

## Capítulo primero

### Visión desde Colombia Roles de la Fuerza Pública colombiana en escenarios de posconflicto<sup>1</sup>

#### Role of the Colombian Armed Forces in post-conflict scenarios

Vicente Torrijos Rivera<sup>2</sup>

Luis Fernando Balaguera Sarmiento<sup>3</sup>

Carlos Alberto Ardila Castro<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Capítulo de libro que contiene resultados del proyecto de investigación *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia*, que forma parte de la línea de investigación *Políticas y modelos de seguridad y defensa*, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (C) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales —CEESEDEN—, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia.

<sup>2</sup> Analista político y periodista con especialidad en opinión pública. Es magíster en Estudios Políticos. Hizo el posgrado en Altos Estudios Internacionales. Cursó los estudios doctorales en Relaciones Internacionales y culminó su estancia posdoctoral en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa. Profesor emérito, profesor titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor premio a la excelencia académica y profesor distinguido de la Universidad del Rosario. Ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela e integrante del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Contacto: vicentetorrijos@hotmail.com.

<sup>3</sup> Internacionalista de la Universidad del Rosario, con énfasis en seguridad y defensa. Estudioso de los temas relacionados con la seguridad internacional, política exterior y defensa nacional. Actualmente, se desempeña como miembro del Grupo de Cooperación Internacional del Instituto Geográfico de Colombia, Agustín Codazzi —IGAC—.

<sup>4</sup> Director de la investigación. Estudiante de doctorado en Educación de la Universidad Iberoamericana de México. Magíster *honoris causa* en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Ricardo Charry Solano, de Colombia. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, en Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, de Colombia. Jefe de investigación de la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia. Contacto: carlosardilacastro@gmail.com y/o ardilac@esdegue.mil.co.

**Resumen**

El presente capítulo tiene como objetivo analizar diversos roles que la Fuerza Pública colombiana adoptará en el nuevo escenario de posconflicto. En ese sentido, se evaluarán algunos casos del orden internacional para poder cotejarlos con los lineamientos establecidos para orientar los cambios en el interior de las instituciones frente a este nuevo escenario estratégico. Por ello, se contempla un esbozo sintético de los planes de cada entidad, y destacan las nuevas acciones a emprender en el futuro cercano.

**Palabras clave**

Fuerza Pública, Colombia, posconflicto, transformación.

**Abstract**

*This chapter attempts to analyze the diverse roles that the Colombian Armed Forces are going to adopt in the postconflict scenario. In that sense, some cases in the international order are going to be evaluate to compare them with the lineaments established to guide the changes inside the institutions, in order to face this new strategic scenario. Therefore, this chapter contemplates a synthesis of each entity plans, highlighting the actions to be develop in the near future.*

**Keywords**

*Armed Forces, Colombia, postconflict, transformation.*

## Introducción

La sociedad colombiana está atravesando un profundo período de transición. Esto se debe a que después de más de cincuenta años de enfrentamientos, la principal insurgencia del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ha optado por renunciar a la violencia como método para lograr sus fines políticos.

Esta intención ha quedado materializada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el producto de la ardua negociación sostenida entre los delegados del Gobierno y los representantes de la guerrilla durante cerca de cuatro años.

Si bien es cierto que el proceso de refrendación de este arreglo tuvo serias dificultades<sup>5</sup>, continuó su curso, llevando al inicio de la fase de implementación de lo estipulado en el documento. A la fecha, ya se han dado avances de consideración, como el acantonamiento de los combatientes de las FARC en las zonas de transición y el inicio de la entrega de armas por parte de esta agrupación.

Partiendo del cumplimiento de lo acordado, es posible afirmar que el escenario de la seguridad interna del país también está en proceso de cambio. La salida de uno de los principales actores del conflicto armado complica aún más el desarrollo de este. Aún restan grupos al margen de la ley con capacidad de amenazar al Estado, ya sean insurgencias como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o grupos criminales descendientes del paramilitarismo (bandas criminales o BACRIM). Además, la disputa por el control de las diversas economías ilegales que proliferan en el país propicia la violencia entre y de estos actores hacia la población.

Empero, las consecuencias del proceso de paz con las FARC no son las únicas condiciones que están alterando el escenario donde la Fuerza Pública desarrolla sus objetivos. Las amenazas de orden transnacional, como el terrorismo o el narcotráfico, demandan cada vez más capacidades particulares para hacerles frente, así como también una mayor coordinación entre el andamiaje institucional interno y las entidades pares en el exterior.

Así las cosas, la Fuerza Pública colombiana está emprendiendo un proceso de adaptación a la nueva realidad, evaluando las modificaciones necesarias para poder continuar con el ejercicio de sus funciones de manera eficaz. Teniendo esto claro, es pertinente preguntarse cuáles son los roles que ha concebido la Fuerza Pública colombiana para desarrollar su misión en este nuevo ambiente estratégico.

---

<sup>5</sup> El plebiscito con el que se buscaba la refrendación popular del acuerdo tuvo un resultado adverso, lo que obligó al Legislativo a realizar una sesión particular para dar validez a lo pactado.

Con el propósito de dar solución a este interrogante, en un primer momento se expondrán ciertos aportes teóricos en la materia, siendo estos unos primeros orientadores de análisis sobre la situación a tratar.

En un segundo momento, se harán las precisiones concernientes al caso colombiano, donde destacan los nuevos roles de todos los componentes de la Fuerza Pública: Armada, Fuerza Aérea, Ejército y Policía Nacional. Finalmente, se concluirá sobre lo mencionado anteriormente y se harán expresos los comentarios o recomendaciones necesarias.

Es preciso mencionar que el enfoque de este escrito está centrado en las modificaciones que las Fuerzas Militares deberán afrontar en el posconflicto. Sin embargo, el desarrollo del conflicto armado en Colombia ha llevado a que la Policía Nacional tenga sectores militarizados, y a que opere bajo la dirección del Ministerio de Defensa. Por ello, se ha optado por vincular a esta entidad el análisis realizado.

### **Procesos de transición y transformación en las Fuerzas Militares: aportes teórico-conceptuales**

La finalización de la Guerra Fría y el auge de la globalización han traído grandes cambios sociopolíticos en la escena internacional. Inclusive, algunos han llegado a hablar de la decadencia del modelo organizativo del Estado nación. Sin embargo, más que de obsolescencia, debe hablarse de un proceso de adaptación por parte del Estado a las nuevas condiciones de un entorno caracterizado por la necesidad de cooperar con los otros y por la interdependencia entre actores (Rivas, 2007, pp. 54-55).

En este panorama, también han surgido nuevas dinámicas en la esfera de la seguridad y defensa. Las amenazas transnacionales, los conflictos intraestatales o la lucha global contra el terrorismo son algunos de los factores que han complicado las respuestas gubernamentales en este campo del poder.

Al ser las Fuerzas Armadas el instrumento predilecto del Estado para actuar en este ámbito, estas han sido objeto de reformas orientadas a fortalecer sus capacidades para participar en nuevos escenarios.

Por ello, cada vez se contempla más la actividad militar como parte de una estrategia mayor, de orden estatal, en la que se vinculan diferentes entidades en pro de garantizar el interés nacional. Bajo esta tendencia de pensamiento se ubica Alan Chong, quien considera que, en la actualidad, esta clase de planteamientos se orientan conforme el concepto del *poder inteligente*.

Este término, propuesto por Joseph Nye, se sirve de dos postulados anteriores del mismo autor, el *poder blando* y el *poder duro*. El primero, también conocido como *poder de dominio*, hace referencia a la utilización de métodos contundentes para modelar el comportamiento de los otros, como amenazas militares y económicas (Chong, 2015, p. 236). El segundo se entiende como

la capacidad de atracción que posee un Estado por medio de sus ideas para modelar la agenda política y, en ese sentido, configurar las preferencias de terceros en la escena internacional (Chong, 2015, p. 236).

Una vez realizadas estas aclaraciones, es posible entender a lo que se refiere Chong cuando expone el concepto de *poder inteligente* de la siguiente forma: «En su dura realidad, el poder inteligente es sustantivamente sobre si los militares y sus socios civiles pueden desplegar el poder blando, junto al poder duro de la coerción y el castigo cinético<sup>6</sup>» (Chong, 2015, p. 237).

Ahora bien, la utilización del poder inteligente no es sencilla, de hecho, plantea serios desafíos a los Estados. En pos de emplear adecuadamente esta sinergia entre los dos tipos de poderes, se deben articular las diversas instituciones públicas, definir las prioridades para el uso de la fuerza y establecer nuevas formas de evaluar su costo creciente (Chong, 2015, p. 238).

Además, en el marco de este referente se yuxtaponen más la esfera diplomática con la esfera militar, especialmente en lo que se refiere a objetivos como la proyección internacional del Estado o la construcción y fortalecimiento de la sociedad.

Lo anterior se aprecia con mayor detalle en los roles no tradicionales que han empezado a asumir los uniformados en el desarrollo de las llamadas *operaciones más allá de la guerra*. En ellas, las Fuerzas Militares contribuyen a asistir lugares golpeados por desastres naturales, brindar apoyo policivo tras el cese de un conflicto armado o dotar de suministros básicos a población vulnerable, entre otras labores (Chong, 2015, p. 234).

Empero, esta distorsión de atribuciones de las Fuerzas lleva a unos cambios y contradicciones profundas. Con la finalidad de precisar estas consecuencias, Remi Hajjar recurre a la posmodernidad como concepto para desvelar una realidad fragmentada y confusa, propia de las transiciones organizacionales.

A través de este lente analítico, el autor destaca diversos puntos de los nuevos roles que toman los militares estadounidenses para hacer frente a una serie de escenarios operativos más complejos.

Uno de ellos es el creciente multiculturalismo en las Fuerzas. Este avance surge de la aceptación de nuevas identidades, como la de los homosexuales, o al ser más incluyentes respecto a los diversos grupos étnicos que las conforman. El abrir los horizontes culturales de las tropas los permite adaptarse de mejor manera a contextos foráneos y trabajar mancomunadamente con miembros de instituciones de otros países, la población local u otros Gobiernos (Hajjar, 2013, p. 123).

---

<sup>6</sup> Libre traducción de los autores.

De igual forma, se polemiza sobre la introducción de nuevas tecnologías en el ámbito militar. Lo anterior es debido a que si bien pueden aportar en términos de efectividad y reducción de riesgos, también pueden atentar contra la moral de la tropa. Por ejemplo, los pilotos de aviones militares no están conformes con tener el mismo reconocimiento que poseen quienes manejan drones desde zonas seguras (Hajjar, 2013, p. 125).

Sobre este punto, las experiencias recientes muestran que la eficacia proporcionada por la tecnología no es comparable con aquella que poseen las tropas en terreno capacitadas en diplomacia y competencias interculturales (Hajjar, 2013, p. 137). Consecuentemente, la implementación de los últimos avances tecnológicos no debe considerarse como el elemento determinante para potenciar las capacidades de las Fuerzas Armadas, sino que esta debe estar acompañada de otros procesos igual o más relevantes, como formaciones que faciliten el desempeño de los uniformados en sus nuevos roles.

Otro de los factores que está promoviendo cambios en el interior de las Fuerzas es el número creciente de civiles trabajando en ellas. La entrada de nuevos miembros de distinta naturaleza a estas instituciones no solo se ha traducido en el surgimiento de nuevos procedimientos, políticas y regulaciones, sino que, adicionalmente, se han incrementado los focos de tensión en el interior de la organización. De un lado, la ausencia de claridad en cuanto a las funciones que desempeñan los civiles hace difícil su reconocimiento como pares por parte de los militares (Hajjar, 2013, p. 128).

De otro lado, las diferencias salariales que favorecen a los civiles frente a los militares atentan contra el desarrollo y la permanencia del capital humano en el interior de la Fuerza. Esto es porque se vuelve más lucrativo ser un contratista civil que un militar de carrera (Hajjar, 2013, p. 129), lo que incentiva a que los uniformados capacitados opten por esta posibilidad.

Además, la tendencia a replantear lo establecido en términos de doctrina, estructura y tradiciones militares se está fortaleciendo. De esta manera, empiezan a quebrarse las brechas existentes entre los superiores y los subordinados (Hajjar, 2013, p. 131), fomentando el dinamismo en el interior de las Fuerzas.

Ahora bien, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, las instituciones militares estadounidenses han tenido que afrontar varios cambios en la manera como llevan a cabo sus operaciones. Las acciones en el terreno requieren cada vez más de un enfoque propio de la lucha contrainsurgente, reduciendo el uso de la fuerza y privilegiando el uso de habilidades como la diplomacia o las comunicaciones interculturales.

Por ello, se han perfilado dos clases de roles en los que se circunscriben los militares, el guerrero y el diplomático guardián de la paz. El primero se enfoca en su existencia como fuerza letal, privilegiando las aptitudes necesarias para llevar a cabo operaciones de combate, como lo son el neutrali-

zar, capturar, incapacitar o destruir al enemigo u objetivo establecido (Hajjar, 2013, p. 133). El segundo privilegia la formación cultural y la enseñanza de herramientas que le permitan al individuo emplear la diplomacia, ser flexible, creativo, con recursos, a la vez que aprenden y enseñan a miembros de sociedades foráneas (Hajjar, 2013, p. 134). Con estas habilidades en mente, se aspira a aumentar la eficacia de los miembros de las Fuerzas Armadas en sus operaciones en el exterior. Este modelo está tomando mayor fuerza frente al rol del guerrero tradicional, dada la proyección internacional de los Estados Unidos y la actividad constante que realizan los miembros de su Fuerza Pública en diversos lugares del globo.

Teniendo en cuenta la gran influencia que ejerce este país a nivel mundial, en este caso como referente a seguir, y los retos en materia de seguridad de los Estados en el nuevo contexto internacional, es probable que estos comiencen a replicar los avances o transformaciones emprendidas por las Fuerzas Armadas estadounidenses.

Empero, deben tenerse en cuenta las variadas realidades que afrontan los países para así poder diferenciar con mayor facilidad las ventajas y necesidades de cada caso en particular.

Por ejemplo, el conflicto en el delta del río Níger ha sido una constante que ha deteriorado la seguridad de Nigeria. Esto se debe a que la Fuerza Pública ha contado con serias dificultades para gestionarlo, dada la alta participación de la población local en los enfrentamientos.

Así las cosas, Aghayere y Amadasun exponen que, para poder trascender las dificultades actuales, es necesario planear misiones en las que la Fuerza Pública se coordine con otras entidades y con las políticas establecidas para potenciar el desarrollo local (Aghayere; Amadasun, 2010, p. 28). De esta forma puede darse un mayor apoyo a la población, cuya deplorable condición socioeconómica alimenta las hostilidades y es considerada como una de las causas estructurales del conflicto.

Si bien es cierto que la coordinación con otras entidades estatales y agencias de desarrollo es esencial, también deben darse una serie de cambios en la manera como las Fuerzas están manejando la situación. De ahí que una de las recomendaciones de Aghayere y Amadasun sea emplear tropas civiles más receptivas a la población, quienes podrían hacer frente tanto a las amenazas militares como a las no militares para la paz de la zona (Aghayere y Amadasun, 2010, p. 26).

Adicionalmente, los autores destacan la importancia de mantener unas relaciones estrechas con la población, ya que generar una mala imagen institucional mina todos los esfuerzos emprendidos por dar un buen manejo a esta crisis. Para ello, adquieren gran relevancia factores como la estrategia de relaciones públicas, revisiones constantes de las relaciones con las comunidades objeto de intervenciones y mediciones precisas sobre el impacto que estas generan (Aghayere; Amadasun, 2010, p. 29).

Finalmente, Aghayere y Amadasun precisan que deben vigorizarse tanto la academia militar como la Inteligencia. Esto se debe a que las especialidades mencionadas son las encargadas de recolectar información, analizarla y realizar deducciones para orientar las acciones de las Fuerzas en este escenario operativo complejo (Aghayere; Amadasun, 2010, p. 32).

En cuanto a Europa se refiere, Edmunds ha detallado los nuevos roles y las transformaciones que las Fuerzas Militares han emprendido desde la finalización de la Guerra Fría.

Con el propósito de denotar con mayor facilidad los cambios ocurridos, Edmunds da inicio a su análisis identificando el imperativo funcional de las Fuerzas Armadas, que es el de servir como línea de defensa del Estado y sus intereses (Edmunds, 2006, pp. 1059-1060). Sin embargo, la necesidad de legitimar sus gastos y los cambios en la escena internacional<sup>7</sup> han determinado que los uniformados empezaran a desarrollar actividades que trascienden el objetivo original de estas instituciones.

Estas nuevas actividades se desarrollan bajo un nuevo enfoque de política pública en el que la seguridad va de la mano con la estabilidad política y el desarrollo económico. Lo anterior adquiere una mayor relevancia en las sociedades que han afrontado Gobiernos autoritarios o conflictos internos, donde las nuevas tareas de asistencia en términos de defensa, así como la acción de las Fuerzas Militares obedece a esta noción, y quedan circunscritas en el término de *reforma al sector de la seguridad* (Edmunds, 2006, p. 1064).

Ahora bien, la defensa nacional continúa siendo la obligación principal de las Fuerzas Militares, especialmente en las zonas del continente europeo donde las tensiones geopolíticas son constantes, véase el caso de los países de Europa del Este. Sin embargo, esta actividad se ha visto desplazada por la realización de misiones militares expedicionarias que van más allá de los territorios contiguos a sus respectivos países.

La necesidad de desplegar tropas de manera global se deriva de una nueva concepción de las amenazas en la que los retos de seguridad en el siglo XXI probablemente no tomarán la forma de amenazas territoriales directas al Estado; en cambio, es más probable que estén relacionadas con asuntos como amenazas al suministro de recursos estratégicos, proliferación de armas de destrucción masiva por parte de regímenes hostiles o *Estados villanos*, inestabilidad regional causada por conflictos interestatales, y la expansión del terrorismo internacional (Moskos en Edmunds, 2006, pp.1067).

---

<sup>7</sup> Fenómenos como el fin de la Guerra Fría, con su lógica de confrontación este-oeste, las dificultades de las Fuerzas Armadas para hacer frente a conflictos internos y la guerra contra el terrorismo han incentivado la redefinición de los roles militares en Europa (Edmunds, 2006, pp. 1062-1064).



Consecuentemente, los Estados deben contar con la capacidad de desarrollar misiones expedicionarias de manera eficiente. Para ello, deben consolidar unidades flexibles, con habilidades de alto nivel y equipadas con los últimos avances tecnológicos. Por esto, los costos de entrenar, sostener y obtener apoyo político para la utilización de estos grupos especiales son realmente altos (Edmunds, 2006, pp. 1067-1068).

En el marco de estas misiones también se incluyen aquellas orientadas a apoyar la estabilización de zonas afectadas por conflictos armados. Estas acciones son conocidas como *operaciones de manutención de la paz*, y sus justificaciones oscilan entre los ámbitos de la seguridad internacional y los fines humanitarios.

Dependiendo de cada caso particular, las Fuerzas que asesoran y acompañan estos procesos de posconflicto deben realizar una gran gama de actividades. Entre ellas se encuentran acciones de orden policivo para asegurar la manutención del cese al fuego entre los actores en conflicto, pero también la reconstrucción de infraestructuras críticas o brindar asesoría a las entidades locales (Edmunds, 2006, p. 1070).

Sobre la acción de las Fuerzas Armadas en el interior del Estado, es cierto que las amenazas transnacionales les han permitido desempeñar un rol más activo. Esto se aprecia de manera clara en la participación de los miembros de las Fuerzas en operativos contra organizaciones de tráfico de drogas o terroristas.

No obstante, estas nuevas atribuciones pueden poner en riesgo la evolución de la democracia de los países europeos. La participación de las Fuerzas Militares en estas actividades puede degenerar en violaciones de derechos humanos o incentivar las intervenciones abruptas de este sector en la política, y ambas posibilidades son perjudiciales para las relaciones cívico-militares cordiales promovidas desde el modelo democrático (Edmunds, 2006, p. 1072).

Adicionalmente, las Fuerzas Armadas contribuyen a los procesos de construcción nacional. Al encarnar los valores nacionales, apoyar diversos proyectos de infraestructura y brindar asistencia durante desastres naturales, los uniformados legitiman la existencia de la institución frente a la población civil (Edmunds, 2006, p. 1074).

De manera similar al caso europeo, el fin de la Guerra Fría se ha traducido en un cambio de las percepciones de seguridad en América Latina. El fin de la rivalidad entre las dos hegemonías se tradujo en el abandono de la doctrina de seguridad nacional y la aceptación de una concepción de la seguridad integral.

En este nuevo postulado, se acogen de manera férrea los preceptos democráticos y el respeto por los derechos humanos, al mismo tiempo que se

busca una mayor participación de la sociedad civil en este sector de la política pública (Rivas, 2007, pp. 58).

Igualmente, se vinculan factores de orden político, económico y social con el propósito de garantizar los niveles mínimos requeridos para llevar a cabo los esquemas de seguridad requeridos, comprendiendo que «en las sociedades democráticas se asume la seguridad como una necesidad vital tanto de los individuos como de los Estados, se asocia no solo a estabilidad y orden, sino también a la ausencia de amenazas y peligros diversos para la población y para la propia nación» (Rivas, 2007, p.63).

Este enfoque democrático también demanda unas relaciones cívico-militares más estrechas, permitiéndole a las Fuerzas Armadas trabajar de cerca con agrupaciones civiles en pro de la paz, el Estado de derecho y el desarrollo nacional (Rivas, 2007, p. 65).

Empero, y teniendo como excepción el caso venezolano, desde la finalización de la Guerra Fría se ha perfilado una tendencia clara sobre el rol de las Fuerzas Militares en las sociedades latinoamericanas. Características como la reafirmación del control civil sobre estas, limitaciones a los gastos militares, profesionalización de los miembros activos, búsqueda por el desarrollo auto sostenible y el fortalecimiento de la lucha contrainsurgente, antinarcotráfico y antiterrorismo definen las nuevas propensiones regionales (Rivas, 2007, pp. 66-67).

Tras desarrollar este panorama teórico-conceptual, es posible proseguir con el análisis de las proyecciones colombianas de cara al escenario de posconflicto, determinando si siguen los cambios enunciados u optan por variantes alternas para hacer frente a los retos que esta nueva realidad le representa a la Fuerza pública.

### **Transformaciones de la Fuerza Pública colombiana de cara al posconflicto**

Para el caso colombiano, es evidente que la Fuerza Pública está en un proceso de transformación profundo incentivado por el fin del conflicto con las FARC. No obstante, este proceso de cambio también ha servido para realizar adaptaciones y ajustes necesarios en pro del desarrollo de las Fuerzas, lo que les ha permitido proyectarse de mejor manera hacia el futuro.

Con el propósito de apreciar claramente los principales rasgos de la transición mencionada, en un primer momento se hace una reflexión sobre los antecedentes que propiciaron dichos cambios para luego recoger una serie de generalidades que se aplican a todas las instituciones en cuestión, y posteriormente se hará referencia a las particularidades de cada organización.

### *Antecedentes del cambio*

La transformación ha sido una constante en la historia de las Fuerzas Militares de Colombia, la cual se inicia con la propia independencia, con la necesidad de creación de una fuerza militar que respondiera a los retos del proyecto de construcción de una nueva nación (Puyana, 1993).

Se podrían identificar cuatro etapas dentro de este estado de transformación, una primera etapa en la construcción de la estructura militar una vez finalizadas las gestas independentistas y los primeros tiempos de la república, la cual se caracterizó por la falta de consolidación de este proceso debido a las luchas políticas y violentas caracterizadas por las guerras civiles del siglo XIX. La segunda se puede encontrar en la reforma militar realizada por el presidente general Rafael Reyes Prieto, la cual llevó al siglo XX las Fuerzas Militares para prepararse frente a nuevos retos como lo fue el conflicto con el Perú dándole capacidades en tierra, mar y aire (Donadío, 1995); la tercera se puede evidenciar con las reformas que se implementaron en la década de los sesenta una vez terminada la participación del Ejército y de la Armada Nacional en el conflicto de Corea, y finalmente una cuarta que se produce en la década de los noventa con la reforma militar que facilitó adaptar la estrategia, la cual permitió combatir a los grupos insurgentes (Valencia, 1993).

La última etapa reviste la mayor importancia porque logra imprimir la dirección estratégica que define las Fuerzas Armadas. Es importante recordar cómo se dio esta transformación y cuáles fueron las variables que intervinieron al formarla. Para ello se revisará el período desde 1998 con la presidencia de Andrés Pastrana Arango, pasando por la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y finalizando con la presidencia de Juan Manuel Santos, lo anterior tomando como referencia para este análisis el texto del profesor Thomas Mark, *Reaining the inciative: Colombia versus FARC insurgency* (Mark, 2008).

Podemos encontrar en los cambios formulados por el presidente Pastrana que la ayuda lograda por el Plan Colombia fuera utilizada para el combate contra las organizaciones subversivas; dicha ayuda permitió revertir las afectaciones causadas especialmente por las FARC al aplicar su estrategia de guerra de movimiento sobre unidades aisladas, especialmente del Ejército Nacional. Este logro permitió sobre todo el aumento de la movilidad de las tropas y el apoyo efectivo proporcionado por la Fuerza Aérea de Colombia, logrando que los insurgentes no avanzaran en su plan estratégico (Mark, 2008). Es importante resaltar que se inicia una interacción permanente entre el decisor político y los estrategias militares.

Con el Gobierno del presidente Uribe se inician una serie de cambios que enfocan el esfuerzo de todos los poderes del Estado en generar condiciones de seguridad que permitan a este estar presente en todo el territorio nacional. Para dicho cambio se consideró que la seguridad era condición esencial para generar confianza dentro de todos los sectores de la sociedad. Logrado este

cambio se llega a aumentar la inversión y con ella generar mayores oportunidades de empleo, el cual finalmente se reflejará en el aumento del bienestar de la población. Dándole continuidad al acompañamiento de las Fuerzas Armadas se desarrolló a nivel estatal la política de seguridad democrática, la cual se llevó al terreno con los planes Consolidación y Bicentenario, logrando que el Estado llegara a gran número de territorios en que antes no hacía presencia y con ello forzando a los grupos insurgentes a replegarse a sus retaguardias (Mark, 2008).

La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia como resultado entre otras de su gestión como ministro de Defensa del presidente Uribe, le imprimió un nuevo impulso al esfuerzo militar, es de resaltar que en los primeros años de su Gobierno se desarrollaron operaciones conjuntas que permitieron afectar la estructura de mando de las FARC al neutralizar en combate a varios de los miembros del Secretariado. Lo anterior llevó al grupo guerrillero a iniciar conversaciones con el Gobierno que terminaron en su desmovilización.

Las estrategias desarrolladas por estos tres Gobiernos permitieron neutralizar el Plan Estratégico de las FARC y su intención de tomar el poder por medio de la fuerza. Se puede encontrar una serie de características que ayudarían a explicar por qué se dio dicho proceso. Todos los cambios dados permitieron la continuidad y la institucionalización de una política pública de seguridad que generó dos grandes cambios en los poderes del Estado así:

Se logra fortalecer un liderazgo que permitió la convergencia de los decisores políticos con los estrategas militares, materializado en la transformación a nivel estratégico, operacional y táctico, el cual se vio reflejado en el éxito de las operaciones militares y mejora de la cobertura dada por todos los poderes del Estado a amplios sectores del país. (Marks, 2008)

De igual forma se realiza un cambio en el enfoque estratégico, que se concentra en mejorar la movilidad, incrementar las capacidades de inteligencia, integrar capacidades terrestres, aéreas, fluviales y marítimas, lo cual permitió que se concentraran esfuerzos en crear unidades conjuntas, como la Fuerza de Tarea Omega, que hicieran retroceder a todas las estructuras guerrilleras. Siguiendo los esfuerzos militares se logró integrar diversas agencias del Estado, lo que generó sinergias positivas que les quitaron espacios en amplios sectores sociales a nivel nacional (Marks, 2008).

### *Directrices del cambio*

De acuerdo con la proyección consolidada en el Plan Estratégico Militar 2030 (PEM 2030), existen una serie de objetivos estratégicos comunes a las Fuerzas a cumplirse para que las Fuerzas Militares en conjunto puedan afrontar los nuevos retos que se avecinan.

Este planteamiento hacia el medio plazo, le permite a las Fuerzas tener ciertas facilidades frente al proceso de transición. Entre estas destacan la sostenibilidad institucional, la eficiencia del gasto y la reducción de impactos negativos (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 10-11).

El PEM 2030 (Plan Estratégico Militar) parte de un ejercicio de prospectiva realizado en compañía de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa. Esta valoración de escenarios futuros permitió entrever las dinámicas a las que las Fuerzas Militares deben adaptarse, y la más apremiante es la evolución de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y su articulación con redes transnacionales del crimen organizado (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 13-15).

Partiendo de estas necesidades, se postula la siguiente visión a 2030 de las Fuerzas Militares:

Las Fuerzas Militares del 2030, en el marco de la normatividad, son una institución íntegra, con hombres y mujeres idóneos, entrenados, capacitados y actualizados. Fortalecida en el trabajo conjunto, coordinado, interagencial 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. (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, p.18).

Ahora bien, de esta proyección a futuro de las Fuerzas Militares se desprenden los objetivos estratégicos a seguir. El primero de estos es lograr la autonomía estratégica y poseer capacidad disuasiva necesaria para hacer frente a las amenazas actuales, de manera que se potencie la eficiencia y la simultaneidad del accionar de las tropas (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 19-21).

El segundo busca lograr superioridad por medio de la integración de capacidades. En este punto se hace énfasis en la necesidad de trascender hacia la flexibilidad y adaptabilidad que ofrece un modelo multimisión, a la vez que se recurre a medidas de ciberdefensa y se pugna por fortalecer los controles en zonas fronterizas (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 22-24).

Asimismo, el tercer objetivo hace referencia a la perdurabilidad de las Fuerzas a través del fortalecimiento de los mecanismos de protección, el respeto por los derechos humanos y participaciones destacadas en la finalización de conflictos armados (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 25-27).

El cuarto se enmarca en la sostenibilidad de las instituciones. Para ello, se requiere depurar diversas prácticas gerenciales, al mismo tiempo que se fortalece el talento humano en el interior de las Fuerzas gracias a mejoras en

los programas de formación y capacitación (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 28-30).

Igualmente, el quinto objetivo destaca la necesidad de aportar al desarrollo del país desde las capacidades militares. Casos puntuales de este apoyo son la gestión de desastres naturales, la construcción de diversas obras de infraestructura de interés público y la protección del medio ambiente (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 31-33).

Finalmente, el sexto y último objetivo tiene a potenciar el rol internacional de las Fuerzas Militares, al aspirar ser un referente en la lucha contra amenazas transnacionales. Para lograr este propósito, se pugna por vigorizar la cooperación internacional, la diplomacia de la defensa y las alianzas estratégicas establecidas (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2015, pp. 34-36).

Sobre este último punto, desde el Ministerio de Defensa también se han desarrollado unos lineamientos claros para refinar las acciones que la Fuerza Pública lleva a cabo en el escenario internacional, contribuyendo a su proyección más allá de las fronteras nacionales.

Con este propósito en mente, han sido establecidos una serie de objetivos alineados con la política exterior del país, como la consolidación de Colombia como cooperante en estos temas, el fortalecimiento de las alianzas estratégicas del país y su contribución a la seguridad internacional, participar en misiones internacionales u organismos multilaterales, y promover la adopción de estándares internacionales que faciliten la coordinación con fuerzas de otros países, entre otros (Ministerio de Defensa, 2015, pp. 13-17).

Bajo este marco, también se determinaron líneas de cooperación claras que facilitan la articulación de la oferta y la demanda en este ámbito. Los temas priorizados son: fortalecimiento de especialidades, lucha contra las drogas, seguridad ciudadana, prevención y control de la criminalidad, desarrollo organizacional, misiones internacionales e industria de la defensa (Ministerio de Defensa, 2015, pp. 19).

En concordancia con lo anteriormente mencionado, se han desarrollado las modalidades para proyectarse por medio de la cooperación bilateral o triangular, como lo son la realización de pasantías, intercambios de expertos y de experiencias, programas de asistencia técnica o capacitaciones sobre temáticas de diferente complejidad (Ministerio de Defensa, 2015, pp. 21).

Con la diplomacia para la seguridad y defensa también se proyecta reforzar la cooperación con los países del continente, especialmente con aliados tradicionales como Estados Unidos o Canadá, y con los países fronterizos. Con el primero destacan los programas de formación ofrecidos, que han permitido mejorar las capacidades de la Fuerza Pública o dar asistencia a otros países gracias a la cooperación triangular (Ministerio de Defensa, 2015, pp. 33-36).

Respecto al segundo, se priorizan los esfuerzos conjuntos para hacer contrarrestar las acciones nocivas de los GAOML (Ministerio de Defensa, 2015, pp. 23-32). La dimensión transnacional de estas organizaciones, así como las dinámicas propias de la región en lo que se refiere al desarrollo de economías ilícitas y crimen transnacional organizado, han configurado un escenario en el cual los mecanismos de coordinación con instituciones de otros países son necesarios.

Además, destaca la importancia de participar en diversos foros de concertación y organizaciones internacionales con las que se pueden reducir los costos de transacción de cooperación en temas de seguridad. Entre las temáticas, se enfatiza la vinculación a las misiones de paz proyectadas desde diversas instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que favorece la interoperabilidad con otras fuerzas del globo (Ministerio de Defensa, 2015, pp. 54-65).

Finalmente, y como generalidad en la coyuntura actual, la Fuerza Pública debe velar por resguardar los primeros esfuerzos desarrollados en el marco de la implementación de los acuerdos de paz.

Lo anterior implica diversas actividades, como garantizar la seguridad en las zonas veredales de transición,<sup>8</sup> siguiendo determinadas directrices y protocolos de seguridad establecidos, como la restricción de sobrevuelos a determinadas alturas (El Tiempo, 2016), o contribuir al esclarecimiento de los hechos acontecidos durante el conflicto en pro del sistema de justicia acordado en las negociaciones de fin del conflicto (Caracol Radio, 2015).

Sin embargo, las Fuerzas Militares seguirán combatiendo a los reductos que optaron por continuar con la lucha armada<sup>9</sup> y demás agrupaciones que sigan perpetuando la violencia a nivel nacional.

Teniendo estas directrices claras, es posible proseguir con los casos particulares de cada Fuerza en el siguiente orden: Armada, Ejército, Fuerza Aérea y Policía Nacional.

### Armada República de Colombia

Desde la Armada República de Colombia (ARC), si bien se toma el posconflicto como un factor determinante en este proceso de cambio, sin dejar de lado la proyección institucional, se busca consolidarse como una Marina mediana con proyección regional (Jaimes, 2016, p. 25).

<sup>8</sup> Para ello, se creó el Comando Conjunto de Monitoreo y Verificación como dependencia responsable de emprender las acciones de coordinación en el interior de las Fuerzas (Caracol Radio, 2016, b).

<sup>9</sup> El comandante del Ejército Nacional ha afirmado que cuenta con 240 000 efectivos para hacer frente a las disidencias de los grupos guerrilleros (Caracol Radio, 2016a).

De igual forma, se proyecta que con la mejora progresiva de la seguridad interna sea posible redistribuir gradualmente la fuerza para poder centrarse en diversas áreas de beneficio para la población civil, como la salvaguarda de las vías de acceso fluvial y marítimo (Jaimes, 2016, pp. 26-27).

Con miras a lograr los propósitos establecidos anteriormente, la ARC ha estructurado su estrategia en cinco líneas puntuales: defensa y seguridad nacional, seguridad marítima y fluvial, desarrollo marítimo, protección del medio ambiente y el rol internacional de la entidad (Jaimes, 2016, pp. 25).

La primera línea hace referencia a la misión de velar por los intereses marítimos nacionales, defender la soberanía y la integridad territorial. Empero, se hace mención especial al manejo de situaciones de crisis o la lucha contra el crimen transnacional organizado, puntualmente en casos de narcotráfico y terrorismo (Armada República de Colombia (ARC, pp. 32-33).

En la segunda, se busca estar presente en todas las rutas de navegación marítima y fluvial, así como velar por el cumplimiento de la ley en ellas, para así resguardar la vida humana en los mares y ríos del país (ARC, pp. 34).

En cuanto a desarrollo marítimo, la propuesta es favorecer la explotación racional de los recursos marinos por medio del fortalecimiento del talento humano, las investigaciones científicas, los proyectos de investigación, el desarrollo e innovación, y el apoyo a desarrollos meteorológicos o cartográficos (ARC, pp. 34-35).

Para contribuir a la protección del medio ambiente, la Armada se propone desarrollar un plan estratégico ambiental, en el que se contemplen acciones como la lucha contra el tráfico de especies amenazadas, operaciones de mitigación de daño en caso de derrame petrolero, y apoyo a actividades costa afuera que sean amigables con el ambiente (ARC, pp. 35-36).

Finalmente, esta Fuerza busca fortalecer su rol internacional. Actualmente, esta institución participa en misiones internacionales de diverso orden, así como en variados programas de capacitación y desarrollo de capital humano. Sin embargo, se aspira a fortalecer la coordinación con otras Armadas para adquirir una mayor interacción con la comunidad internacional y aumentar la influencia en la región (ARC, pp. 36).

De manera que la visión y las directrices generales de transición coinciden en la importancia de la interoperabilidad con fuerzas de todo el mundo, y en actuar en misiones de orden multilateral.

### ***Fuerza Aérea Colombiana***

La Fuerza Aérea de Colombia (FAC) busca consolidarse como una «fuerza desarrollada tecnológicamente, con el mejor talento humano y afianzada en



sus principios y valores, para liderar el poder aéreo y espacial y ser decisiva en la defensa de la nación» (Fuerza Aérea Colombiana en Rey, 2014, p. 6).

Con este propósito en mente, la FAC elaboró su Plan Estratégico 2011-2030 en torno a cuatro objetivos estratégicos, que son: fortalecer la capacidad operacional; promover el desarrollo humano, científico y cultural; afianzar responsabilidad social y legal; y robustecer la responsabilidad administrativa (Valderrama, 2016, p. 32).

El eje principal de los objetivos anteriormente mencionados es el de desarrollo humano, ya que desde este se busca apoyar la gestión de los propósitos restantes. Para ello, se han identificado tres líneas de acción, investigación aérea o espacial<sup>10</sup> y desarrollo tecnológico, capital humano orientado a las necesidades de la institución, y el fortalecimiento de la identidad o sentido de pertenencia de los miembros de la Fuerza (Fuerza Aérea Colombiana en Rey, 2014, p. 7).

Ahora bien, mientras el objetivo de responsabilidad administrativa tiene como propósito el fortalecimiento de la gestión en ese sentido y del direccionamiento estratégico, el objetivo de responsabilidad social y legal apunta a promover el respeto por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la preservación del medio ambiente y vigorizar la acción integral (Fuerza Aérea Colombiana en Rey, 2014, p. 7).

En lo referente al proceso de fortificación de la capacidad operacional, destacan las líneas de robustecimiento de la inteligencia aérea, la identificación y eliminación oportuna de factores de riesgo, y la integración del planeamiento operacional con el planeamiento logístico (Fuerza Aérea Colombiana en Rey, 2014, p. 7).

Adicionalmente, destaca la necesidad de potenciar la interoperabilidad de la FAC con otras Fuerzas Aéreas para coordinarse en diversos escenarios internacionales. Se considera que la adopción de los estándares establecidos por la OTAN facilitará estas misiones conjuntas y las respectivas labores de coordinación (Valderrama, 2016, pp. 34).

Finalmente, destaca el fortalecimiento de las acciones no militares que esta entidad lleva a cabo. Entre estas se encuentra su rol como autoridad aeronáutica de la aviación del Estado, evacuaciones, vigilancia vulcanológica o extinción de incendios, entre otros (Valderrama, 2016, pp. 34-38).

Así, es posible apreciar que en este último ámbito, la FAC enmarca su acción en aportar de diversas maneras al desarrollo nacional.

---

<sup>10</sup> En esta línea, también se incluye dar orientaciones pertinentes y de calidad, en términos de educación y doctrina a los miembros de la institución (Fuerza Aérea Colombiana, FAC, en Rey, 2014, p. 6).

Desde su Plan Estratégico Institucional 2016-2018, el Ejército Nacional ha establecido una serie de objetivos estratégicos claros para orientar sus acciones en pro de la defensa y la seguridad nacional. Al igual que en otras fuerzas, estas metas están ordenadas de acuerdo con su naturaleza, en tres perspectivas: misional, apoyo y desarrollo-aprendizaje (Ejército Nacional de Colombia, p. 44).

La mayoría de estos objetivos están encaminados a fortalecer la gestión y las capacidades institucionales, como mejorar la inteligencia militar o la logística de las operaciones. Sin embargo, hay varios que hacen referencia al período de transición hacia la paz, entre los que destacan el apoyo al proceso de desarme, la desmovilización y reintegración, el control efectivo del territorio nacional, la contribución a la estabilización rural y la promoción de los derechos humanos (Ejército Nacional de Colombia, p. 44).

Evidentemente, estos objetivos para el posconflicto son reflejo de una evaluación de los retos que este período representa para la Fuerza. Los grupos armados al margen de la ley que persisten continúan siendo una amenaza para la seguridad de la población y, en conjunto con los factores de inestabilidad presentes en el país, pueden truncar los avances dados hacia la paz<sup>11</sup>.

De igual forma, esta Fuerza ha aprovechado la coyuntura actual para emprender un proceso de transformación institucional profundo, con miras a cumplir su proyección hacia 2030. Para ello, se creó el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), estructura que asesorará a las directivas del Ejército en este proceso de transición (Comando de Transformación del Ejército del Futuro, 2017, p. 2).

El eje de esta transformación es la transición del Ejército hacia una fuerza multimisión, entendiendo este cambio de la siguiente forma: una fuerza multimisión se materializa en una serie de estructuras, organizaciones y capacidades genéricas que, a través de un proceso general de cambio y evolución, crean las condiciones para el salto cualitativo desde un Ejército de combate experto en contrainsurgencia a un Ejército eficiente en el uso de los recursos, calificado para conducir operaciones militares en el teatro de la guerra o área de operaciones, que posee el conocimiento y el valor suficiente para alcanzar los cometidos constitucionales, con sujeción al Estado de derecho (Gómez y Correa, 2014, p.53).

Con la finalidad de cumplir este objetivo, se están dando cambios profundos en el componente de formación del Ejército. Estas iniciativas se encuentran cobijadas bajo el Plan Minerva, que busca dotar a los uniformados de las

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, el comandante general del Ejército Nacional ha afirmado que la presencia de cultivos de narcóticos a nivel nacional puede contribuir a propiciar nuevos brotes de violencia e inestabilidad en las regiones (La FM, 2016).

herramientas necesarias para llevar a cabo sus funciones, ya sean las del ejército de combate o del ejército generador de fuerza<sup>12</sup> (Jefatura de Educación y Doctrina, 2015, p. 22).

Entre estas iniciativas destaca la doctrina Damasco, un ejercicio de reforma de la actual doctrina de la Fuerza, orientada hacia las nuevas necesidades y roles de la institución.

Con Damasco se busca adoptar los mejores puntos de diversos postulados operacionales que habían sido relegados por la lucha contrainsurgente, los cuales permitir interoperar de manera eficiente con otras fuerzas del mundo (Guevara, 2016, p. 15).

De ahí que se hayan reformulado los manuales fundamentales del Ejército, para mantener un concepto operacional único, que a su vez es desarrollado en los distintos niveles operativo, táctico, de procedimientos, técnico y el referente a los centros de entrenamiento (Guevara, 2016, pp. 18-19).

El concepto operacional referido anteriormente es el de operaciones terrestres unificadas (OTU), que son las operaciones emprendidas a través de la acción decisiva, que a su vez se define como «la combinación simultánea de las tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil, que se ejecutan simultáneamente, con el fin de evitar o disuadir el conflicto, prevalecer en la guerra y crear las condiciones favorables para su resolución» (Guevara, 2016, p. 19).

La acción decisiva posee competencias distintivas, que se vigorizarán en la Fuerza, como lo son la maniobra de armas combinadas, operaciones especiales, seguridad en área extensa y un mando tipo misión que permita llevarlas a cabo (Guevara, 2016, p. 20).

Así, la reforma de la doctrina del Ejército se convierte en uno de los mayores cambios emprendidos en la Fuerza Pública, en pos de adaptarse a las demandas del nuevo escenario operativo.

### **Policía Nacional de Colombia**

La Policía Nacional de Colombia se proyecta como una entidad fundamental para la construcción de la paz al promover la sana convivencia y el respeto por los derechos humanos, y ejercer un control efectivo de la delincuencia (Policía Nacional de Colombia, p. 13).

De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional 2015-2018, titulado *Comunidades en paz*, la Policía Nacional se plantea varios objetivos estratégicos

---

<sup>12</sup> El ejército de combate es aquel que desarrolla las operaciones de conducción de la guerra; mientras que el generador de fuerza se compone de las diversas estructuras logísticas y administrativas de la organización (Gómez y Correa, 2014, p. 21).

agrupados en cuatro líneas específicas: ciudadanía, recursos, misionalidad y desarrollo humano.

En la primera de estas líneas se busca fomentar el desarrollo de las condiciones necesarias para la convivencia ciudadana, a la vez que se mantiene la legitimidad con la que cuenta entre la población; mientras que en recursos se enfatiza la necesidad de darles una gestión óptima que posibilite la prestación de un servicio eficiente (Policía Nacional de Colombia, p. 26).

Sobre los objetivos de misionalidad, destaca la necesidad de contrarrestar la criminalidad empleando enfoques particulares de acuerdo a la situación, reforzar las buenas relaciones con la ciudadanía, consolidar el modelo de evaluación y seguimiento, y vigorizar la estrategia de comunicación pública (Policía Nacional de Colombia, p. 26).

Además, entre estas metas a cumplir también se encuentra la necesidad de promover la articulación institucional, interinstitucional y la cooperación internacional. Respecto a esta última, se busca trabajar con las autoridades de diversos países de la región para contrarrestar los avances del crimen transnacional organizado o con agrupaciones de orden policivo de otros continentes, como el caso de EUROPOL (Nieto, 2016, p. 42).

Finalmente, el desarrollo humano es un sector clave en este proceso, ya que cuenta con el mayor número de objetivos estratégicos que repercuten de manera directa sobre el desempeño de los uniformados. Entre estos objetivos se encuentran la consolidación de la cultura institucional, la promoción de los derechos humanos y la resolución pacífica de conflictos, el desarrollo de capacitaciones integrales, y los incentivos para la innovación o uso de las tecnologías de la información o TIC (Policía Nacional de Colombia, pp. 26).

Igualmente, en este documento se identifican los grandes retos que afronta la Policía en términos de seguridad ciudadana y seguridad pública. Sobre la primera, destacan la mutación de la delincuencia, los problemas de convivencia y la consolidación territorial de la Fuerza (Policía Nacional de Colombia, pp. 40-41).

Respecto a la segunda, se mencionan las modalidades criminales que representan un mayor grado de afectación del orden público, como el narcotráfico, el crimen organizado, la minería ilegal, la extorsión, el contrabando y el terrorismo (Policía Nacional de Colombia, pp. 42-46).

Para hacer frente a estos desafíos se busca fortalecer las capacidades de respuesta institucionales, más puntualmente aquellas que conciernen a la prevención de la violencia, la convivencia y seguridad ciudadana, inteligencia e investigación criminal (Policía Nacional de Colombia, pp. 47-49).

Ahora bien, para lograr apoyar la correcta implementación de los acuerdos de paz, la Policía Nacional ha establecido cuatro horizontes estratégicos en

los que se centrarán las actividades: seguridad rural, seguridad ciudadana, investigación criminal y cooperación internacional (Nieto, 2016, p. 40).

Para brindar el apoyo requerido al proceso de construcción de paz, se ha optado por trabajar de la mano con las diversas comunidades locales a nivel nacional, y así empezar a consolidar la transición desde los territorios (Nieto, 2016, p. 40).

Es así como la Policía Nacional estrechará lazos con la población civil, tanto para cumplir sus objetivos misionales y su proyección como para consolidar la finalización del conflicto armado con las FARC.

### **El Plan Victoria como fortalecimiento de los nuevos roles de las Fuerzas Armadas**

Las Fuerzas Militares de Colombia, en su esfuerzo por cumplir con los objetivos nacionales y lograr materializar en un plan los nuevos roles a los que se enfrenta en un escenario de posacuerdo con las insurgencias realizó un ejercicio de planeación estratégica que produjo el Plan Victoria. Este se convierte en el documento rector de las acciones del sector.

Como *ethos*, se plantea la necesidad de ubicar a las Fuerzas Militares como líderes de la acción unificada del Estado comprendiendo el concepto como: la sincronización, coordinación, integración y armonización de las actividades entre los 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, para lograr la unidad de esfuerzo (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016).

Lo anterior reviste importancia para afrontar todos los factores que generan inestabilidad, lo cual es aplicar el concepto de *acción unificada*. Este es un camino que permite cambiar la situación, tanto en las áreas rurales como urbanas, y elevar los niveles de vida de toda la población. Es relevante tener en cuenta que este proceso debe coordinar, de manera efectiva, las siguientes actividades: a) sincronización y coordinación; b) integración de capacidades; c) diagnóstico, soluciones y seguimiento; d) priorización de esfuerzos y recursos; e) desarrollo y virtud compartida; y f) control y cooperación (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016).

Las Fuerzas Militares forman parte del gran esfuerzo de acción unificada del Estado, y con la Policía Nacional se articula en las diferentes tareas del control institucional del territorio. El resultado de la acción unificada es una ruta exitosa de acciones eficientes, aquellas que son de carácter prioritario y necesario. El esfuerzo de la acción unificada evita que se desarrollen estrategias estériles y de desgaste, y queden por fuera las acciones incompletas, dispersas y aquellas que, aunque siendo posibles, no son prioritarias. El

esfuerzo de acción unificada hace posible la focalización, la priorización, la optimización de recursos y las victorias tempranas (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016).

El control institucional del territorio es una de las prioridades del Estado, con el cual se logra integrar a todos los poderes e instituciones del Estado en los territorios. De esta manera, pueden contrarrestarse las acciones negativas generadas por los fenómenos delincuenciales y, sobre todo, satisfacer necesidades prioritarias de la sociedad. En una palabra: gobernabilidad. Como tareas fundamentales de las Fuerzas Militares para lograr el control institucional del territorio se debe trabajar de manera holística para conseguir: a) justicia; b) bienestar; c) desarrollo económico; d) mejorar la infraestructura vial básica; e) seguridad; y f) fortalecimiento institucional. Una vez se logre desarrollar dichas actividades, se permite consolidar y estabilizar zonas afectada por factores de inestabilidad.

Por lo expuesto anteriormente, se debe trabajar en definir las capacidades necesarias para que, de manera coordinada y conjunta, las Fuerzas Militares puedan enfocar sus esfuerzos en los siguientes ejes de acción: a) control institucional del territorio, con el cual se pretende neutralizar los factores de inestabilidad en el campo de la seguridad; b) fortalecimiento institucional, con el que se logra la continuidad y el mantenimiento de las Fuerzas dándoles garantías desde lo jurídico para desarrollar su misión; y finalmente c) la cooperación y desarrollo, que permite realizar un trabajo coordinado, conjunto e interagencial, e integrar a todos los poderes estatales en la construcción del progreso de la nación (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016).

## Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, es posible afirmar que los roles adoptados por la Fuerza Pública colombiana frente al nuevo escenario estratégico son similares a aquellos apreciados en otras fuerzas del mundo. El acercamiento a la población civil, la necesidad de mantener la legitimidad frente a ella, la promoción de los derechos humanos, y el énfasis en el desarrollo tecnológico son algunas de las características del proceso de transformación actual de la Fuerza Pública que coinciden con modelos extranjeros.

En ese mismo sentido, se fortalecerá el papel desempeñado por la Fuerza Pública en tareas no tradicionales que contribuyan al desarrollo nacional, como el apoyo en la gestión de desastres naturales o la protección del medio ambiente. A estas hay que sumar los requerimientos especiales del pos-conflicto, para los que ya se han realizado las evaluaciones pertinentes y se proyectan acciones favorables a la construcción de la paz.

Empero, a medida que aumente la participación de la Fuerza en diversas misiones multinacionales es probable que se aprecie con mayor claridad

la implementación del modelo del guerrero diplomático descrito por Hajar anteriormente. Mientras tanto, es de destacar el énfasis puesto en la interoperabilidad y la flexibilidad de las unidades en estos escenarios.

Finalmente, se aprecia que una de las necesidades más claras de la Fuerza Pública es fortalecer su capital humano, por lo que se le ha dado primacía al enfoque de formación educativa. Si bien es cierto que contemplar esta necesidad y tomar acciones en el presente es positivo para cambiar esta situación, estos lineamientos deben mantenerse en el largo plazo para tener resultados tangibles y poder evaluarlos de la manera correcta.

## Referencias bibliográficas

- AGHAYERE, V; AMADASUN, A «What role for military academia and intelligence for Nigeria's Armed Forces transition as a tool for conflict resolution, peace building and sustainable development in the Niger delta?». *Insights to a Changing World Journal*, 1 (4), 2010, pp. 24-37.
- ARMADA REPÚBLICA DE COLOMBIA (s. f.). *Plan Estratégico Naval 2015-2018* [en línea]. Disponible en [https://www.armada.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_naval\\_2016\\_v2.pdf](https://www.armada.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_naval_2016_v2.pdf)
- CARACOL RADIO «FF.MM. deberán contribuir a esclarecer verdad, reparar víctimas y garantizar no repetición» [en línea]. 19 de diciembre, 2015. Disponible en [http://caracol.com.co/m/radio/2015/12/19/nacional/1450558666\\_301439.html](http://caracol.com.co/m/radio/2015/12/19/nacional/1450558666_301439.html).
- CARACOL RADIO «Tenemos 240 mil hombres para atacar a las disidencias de las Farc y el El: general Mejía» [en línea]. 9 de julio, 2016. Disponible en [http://caracol.com.co/m/radio/2016/07/09/nacional/1468017999\\_099064.html](http://caracol.com.co/m/radio/2016/07/09/nacional/1468017999_099064.html).
- CARACOL RADIO «Listos dispositivos de Fuerza Pública para seguridad en zonas de ubicación de las Farc» [en línea]. 5 de septiembre, 2016. Disponible en [http://caracol.com.co/m/radio/2016/09/05/nacional/1473103420\\_233453.html#](http://caracol.com.co/m/radio/2016/09/05/nacional/1473103420_233453.html#).
- CHONG, A. «Smart Power and Military Force: An Introduction». *The Journal of Strategic Studies* 2015, 38 (3), pp. 233-244.
- COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA. *Plan Estratégico Militar 2030* [en línea]. 2015. Disponible en [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. «Comité de Revisión Estratégica e Innovación V. CREI V» [en línea]. Bogotá D.C.: Comando General de las Fuerzas Militares 2016. Comando de Transformación del Ejército del Futuro [COTEF] (2017). *Diario Institucional*, 1. Disponible en <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=407466>.
- DONADÍO, A. *La guerra con el Perú*. Bogotá: Planeta 1993.

- EDMUNDS, T. «What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe». *International Affairs* 2006, 82 (6), pp. 1059-1075.
- EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA *Plan Estratégico Institucional 2016-2018* (s.f.) [en línea]. Disponible en <http://ejercito.mil.co/?idcategoria=390030&download=Y>.
- EL TIEMPO. «Fuerza Pública podrá sobrevolar zonas de concentración a 5000 pies» [en línea]. *El Tiempo*, 5 de julio de 2016. Disponible en <http://m.el-tiempo.com/archivo/documento/CMS-16636558>.
- GÓMEZ, A.; HENAO, M. «Transformación estructural del Ejército colombiano: Construcción de escenarios futuros». *Revista Científica General José María Córdova* 2014, 12 (13), 19-88.
- GUEVARA, P. «Doctrina Damasco: Eje articulador de la transformación del Ejército Nacional de Colombia» [en línea]. *Fuerzas Armadas* 2016, 89 (237-238), pp. 10-20. Disponible en <https://issuu.com/esdeguacol/docs/237>.
- JAIMES, J. «La Armada Nacional de Colombia: transformándose para el futuro» [en línea]. *Fuerzas Armadas* 2016, 89 (237-238), pp. 21-28. Disponible en <https://issuu.com/esdeguacol/docs/237>.
- JEFATURA DE EDUCACIÓN Y DOCTRINA. *Plan Minerva*. 2015.
- HAJJAR, M. «Emergent Postmodern US Military Culture». *Armed Forces & Society* 2013, 40 (1), pp. 118-145.
- LA FM. «General Mejía: mientras haya coca en el país no habrá paz» [en línea]. La FM, 7 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.lafm.com.co/noticias/general-mejia-mientras-haya-coca-en-el-pais-no-habra-paz/>.
- MARKS, T. *Regaining the Initiative: Colombia versus Farc insurgency. Counter-insurgency in Modern Warfare*. 2008.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Diplomacia para la Seguridad y Defensa*. 2015.
- NIETO, J. «Policía Nacional, por una Colombia segura y en paz *Comunidades Seguras y en Paz, el plan para el posconflicto*» [en línea]. *Fuerzas Armadas* 2016, 89 (237-238), pp. 39-42. Disponible en <https://issuu.com/esdeguacol/docs/237>.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. *Plan Estratégico Institucional Comunidades Seguras y en Paz 2015-2018* (s. f.) [en línea]. Disponible en <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/plan-estrategico-institucional-2015-2018.pdf>.
- PUYANA, G. «La primera República y la Reconquista». VALENCIA A. *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Bogotá: Planeta 1993, p. 77.
- REY, D. «La importancia del capital humano y la gestión por competencias para la Fuerza Aérea Colombiana en el desarrollo de su plan Estratégico Institucional» [en línea]. 2014. Disponible en <http://unimilitar-dspace.metabiblioteca.org/bitstream/10654/11830/1/REY%20AVILA%20DIANA%204700046.pdf>.



RIVAS, J. «Metamorfosis del Estado-seguridad y fuerzas armadas en el siglo XXI». *Provincia* 2007, 1 (17), pp. 49-75.

VALDERRAMA, L. «Proyección Estratégica de la Fuerza Aérea Colombiana reafirmando que “así se va a las alturas”» [en línea]. *Fuerzas Armadas* 2016, 89 (237-238), pp. 29-38. Disponible en <https://issuu.com/esdeguecol/docs/237>.

VALENCIA, A. «Las Fuerzas Militares en la estructura republicana de Colombia: Desde la constitución de 1853 a la de 1991». VALENCIA A. *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Bogotá: Planeta 1993, p. 343.

