender la naturaleza de las amenazas llamadas emergentes (hoy realmente consolidadas), quiénes son los mejor capacitados para hacer frente a ellas y cuáles son las misiones específicas que deben cumplir los militares. En este contexto, avanzamos como argumento que existe en el caso colombiano una gran duplicidad disfuncional entre las tareas internas de la Policía Nacional de Colombia y el rol interno de las Fuerzas Militares.

Creemos que la experiencia comparada demuestra que es mejor la separación a nivel constitucional de las mismas, pero que no es asunto que pueda ser resuelto por la mera vía legal y que, por cierto, los grises implican situaciones en que ambos sectores, seguridad por un lado y defensa por el otro, se encontrarán en un mismo lugar. Finalmente, proponemos algunas medidas concretas en el camino de consolidar las acciones y áreas de misión de los militares. Este trabajo no pretende ser un estudio que más que realizar un balance histórico, intente insertar este caso particular en las dinámicas regionales y globales que se dan en la materia. Quizás uno de los problemas que surgen después de medio siglo de conflicto es que el caso se transforma en único e irrepetible, y los estudiosos de él comienzan a ver a todos los demás casos desde el prisma del objeto de estudio que se ha tenido a la vista por tanto tiempo. En ese sentido, este esfuerzo busca poner la mirada un poco más allá, sin perder de vista las dimensiones y características particulares de Colombia.

## **Análisis y proceso de desarrollo**

Los procesos de cambios son, por definición, complejos para las culturas organizativas y para el sostenimiento de tradiciones que por generaciones han venido repitiendo conductas, tomas de decisiones y acciones que son acordes con las misiones y visiones que para esas instituciones se tuvieron al momento de formularlas. En este sentido, la plasticidad de una organización



para mantener su sendero de dependencia está limitada a un extremo, desde donde para los actores ya no será rentable continuar con la evolución de cierta conducta y tenderán a cambiarla. En este contexto, la literatura reconoce que por mucho tiempo se van generando nuevos pequeños equilibrios puntuados (Krasner, 1984), en virtud de lo cual los actores que constituyen la agencia van adaptando la estructura sin cambiar la esencia de lo que se viene haciendo, pero modificando lenta y progresivamente su conducta. Al respecto, el institucionalismo histórico ha venido trabajando las últimas décadas y en ello se ha concluido la importancia de la construcción de senderos de dependencia (en inglés, *path dependency*) (Pierson, 2004, entre otros), mediante los cuales los actores políticos tienden a repetir las conductas que han significado una respuesta positiva en términos de la recompensa a los incentivos generados.

Estas repeticiones van originando retornos crecientes que cada vez se hacen más difíciles de cambiar por el peso histórico acumulado. Así, cuando se ocasionan esos cambios, se producen coyunturas críticas –tal como lo han estudiado Collier y Collier (1991)–, las que a su vez generan legados y trayectorias diferentes. Estos también significan que pueden ser traumáticos o de cambios muy profundos para el sistema institucional, el cual puede incluso ser remplazado por un nuevo set de preferencias. Por su parte, Colomer (2001), frente a la posibilidad de modificación de rumbo en las elites, plantea que esta ocurrirá cuando el costo de mantener las estructuras presentes sea mayor que la aceptación del cambio. Esa así que de mantener la trayectoria previa de manera inmutable, lo que ocurrirá es que, por menos tiempo y a un mayor costo, las instituciones disminuirán su eficiencia en la contención de *status quo* institucional, para finalmente colapsar. Por el contrario, la adaptación al cambio significa pagar menos costos y, por tanto, mediante la incrementalidad, superar los desafíos que el entorno y el cambio puedan generar.

Es en este contexto que Colombia se plantea la necesidad de generar respuestas que le permitan pensar cuáles son los roles y misiones que deben enfrentar las Fuerzas Militares, especialmente en un entorno que es complejo y algunas veces opaco de lo que se deviene en el futuro mediano, pensando en un proceso de renovación de material bélico y de capital humano y en lo que significa tener en el sector una planificación basada en capacidades, lo que obliga a también diseñar temporal y espacialmente el universo de acción a mucho más largo plazo que en una planificación convencional de la fuerza. Dado lo anterior, independientemente de cuál sea el escenario futuro

de la situación política del país, es fundamental pensar que la estructura de fuerza, las misiones y actividades que tenga en el futuro no sean las mismas que se han tenido hasta ahora. Por ello, plantearse cambios exige abrirse a pasos nuevos y que sean estos de apertura hacia nuevas concepciones de misión y roles de los militares, asumiendo que vendrán desafíos nuevos con respuestas nuevas.

Romper el *path dependency* de medio siglo es complejo para cualquier institución. Se construyeron procedimientos y una doctrina militar que finalmente terminaron por institucionalizar una forma de toma de decisiones y de combatir una guerra irregular. No cabe esperar otra cosa que un lento cambio hacia nuevas formas tanto organizativas como de ejecución de misiones renovadas. Por cierto, lo anterior significa repensar las misiones actuales y analizar qué es propio de las Fuerzas Militares y de otras fuerzas de orden en el contexto colombiano actual.

Algunos podrán argumentar que el proceso de paz no tiene la densidad suficiente para poder generar cambios estructurales de fondo. Las Fuerzas Militares de Colombia están probablemente enfrentando una coyuntura crítica. En este contexto, establecer el camino para la paz con sus retrocesos experimentados en el último tiempo, como así mismo cuestionarse cuáles son sus roles y áreas de misión para el futuro, requieren de una discusión tanto teórica como empírica, donde miremos otros casos de fuerzas armadas que han tenido que salir más allá de los roles tradicionales que se les han asignado históricamente y ver cuál ha sido la evolución desde su vuelta a los cuarteles.

Esta investigación busca mirar la discusión teórica sobre los roles de las fuerzas militares, y a la vez busca comparar con la experiencia de países cuyos efectivos han vuelto completamente a la actividad tradicional, como es el caso de Chile. La razón de seleccionar como caso de comparación va más allá de la nacionalidad o la experticia particular del autor del trabajo que se presenta, sino que mira un caso de comparación con factores explicativos diferenciadores, en un contexto de análisis de lógica de la diferencia con pocos casos de estudio. Así como para Chile la coyuntura crítica que significó un cambio en sus Fuerzas Armadas fue la transición para la democracia, para Colombia es el proceso de paz. Las negociaciones de La Habana y el acuerdo representan el entendimiento del gobierno y de la dirigencia de las FARC de que, tal como sostiene Colomer (2001), el costo de mantener el *status quo* era más alto que modificar el curso de acción. Pese a que hay actores que se

resisten a ese cambio, porque en su particular interés el *status quo* es menos costoso, finalmente por un tema de adaptabilidad, también racional, de a poco se van acomodando a una realidad que no pueden cambiar. Incluso la nueva administración del presidente Iván Duque, si bien rechaza lo hecho en La Habana, trabaja para adaptarla a sus planteamientos más que simplemente renunciar al acuerdo.

Al pensar el caso colombiano podemos primero diferenciarlo del Cono Sur y de una parte relevante de la región Andina. La razón es no haber vivido como país el proceso de regresiones autoritarias basadas en la doctrina de seguridad nacional de los años sesenta y setenta, tal como lo experimentaron las dictaduras en países tales como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Perú, Ecuador y otros. Su experiencia de dictadura fue durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, administración que terminó en 1957. Tampoco fue un caso particularmente determinante en la existencia de lo que se llamó el nuevo profesionalismo militar. Como concepto fue acuñado por Alfred Stepan (1971) y alude a las responsabilidades que tendrían los militares para con la sociedad y que van más allá de la labor puramente castrense, pues se trataba de salvar al país completo de la amenaza marxista. Lo anterior significaba preparar a los militares para tomar el control de la sociedad y salvar a la nación-Estado. En consecuencia, los militares terminaron siendo abogados, sociólogos, economistas y todo tipo de profesión liberal que también les permitiera ejercer el mando político-social de un país. Particularmente fuerte fue el caso de las academias de Guerra de Brasil y de Perú. En menor medida y muchos años después, podríamos agregar en alguna escala el caso chileno.

En el caso de Colombia aquello no aconteció, pues más bien lo que hubo fue interpenetración entre la elite política y la militar. Es decir, desde los años del Frente Nacional hasta la actualidad, los militares no han querido reemplazar a quienes detentan el poder, sino que más bien han dado la lucha contra la subversión y el narcotráfico sin necesitar tomarse el poder directamente. En este sentido, nunca fue necesaria una extirpación del poder militar desde un palacio de gobierno, o iniciar una transición de las estructuras políticas. Llama la atención que, tal como sostiene Isacson (2009), el caso colombiano fuera único en la región. Aún más, el autor sostiene que las relaciones cívico-militares colombianas, pese a los choques que se puedan dar, siempre fueron basadas en “el principio constitucional que consagra el control civil, raramente es impugnado” (2009, p. 172). En esa misma línea de pensamiento, también es interesante hacer notar que en el contexto de la región, el

autor presenta a los militares colombianos como ciudadanos que están fuera de la elite. Por su parte, esta tendría una larga tradición con una fuerte veta anti-militarista, pero a su vez “albergan una mezcla de respeto y desdén hacia los mandos militares” (2009, p. 174).

Incluso el proceso constitucional de 1991 es el resultado de un proceso de paz con el movimiento M-19. Al respecto, Chernick (2008, p. 89) sostiene que el gobierno de César Gaviria, para atraerlo al proceso de negociación y que el movimiento exguerrillero se sumara a la Constituyente, nombró a Antonio Navarro Wolf como ministro de Estado, en un período muy complejo en la lucha contra el narcotráfico, pero esto no significaba necesariamente desarrollar una nueva institucionalidad poliárquica donde el enemigo de la clase política fueran los militares. En este sentido, también es una diferencia con la región puesto que al final de este proceso la clase política, pese a los esfuerzos, no puede desentenderse por completo ni es el adversario para las acusaciones de violaciones a los derechos humanos, como así mismo las instituciones no están en cuestión para una tutela militar del poder civil. Lo anterior es relevante para comprender el funcionamiento de las relaciones cívico-militares y las especificidades del caso colombiano.

En la materia, un artículo seminal representa para este trabajo la contribución de Bruneau y Matei (2008), quienes sostienen que hay trinidad de características básicas para que los militares funcionen una democracia. La primera, ya mencionada, es la sujeción del poder militar al poder civil. La segunda es la eficiencia en el uso de los recursos, mientras que la tercera es lograr que haya eficacia en la ejecución de las misiones que les son encomendadas a las fuerzas militares. Es en estas dos donde debemos poner más el acento, teniendo presente que está resuelta la primera sobre control civil, al menos en el marco de la sociedad colombiana. Sin embargo, veremos que para cumplir con las misiones de manera eficaz y eficiente, existen una serie de problemas que van desde lo constitucional, a lo histórico e incluso lo operacional, dada la existencia de una duplicidad de funciones, particularmente entre el Ejército y la Policía Nacional.

Como ya sosteníamos sobre lo primero, el control democrático de las Fuerzas Armadas debe ser activo. Quien dirige las Fuerzas Armadas en nombre del Presidente es el Ministro de Defensa, y como recuerda Serra es en él que reside el eje del ejercicio del poder y el mando. Es decir, no es un asesor de la fuerza sino quien concentra la toma de decisiones (2010, p. 218). Eso sí es reconocido por la institucionalidad, a la vez que las Fuerzas Armadas

colombianas no son los garantes o quienes mantienen viva la institucionalidad del Estado, ni hay un sentimiento de superioridad sobre el resto de la sociedad (2010, p. 92). En este sentido, la Constitución de Colombia señala que las Fuerzas Militares son no deliberantes, y aunque se sostiene que tienen por obligación defender el orden constitucional, lo que podría significar un poder de veto (artículo 217), esto se ve claramente mermado ya que los militares no tienen derecho a voto ni a ninguna participación ciudadana (artículo 219). Así mismo, es el poder civil quien determinó que en la formación de las Fuerzas se dicten contenidos referidos a la democracia y los derechos humanos (artículo 222). Esta normatividad, que merma toda participación política de los miembros de las Fuerzas, es incluso muy dura con respecto a los demás países de la región, donde en la mayoría tienen al menos derechos ciudadanos como el voto, pese a que no puedan tener participación política pública alguna.

Dirimida la primera característica de la triada, el problema más grande se puede suscitar con las otras dos: eficiencia y eficacia. La primera tiene que ver con la provisión de equipamiento, material y medios financieros para cumplir con la misión, particularmente en el uso de los recursos. Esto es parte del control democrático y como contrapartida se mejora la eficacia en las maniobras y el ejercicio de las tareas entregadas a las fuerzas armadas (Bruneau y Matei, 2008, p. 921). Lo anterior se puede apreciar en la concordancia entre la misión establecida y el desarrollo de la misma por parte de las fuerzas. Es claro que los medios entregados para las ramas de las Fuerzas Militares colombianas tenían relación con la lucha contrainsurgente. Como señala Jaskoski (2013), existía una suerte de estancamiento en los avances combatiendo a la guerrilla hasta principio de los noventa. Es entonces que desde el gobierno de César Gaviria se reestructuró la fuerza para que se transformara en un ejército de patrullas móviles que pudieran desplegarse rápidamente sin respecto y ejerciendo a través de distintas divisiones y distintos mandos (2013, p. 187).

Bajo esa perspectiva, no se puede desmentir que las Fuerzas, a un alto costo, lograron cumplir la misión que se les encargó de lucha de contrainsurgencia. Este alto costo significó, tal como sostienen Pastrana y Vera, un agotamiento del sistema hacia finales del gobierno del presidente Álvaro Uribe y finalmente un aumento de las ejecuciones fuera de la ley y otros problemas de derechos humanos. Pese a lo anterior, se incrementaron las capacidades técnico-operativas y, por las presiones internacionales, se

incorporó formación en contenidos humanitarios y límites (2018, pp. 46-47). No obstante, seguimos con el mismo problema de fondo.

Existe una coherencia entre la misión encomendada y aquello logrado, pero esa eficiencia y eficacia responde a un diseño de fuerza propio de la guerra irregular, que es justamente la que se va a superar con el acuerdo. Esto significa que las Fuerzas Militares deben gradualmente mutar, sin dejar completamente atrás su actual estructura por la necesidad de luchar contra la existencia de bandas criminales (BACRIM), narcotráfico y remanentes de resistencia guerrillera, pero a la vez migrar sus misiones a las de una fuerza más convencional que puede interactuar con otras similares de otros países, como así mismo participar en operaciones de paz, homologar su trabajo al de la Organización del Tratado Atlántico Norte, a la vez que poder tener una mirada más internacional en el cumplimiento de su misión institucional. Esta misión se ha establecido en la Constitución Política en su artículo 217, donde además de la defensa del orden constitucional, se señala que tendrá por “finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional”. Es decir, se entiende que junto con combatir la ilegalidad, la protección de la soberanía nacional y las fronteras exteriores son responsabilidades solamente de las Fuerzas Militares, pero también es su obligación, junto con los policiales, mantener el orden interno del país. Es decir, las dos instituciones están mezcladas, incluso a nivel constitucional.

Este es un problema reconocido por Pastrana y Cancelado (2016), en términos de que la fuerza pública se organiza en tres Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y una Policía nacional centralizada. Las cuatro ramas castrenses se despliegan en todo el territorio del país (menos donde no han tenido problemas con el *state capacity*). Entonces el problema surge cuando:

Se internalizó la concepción de seguridad nacional y la defensa, y con eso, las funciones propias de lo militar. Estas actividades desarrolladas de manera indistinta con las de la Policía Nacional, generan una confusión en los roles de toda la fuerza pública del país y hace que el mismo Estado sea ineficaz en la definición de las capacidades que quiere desarrollar con cada institución, y por supuesto, hace que cada una de estas fuerzas tenga el problema de definirse estratégica, operativa, y tácticamente con el fin de tener una capacidad técnica y doctrinal adecuada para asegurar y defender el país como reza el mandato constitucional. (Pastrana y Cancelado, 2016, p. 81)

Es decir, considerando lo que señalan los autores precedentes, se genera un problema que termina por afectar la eficacia y eficiencia de las Fuerzas Militares, pues al hacerlas todas fuerzas públicas, se generan duplicidades de misión y de presupuestos que hacen más ineficientes las tareas que se proponen para el futuro. Al respecto, Cancelado (2015) sostiene que ya desde el inicio de la década, Colombia está haciendo presencia en operaciones y ejercicios de carácter combinado (internacional) tales como la participación de la Fuerza Aérea en actividades como *Red Flag* en Estados Unidos, *Maple Flag* en Canadá e incluso el famoso ejercicio *Rimpac* en Hawái, que reúne en torno a la protección del Asia Pacífico a las armadas más importantes del mundo (2015, p. 83). Pareciera ser que es más un asunto de potenciar de manera igual a las tres ramas y particularmente la visión de lo que hace el Ejército (también la Infantería de Marina), quienes naturalmente han tenido una visión más enfocada al conflicto interno.

A mayor abundamiento, Pastrana y Vera (2018) reconocen la importancia creciente que estas operaciones están teniendo en la agenda permanente de las Fuerzas Militares colombianas, superando también la valla de adquirir una renovación de materiales que involucren la compra y adquisición de sistemas de armas más convencionales. Los autores aluden varios elementos que ayudan en este sentido. Se hace mención a que al inicio del gobierno del presidente Santos, hubo una negativa a la autorización de comprar aviones F-16 para potenciar el funcionamiento de la Fuerza Aérea, aunque repotenció sus acciones Tucano (p. 48). Sin embargo, en los años siguientes, se adquirió material tal como helicópteros Blackhawk S70i, equipos para combate fluvial, drones y aviones C40, entre otros, además de potenciar la presencia de Colombia con cinco mil hombres en operaciones de paz (pp. 49 y 62). A su vez, el país ha mantenido una relación con organismos puramente de defensa y no solamente de seguridad, como son la Junta Interamericana de Defensa o el Consejo Suramericano de Defensa.

Además de lo anterior, se refuerza lo señalado precedentemente por Cancelado (2015), en términos de la participación, durante los últimos años, en ejercicios y operaciones de paz. Pese a que se reconoce que ahora hay solamente dos oficiales participando en dichos procesos, se espera que a partir de 2019 la Fuerza de Tarea Colombia desplegará y entrenará personal (Pastrana y Vera, 2018, p. 63). Al respecto, es interesante la mirada que aporta Tulchin (2016) en términos de que Colombia es un país abierto a los mercados mundiales, relativamente estable a nivel político, con regulaciones

claras y grandes recursos naturales. Sin embargo, no ha podido ejercer un poder o una influencia internacional, o casi ninguna, principalmente a causa del conflicto (2016, p. 181). La superación de al menos parte de él, permite que el país pueda volver a pensarse como un actor internacional, a pesar de la subsistencia del narcotráfico y las bandas criminales. En este rol exterior, los militares pueden jugar un papel fundamental, no solamente en la diplomacia, sino también en las operaciones de paz y la cooperación con otras naciones del planeta, y particularmente en la región.

Esto muestra la diversidad de roles que cumplen las Fuerzas Militares y que, por lo tanto, no pueden pensar sus misiones futuras en términos exclusivos de lo que ha sido el combate a la insurgencia o al narcotráfico. De hecho, en cuanto al combate a los ilícitos de la droga y las BACRIM que los han acompañado en las últimas décadas, la literatura ilustra que la participación de los militares no fue un asunto natural en sus inicios. En un primer momento, el sector castrense se la jugaba por separar ámbitos y si bien participaba en el orden interno, este estaría configurado para otras misiones (insurgencia) y no para el combate al ilícito de los estupefacientes. Esa labor debería quedar para la Policía Nacional.

La experiencia comparada muestra que en general hay un rechazo a que los policiales actúen en este ámbito, pues la falta de profesionalismo de estos cuerpos generaría unidades que operan de manera más arbitraria en temas de derechos humanos y derecho humanitario, con peor capacitación. Al menos así lo recoge el estudio de Pion Berlin y Carreras (2017), donde se concluye que la población en muchos países tiende a aceptar más la utilización de los militares para la lucha antidroga, pero siempre que sea de manera controlada y por un tiempo limitado. Ese es el centro del problema. La evidencia muestra que a más tiempo con militares dedicados a esta tarea, más problemática se torna. Es decir, termina por ser contraproducente y dañino para las propias fuerzas militares. Máxime esto debe analizarse si el caso de las fuerzas policiales colombianas caben perfectamente (al igual que Carabineros de Chile o la Guardia Civil Española) en la categoría de fuerzas híbridas, tal como las define Pion Berlin (2010), en tanto que no se parecen al modelo de policías locales o municipales que existe en muchos países, sino que más bien se parecen a una gendarmería o una guardia nacional. El autor las describe como una fuerza intermedia entre militar y policía, con una cadena de mando, un personal dedicado que tenga carácter castrense y sensibilidad policial, una fuerza que parece militar (incluyendo una estructura regimental y de



compañías), funcionarios que tienen experiencia en entrenamiento básico de combate y que pueden operar material bélico pesado (2010).

Es decir, Colombia cuenta con una fuerza que para luchar contra el flagelo de la droga y otras amenazas emergentes existe, está preparada, tiene reglas y doctrinas claras como es la Policía Nacional. La duplicidad de funciones de los últimos años se entiende porque fue en extremo complejo lidiar contra tantos adversarios a la vez, lo que no permitió muchas más salidas desde lo práctico. Sin embargo, llevemos el caso nuevamente a lo teórico y desde ahí a lo normativo para el futuro. Como ya señalamos, la participación de los militares colombianos en asuntos puramente policiales fue tomada con cierta resistencia por parte de los sectores castrenses, quienes consideraban que la lucha contra la droga los alejaba de la lucha contrainsurgente, que era la principal. En este contexto durante los años noventa, Estados Unidos comenzó a financiar y ver con más interés el apoyo a la Policía Nacional, pues combatía a un enemigo que le estaba afectando directamente.

Es así, y en orden de atraer fondos y apoyo también para los militares, que estos también terminaron en la lucha antidroga. Jaskoski (2013), lo señala como un asunto pragmático, pues sostiene que lo aceptaron porque desde Estados Unidos había un veto para el uso de helicópteros y otros medios que pudieran ser desviados del combate al narcotráfico hacia la guerrilla (p. 188). Finalmente, también los norteamericanos cedieron en su postura. Así mismo, la realidad fue modificada porque las bandas guerrilleras también terminaron involucradas en el tráfico de estupefacientes. Por ello, más lo señalado precedentemente en relación con la unificación de misiones que realiza el capítulo séptimo de la Constitución y la evaluación que hacen Pastrana y Cancelado (2016), que es necesario hacer una definición de roles tradicionales, a la vez que saber separarlos de las áreas grises y de las tareas que son propias de los cuerpos de seguridad interna, como es la Policía Nacional de Colombia.

Al respecto, y en el sentido de potenciar las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas, ayuda lo que sostienen Flisfisch y Robledo (2012), en tanto que las funciones que atañen a las siguientes actividades tienen un orden no excluyente, pero sí exhaustivo:

Las misiones tradicionales, o típicamente modernas, de las fuerzas armadas son aquellas vinculadas a la defensa ante una amenaza externa a la integridad territorial del Estado. No obstante, el registro histórico

revela que, bajo diferentes contextos históricos de mayor o menor gobernabilidad, el espectro de las misiones exhibe oscilaciones hacia ámbitos externos e internos. Entre los roles externos más allá de la defensa territorial destacan la participación en sistemas de seguridad colectivos (alianzas militares) o cooperativos (resolución de dilemas de seguridad mediante regímenes de cooperación, operaciones de paz). Flisfisch y Robledo (2012, p. 27)

Resulta interesante que en la lista de actividades lo más relevante es la defensa territorial, la participación como coadyuvantes en la solución de los problemas de seguridad colectiva o cooperativa con otros países, operaciones de paz, fundamentalmente. En este caso, los autores no excluyen la posibilidad de que haya un área gris donde participen en algunos elementos internos de seguridad, pues lo reconocen directamente, pero claramente resaltan los que no son el tema central de las fuerzas, sino más bien una excepción específica y definida por la autoridad política civil. Es decir, lo moderno es la defensa exterior. Tanto Robledo como Flisfisch han sido defensores directos de la decisión de su país, Chile, de mantener la separación constitucional que establecida en el artículo 101 de la Constitución Política de la República, al señalar que la defensa exterior le corresponde única y exclusivamente al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Por su parte, el inciso segundo de ese mismo precepto, sostiene que la función de seguridad interior del país solo le compete a Carabineros (policía uniformada) y a la Policía de Investigaciones (detectives de civil).

Al respecto, Baeza y Escudero (2017) muestran que pese a lo estricto de la norma (que excluye hasta temas de inteligencia, donde se comparte lo encontrado, pero cada uno con misiones distintas), existen algunas pocas áreas grises. Realmente estas en el caso chileno son dos. Primero, las funciones de policía marítima que realiza la Armada de Chile en alta mar y fuera de puerto, más las playas. La segunda es realizada por la Fuerza Aérea en espacios cerrados de aeropuertos bajo su vigilancia y en accidentes o similares en el espacio aéreo. Sin embargo, no son quienes practican las detenciones ni las persecuciones penales. Solamente pueden actuar dentro de su ámbito frente a la flagrancia. Una vez en tierra firme o terreno civil, los detenidos deben ser obligatoriamente entregados a Carabineros, quienes son responsables de ahí en adelante. La otra excepción se encuentra en los estados de emergencia constitucional, los que han sido principalmente vinculados a catástrofes desde la vuelta a la democracia en 1990 (pp. 194-195).

Por cierto que para Colombia no se puede ni debe exportar sin cuestionamiento el modelo chileno o ningún otro. Sin embargo, es posible observar ejemplos que han sido en lo general exitosos y que sirven para modelar las funciones de futuro. En este sentido, el fin de la lucha contra la insurgencia, al menos en las dimensiones registradas en las últimas décadas, no significa el fin de las misiones de las Fuerzas Militares ni de la Policía Nacional, sino que más bien lo que exige es un trabajo para potenciar las especificidades de cada uno y así obtener los mejores rendimientos. Podemos concluir que pasar de un área gris de diferenciación prácticamente inexistente en el caso colombiano al caso chileno sería una quimera, y probablemente algo no deseado por la comunidad de seguridad, políticos y público general colombianos. Con todo, sacar ciertas lecciones de la experiencia del país austral puede ser útil para generar algunas conclusiones.

En Chile la superposición de misiones y funciones es mínima, mientras que en Colombia es amplia. En este contexto creemos que se generan dos problemas fundamentales. El primero es el clásico ejemplo de los medios para los fines que se quieren obtener. Para matar una mosca no necesito un cañón sino un periódico viejo u otro elemento similar. Lo mismo ocurre con el uso de fuerzas que no están especializadas para el control del crimen sino para la eliminación de potenciales enemigos que amanecen la existencia y la seguridad del Estado. Es decir, el gran problema es que se realiza una falacia ecológica donde en muchos países para una respuesta de un nivel como es la seguridad externa, se utilicen herramientas propias de la fuerzas de seguridad interior. Es así que la función defensa queda de alguna manera desnaturalizada y, además, no cubierta.

Ese es el gran problema que contiene el concepto de polivalencia, precisamente cuando no se entienden los límites o se desconocen las verdaderas áreas de misión específicas, en un caso para las fuerzas armadas y en otro para las instituciones policiales. En ese contexto, la polivalencia significa, según Griffiths (2017), que las fuerzas armadas deben promover la presencia de las agencias del Estado en todo el territorio nacional, a la vez que participar en la capacidad de conectividad territorial, dar auxilio en catástrofes, promover la provisión de servicios de salud en áreas apartadas y brindar apoyo a otras instituciones. En tal sentido, esta tarea es complementaria. Tal como lo sostienen Baeza y Escudero (2018), el rol fundamental de las Fuerzas Armadas sigue siendo la guerra, pero lo relevante es que el material y la preparación del capital humano puedan ser usados en diferentes misiones, profundizando lo polivalente.

En ese contexto, la planificación por capacidades es fundamental. Tanto Colombia como Chile han sido parte del programa *Defense Institution Reform Initiative* (DIRI), que ha permitido discutir no solamente la polivalencia sino qué tipo de capacidades se quiere presupuestariamente establecer en el mediano plazo, y por tanto, pensar la renovación de materiales conforme a esta necesidad. Al respecto, Horowitz (2010) sostiene que en este contexto se debe planificar y adaptar dentro del proceso las nuevas tecnologías, con asistencia, transferencias y alianzas que van a bajar los horizontes temporales y espaciales. Es decir, planificación y tecnología son esenciales en la polivalencia. Con ellas se podrá mejorar la eficacia y la eficiencia de las misiones, trabajar en la renovación de las Fuerzas Militares de Colombia y pensarlas en escenarios múltiples, pudiendo mejorar también la separación entre las funciones de seguridad interior y exterior. Tal como sostuvimos al principio de esta investigación, ese es un proceso incremental, pero estamos en un momento de coyuntura crítica que hace de lograr este objetivo una posibilidad en esta ventana de oportunidad histórica.

## Conclusiones

En este trabajo hemos recogido la relevancia de ver en perspectiva cuál es el momento histórico que enfrenta la Fuerza Pública en Colombia y hacia dónde se dirige en el futuro inmediato, en términos de la naturaleza de su estructura, régimen jurídico y futuras misiones que tendrá al servicio del país. Hemos analizado cómo la toma de decisión y los cambios institucionales suelen ser lentos e incrementales, donde la coyuntura crítica es el factor detonante pero no necesariamente el que conducirá a todas las respuestas. Además hemos introducido un sentido de costo y conveniencia que está presente en los actores como incentivo para cambiar sus opiniones o resoluciones para la modificación de los senderos de dependencia que se han experimentado en el período anterior. Colombia es un país que está aumentando su *state capacity* y con ello también vendrán nuevos desafíos. En este sentido, hemos usado como estructura de análisis el trabajo de Bruneau y Matei (2008) en términos de que relaciones civil-militares sanas que permitan a las fuerzas cumplir su misión, requieren control civil, eficiencia y eficacia en la actividad que se realiza.

Para cumplir nuestro fin, hemos analizado que el primero de los elementos nunca ha sido un problema, puesto que nunca se ha visto amenazada

la institucionalidad civil, ni existe un interés de copar el espacio del otro. Sin embargo, en las otras áreas constatamos la necesidad de una nueva mirada a la estructura de funcionamiento jurídico-político, las misiones y las funciones que se cumplen para alcanzar los otros dos objetivos. Creemos que no se sostiene el capítulo siete de la Constitución Política, puesto que confunde la seguridad interior con la seguridad exterior, no entregando especificidad ni a los policías ni a los militares de quién hace qué y cuándo. Es una necesidad imperiosa que los preceptos constitucionales permitan mejorar procesos presupuestarios y administrativos, entregando tareas claves a cada uno. Es ineludible ver cómo continúan las Fuerzas Militares en su proceso de adaptar las funciones clásicas de los ejércitos, sin por ello abandonar la lógica con la que se desempeñaron durante el combate contra la insurgencia.

La polivalencia en el uso de los medios, como así mismo la mayor especialización, vienen de la mano de una mirada del rol de Colombia en la escena internacional. Conforme la paz se vaya asentando, será una necesidad contar con fuerzas que sean capaces de interactuar en el escenario global a través de las misiones de paz y otras contribuciones a la estabilidad regional y mundial. La naturaleza de las amenazas que hoy se ciernen sobre el país también obligará al uso polivalente y diferenciado de los recursos tanto de militares como policías, con mayores niveles de tecnología y menor tiempo para tener una capacidad de respuesta. En esto, potenciar a la Policía como fuerza híbrida será fundamental. Por eso, este trabajo no busca evaluar políticas del pasado o ver cuál es la situación de fuerza actual, sino proyectarla de acuerdo a lo declarado por el propio actor político colombiano.

Hemos visto de manera comparada cómo mejorar las condiciones, a la vez que clarificar las áreas de misión que generen éxito. En el terreno social, el Plan Victoria Plus está juntando a las Fuerzas Armadas con su sociedad (Pastrana y Vera, 2018). Es hora también de asegurar instituciones que junto con estar del lado de la ciudadanía, sean puntas de lanza para comprender y proveer seguridad en un mundo en extremo cambiante.

## **Recomendaciones a los actores políticos en Colombia**

---

En este contexto, y asumiendo que desde el extranjero cabe la delicadeza de sugerir cambios a tono con el respeto a la institucionalidad colombiana,

nos atrevemos en el espíritu de lo solicitado por los editores de este volumen señalar como pasos adelante:

- Una modificación por completo a la Constitución Política de 1991 en su capítulo séptimo, para separar a nivel constitucional las funciones militares de las policiales. Sin pretender que el ejemplo chileno del artículo 101 de la Carta Magna de dicho país sea el único camino, es un indicador de un sistema que al menos en el ejercicio de casi tres décadas de democracia ha funcionado bajo cualquier estándar internacional. Podemos, por cierto, considerar que el caso del país austral es bastante extremo, como fue explicado previamente, si se tiene en cuenta el principio general.
- Potenciar el rol de la Policía Nacional de Colombia como una fuerza híbrida que recoge lo mejor del mundo policial en el contenido de lo que hace y del mundo militar en las formas y la disciplina. Relevar su rol conviene tanto a sí misma, como también a las Fuerzas Militares que tienen en el orden una contraparte con la cual dialogar y construir cooperación, pero cada uno potenciando sus habilidades y ventajas comparativas, generando mejores sinergias, claridades jurídicas y políticas, a la vez que presupuestariamente economías de escala que generen ahorro fiscal y también aumenten la eficacia de la maniobra decidida por el nivel político.
- La activación de un proceso concertado para la generación de una política de desarrollo combinado en materia aérea y oceánica a nivel de la Alianza del Pacífico, en orden de promover que la región en su conjunto y con Colombia como parte integral, profundice su presencia principalmente en el océano Pacífico, y proyectar a los países en el Asia Pacífico, enfrentando todos los riesgos emergentes que vienen desde esa zona particular del mundo. Lo mismo ocurre con la costa Caribe y su proyección hacia esa región en conjunto. En esta tarea los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores son insustituibles.
- Potenciar las fuerzas convencionales para generar disuasión que sea creíble y efectiva, particularmente dado el complejo escenario vecinal que Colombia enfrenta en la actualidad. Lo anterior va de la mano con seguir profundizando la planificación por capacidades y el uso polivalente de la fuerza. Esto queda en manos de los conductores estratégicos a nivel de las Fuerzas.

## Referencias

- Baeza, J. y Escudero, C. (2017). *El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras: un asunto no militar como principio político y constitucional*. Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Baeza, J. y Escudero, C. (2018). Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades polivalentes para misiones distintas a la guerra: funciones para el futuro. En S. Namihás (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas: en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 73-100). Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bruneau, T. y Matei, F. C. (2008). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, (15)5, 909-929.
- Cancelado, H. (2015). Amenazas a la seguridad en Colombia y posibilidades de cooperación vecinal. En S. Nahimas (ed.), *El fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 79-94). Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chernick, M. (2008). *Acuerdo posible: solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Colomer, J. (2001). Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy. *Journal of Theoretical Politics*, (13)3, 235-247.
- Flisfisch, Á. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile, un índice para el periodo 1990-2010*. Santiago de Chile: Flacso.
- Foweraker, J. (2016). Democracy and its Discontents in Latin America. En J. Foweraker y D. Treviso (eds.), *Democracy and its Discontents in Latin America* (pp. 1-16). Boulder: Lynn Reinner.
- Griffiths, J. (2017). Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento, para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Revista Estudios Internacionales*, 187, 131-161.

- Horowitz, M. (2010). *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Isacson, A. (2009). Enmendando "el pacto". El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Álvaro Uribe. En F. Agüero y C. Fuentes, *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina* (pp. 169-220). Santiago de Chile: Flacso-Catalonia.
- Jaskoski, M. (2013). *Military Politics & Democracy in the Andes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative politics*, (16)2, 223-246.
- Marcella, G. (2013). The Transformation of Security in Latin America: A Cause for Common Action. *Journal of International Affairs*, (66)2, 67-82.
- Pastrana, E. y Cancelado, H. (2016). Fuerzas Armadas de Colombia: entre los retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el postconflicto. En S. Nahimas (ed.), *El proceso de construcción de una comunidad de seguridad: en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 79-100). Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018). Fuerzas Armadas de Colombia: entre los retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el postconflicto. En S. Nahimas (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas: en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 45-72). Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pion Berlin, D. (2010). Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America. *Democracy and Security*, (6)2, 109-127.
- Pion Berlin, D. y Carreras, M. (2017). Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, (9)3, 3-26.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Recuperado desde: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.



Serra, N. (2010). *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas*. Barcelona: Random House Mondadori.

Stepan, A. (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Tulchin, J. (2016). *Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony*. Boulder: Lynn Reiner.

# Internacionalización y memoria institucional de las Fuerzas Militares colombianas; un análisis de las operaciones de paz de la ONU y del acuerdo con la OTAN<sup>1</sup>

*Mario Arroyave Quintero<sup>2</sup>*

## Introducción

La tesis de este capítulo es que la internacionalización de las fuerzas militares forma parte de la memoria institucional. De este modo, la eventual participación de Colombia en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y el acuerdo suscrito con la OTAN, traerán consigo una transformación o cuando menos una modernización de las Fuerzas Armadas colombianas, como ya ha sucedido con la participación en otras misiones internacionales, por ejemplo, en Corea. La internacionalización de

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer Colombia y la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, específicamente con el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar. Una versión previa fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional “El nuevo rol nacional e internacional de las Fuerzas Militares en la construcción de paz: miradas prospectivas del posacuerdo en Colombia”, llevada a cabo en Bogotá, los días 8 y 9 de mayo de 2018, por la Fundación Konrad Adenauer Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto.

<sup>2</sup> Doctor Iuris (Ph.D) del Instituto de Asuntos Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo (Alemania). *Master of Laws* –LL.M.– de la Universidad de Leipzig (Alemania). Profesor del programa de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Asesor de investigación de la Escuela Superior de Guerra (Colombia). Contacto: marioaaq@gmail.com y mario.arroyave@javeriana.edu.co.

las FF.MM. colombianas permite profundizar y mejorar las capacidades militares del país y que el Estado pueda proveer servicios profesionales tanto para los Estados como para las organizaciones que promueven la seguridad colectiva, tales como ONU y OTAN.

Las potencialidades de las Fuerzas Militares colombianas se derivan de su vasta experiencia frente al conflicto armado interno a lo largo de varias décadas. El conflicto armado permitió su modernización y profesionalización, por lo cual están en condiciones de hacer grandes aportes en las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz y, a la vez, pueden beneficiarse y aprender más sobre estándares internacionales.

Así entonces, este capítulo se divide en seis partes. La primera es un acercamiento teórico a la relación que existe entre memoria histórica e internacionalización de las fuerzas militares. Después, se muestra el vínculo que existe entre política exterior de los Estados y sus fuerzas militares. Luego se hace una presentación general sobre los antecedentes de la participación de Colombia en operaciones militares internacionales. En cuarto lugar, se analizan los alcances de la participación del país en las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU. Seguido a esto se hace el análisis del Acuerdo de Colombia con la OTAN. Luego se muestran las principales problemáticas políticas y sociales que suscita la participación del país en misiones de la ONU y la OTAN. Finalmente, se encuentran las conclusiones.

## **Internacionalización y memoria histórica institucional**

---

La internacionalización de las Fuerzas Militares a través de su participación en misiones internacionales no es algo nuevo, sino que son hechos que ya forman parte de su memoria histórica institucional. La memoria institucional es una memoria colectiva que le da identidad y contornos a la Fuerza Pública y abarca toda su acción e identidad. La memoria histórica militar es una medida de cohesión institucional. La memoria histórica institucional permite que la Fuerza identifique y documente su rol en el marco del conflicto, qué tiene para decir de las acciones y los hechos que sucedieron, cómo fue su experiencia.

La memoria histórica militar, en tanto memoria institucional, nunca es una memoria individual pues las memorias institucionales y las memorias

nacionales no son memorias individuales, sino colectivas. El concepto de memoria institucional se refiere a todo el conocimiento y a la memoria conjunta de un grupo organizado de personas, en especial una institución como una oficina, un gobierno, una iglesia una firma o el Ejército. La memoria institucional sirve para conservar el conocimiento específico de una institución durante un largo periodo, independiente de si las personas son cambiadas. El conocimiento en esta memoria se compone de hechos, saberes, métodos, experiencias, comportamientos, etcétera, y su conservación se da a través de declaraciones orales, intercambios de experiencias, anotaciones escritas, archivos, bases de datos y similares (Academic, s.f.).

Las instituciones y los organismos no disponen de una memoria en sentido individual, sino solo de una memoria colectiva porque las entidades no tienen fundamentos biológicos que correspondan con la disposición antropológica, ni los mecanismos naturales de los recuerdos. Por lo tanto, siempre hay voces que alertan que memoria colectiva es una mera mitificación (Assmann, 2007). Instituciones y organismos como naciones, Estados, la Iglesia o la Fuerza Pública, no tienen memoria en el sentido de los seres humanos. En consecuencia, se construyen una, para lo cual se sirven de dibujos y símbolos históricos como también de textos, fotografías, ritos, prácticas, lugares y monumentos. Al mismo tiempo, las instituciones y los organismos crean identidad con dicha memoria (Assmann, 2007).

En el Centro de Estudios de Memoria Histórica de la Escuela de Guerra se ha venido trabajando la internacionalización como parte integral de la memoria histórica, dado que estos son hechos más que simbólicos y fuentes de inspiración para miembros de la institución. En general, la participación internacional le da fortaleza y cohesión a la institución, por lo cual es parte integral de la memoria militar. La participación de las Fuerzas Militares es fuente de orgullo para la institución dada también la valentía que ha distinguido al soldado colombiano en el exterior. Sin reconstruir la memoria histórica de la internacionalización no se puede reconstruir el futuro y entender las acciones del presente.

En este sentido, los antecedentes de la participación de Colombia en operaciones militares son amplios. Por ejemplo, ha participado desde el siglo pasado en diferentes misiones militares con personal militar o policial, en particular por medio del envío de observadores y expertos en misión a países y regiones como Corea, Camboya, Haití, canal de Suez, Sinaí, África Occidental y Centro América, entre otros (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015).

## Relación entre política exterior e internacionalización de las Fuerzas Militares

---

Es importante tener en cuenta que las fuerzas militares de cualquier país tienen no solo una misión interna, sino que al ser parte integral del Estado y de la república están supeditadas al gobierno o al Ejecutivo. Asimismo, las fuerzas militares forman parte integral de la política exterior de un Estado. Son las que le dan unidad e identidad a un Estado y son los medios más allá de la diplomacia para lograr imponer sus políticas en el ámbito internacional. A través de sus fuerzas militares, los Estados pueden intentar controlar sus fronteras y la periferia más allá.

Para el caso de Colombia la situación es diferente ya que ha usado sus fuerzas militares para alcanzar mayor cooperación y transferencia de capacidades militares para afrontar los desafíos internos del país, es decir que a cambio de su participación en temas y asuntos militares internacionales, en especial busca posicionarse como un socio importante para Estados Unidos y con ello ganar en apoyos para su lucha interna. Pero no solo se trata de ganar apoyos para la lucha interna, sino que se busca congratularse con su principal socio comercial y político como lo es Estados Unidos.

En cuanto a las motivaciones y al contexto político, se debe anotar que el gobierno colombiano ha justificado la celebración del acuerdo de cooperación con la ONU aduciendo que, dentro de un escenario de paz, Colombia tiene la capacidad de iniciar su contribución a la seguridad y estabilidad globales, “apoyando los principios de la Carta de Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad por medio de su participación en las OMP<sup>3</sup>” (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015). Asimismo, Colombia busca consolidar su participación como un actor relevante en diferentes escenarios internacionales haciendo uso de las capacidades desarrolladas en los últimos años y, a su vez, desarrollando otras nuevas.

El gobierno de Santos fue del convencimiento que las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional han alcanzado un alto grado de profesionalismo, por lo cual hay “una oportunidad para fortalecer esta cooperación y su presencia en

---

<sup>3</sup> OMP: operaciones para el mantenimiento de la paz.

diferentes escenarios internacionales, uno de los cuales es Naciones Unidas” (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015). De este modo, “la experiencia, conocimiento y valentía de nuestros soldados y policías representan una contribución significativa al fortalecimiento de las misiones de paz de las Naciones Unidas” (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015). Después de cincuenta años de conflicto armado y de lucha contra el crimen transnacional, el país ha adquirido experiencia y conocimientos en operaciones especiales, lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y artefactos explosivos improvisados, entre otros (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015).

Así, Colombia se declaró lista para reafirmar la convicción de cooperación en seguridad, en los lugares del mundo que sea necesario, como medio de construcción y consolidación de la confianza, la paz y la seguridad internacionales. Finalmente, el 28 de septiembre de 2015, el Presidente del país, en discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, se comprometió a contribuir en las operaciones de paz de ese organismo, aportando, según él, la exitosa experiencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la insurgencia y la delincuencia transnacional, con 12 hombres de las Fuerzas Militares y 58 de la Policía en sitios como Haití o Guinea Bissau, en medio plazo 500 hombres como contingente militar y tres batallones hasta 5.000 hombres de aquí en adelante (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 28 de septiembre de 2015).

A lo anterior debe sumarse la Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018. Específicamente esta política ha establecido el deseo del Estado colombiano de posicionarse como líder en temas de defensa y seguridad, primero en el hemisferio, y posteriormente a nivel global. Asimismo, la meta 01 del objetivo 07 del Plan Estratégico Sectorial 2016-2018 del Ministerio de Defensa, que busca posicionar y consolidar a Colombia como líder referente en materia de seguridad y defensa a nivel regional, hemisférico y global, mediante el fortalecimiento de los mecanismos y esfuerzos de cooperación basados en las experiencias y capacidades de la Fuerza Pública (Ministerio de Defensa, 2016).

Como se puede observar, la internacionalización de las Fuerzas Militares es también una estrategia de política exterior de Colombia. Se busca que el país se involucre en las llamadas misiones internacionales, cuyo objetivo es prestar ayuda humanitaria o restablecer las instituciones básicas tras la

ocurrencia de desastres naturales o conflictos de índole social, política y/o económica (Torrijos y Abella, 2017, p. 49).

Pero se podría preguntar por qué Colombia participa o quiere participar en estos acuerdos. La respuesta es que se trata de una estrategia de política exterior con la cual no solo se busca insertar a las Fuerzas Militares sino en general a todo el país, ya que esto significa participar en diferentes foros no militares como la OCDE, donde Colombia ya es miembro pleno<sup>4</sup>. Es obvio que la política exterior de Santos buscó la diversificación y la participación en diferentes espacios e instituciones internacionales. La internacionalización es parte de una política más amplia que es la política exterior, en la que se buscan otros objetivos, como acceso a mercados y consolidación en organizaciones como la OCDE.

En materia de seguridad no se debe olvidar que Colombia fue también miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo del presidente Santos. También es claro que al país le importan menos las opiniones de los Estados vecinos que llevaron a pedir incluso una reunión en el seno del Consejo de Defensa de la UNASUR. Sin embargo, sigue estando claro que para Colombia es más importante acercarse a Estados Unidos y en general a Europa que a la región latinoamericana.

Asimismo, la participación activa de Colombia en los sistemas internacionales de seguridad posibilita recibir, en *réciprocité*, la cooperación para cuidar el bienestar propio ante amenazas locales o regionales.

## Antecedentes de la participación de Colombia en operaciones militares internacionales

---

El país ha participado desde el siglo pasado en diferentes misiones militares internacionales con personal militar o policial, en particular por medio del envío de observadores y expertos en misión a países y regiones como Corea, Camboya, Haití, canal de Suez, Sinaí, África Occidental y Centro América,

<sup>4</sup> Se debe destacar que para que la membresía de Colombia en la OCDE entre en vigencia, se requiere surtir el proceso de incorporación y ratificación del tratado de adhesión. El trámite de incorporación aún está pendiente y habrá que esperar para ver si el gobierno del presidente Duque va a impulsar rápidamente la aprobación y ratificación del tratado. Véase Arroyave, 2018.

entre otros (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015)<sup>5</sup>.

La participación de Colombia en la guerra de Corea fue presentada bajo la motivación de apoyar a Estados Unidos en representación del hemisferio occidental contra el avance comunista en el mundo. Según Meléndez Camargo (2015), las Fuerzas Militares obtuvieron como retribución:

Para Valencia Tovar, las enseñanzas de la Guerra de Corea pueden resumirse en lo que se conoce como la 'tercera reforma militar del siglo XX' que incluyó: la introducción de la Plana Mayor, el perfeccionamiento de la táctica de fuego y movimiento, y la técnica, la doctrina defensiva, la introducción de la inteligencia y la contrainteligencia, el orden para el funcionamiento logístico de las tropas tal como transporte, raciones, uniformes, etc., mejoras técnicas en comunicaciones, instrucción mediante visitas, manuales y textos a los miembros del Ejército, avance en la ciencia naval, entre otros

El 29 de octubre de 1956, Egipto nacionalizó la compañía administradora del canal de Suez entre el mar Rojo y el Mediterráneo, lo que generó una reacción de Francia, Inglaterra e Israel, quienes libraron la guerra de las Cien Horas en defensa de sus intereses. La ONU conformó una fuerza de emergencia para garantizar la estabilidad y la paz regionales y, el 10 de noviembre de 1956, un pelotón de soldados colombianos con cascos azules viajó a Gaza y sirvió en tal labor hasta el 13 de mayo de 1958. Posteriormente, en 1982, la ONU solicitó a Colombia 502 hombres para servir en la misión de seguridad al cuartel general de la MFO (Fuerza Multinacional de Paz y Observadores) que verifica el cumplimiento de los tratados entre Egipto e Israel, cuyas fuerzas no se agreden, pero en el área hay presencia de facciones del Estado Islámico *Ansar Beit al Maqdis* (Simpatizantes de Jerusalén), seguidores de los Hermanos Musulmanes, células de Al Qaeda, contrabandistas y criminales en el desierto (Carvajal, 27 de mayo de 2016).

La Armada colombiana participó en misiones contra la piratería marítima *Ocean Shield* y *Atlanta* de la OTAN y la Unión Europea y, el 7 de agosto de 2016, un buque participó en misiones dentro de la operación Libertad Duradera Cuerno de África (OEF-HOA) (Bernard, 2013). Para el año 2017, las Fuerzas

---

<sup>5</sup> Véase Ley 1794 de 2016, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz", suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.



Militares colombianas tienen observadores en El Líbano y se espera la aprobación del Congreso de la República para enviar el Batallón Colombia Nro. 4 a la República Centroafricana para fortalecer su presencia donde la ONU adelanta la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización (MINUSCA). También se tienen instructores en El Salvador, Honduras y Guatemala, en un programa de fortalecimiento de instituciones y capacidades militares (*Colprensa*, 15 de febrero de 2017).

## **Acuerdo marco para la participación de Colombia en las operaciones para el mantenimiento de la paz**

---

Colombia es uno de los miembros originarios o fundadores de la ONU desde el año 1945. La ONU cuenta con un sistema de seguridad colectivo que busca evitar la acción militar unilateral de los Estados en el plano internacional. En este sentido, Colombia está comprometida, en el marco de la ONU, a respetar los mandatos de la organización y a promover sus valores, en especial a llevar unas relaciones internacionales de amistad y de cooperación.

Las misiones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas están a cargo del Consejo de Seguridad, que es el órgano político y ejecutivo más importante y superior de la ONU (Morgenthau, 1986, p. 563) ya que se encarga de monopolizar el uso legítimo de la fuerza internacional. De otro lado, en los artículos 43 y 44 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) se prevé que los Estados pongan a disposición del Consejo de Seguridad sus fuerzas armadas y para su empleo, en los artículos 46 y 47, se creó el Comité de Estado Mayor a fin de dar asistencia en materia militar. Sin embargo, esta figura nunca ha sido empleada y para suplir tal inoperancia, en la Resolución 377 (V) Unión Pro Paz del 3 de noviembre de 1950, la ONU autorizó a Estados y órganos regionales a llevar a cabo acciones en su nombre (los artículos 42-48 de la Carta señalan que el Consejo de Seguridad determina cuáles Estados participan, con qué medios y qué medidas pueden adoptar). En la Resolución 377 (V), además de reconocer la ineficacia del Consejo de Seguridad, la Asamblea General dirige a los Estados y organizaciones unas recomendaciones al tomar medidas colectivas o de uso de la fuerza (ONU, Asamblea General, 3 de noviembre de 1950).

Las Naciones Unidas fijaron como principios de organización y funcionamiento de las OMP los siguientes: 1) la ONU nombra al jefe de la fuerza, quien responde directamente a la Organización; 2) la operación debe ser temporal; 3) no debe influir en el conflicto; 4) requiere consentimiento del Estado receptor para desplegarse en su territorio; 5) no es una fuerza militar para control territorial; 6) es para garantizar el alto al fuego y el cumplimiento de los mandatos de la ONU; y 7) los salarios y el equipo deben ser pagados por sus Estados de origen y la ONU cubrirá los otros gastos (ONU, 6 de noviembre de 1956).

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas son una importante herramienta con la que cuenta la comunidad internacional y en especial el Consejo de Seguridad para promover la seguridad y la paz internacional. A pesar de las dificultades y de los éxitos y fracasos de dichas operaciones, no se puede negar su importancia cada vez mayor en las relaciones internacionales. Las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP) difieren de una situación a otra, en función de la naturaleza del conflicto y de los desafíos políticos y específicos que presente (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015). Las OMP están integradas por personal militar, policial y civil, que trabaja para proporcionar seguridad y apoyar la consolidación de una paz política en una fase inicial. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) se encarga de dirigir las operaciones y trabaja para crear las condiciones adecuadas para una paz duradera en un país en conflicto (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015).

Las operaciones de paz cumplen con tres principios que se refuerzan mutuamente: a) consentimiento de las partes, b) imparcialidad y c) no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato. Actualmente el DOMP lidera 16 operaciones: Haití, Sahara occidental, Malí, Liberia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Kosovo, Chipre, El Líbano, altos del Golán, Oriente Medio, India y Pakistán, República Centro Africana, Darfur, Sudán del Sur y Abyei (Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno, 27 de septiembre de 2015).

Por su parte, Colombia suscribió en Nueva York, el 26 de enero de 2015, el Acuerdo Marco con las Naciones Unidas, relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerza de Reserva de Naciones Unidas para operaciones de mantenimiento de la paz. Este Acuerdo fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1794 del 17 de julio de 2016. De

conformidad con este tratado de cooperación militar, Colombia podrá proporcionar personal y/o equipo en relación con los siguientes tipos de recursos: 1) unidades del Ejército, 2) unidades navales, 3) unidades de la Fuerza Aérea y 4) unidades de policía (artículo II).

El Acuerdo Marco también estipula las condiciones de suministro cuyo despliegue efectivo será siempre una decisión nacional y deberá contener: 1) descripción detallada del tipo y la cantidad de personal y equipo; 2) regímenes disciplinarios y estándares de conducta, incluidas las condiciones para investigar cualquier falla; 3) condiciones para reembolso y prestación de apoyo por parte de la ONU; 4) disposiciones acerca de la autonomía logística; 5) solución a controversias y reclamaciones de terceros; y 6) otras disposiciones relativas al acuerdo (artículo III, Acuerdo Marco entre la ONU y Colombia). Finalmente, se destaca que el estatuto de personal y equipo aplicable será de acuerdo con el estatuto de las fuerzas (A/45/594), y los privilegios e inmunidades, junto con la jurisdicción penal y civil aplicable, estarán sujetos a las condiciones acordadas entre Naciones Unidas y el Estado receptor de la operación de mantenimiento de paz (artículo IV, Acuerdo Marco entre la ONU y Colombia).

Para integrarse como Estado contributivo en las fuerzas de las Naciones Unidas, esta organización exige al país unas capacidades militares, de policía, de despliegue rápido, de género y de construcción de capacidades y entrenamiento con unos niveles de alistamiento del *Peacekeeping Capability Readiness System* (PRCS) que se desarrollan en 4 niveles o fases, así: 1) compromiso, donde se presenta una promesa de disponer de una unidad con tabla de organización, equipo y certificación de capacitación en derechos humanos, también deben señalarse el plazo y la duración del despliegue, incluida la fuerza policial y otras organizaciones; 2) aprobados los requisitos anteriores, se efectúa una evaluación para incluirlos en este nivel; 3) si se aprueba la evaluación y consulta, se inicia el debate sobre el memorando de entendimiento; 4) el Estado ofertante se compromete a realizar el despliegue rápido (RDL) en 30, 60 o 90 días ante solicitud de la ONU.

## **El Acuerdo de Colombia con la OTAN**

La OTAN es una organización internacional creada en 1949 y que establece el principio de seguridad colectiva para sus miembros, es decir que un ataque contra uno de los Estados del tratado se considera un ataque contra

todos (Morgenthau, 1986, p. 603). La OTAN es una organización militar pero tiene propósitos más amplios, como el mantenimiento de la estabilidad política y económica entre sus miembros y el establecimiento de lazos más estrechos entre ellos. El propósito de esta organización es dar una dirección central a las políticas militares y económicas de sus miembros, sobre la base de acuerdos negociados entre ellos (Morgenthau, 1986, p. 603).

El acuerdo que Colombia suscribió en junio de 2013 con la OTAN tiene como objetivo general desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas (Torrijos y Abella, 2017, p. 62). Además, fue adoptado para generar cooperación y seguridad en la información, y entre sus objetivos específicos se destacan aprender de la OTAN y compartir con esta organización la experiencia colombiana en lucha contra narcotráfico, grupos terroristas y otros delitos que cometen las organizaciones del crimen organizado transnacional (Torrijos y Abella, 2017, p. 62).

Por medio del acuerdo de 2013, Colombia pasó a cooperar con la organización en áreas de mutuo interés, incluyendo los problemas de seguridad emergentes. El país firmó un acuerdo con esta organización con el objetivo de contribuir activamente en operaciones de la OTAN, ya sea militarmente o en otra forma, o participar en alianzas de seguridad colectiva. Se da el carácter de seguridad cooperativa porque se refiere a la participación en mecanismos internacionales correspondientes a la prevención de conflictos.

Desde 2013 la OTAN y Colombia desarrollaron un diálogo que concluyó con un acuerdo de asociación firmado el 18 de mayo de 2017, para fortalecer la cooperación en temas de educación y formación militar, seguridad marítima, buena gobernanza y construcción de integridad, en calidad denominada *Partners across the Globe*, bajo un enfoque adaptado para desarrollar la cooperación en áreas de interés común. Dicho acuerdo de asociación contiene objetivos comunes a las partes sobre desafíos mundiales en ciberseguridad, seguridad marítima, y terrorismo y sus vínculos con la delincuencia organizada, así como objetivos respecto al apoyo a los esfuerzos de paz y seguridad, incluida la seguridad humana con especial atención en la protección de civiles y niños, a promover el papel de la mujer en la paz y la seguridad y a fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas (OTAN, 19 de mayo de 2017).

Respecto de las operaciones contra el terrorismo, la actividad de la OTAN puede centrarse en un país o en una región e incluir actividades civiles y militares, dentro de las cuales se hace perfectamente posible la aplicación de

la experiencia militar colombiana. Asimismo, dentro de sus capacidades la OTAN ofrece a sus Estados miembros algunos servicios entre los que se encuentran: i) consultas e intercambio: ofrece reuniones informativas, compartir conocimiento, intercambio de información; ii) entrenamiento, educación, ejercicios: ofrece cursos a distancia, mejoramiento de la educación en defensa, compartir lecciones aprendidas; y iii) capacidad de desarrollo y apoyo a las operaciones: ofrece programa de trabajo de defensa contra el terrorismo, apoyo directo a las operaciones (OTAN, s.f.).

Debe señalarse que es complicado el acuerdo debido a su imprecisión acerca del tipo de información que se intercambiará con la OTAN y el manejo concreto de la misma tampoco quedó muy detallado. Lo cierto es que se puede sostener que deben observarse las disposiciones sobre la ley de inteligencia colombiana (Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013), la cual norma que las personas que tienen acceso a dicha información tienen la obligación de mantener la reserva e incluso son personas sometidas a un exhaustivo examen de seguridad.

La OTAN ha expedido un comunicado sobre disuasión y capacidades de defensa (20 de mayo de 2012) en el que señala las capacidades que deben tener las fuerzas militares aliadas para ser tenidas en cuenta y al respecto manifiesta:

Entre sus características claves, las fuerzas de los Aliados deben ser modernas, flexibles e interoperables, capaces de satisfacer una amplia gama de circunstancias, incluyendo, si es necesario, operaciones de combate de alta intensidad. Tales fuerzas deben ser capaces de conducir y sostener con éxito una serie de operaciones de *defensa colectiva* y *respuesta a las crisis*, incluso a distancia estratégica. Deben ser rápidamente desplegables y sostenibles; capaces de operar junto a otras naciones y organizaciones; y ser lo suficientemente adaptables para responder a la evolución imprevista de las circunstancias. También deben contribuir a afrontar los futuros desafíos de seguridad, como los ataques cibernéticos, el terrorismo, la interrupción de las líneas críticas de suministro y la proliferación de armas de destrucción en masa. Los aliados se comprometen a aumentar las oportunidades de sus fuerzas convencionales, especialmente las de la Fuerza de Respuesta de la OTAN, de entrenar y ejercitar juntos y, entre otras, fortalecer su capacidad para operar en concierto en cualquier parte del territorio de la Alianza y más allá. [Original en inglés, traducido por el autor]

Las Fuerzas Militares colombianas, además, ya adoptaron el sistema OTAN de catalogación.

## **Problemáticas políticas de la internacionalización**

---

La participación de las Fuerzas Militares en operaciones internacionales es un acto y una decisión política y, por lo tanto, cualquier participación internacional tiene efectos políticos tanto al interior como al exterior del país. Al interior siempre estarán partidos y movimientos políticos y sociales criticando la participación en otros Estados, normalmente por motivos políticos, mientras dentro de Colombia la inseguridad crece y donde es necesario que la Fuerza Pública siga copando todos los rincones del territorio para facilitar la construcción de la estructura del Estado.

La internacionalización de las fuerzas militares traerá costos humanos y económicos para el país. Es obvio que podemos tener pérdidas humanas. A pesar del carácter heroico que está inmerso en la idea de gloria militar, la sociedad casi nunca ve con buenos ojos que sus hijos mueran en tierras extrañas por la participación en conflictos aparentemente exteriores. Asimismo, la internacionalización y la participación tienen costos económicos, pues Colombia debería correr con los gastos que implican las misiones. Esto tampoco es bien visto por parte de la sociedad civil.

Se debe mencionar que la participación en las operaciones de paz y de la OTAN ha generado un conflicto político de implicaciones internacionales, regionales y nacionales, en especial con los gobiernos de izquierda que, arguyendo motivos ideológicos, sostienen que los acuerdos de Colombia, particularmente con la OTAN, generan incertidumbre y ponen en riesgo a Latinoamérica como zona de paz.

Debe agregarse un factor interno: incluso muchos académicos afines a las Fuerzas Militares opinan que se deben llenar las áreas vacías antes que llevar a nuestros soldados a participar en el extranjero, a los que se suman los partidos políticos y algunas personalidades que opinan de las inconveniencias de participar en operaciones internacionales.

## **Conclusiones**

Colombia tiene una larga tradición en la participación de esquemas de seguridad colectiva y en operaciones militares internacionales. El país pertenece al sistema de seguridad de las Naciones Unidas y al sistema interamericano

y ahora tiene la calidad de socio global de la OTAN. Es decir que desde hace tiempo el país ha considerado que sus Fuerzas Militares participen en operaciones internacionales como parte de su política exterior o, cuando menos, de los intereses nacionales que persigue al apoyar a grandes potencias, en especial a Estados Unidos

La internacionalización de las Fuerzas Militares colombianas, en particular desde la Segunda Guerra Mundial, ha estado acompañada de la idea de apoyar a Estados Unidos como principal socio. La mayoría de las participaciones de Colombia han estado acompañadas de campañas en las que está involucrado ese país, con el cual se tiene una interdependencia muy compleja donde la posición colombiana es de vulnerabilidad.

La participación de las Fuerzas Militares en las operaciones de paz de la ONU y el acuerdo con la OTAN abren las puertas para una mayor mejora del nivel de los militares colombianos. Además, los acercarán mucho más a los estándares internacionales y puede traer una mayor tecnologización de las fuerzas militares. La internacionalización puede darles la gloria militar a muchos de los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares y de Policía.

Tanto el gobierno como los observadores militares conceptúan que esta participación internacional permite una beneficiosa transferencia de conocimientos y la posibilidad de recibir cooperación por reciprocidad en caso de ser necesaria, pero así mismo se encuentran peligros al sacar del país pie de fuerza altamente calificada en pleno posacuerdo, además de la posibilidad de involucrarse en conflictos de carácter religioso que convertirían al país en potencial blanco del terrorismo internacional.

Colombia puede ser un actor más activo en el sistema internacional por medio de la participación de sus Fuerzas Militares en las OMP de la ONU. Es indiscutible que las Fuerzas ganaron mucha experiencia en el marco del conflicto armado interno, en temas como lucha contra el terrorismo, armas explosivas no convencionales, operaciones de rescate, etcétera. Dicha experiencia puede ser exportada a todo el globo y en especial a aquellas regiones que viven o han vivido un conflicto parecido al colombiano.

Olvidan también los países detractores del acuerdo con la OTAN que ya todos están obligados por medio del sistema interamericano. Todos los países latinoamericanos pertenecen al TIAR y la Junta Interamericana de Defensa. En una fase donde las ideologías siguen existiendo es un caballo de batalla hablar de cómo sacar a Estados Unidos y desconocer los tratados en el marco interamericano.

## Referencias

- Academic. (s.f.). Kollektives Gedächtnis. *Deutsch Wikipedia*. Recuperado desde: <http://de.academic.ru/dic.nsf/dewiki/784257>.
- Assmann, A. (2007). *Geschichte im Gedächtnis. Von der individuellen Erfahrung zur öffentlichen Inszenierung*. Munich: Verlag.
- Arroyave, M. (2018). Los retos de la adhesión de Colombia a la OCDE en materia de diplomacia y relaciones internacionales. *Revista Javeriana*, (847)154, 13-15.
- Bernard, V. (2013), Las operaciones multinacionales y el derecho. *International Review of the Red Cross*, 891, 1-10. Recuperado desde: <https://www.icrc.org/es/international-review/article/editorial-las-operaciones-multinacionales-y-el-derecho>.
- Carvajal Restrepo, E. (27 de mayo de 2016). ¿Por qué Colombia tiene un batallón en el Medio Oriente? *El Colombiano*. Recuperado desde: <http://www.elcolombiano.com/internacional/medio-oriente/porque-colombia-tiene-un-batallon-en-el-medio-oriente-HH4229955>.
- Colprensa. (15 de febrero de 2017). Soldados colombianos podrían participar en misiones en Afganistán. Recuperado desde: <https://www.vanguardia.com/colombia/soldados-colombianos-podrian-participar-en-misiones-en-afganistan-JRVL389132>.
- Congreso de la República de Colombia. (17 de abril de 2013). *Ley Estatutaria 1621, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República de Colombia. (17 de junio de 2016). *Ley 1794 de 2016, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz", suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015*. Recuperado desde: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1794\\_2016.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1794_2016.htm).



- Corte Constitucional. (11 de abril de 2002). *Sentencia C-252*. MP. Clara Inés Vargas.
- Lanús, J. (2012). Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva. *Serie de Artículos y Testimonios*, 76. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Meléndez Camargo, J. D. (2015). Colombia y su participación en la Guerra de Corea: una reflexión tras 64 años de iniciado el conflicto. *Historia y Memoria*, 10, 199-239.
- Ministerio de Defensa. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018*. Bogotá: Mindefensa.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones, lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ONU. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado desde: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.
- ONU. (6 de noviembre de 1956). *Informe del Secretario General, Doc. A/3302*.
- ONU, Asamblea General. (3 de noviembre de 1950). Resolución 377 (V) Unión Pro Paz. En *Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Primera Comisión* (pp. 11-14). Recuperado desde: [https://undocs.org/es/A/RES/377\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/377(V)).
- ONU, MINUSCA. (s.f.). *Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana. Con el mandato de proteger a los civiles y de apoyar los procesos de transición en la República Centroafricana*. Recuperado desde: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minusca>.
- OTAN. (20 de mayo de 2012). *Disuasión y revisión de postura de defensa*. Recuperado desde: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87597.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm?selectedLocale=en).
- OTAN. (19 de mayo de 2017). *Relaciones con Colombia*. Recuperado desde: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm).
- OTAN. (s.f.). *OTAN y la lucha contra el terrorismo*. Recuperado desde: [www.Nato.int/cps/fr/natohq/topics](http://www.Nato.int/cps/fr/natohq/topics).
- Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno. (27 de septiembre de 2015). *Importancia de la participación de Colombia en*

*las operaciones de paz*. Recuperado desde: [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150927\\_11-Importancia-de-la-participacion-de-Colombia-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150927_11-Importancia-de-la-participacion-de-Colombia-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz.aspx).

Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno. (28 de septiembre de 2015). *Colombia está lista para compartir con el mundo su experiencia contra terrorismo, narcotráfico, insurgencia y delincuencia transnacional: Presidente Santos*. Recuperado desde: [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928\\_08-Colombia-esta-lista-para-compartir-con-el-mundo-su-exitosa-experiencia-contra-el-terrorismo-el-narcotrafico.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928_08-Colombia-esta-lista-para-compartir-con-el-mundo-su-exitosa-experiencia-contra-el-terrorismo-el-narcotrafico.aspx).

Torrijos, V. y Abella, J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, (15)20, 47-82.

*Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. (2 de septiembre de 1947). Río de Janeiro.





**Acercade  
los autores**



### ***Carlos Enrique Álvarez Calderón***

Politólogo con maestrías en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, PUJ, y *Coaching* Ontológico Empresarial de la Universidad San Sebastián de Chile, SSC. Es profesor titular de la de la Escuela Superior de Guerra, ESDEGUE, adscrito a la maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, asesor del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar, CAIMI, del Ejército de Colombia y profesor de la Escuela Superior de Guerra, de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, de la Escuela de Inteligencia Aérea, de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, de la Universidad Militar Nueva Granada y de la Escuela de Administración de Negocios. Ha editado y publicado varios libros, capítulos y artículos sobre temas de estrategia, seguridad y defensa, geopolítica e inteligencia estratégica.

### ***Javier Alberto Ayala Amaya***

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda con tesis distinguida *magna cum laude* y doctor en Derecho de la Universidad Alfonso X El Sabio de Madrid (España) con tesis sobresaliente. En su perfil profesional se destacan dos maestrías en Seguridad y Defensa Nacional y dos certificados de instrucción y máster en DD.HH. Graduado como oficial del Ejército Nacional con honores en la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, fue condecorado con la medalla al mejor alumno en tres oportunidades. En sus distintos cursos de ascenso se destacó como graduado de honor en la Escuela de Armas y Servicios y graduado distinguido de la Escuela Superior de Guerra, donde su tesis fue galardonada.

Ha participado en distintos centros de entrenamiento entre los que se destaca el programa de Derechos Humanos de la Universidad de Columbia en Nueva York, donde fue aceptado como *Visiting Scholar*. También participó como observador del Concurso Interamericano de Derechos Humanos en American University, como conferencista en la Universidad de Notre Dame en Chicago y como alumno del Benjamín N. Cardozo School of Law en Nueva York. Ha sido ponente en la Escuela Legal Internacional del Departamento de Defensa de Estados Unidos en New Port Rhode Island y en la Universidad George Mason, y becario de los cursos en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos del Instituto Raoul Wallenberg en la Universidad de Lund, de la Universidad de Uppsala (Suecia) y del Instituto Internacional Humanitario de San Remo (Italia).

### ***Jaime Baeza Freer***

Doctor (PhD) en Ciencia Política de la Universidad de Essex (Reino Unido) y máster (MA) en Estudios Latinoamericanos, mención Gobierno de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos). Ha sido *Visiting Scholar* de las universidades de Bath en el Reino Unido, Georgetown University y del Centennial Center de la American Political Science Association, APSA, ambos en Washington D.C. Hasta 2017 fue subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, del Ministerio de Defensa de Chile, donde además se desempeñó como asesor del Subsecretario de Defensa. En 2018 se graduó de la Universidad de la Defensa de Estados Unidos, William J. Perry Center, del curso en Políticas de Defensa y Amenazas Complejas.

Actualmente es académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, donde dirigió el magíster en Ciencia Política y el diplomado en Seguridad y Defensa. También es investigador asociado en temas estratégicos y aseguramiento de la calidad en la ANEPE y miembro de la Junta Directiva de la Universidad Internacional SEK. Además, ha sido profesor en diversas instituciones de educación superior en Chile, como el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, la Escuela Militar y la Academia Diplomática de Chile, entre otras. Fue director de la

Escuela de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Católica de Temuco. Columnista de medios de comunicación. Ha sido consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania y ha dado asesorías y charlas a la Embajada de Estados Unidos en Santiago y al Colegio Interamericano de Defensa en Washington D.C., entre otros, además de clientes particulares en el sector privado.

### ***Bettina M. E. Benzing***

Candidata a doctorado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de las Fuerzas Armadas Federales de Alemania en Múnich. Magistra en Relaciones Internacionales y Estudios de Paz y Conflicto de la Universidad Goethe de Fráncfort del Meno y profesional en Ciencias Sociales de la Universidad de Marburgo. Fue profesora adjunta e investigadora visitante en la Universidad del Rosario, investigadora visitante en la Universidad EAFIT y joven investigadora en el Instituto de Investigación para la Paz de Frankfurt, PRIF. Se desempeñó durante siete años como editora de *Bretterblog*, un blog académico sobre la política global. También fue asesora política de la División de Fuerzas Rápidas del Ejército alemán y del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas alemanas.

### ***Diana Carolina Cañón López***

Politóloga y socióloga con énfasis en resolución de conflictos y desarrollo de la Pontificia Universidad Javeriana. Es actualmente candidata a magíster en Seguridad y Defensa Nacionales en la Escuela Superior de Guerra. Fue acompañante comunitaria del programa Misión País Colombia. Participó en el proyecto Museos Escolares de la Memoria del Centro Nacional de Memoria Histórica y formó parte del semillero de investigación La Voz de los Niños y las Niñas de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana.

### ***Daniela Garzón Amórtegui***

Profesional en Relaciones Internacionales y Comunicación Social (doble programa) de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.



### ***Louise Anne Lowe***

*Master of the Arts (Hons)* de la Universidad de Aberdeen (Escocia) y candidata a magíster en Ciencia Política en la Universidad de los Andes (Colombia). Ha sido profesora de cátedra en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesora de seminario en el Departamento de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra, ESDEGUE.

### ***Eduardo Pastrana Buelvas***

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania) y abogado de la Universidad Santiago de Cali, USC (Colombia), donde fue rector y director de investigaciones. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, PUJ, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig y miembro de la International Studies Association; de la Latin American Studies Association; de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, en la cual es parte del Comité Académico de Honor; de la International Political Science Association, IPSA; y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP.

Consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, KAS; del Konrad Adenauer Center for International Relations and Security Studies, KACIRSS, en donde coordina la Red de Estudios de la Alianza del Pacífico; y del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, CICMHM, de la Escuela Superior de Guerra, ESDEGUE. Ha sido profesor de las universidades de Leipzig (Alemania), de Castilla La Mancha (España), del Valle y USC (Colombia). Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, derecho internacional, memoria histórica y justicia transicional.

### ***Paula Alejandra Prieto Ararat***

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido). Se ha

desempeñado como asistente de investigación en temas de seguridad y defensa y como asesora del programa de Ciencia Política de la Universidad Surcolombiana. Sus intereses de investigación se centran en el análisis del sector defensa en Asia y América Latina, así como en marcos de cooperación internacional.

### ***Samuel Rivera-Páez***

Doctor (*cum laude*) en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana y capitán de navío de la Reserva Activa de la Armada Nacional de Colombia. Magíster en Economía Ambiental y de Recursos Naturales. Oceanógrafo físico y profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval Almirante Padilla, donde también fue decano y director de investigaciones. Es profesor asociado de la Escuela Superior de Guerra, líder del Grupo de Investigación Masa Crítica de dicha institución, consultor de la Fundación Capacitar de Colombia, investigador asociado del Instituto de Derechos Humanos y Construcción de Paz y miembro del Comité Curricular del doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Miembro del Interuniversity Seminar on Armed Forces and Society, de la Latin American Studies Association y del Grupo Temático en Fuerzas Armadas y Resolución de Conflictos de la Sociedad Internacional de Sociología. Ha sido profesor de la Universidad Militar Nueva Granada, de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia y de la Escuela Naval Almirante Padilla, así como investigador invitado en la Universidad de Georgetown y en la Universidad de Maryland. Becario del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Fundación Fulbright. Ha publicado artículos y capítulos de libros sobre temas de sociología militar, gestión pública y asuntos marítimos.

### ***Juan Carlos Salazar Salazar***

General de la Reserva Activa del Ejército Nacional de Colombia. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de España, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, ingeniero civil, administrador de empresas, profesional en Ciencias Militares y especialista en Gerencia y Administración de Recursos.

Profesor militar de academia en geografía militar y geopolítica. Se desempeñó como instructor invitado en la Escuela de las Américas en Fort Benning (Georgia), como alumno del Curso Avanzado de Ingeniería en la Escuela de Ingenieros en Fort Leonard Wood (Missouri), como profesor invitado en la Academia de Guerra del Ejército de Chile y como agregado militar y aéreo en la Embajada de Colombia en Londres.

Sus últimas asignaciones en actividad fueron: comandante del Batallón de Ingenieros Antonio Baraya, director de la Escuela de Ingenieros Militares, comandante del Comando Operativo Nro. 18, fundador y director del proyecto de reconstrucción de la carretera Arauca-Tame, subdirector del Hospital Militar Central, comandante de la Brigada de Aviación del Ejército, director de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, comandante de la Sexta División, jefe de la Jefatura logística del Ejército, subjefe de Estado Mayor Conjunto Operacional del Comando General, director de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Su último cargo fue el de jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares.

Actualmente se dedica a la investigación y la docencia en varios centros de pensamiento, es profesor de la Universidad Conjunta de Operaciones Especiales de Tampa (Estados Unidos) y fundador y vicepresidente del Centro de Geopolítica Colombia.

### ***Nataly Triana Guerrero***

Estudiante adscrita al programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá), con énfasis en América Latina y el Caribe. Integrante del semillero del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración, en la misma universidad.

### ***Andrés Mauricio Valdivieso Collazos***

Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones

Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá e integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad. Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali, USC.

Ha sido Director del programa de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura con sede en Cali, becario de Colciencias en la convocatoria 525 del año 2011 e investigador del International Republican Institute en el proyecto denominado “Participación ciudadana efectiva, mete la mano” para el suroccidente de Colombia. Ha participado en múltiples eventos académicos locales, regionales, nacionales e internacionales de investigación. Áreas de actuación: regímenes internacionales, organizaciones y foros internacionales, derecho internacional público, justicia transicional, derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.


### ***Luis Felipe Vega Díaz***

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Leipzig (Alemania); maestro en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo; licenciado en Filosofía y con estudios en teología. Fue director de la maestría en Estudios Políticos y de la especialización en Gobierno Municipal de la Pontificia Universidad Javeriana. Es asesor de la Escuela Superior de Guerra para la construcción de memoria histórica y de análisis estratégico para el Comandante del Comando de Apoyo de Combate de la Contrainteligencia Militar. Ha sido asesor en temas de participación política para USAID y de la Alcaldía Mayor de Bogotá en el proyecto “Gestión para el Nuevo Milenio” de PNUD. Fue director de la Dirección de Planeación y Desarrollo del Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de ciencia política, memoria histórica, seguridad y defensa y teoría política.

## ***Diego F. Vera***

Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, PUJ. MA en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Consultor del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, CICMHM, de la Escuela Superior de Guerra, ESDEGUE.

*Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*  
se terminó de imprimir en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.  
en el mes de marzo de 2019 en la ciudad de Bogotá D.C.  
Somos una empresa responsable con el ambiente.



El presente libro reflexiona sobre los nuevos roles domésticos e internacionales de las Fuerzas Militares en la construcción de paz y el fortalecimiento del Estado, luego de que el Gobierno colombiano, en cabeza del expresidente Juan Manuel Santos, negoció y acordó el fin del conflicto armado interno con la mayor y más antigua guerrilla: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). No obstante, el posacuerdo ha implicado para las FF.MM. la continuidad de misiones no convencionales, como la lucha contra el ELN (Ejército de Liberación Nacional), las disidencias de las FARC-EP, las bandas criminales ligadas al narcotráfico, la minería ilegal y la depredación del medio ambiente, así como también tareas de apoyo al desarrollo estructural e institucional del país.

Sin embargo, el posacuerdo plantea también un cambio para que se abran escenarios en misiones convencionales, como el control de las fronteras de manera conjunta con otros países de la región para combatir actividades criminales transfronterizas y confrontar las nuevas amenazas que enfrenta el sistema internacional. Así mismo, las FF.MM. advierten la necesidad de concebir sus roles institucionales en relación con la importancia de armonizar su transformación con los procesos de ampliación democrática, emergentes en el mismo posacuerdo, al igual que adquirir competencias para la apertura institucional por medio de la transformación y la modernización. Sin duda, la articulación por parte de las FF.MM. de sus procesos de transformación en el marco de la OTAN propende a garantizar más profesionalismo y alcanzar estándares internacionales, lo cual les permita también la participación en operaciones internacionales de paz.



Escuela Superior de Guerra  
"General Rafael Reyes Prada"  
COLOMBIA



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG