



**LA TRANSFORMACIÓN**  
**DEL**  
**EJÉRCITO NACIONAL**  
**1978-2018**

- PRÓLOGO: EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ
- EPÍLOGO: ARMANDO BORRERO MANSILLA



EJÉRCITO NACIONAL  
SELLO EDITORIAL

# LA TRANSFORMACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL 1978-2018

## DIRECCIÓN GENERAL

General Luis Mauricio Ospina  
Gutiérrez

Comandante del Ejército Nacional

Coronel (EC) Luís Fernando  
Mendoza Flórez

Comandante del Comando de  
Transformación Ejército del Futuro

## DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN

Coronel Lady Guerrero López:  
directora del Centro de Análisis  
Estratégico Ejército del Futuro  
CAEEF - director del ejercicio.

Coronel (RA) Luis Eduardo Sánchez  
Aldana: exasesor del Comando de  
Transformación Ejército del Futuro  
COTEF - coordinador del ejercicio.

## EDITORIAL

Sello Editorial Ejército Nacional

## AUTORES

Coronel (RA) Luís Eduardo Sánchez  
Aldana

Capitán Gustavo Adolfo Arango  
González

Teniente Laura Camila Sánchez  
Almánzar

Carol Dayan Junco Camargo

## CORRECCIÓN DE ESTILO

Jaime Alberto Ramírez Chaparro

El contenido de esta obra es  
responsabilidad exclusiva de los  
autores, y estos no representan la  
posición oficial del Ejército Nacional,  
ni de alguna otra dependencia de la  
institución. Cualquier observación

o cuestionamiento puede ser  
notificada al correo electrónico  
del Comando de Transformación  
Ejército del Futuro: cotef@  
buzonejercito.mil.co

2023, Sello Editorial Ejército  
Nacional

Derechos exclusivos de publicación  
y distribución de la obra Ejército  
Nacional de Colombia

Calle 102 N° 7 – 80 – Teléfono: 571 –  
7470680, extensión 107 Bogotá D.C.,  
Colombia.

## DISEÑO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN

Álvaro Eduardo Martínez Espejo

ISBN: 978-628-95555-1-6

Impreso en Colombia – Imprenta  
Ejército Nacional

## AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Al señor Teniente Coronel Elvis  
Leonardo Mejía Egas, Director del  
Centro de Estudios Históricos del  
Ejército por su apoyo en el proceso  
de editorial de esta obra.

Al señor Capitán Víctor Manuel  
Cruz Sánchez y al señor Sargento  
Viceprimero Juan Carlos Velasco  
Benavides integrantes de la Oficina  
de Comunicaciones Estratégicas del  
COTEF, quienes brindaron sus más  
distinguidos aportes en todas las  
etapas de publicación.

Esta publicación es de distribución  
gratuita y puede ser reproducida  
total o parcialmente siempre y  
cuando se cite la fuente.

## Tabla de contenido

<a href="#">PRESENTACIÓN</a> .....	07
<a href="#">Introducción</a> .....	17
<a href="#">Capítulo I. El militar como hombre, su importancia en el proceso evolutivo de la institución</a> .....	21
<a href="#">Algunos antecedentes del proceso evolutivo o de transformación del Ejército Nacional</a> .....	24
<a href="#">Concepto sobre el cual se fundamentó el Ejército Nacional durante el Conflicto con el Perú</a> .....	27
<a href="#">La década de los sesenta y su herencia en el pensamiento militar contemporáneo</a> .....	28
<a href="#">La década de los ochenta: el constante camino del cambio</a> .....	31
<a href="#">Los noventa el tránsito hacia la Reestructuración</a> .....	36
<a href="#">Anexos</a> .....	49
<a href="#">Referencias</a> .....	55
<a href="#">Capítulo II. Antecedentes mediatos: Respuestas institucionales 2002 – 2010</a> .....	59
<a href="#">Autodefensas</a> .....	59
<a href="#">Diálogos de paz</a> .....	60

<a href="#">Grupos posdesmovilización AUC</a> .....	61
<a href="#">Terrorismo</a> .....	61
<a href="#">Guerrillas</a> .....	64
<a href="#">Narcotráfico y otras economías ilícitas</a> .....	70
<a href="#">Ejército</a> .....	70
<a href="#">Bibliografía</a> .....	74
<a href="#">Capítulo III. ¿Antecedentes inmediatos del proceso de transformación y modernización institucional (2009-2014)</a> .....	79
<a href="#">Condiciones Directas</a> .....	79
<a href="#">Tiempo de Estancamiento (2009-2011)</a> .....	79
<a href="#">Génesis de la Transformación (2010-2011)</a> .....	82
<a href="#">Análisis Estratégico de la Estructura Organizacional y de las Capacidades Operacionales de la Fuerza (2012-2013).</a> .....	83
<a href="#">Nuevo Contexto Estratégico del País (2012-2014)</a> .....	87
<a href="#">Bibliografía</a> .....	95
<a href="#">CAPITULO IV. Fundamentos Jurídicos de la Transformación del Ejército Nacional</a> .....	99
<a href="#">Bibliografía</a> .....	116

<a href="#"><u>Capítulo V. Implementación del Proceso de Transformación y Modernización de la Fuerza (2015-2018)</u></a> .....	119
<a href="#"><u>Articulación Institucional</u></a> .....	119
<a href="#"><u>Comité de Revisión Estratégica e Innovación de Organización Militar (2015)</u></a> .....	120
<a href="#"><u>Estrategia de Transformación</u></a> .....	124
<a href="#"><u>Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (2016)</u></a> .....	130
<a href="#"><u>Avances e Impactos del Plan de Transformación y Modernización de la Fuerza (2015-2018)</u></a> .....	133
<a href="#"><u>Seguimiento y Evaluación de la Transformación</u></a> .....	138
<a href="#"><u>Bibliografía</u></a> .....	140
<a href="#"><u>Epílogo</u></a> .....	144

## Índice de Tablas

<a href="#">Tabla 1. Teatros de operaciones del Ejército</a> .....	34
<a href="#">Tabla 2. Acciones de la ofensiva guerrillera contra el Ejército</a> .....	38
<a href="#">Tabla 3. Nuevas unidades militares Ejército Nacional</a> .....	72
<a href="#">Tabla 4. Evolución de la estrategia</a> .....	80
<a href="#">Tabla 5. Avances representativos del proceso de transformación</a> .....	134

## Índice de Gráficos

<a href="#">Gráfico 1. Conflicto con el Perú</a> .....	27
<a href="#">Gráfico 2. Mapa conceptual arquitectura estratégica para el cambio</a> .....	42
<a href="#">Gráfico 3. Estructura orgánica del Ejército</a> .....	45
<a href="#">Gráfico 4. Procesos de la función logística</a> .....	47
<a href="#">Gráfico 5. Áreas para el empleo de medios y recursos de comunicación internos</a> .....	47
<a href="#">Gráfico 6. Atentados terroristas (2002 -2006)</a> .....	62
<a href="#">Gráfico 7. Comportamiento voladura torres de energía (2002 - 2006)</a> .....	63
<a href="#">Gráfico 8. Atentados terroristas totales (2002 - JUL/2010)</a> ...	63

<a href="#"><u>Gráfico 9. Atentados terroristas totales infraestructura (2002 – JUL/2010)</u></a> .....	64
<a href="#"><u>Gráfico 10. Relación entre combates y acciones del Eln (2003 -2006)</u></a> .....	67
<a href="#"><u>Gráfico 11. Cultivos de coca en Colombia (1999 – 2010)</u></a> .....	68
<a href="#"><u>Gráfico 12. Principales frentes de las Farc involucrados en el tráfico de droga</u></a> .....	69
<a href="#"><u>Gráfico 13. Presencia armada del Eln en relación con cultivos ilícitos (1998 – 2012)</u></a> .....	70
<a href="#"><u>Gráfico 14. Cuadro comparativo logros de la política de seguridad (2003-2011)</u></a> .....	80

## RESUMEN

El presente escrito se expone a través de cinco capítulos, el primero da cuenta de los antecedentes históricos que van desde 1978 hasta 1998, donde se habla de la evolución del pensamiento militar y los distintos procesos de cambio que vivió el Ejército Nacional, donde se destaca cómo la institución comprendió el conflicto, de igual forma explica en qué consistió el proceso de reestructuración de 1998-2002, allí se expone el liderazgo y las nuevas unidades que se originaron a partir de este hecho histórico.

El segundo capítulo encontramos los antecedentes inmediatos, donde se describe cuál fue la respuesta al panorama de seguridad que se vivía dentro de los periodos 2002-2010, de igual forma resalta el papel que desempeñó el Gobierno Nacional en el fortalecimiento de la Fuerza Pública, lo que llevó al mejoramiento de las capacidades aéreas y terrestres, en inteligencia y capacidades operacionales en la realización de operaciones nocturnas.

El tercer capítulo aborda los antecedentes del proceso de transformación analizando los años 2010-2014, allí se habla que la institución inició un proceso de transformación motivado fundamentalmente por la grave crisis desencadenada por la arremetida militar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), el cual llevó al fortalecimiento de la institución durante este periodo.

De otra parte, el cuarto capítulo resalta la importancia del fundamento legal desde la Constitución Política de 1991 y cómo ha servido para sustentar el proceso de transformación del Ejército Nacional.

Por último, el quinto capítulo, analiza la implementación y logros de la transformación entre el periodo de tiempo 2014-2018. Donde se resalta; cómo surge la necesidad de articular todos los ejercicios para el desarrollo integral de la transformación y modernización de la Fuerza. También muestra lo fundamental de haber diseñado y desarrollado una estrategia de transformación y modernización que permitió consolidar las experiencias del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i), Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), Lo cual sirvió como guía y orientación para la construcción e implementación del Plan Estratégico de Transformación (PETEF).

## PRESENTACIÓN

### **Coronel (EC) Luís Fernando Mendoza Flórez** ***Comandante del Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF)***

El libro “La Transformación del Ejército Nacional de Colombia 1978 – 2018”, simboliza un valioso aporte del Ejército Nacional a través de los cambios producidos en la institución a través del tiempo, producto del desarrollo del conflicto armado interno de carácter no internacional; así mismo, reconocer las complejidades del conflicto desde la perspectiva institucional; y de la misma manera, que sea de utilidad no solamente para la institución y sus miembros, sino también para la sociedad, donde ésta pueda conocer la contribución de las Fuerzas Militares en la consolidación del orden democrático de la nación colombiana.

El texto recoge una serie de hechos sobre la evolución del conflicto armado colombiano, la paz y la seguridad, presentados y explicados con el fin de fundamentar los cambios institucionales (organizacionales y operacionales) del Ejército en el periodo, así mismo, visibiliza el impacto del conflicto armado colombiano en la transformación institucional.

En la realización de este ejercicio, los investigadores encargados de su elaboración, profesionales en historia, ciencias políticas, ciencias militares y jurisprudencia, mediante la adopción de una metodología cualitativa y cuantitativa como herramienta para la consolidación, organización, contraste, y verificación de la información, contribuyeron a establecer antecedentes históricos, mediatos e inmediatos, así como la fundamentación legal, implementación, logros de la transformación y modernización institucional, durante los años 1978 - 2018.

### **Dirección de investigación**

Coronel Lady Guerrero López: directora del Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro CAEEF - director del ejercicio.

Coronel (RA) Luis Eduardo Sánchez Aldana: exasesor del Comando de Transformación Ejército del Futuro COTEF - coordinador del ejercicio.

### **Autores**

Coronel (RA) Luis Eduardo Sánchez Aldana: Profesional en Ciencias Militares, con maestría en estrategia de seguridad nacional de National Defense University, EE.UU., maestría en

Administración de la Seguridad de Webster University, EE.UU., Especialización en DDHH y DIH de la Universidad Externado de Colombia; Asesor en planeación estratégica, transformación, modernización, capacidades y liderazgo.

Capitán Gustavo Adolfo Arango González: Oficial del cuerpo administrativo del Ejército Nacional, profesional en historia de la Pontificia Universidad Javeriana y Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica, actualmente apoya con sus conocimientos en el Comando de Transformación Ejército del Futuro, de igual forma docente invitado en historia militar en la Escuela Superior de Guerra, de las Fuerzas Militares de Colombia.

Subteniente Laura Camila Sánchez Almánzar: Oficial del cuerpo administrativo del Ejército Nacional, profesional en Derecho con profundización en DDHH de la Universidad del Rosario, certificada en Organizaciones Internacionales y Derecho Internacional de American University, Washington D.C., especialista en DDHH y DIH de la Universidad Externado.

Carol Dayan Junco Camargo: Profesional en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario con experiencia en la construcción de documentos académicos para la toma de decisiones en el Sector Seguridad y Defensa, elaboración de recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas y documentos de análisis de contexto en apoyo al proceso de transformación del Ejército Nacional.

## PRÓLOGO

### **Una vocación civilista** **Eduardo Pizarro Leongómez**

En su breve texto de presentación a esta obra, el comandante del Comando de Transformación Ejército del Futuro se muestra orgulloso del papel de las Fuerzas Militares en la “consolidación del orden democrático de la nación colombiana”.

Colombia ha sido, a pesar de la violencia persistente que ha sufrido en muchos períodos de su historia, percibida en el exterior como uno de los regímenes políticos más estables de América Latina. Esta percepción proviene, sin duda, del hecho que durante los más de 190 años transcurridos desde la disolución de la Gran Colombia y el nacimiento de la República de Colombia se han sucedido en el país, con muy contadas excepciones, mandatarios electos.

Los gobiernos de inspiración militar se pueden contar con los dedos de la mano. La frase reproducida en el diario El Nacional de República Dominicana el 7 de marzo de 1974 atribuida a un oficial del Ejército comentando la detención temporal del principal candidato de la oposición en las elecciones presidenciales, “la constitución es una cosa; los militares somos otra” tiene, sin duda, altísima probabilidad de ser cierta en muchos países y en muchos momentos de la historia de América Latina, pero, no en Colombia.

¿Podemos, entonces, considerar que las Fuerzas Militares de Colombia han sido históricamente civilistas? ¿Qué entendemos por esta noción? En general, en el marco de la Ciencia Política, se entiende por instituciones militares civilistas a aquellas que se hallan alejadas del ejercicio directo del poder.

Si nos atenemos a esta sola consideración, podríamos tener en cuenta cuatro variables para medir el grado de subordinación o no de los militares colombianos al poder civil: primero, el número de golpes de Estado dirigidos por la institución militar; segundo, el papel de las Fuerzas Militares como un “poder moderador” en momentos de crisis políticas; tercero, el éxito o fracaso en la conformación de “partidos militares”; y finalmente, la conformación o no de un “complejo industrial-militar” por lo tanto, las Fuerzas Militares y sus redes económicas, como un grupo de presión capaz de influir en las decisiones estatales.

## Gobiernos militares

En Colombia, a lo largo del siglo XIX, solamente hubo dos gobiernos propiamente militares. Uno, durante la vigencia de la Gran Colombia cuando gobernó de facto el general de origen venezolano, Rafael Urdaneta, entre el 4 de septiembre de 1830 y el 2 de mayo de 1831, es decir, escasos ocho meses. El general "más leal de todos los leales a Simón Bolívar" intentó, mediante el derrocamiento del presidente Joaquín Mosquera, reinstalar a Bolívar en la Presidencia y evitar la disolución de la Gran Colombia. Bolívar moriría a su pesar, poco después, el 17 de diciembre de 1830, y la Gran Colombia se disolvería a finales de 1831.

El segundo gobierno de facto tuvo lugar durante la República de la Nueva Granada cuando se produjo el golpe de Estado del general José María Melo, quien ejerció el poder entre el 17 de abril de 1854 y el 4 de diciembre de 1854. Es decir, también otros escasos ocho meses.

En el siglo XX los gobiernos militares también fueron la absoluta excepción. Salvo el gobierno cívico-militar del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957 y la Junta Militar de Gobierno entre 1957 y 1958, las Fuerzas Militares ocuparon el poder solamente cuatro años a lo largo de todo el siglo XX.

¿Cómo explicar este hecho en un continente plagado de gobiernos militares? Daniel Pécaut han puesto el acento, ante todo, en la conformación temprana de dos subculturas políticas, liberales y conservadoras.

En otros países de la región, el ejército precedió a los partidos políticos como institución y como agente central en la construcción nacional. En cambio, Colombia constituyó uno de los tres países (al lado de Honduras y Uruguay) que conservaron hasta finales del siglo XX el monopolio conservador/liberal del siglo XIX, lo cual ahondó el papel limitadamente protagónico de la institución militar en el plano político.

Al respecto, es interesante recordar que, en la creación de la Escuela Militar de Cadetes en 1907, mediante la cual se inicia el proceso de profesionalización militar en el país bajo el gobierno del presidente conservador, Rafael Reyes, su principal promotor fue el dirigente liberal y en aquel entonces, embajador en Chile, Rafael Uribe Uribe. Según sus memorias, su insistencia en la contratación de una misión militar chilena se debió al énfasis de la "escuela prusiana" en la conformación de una institución nacional, es decir, en una clara despolitización partidista.

Sin duda, en la Colombia del siglo XIX, como en el resto de América Latina, los abolemos militares obtenidos en el campo de batalla, ya fuese en las guerras de Independencia o en las guerras civiles, fueron una vía para acceder a cargos políticos y en muchas ocasiones, también a la presidencia de la República. Pero en Colombia, el prestigio militar se debía transmutar en liderazgo político dado el predominio de la vía electoral para acceder al poder.

El historiador Álvaro de Arce y Temes sostiene que, desde Bolívar hasta hoy, alrededor de 25 presidentes ostentaron rangos militares de distinto origen. Una minoría si tomamos en consideración la totalidad de quienes ostentaron bajo diversas circunstancias (presidentes electos, presidentes encargados, etc.), el Solio de Bolívar desde la Independencia y en todo caso, salvo contadas excepciones, no ejercieron el poder propiamente como representantes de las instituciones militares.

En las primeras décadas de este nuevo siglo, con excepción de tres presidentes, Rafael Reyes, Ramón González y Pedro Nel Ospina, quienes habían obtenido sus escalafones militares en las guerras civiles del siglo anterior y obviamente, Gustavo Rojas Pinilla y los cinco miembros de la Junta Militar de Gobierno, en nuestro país solo cumple marginalmente ese rasgo de América Latina, según el cual los militares han sido más que conductores de soldados, "políticos en uniforme".

### **Las Fuerzas militares como "poder moderador"**

En una exposición ante una logia masónica en Brasilia en septiembre de 2017, el general Antonio Mourão -quien sería vicepresidente del gobierno de Jair Bolsonaro- planteó que: ante la crisis que vivía su país "o las instituciones resuelven el problema político mediante las cortes, removiendo todos los elementos involucrados en actos ilegales en la esfera política, o nosotros tendremos que imponer una solución (...), a través de una intervención militar".

El poder moderador en Brasil, pero asimismo en otras naciones del continente, se originaba en la idea de que las Fuerzas Armadas no solo tenían el derecho, sino incluso la obligación de intervenir en los asuntos internos del país en momentos de crisis, es decir cuando las élites civiles se mostraban incapaces de ejercer el mando por su ineptitud o por sus disputas.

En Colombia, por el contrario, el arbitraje militar no constituyó una herramienta para superar las crisis políticas. Fueron más bien los "gobiernos de coalición bipartidista".

El gobierno de Rojas Pinilla fue un hecho excepcional en la historia contemporánea del país. Tal como ha argumentado Gabriel Silva, las crisis políticas a lo largo del siglo XX se superaron mediante gobiernos de coalición bipartidista como los de Rafael Reyes -tras la Guerra de los Mil Días-, Carlos E. Restrepo y su gobierno de Unión República, Enrique Olaya Herrera y su gabinete de Concentración Nacional, los dos gabinetes de Unidad Nacional de Mariano Ospina Pérez y obviamente el Frente Nacional tras las secuelas trágicas del período de la Violencia.

Al respecto, es interesante constatar que ni en 1930 (cuando se cerró el largo período de hegemonía conservadora) ni en 1946 (cuando terminó la República Liberal), las Fuerzas Militares actuaron en contra de la alternancia partidista, a pesar de las difíciles coyunturas que se vivieron en ambos períodos. Enrique Olaya Herrera en 1930 y Mariano Ospina Pérez en 1946 se pudieron posesionar sin que hubiese habido un conato serio de oposición de las instituciones militares.

### **La ausencia de “partidos militares”**

La historia política de Colombia no se caracterizó nunca -como fue muy común en América Latina- por la conformación de “partidos militares” y los únicos intentos serios, ambos bajo el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla -el Movimiento de Acción Nacional (MAN) y la “Tercera Fuerza”, inspirados ambos en el peronismo argentino- constituyeron dos fiascos mayores.

El cénit de un exmilitar en el espacio político-electoral en la Colombia contemporánea la alcanzó el exgeneral Rojas Pinilla cuando, en unas dramáticas elecciones celebradas el 19 de abril de 1970, fue derrotado por el candidato del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero.

Luego del fracaso de la ANAPO, dos oficiales, tras su retiro del Ejército en medio de un duro enfrentamiento con los mandatarios de turno, intentaron impulsar sendas candidaturas presidenciales, pero los resultados no fueron, a pesar del prestigio que gozaban uno y otro, para nada exitosos. En Colombia no es fácil transformar el prestigio militar en capital político.

El primero que intentó acceder a la presidencia por la vía electoral fue el general Álvaro Valencia Tovar cuya votación en las elecciones de 1978 sería, no obstante, muy decepcionante. Alrededor de 66 mil votos.

Lo mismo le ocurriría al general Harold Bedoya. Este obtendría, en la primera vuelta en las elecciones de 1998 solamente el 1.8%

de la votación total. Cuatro años más tarde, en las elecciones de 2002, los resultados fueron aún más decepcionantes.

En Colombia, si exceptuamos lo ocurrido en 1970 con la alta votación a favor del general Rojas Pinilla que probablemente se explica mejor por sus rasgos populistas que por su origen militar, ni la sociedad ve a los militares jugando roles políticos, ni los propios militares se sienten cómodos en estos movedizos terrenos. Tras los intentos frustrados de Valencia y Bedoya, no hubo nuevas candidaturas presidenciales de ex oficiales de las Fuerzas Armadas. Hubo sí y en algunos casos, exitosas candidaturas para otros cargos de elección popular.

Estos resultados contrastan con el éxito de muchas figuras militares en el resto del continente, tanto de quienes habían llegado antes al poder por la vía de hecho, como de antiguos militares transformados en dirigentes políticos. Entre los primeros, basta mencionar los casos de los generales Hugo Banzer en Bolivia quien, tras ejercer un poder entre 1971 y 1978, regresó a la primera magistratura a través del voto popular (1997-2001), la experiencia de Paraguay en donde el general Andrés Rodríguez depuso a su consuegro, el dictador eterno Alfredo Stroessner en 1989 y luego, mediante las urnas legitimó su mandato presidencial. Entre los segundos, basta mencionar a Juan Domingo Perón (Argentina), Lucio Gutiérrez (Ecuador), también, más recientemente, al coronel Hugo Chávez, en 1998; y ya, en este siglo, Jair Bolsonaro, en Brasil.

### **El complejo industrial-militar: las Fuerzas militares como grupo de presión**

Finalmente, uno de los factores que explican el alto protagonismo que tuvieron las instituciones militares en muchos países de América Latina fue el resultado del peso de la industria militar en proporción con el PIB. Este factor ha sido muy estudiado en el caso de los Estados Unidos en donde se gestó un complejo industrial-militar (military-industrial complex), cuyos intereses corporativos los llevó a convertirse en poderosos grupos de presión, con una enorme incidencia en las decisiones políticas. Estos lobbies de la industria militar, en los cuales participaban tanto contratistas privados como sus enlaces en las instituciones militares, llevaron al expresidente y ex general Dwight Eisenhower en su famoso discurso de despedida a la nación el 17 de enero de 1961 a afirmar que: “en los consejos de gobierno, debemos evitar la compra de influencias injustificadas, ya sea buscadas o no por el complejo industrial-militar. Existe el riesgo de un desastroso desarrollo, de un poder usurpado (...). No debemos permitir nunca que el peso de esta conjunción ponga en peligro nuestras libertades o los procesos democráticos”.

En Colombia, el llamado Grupo Social y Empresarial de la Defensa, compuesta por 18 entidades ligadas a siete sectores de la economía (tales como Indumil o Satena), a pesar de ser en conjunto una de las mayores del país, el peso de éstas en relación con el PIB nacional es muy reducido, menos del 1%.

## **A manera de síntesis**

En pocas palabras, en Colombia hubo escasos gobiernos bajo liderazgo militar y no prosperaron ni los caudillos militares, ni hubo tierra abonada para la conformación de “partidos militares” o liderazgos políticos de origen militar. Ni siquiera la formación de una fuerte industria militar facilitó la emergencia de un grupo de presión, como sí ocurrió en otras naciones del continente. Por ello, la denominación de Colombia como una “república de las armas”, como la denominan ciertos autores, es inapropiada.

De hecho, la persistencia en su inmensa mayoría de gobiernos civiles electos ha dejado, sin duda, una profunda huella en la cultura política nacional. Esta tradición electoral con pocas interrupciones no hubiera sido posible si Colombia no hubiera contado con unas Fuerzas Militares que, por las razones expuestas, no se colocó en el corazón del escenario político.

Este distanciamiento de las Fuerzas Militares del ejercicio directo del poder se ha visto reflejado en la literatura.

En efecto, si las novelas en torno a la figura de dictadores y caudillos son uno de los ejes de identidad de la literatura latinoamericana, en Colombia salvo el Gran Burundún-Burunda ha muerto de Jorge Zalamea (más inspirado en un líder político que en un dictador militar) y El Otoño del Patriarca, de Gabriel García Márquez, síntesis de numerosos dictadores del Caribe, no hay nada similar a obras como el Facundo, civilización o barbarie de Domingo Sarmiento, basado en los caudillos argentinos Juan Manuel de Rosas y Facundo Quiroga; Yo, el Supremo de Augusto Roa Bastos, inspirado en quien fuera declarado el “Dictador Supremo de la República del Paraguay”, José Gaspar Rodríguez; la obra del boliviano Alcides Arguedas, Los caudillos Barbaros, que recrea la figura pintoresca de Manuel Mariano Melgarejo o finalmente, la novela de Mario Vargas Llosa La fiesta de chivo en torno al “Benefactor de la Patria”, Rafael Leónidas Trujillo.

Incluso, en la última novela colombiana en torno al tema de los dictadores, Prohíbo decir mi nombre (2019) del escritor Jaime Echeverri, no sabemos ni su nacionalidad, ni su nombre: “yo soy el que nadie nombra”, afirma en algún pasaje el personaje central de la obra.

## INTRODUCCIÓN

La transformación es un proceso que permite fortalecer nuevas dinámicas dentro de una institución, le da la capacidad de adaptabilidad ante nuevos escenarios y genera elementos que hacen del hombre el centro de la misma, como lo expresa la filósofa Hannah Arendt, es la “acción de los hombres y no del hombre”, esto resume muy bien lo que es la transformación en una institución como el Ejército Nacional, la cual está conformada por hombres y mujeres que dinamizan en el cambio y en cada etapa de su historia exigen que se hagan bajo los preceptos legales existentes.

Bajo esta perspectiva el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF) a través del Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF) elaboró un libro donde detalla el proceso histórico, jurídico, militar y político de la transformación que vivió el Ejército Nacional, demostrando a su vez que es un hecho que se ha venido dando a través de su historia.

Este documento buscó analizar al Ejército Nacional y su evolución a través de una visión histórica, militar, política y legal. Donde sus principales protagonistas han sido los hombres en armas que siempre han manifestado la necesidad de evolucionar y transformar la realidad que vive su institución. Como expresaría el historiador y el capitán francés Marc Bloch “Nuestros hombres de acción tienen constantemente en los labios sus lecciones, reales o imaginarias” (Bloch, 1982, p. 10). Esta frase que este académico expone permite presentar que la institución militar en Colombia, siempre ha expresado su necesidad de transformarse con el propósito de adaptarse a los contextos que cada época le ha exigido, pues sus principales protagonistas han sido los hombres que han conformado el estamento militar.

Para explicar este proceso el texto se ha estructurado a través de cinco capítulos, el primero da cuenta de los antecedentes históricos que van desde 1978 hasta 1998, busca explicar en qué consistió el proceso de reestructuración de 1998-2002, donde se destaca el liderazgo y las nuevas unidades que se crearon a partir de este hecho histórico. El tercer capítulo describe los antecedentes inmediatos, esto quiere decir, ocurridos en los años 2009 a 2014 el cuarto capítulo habla de la importancia del fundamento legal de la transformación a la luz de la constitución política de 1991 y el último capítulo analiza la implementación y logros de la transformación entre el periodo de tiempo 2015-2018.

De otra parte, se pretendió evidenciar cuál fue el proceso de transformación de la institución destacando sus aspectos proponentes e impactos dentro de la organización en procura de alcanzar la paz estable y duradera. Se buscó resaltar la transformación, donde se hizo la trazabilidad desde sus antecedentes históricos hasta el presente, lo anterior para demostrar que el cambio siempre ha sido una constante dentro del Ejército Nacional.

Por último, los hombres que conforman esta Institución hacen parte de una linealidad donde se los identifica como seres humanos y que su versión de la historia ayuda a contribuir al desarrollo de una política que no reconoce distinciones, credos, raza o posición ideológica; al respecto el Centro Nacional de Memoria Histórica expone:

Todo orden social se sostiene sobre el enaltecimiento de unas memorias particulares que consagran un cierto tipo de versión de la Historia. En estos relatos, se glorifican unas personas al otorgarles el estatus de héroes. Ellas por lo general pertenecen a ciertos sectores de clase, grupos políticos, un sexo en particular, una opción sexual y una etnia (Grupo de memoria histórica, 2009, p.33).

El posicionamiento de los miembros de la Fuerzas Militares dentro de la dinámica histórica es significativo para reconocer su condición como hombres pertenecientes a la sociedad, sin olvidar su aporte a la estabilidad de la democracia en las regiones de Colombia. No obstante, desarrollar este planteamiento requiere de un posicionamiento dentro del sector académico.





# CAPÍTULO I

## CAPÍTULO I.

### El militar como hombre, su importancia en el proceso evolutivo de la institución

La investigación histórica exige rigurosidad y buen tratamiento de las fuentes para realizar un trabajo investigativo en esta disciplina. Ello permite identificar aspectos analíticos que se deducen a partir de la observación de las fuentes primarias. El propósito de esta corta exposición no es hablar del desarrollo teórico de la historia, sino presentarla como un camino que permite construir aquello que los hombres y las instituciones han olvidado.

La investigación en la historia permite desarrollar toda una interpretación de los acontecimientos sucedidos durante una época determinada gracias a las fuentes. Dentro de esta dinámica se destaca al hombre como protagonista de estos ciclos históricos, pues este se encuentra inmerso en las distintas coyunturas estructurales. A lo largo de su evolución, las instituciones siempre han tenido la intervención de los hombres, debido a que ellos hacen sus cambios y las reestructuran según la necesidad del momento. El Ejército Colombiano ha sido un ejemplo de estas mudanzas, donde se ha evolucionado de acuerdo a la normatividad.

Los cambios en esta institución castrense no han sido una simple coincidencia; esto se debe a momentos que han sido propicios para que se den estas reorganizaciones. Por ejemplo, para el año 1907 se da la creación de la Escuela Militar y en 1909 tiene lugar el paso a la organización de la Escuela Superior de Guerra. Lo anterior obedece a una necesidad de transformar las estructuras de las Fuerzas Militares, convirtiéndolas en una organización estatal más profesional y preparada al nivel de los Ejércitos de la época.

Otro aspecto que permite identificar las variaciones en las Fuerzas Militares son las distintas comisiones extranjeras que intervienen en los cambios para profesionalizar el cuerpo castrense. Los países que en su momento fueron aportantes a estas transformaciones son Suiza, Estados Unidos, Chile y Francia, entre otros. La visita de estos y sus distintas recomendaciones derivan en un proceso de transformación que permita hacer frente a los retos futuros. Esto se puede ver manifiesto en la interpretación que hace el General Francisco Javier Díaz:

Como en todos los países, el problema militar de Colombia debe plantearse sobre la base de tres puntos fundamentales que deben servir de antecedente para un posterior desarrollo. Estos tres puntos son: el sistema de reclutamiento que debe adoptarse para cimentar la

defensa nacional teniendo a la vista los elementos de que para ella se debe disponer; la determinación del pie de fuerza, de acuerdo con las necesidades de la instrucción, en tiempo de paz, y de las de una posible movilización, en caso de guerra; y el presupuesto, Que determina el costo del ejército con relación a los recursos económicos de la nación. (1934, p. 4).

Bajo este precepto se plantea la necesidad de transformar de una manera estructural la institución. Como se observa, estos cambios se derivan de los hombres quienes sin importar su procedencia o a qué estamento pertenezcan hacen parte de la historia.

Dentro de los parámetros establecidos se puede visualizar algunas posturas, donde es frecuente culpar a las Fuerzas Militares del conflicto en Colombia. Lo expuesto en los párrafos anteriores permite identificar la importancia de los hombres que han sido parte de la Fuerza Pública, pues no es un hombre sino los hombres, si lo hablamos desde el hecho plural, como lo define Hannah Arendt cuando habla de la pluralidad. Este aspecto que no es excluyente permite incluir a los miembros del Ejército como seres humanos y no simplemente elementos institucionales:

La acción única actividad que se da entre los hombres sin la mediación de cosas o materia, corresponde a la condición humana de la pluralidad, al hecho de que los hombres, no el Hombre, vivan en la Tierra y habiten en el mundo. La pluralidad es la condición de la acción humana debido a que todos somos lo mismo, es decir, humanos, y por tanto nadie es igual a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá (1993, p. 22).

Este manifiesto, visto en la pluralidad, trasciende al aspecto humano del militar, donde se identifica como un protagonista activo de la historia y se inscribe dentro de los anaqueles de la Memoria Histórica, debido a que este ha presenciado hechos que han marcado sus recuerdos, los cuales le permiten identificarse dentro de un entorno y apropiarse del mismo. ¿Por qué inscribir al militar dentro del proceso histórico que viven los hombres? La respuesta la brinda Marc Bloch:

En efecto, hace mucho que nuestros grandes antepasados, un Michelet, un Fustel de Coulanges, nos enseñaron a reconocerlo: "el objeto de la Historia es, por naturaleza, el hombre. Mejor dicho: los hombres. Más que el singular que favorece la abstracción, a una ciencia de lo diverso le conviene el plural, modo gramatical de la relatividad. Tras los rasgos sensibles del paisaje, [las herramientas o las

máquinas,] tras los escritos en apariencia más fríos y las instituciones en apariencia más distanciadas de quienes las establecieron, la Historia quiere captar a los hombres. Quien no lo logre nunca será, en el mejor de los casos, sino un obrero manual de la erudición. El buen Historiador se parece al ogro de la leyenda. Ahí donde olfatea carne humana, ahí sabe que está su presa” (2001, p. 57).

De otra parte, estos procesos de búsqueda están encaminados a generar dentro de las mismas Fuerzas y en especial en el Ejército Nacional un sentido de su propia transformación vista desde la historia, a través del trabajo intelectual y acciones cívico-militares, como lo hizo en su momento el General Alberto Ruiz Novoa, donde crea todo un acervo para incrementar el espíritu académico dentro de los militares, con el fin de entender mejor las problemáticas del país. Ante esto, el profesor Nieto Ortiz comenta:

Para el mejoramiento intelectual creó entonces la Revista de las Fuerzas Armadas, la Revista del Ejército y el Periódico del Ejército; reorganizó la Escuela Militar de Cadetes para elevar la enseñanza en el ámbito universitario; fundó la cátedra de Filosofía Militar, con el fin de explicar a fondo el sentido y misión de las Fuerzas Armadas, y dar a conocer el papel de esta Institución en los países subdesarrollados, en beneficio de la Nación. Todas las acciones que realizó Ruiz Novoa tenían como fin último poner al militar en contacto con los problemas generales de la Nación (2014, p. 172).

Luego el mismo General Ruiz Novoa agrega:

Yo quise llevar a los cuadros de las Fuerzas Armadas la comprensión de los problemas políticos, sociales y económicos para que así la institución pudiera contribuir a su eliminación [...] prediqué a la oficialidad que Colombia no puede ser grande e importante mientras la gran mayoría de su pueblo siga sumida en el estado de miseria. Los militares deben velar no solamente en ganar batallas, sino también en contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de su pueblo (1965, p. 8).

Lo anterior nos permite observar la importancia de los hombres dentro del proceso de transformación militar, pues esta no se motiva desde el solo avance tecnológico, sino desde la dinámica del pensamiento humano. El Ejército Nacional ha sido una institución dinámica en este aspecto, gracias a ese contexto particular como el colombiano que se ha procurado por entender las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales del país, que redonda

en la protección de la estabilidad democrática y defender la estabilidad de estas.

Por otra parte, hablar de la evolución del Ejército implica observar su historia vista desde los aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Esto nos lleva a analizar cómo su estructura se adaptó a las transformaciones que cada momento histórico le exigió. Como lo describe el profesor Adolfo León Atehortúa, haciendo una analogía a la obra cumbre del novel Gabriel García Márquez, Cien años de Soledad:

Muchos años después, frente al pelotón de fusilamiento, el coronel Aureliano Buendía había de recordar aquella tarde remota en que su padre lo llevó a conocer el hielo». Allí aparecen, de manera diáfana, dos elementos claves para el conocimiento e interpretación de la realidad colombiana: los hombres en armas, representados por el coronel Aureliano Buendía y el pelotón de fusilamiento, y la historia, evocada en los recuerdos de un pasado en donde la trama tuvo comienzo [2001, p. 133].

Esa historia evocada es la que se pretende resaltar en la transformación militar.

## **Algunos antecedentes del proceso evolutivo o de transformación del Ejército Nacional**

Conocer la evolución de la institución es significativo para entender su dinámica y los principales elementos que han influenciado en la misma, para comprender este aspecto haremos una breve descripción de los principales hechos que han marcado una pauta en la historia de la transformación institucional.

Desde 1880, los militares profesionales adoptaron progresivamente las tácticas de infantería del estadounidense Emory Upton. Esta obra, fuera de ofrecer instrucción en las tácticas de combate, buscó consolidar el pensamiento liberal en el Ejército Colombiano. Esta reforma propuesta por la corta misión militar proveniente de Estados Unidos permitió ajustar al Ejército a los entornos internos y externos del final del siglo XIX [Esquivel, 2017, p. 229].

Esta misión militar trajo para el Ejército de ese momento una serie de cambios en cuanto a la táctica militar, pues a pesar de los conflictos civiles que se dieron hasta finales del siglo XIX, en la estructura armada se comenzaron a heredar tácticas que: habrían coadyuvado a alejar al Ejército Colombiano del militarismo, dada su tendencia a humanizar la guerra. En

efecto, el modelo de Upton, entre otras virtudes, se orientó a disminuir las bajas en el combate. Con la adopción de dichas tácticas por el Ejército Colombiano, los conflictos armados del siglo XIX, aunque intermitentes, resultarían menos onerosos para las fuerzas enfrentadas y para la misma población (Esquivel, 2017, p. 230).

Hacia el año 1898 llega la misión militar francesa, cuyo acuerdo se llevó a cabo en París. El objetivo de dicha comisión era ocuparse durante tres años de la instrucción técnica del Ejército. Su propósito también era ubicar al Ejército por el camino del arte de la guerra y la profesionalización de una institución que había pasado por distintas fases. Ya para este momento se hablaba del concepto de Ejército Nacional, pues las experiencias de las guerras civiles habían plasmado la necesidad de profesionalizar y apartar a la institución armada de la deliberación partidista. Se puede concluir que la principal herencia del siglo XIX para el Ejército Nacional fue el inicio de la centralización de la Fuerza pública y el concepto de no deliberación, aspectos que serían primordiales para la reforma que iniciaría Rafael Reyes.

Para principios del siglo XX, el Ejército Nacional experimentó cambios, los cuales obedecieron a una serie de influencias extraídas de las comisiones provenientes del exterior, pues se implementa una reforma definida por el presidente Rafael Reyes con la creación de la Escuela Militar y la Escuela Superior de Guerra.

Luego, en el gobierno de Pedro Nel Ospina, se convino una Misión Militar proveniente de Suiza. Esta misión militar tuvo una tarea compleja, en cuanto a reforma militar, pues le correspondió una tarea de reorganización, donde vio como acertadas la reglamentación militar de ese momento y la llevó a aplicar algunas propuestas para fortalecer la institución. Buscó dentro del Ejército Nacional fortalecer la honradez, el trabajo y la consagración. De otra parte, esta misión militar expuso amoldar la fuerza numérica del Ejército con el presupuesto.

A pesar de los obstáculos que tuvo esta misión, algunas de sus propuestas lograron impactar en la dinámica social, política y cultural del Ejército, como lo fue la Creación de la Caja de Sueldos de Retiro, la reglamentación de la carrera de oficiales, tanto en ingresos, ascensos, retiros, etc. De igual forma, también se reorganizó el Ministerio de Guerra, la creación de un Departamento Administrativo Conjunto, la

creación de talleres para la confección de vestuario, calzado y la organización del sistema de sanidad.

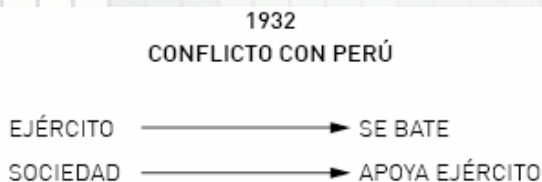
Finalizada la Misión Militar Suiza en 1929, se contrató al coronel Braune para organizar el ramo de los servicios. De otra parte, el conflicto con el Perú permitió la ejecución de un programa de modernización y equipamiento para el Ejército Nacional para lograr esto se recurrió a Alemania. Por esta razón, en los años 30; los cascos y uniformes de los militares colombianos los morrales y otros uniformes, morrales y demás implementos propios de la funcionalidad militar eran los mismos que usaban las tropas Wehrmacht (Esquivel, 2013, p. 256). Bajo este aspecto la Guerra con el Perú le permitió introducir un nuevo concepto de defensa a la institución militar, así lo muestra el Plan de Desarrollo del Ejército Nacional de 1973-1980.

Siguiendo este esquema tradicional Colombia organizó su defensa y el Ejército moderno creado en 1907 fue la espina dorsal de su estructura, la cual se puso a prueba en 1932 con motivo del conflicto con el Perú. La forma como el país afrontó esta crisis muestra claramente los conceptos que dominaban la época: mientras el Ejército se movilizaba apresuradamente y reconquistaba las posiciones perdidas, la población civil del interior se privaba de sus joyas y reducía su tren de vida en favor de las operaciones; esta era su contribución a la guerra, esta era su manera de batirse (Ejército Nacional, 1972, p. 7).

Este intento de introducir un nuevo concepto de defensa dentro de la visión del Ejército permitió que se dieran algunos cambios dentro de la institución, por ejemplo, para la década de los 30 el Ejército estaba en capacidad de utilizar dos divisiones de tipo triangular con sus correspondientes apoyos de artillería e ingenieros, tanto sus unidades de maniobra como sus apoyos presentaban características de montaña y la base de la movilidad se basó en el soldado a pie y los mulares. Al final de la década del treinta el Ejército había aumentado el número de brigadas donde mantenía el concepto clásico triangular.

## Concepto sobre el cual se fundamentó el Ejército Nacional durante el Conflicto con el Perú

Gráfico 1: Conflicto con el Perú



Fuente: Ejército Nacional (1970). Comando Ejército.

Se había destacado que la base de los cambios radica en los hombres y no en el hombre en el sentido plural como lo expone Hannah Arendt. Bajo este precepto en la década de los treinta y especialmente en sus inicios, hubo algunos militares que a través de sus análisis apuntaban a generar un cambio en el Ejército Nacional, uno de ellos fue el Capitán Luis Muelle Reyes, orgánico del Batallón de Infantería "Sucre" N°2, quien presentó un informe sobre la situación técnica y moral en que se encontraba el Ejército Nacional cuando asume la presidencia Enrique Olaya Herrera el 7 de agosto de 1930. Entre las observaciones de este joven oficial se destaca que la institución debía generar cambios en sus oficiales y forma de proceder y concluye expresando:

De acuerdo a mi conciencia y guiado por mi cariño al Ejército y a la patria, he querido trazar con mi burda pluma, un esbozo general que dé una idea, del estado moral y material de nuestra Institución. He considerado un deber imperativo, señalar el mal donde juzgo que se encuentra. He buscado esquivar todo aquello que pudiera interpretarse como una personalización; aunque tal procedimiento, excluye de este trabajo, hechos y situaciones, que dejarían comprender más claramente la triste realidad. En todo caso yo invito a mis compañeros, la generalidad de ellos más capaces, la técnica y literalmente, a continuar esa noble lucha, que en verdad requiere víctimas, pero que dignifica el sacrificio, la nobleza del ideal que se persigue (Reyes, 1930, p. 27).

Este noble cambio es la que inició la generación de Corea en la década de los sesenta con propuestas que apuntaban al cambio de mentalidad dentro de los miembros de las Fuerzas Militares, donde se introdujo dentro de la lógica de la institución el concepto de acción cívico-militar y la ejecución de planes militares con un énfasis humanista.

## La década de los sesenta y su herencia en el pensamiento militar contemporáneo

La década de los sesenta y la generación de militares que lideraron los principales cargos castrenses plasmaron una nueva visión que sirvió de herencia para las futuras generaciones y se extendería a lo largo de los ochenta, noventa hasta llegar al siglo XXI. En este punto observaremos los principales cambios que se dieron a partir de esta generación, que permitió la apertura de nuevos conocimientos y un sentido prospectivo dentro de la institución.

Colombia fue el único país que participo en la Guerra de Corea (1950-1953) y ello le sirvió a las Fuerzas Militares y en especial al Ejército Nacional aplicar lo aprendido en este conflicto. A su retorno los oficiales, suboficiales y soldados, se encontraron con un país que había comenzado un nuevo ciclo de violencia, evidenciada en el tránsito al bandolerismo y luego al enfrentamiento con guerrillas de corte ideológico. Las reformas aplicadas por la generación de Corea se vieron manifiestas en la década de los sesenta, cuando asumieron el mando del Ejército y ocuparon la titularidad en la cartera de Guerra. Frente a esto, Armando Borrero expone: "La influencia de las experiencias coreanas en el Ejército Nacional fue profunda y duradera. Puede decirse que cambió la cara a las unidades tácticas y operativas" (Borrero, 2019, p. 52).

Basados en este criterio, tomaremos como ejemplo los planteamientos del General Alberto Ruíz Novoa y su apuesta por entender el conflicto desde otras dimensiones, como la social y económica que no tuvo su fundamento en planteamientos norteamericanos, sino humanistas que impactaron dentro de la organización del Ejército y su forma de entender la violencia en Colombia.

A mediados de los cincuenta llegó una comisión llamada humanismo y economía liderada por el padre dominico Joseph Lebret, quien centró sus planteamientos en torno al hombre y su aporte al desarrollo económico, para el momento que se desarrolló esta misión estaba como Contralor General de la República el General Alberto Ruíz Novoa, quien vio en esos planteamientos de Lebret una oportunidad para aplicar dentro de la estrategia militar y la forma de entender el conflicto que se estaba agudizando en Colombia. Las propuestas del dominico integraba a las Fuerzas Militares para que ellas apoyaran el desarrollo del país, como lo planteaba el economista rural francés, Jean Marius Gattheron—"un ejército creador" (Gómez, 2015, p. 94). Estas ideas fueron importantes para el General Ruiz, quien, con la llegada al Comando del Ejército, empezó a aplicarlas dentro de la estrategia militar e introdujo el concepto de acción cívico-militar, el primer plan

militar que aplicó esta categoría fue el Plan de Operaciones Lazo, emitido en el año 1962 y que introdujo dentro de su planteamiento la visión social para mitigar la violencia, cuando afirma:

Una parte esencial de estas operaciones, es el empleo conveniente de las medidas de acción civil, para ganar estabilidad política de progreso económico y social, lo cual reduce o elimina ciertas condiciones en las actividades de las cuadrillas de bandoleros, que contribuyen a impedir nuevos brotes de violencia (Ejército Nacional, 1962, p. 6).

Bajo esta premisa, el Ejército Nacional comienza a fortalecer enfoques desarrollistas y sociológicos en su estructura. Como se expuso en el párrafo anterior, tenían su fundamento en las conclusiones presentadas por Lebret una vez culminada la Misión de Economía y Humanismo, que afirma: “Las Fuerzas Armadas, tanto por consideraciones militares, como culturales y cívicas, deberían estar integradas aún más en el esfuerzo de desarrollo y en la formación de cuadros, superiores, intermedios e inferiores, adecuados a esta finalidad” (Lebret, 1958).

Como se había comentado, dentro de la estructura del Ejército se imprimieron esos enfoques desarrollistas y humanistas que se vieron manifestados con la creación del Departamento 5 de Ejército, establecido por Disposición 023 del 18 de diciembre de 1963 y aprobado por Resolución 0334 del 22 de enero de 1964 del Ministerio de Guerra, cuya misión era fortalecer el apoyo mutuo con las instituciones del Estado en beneficio de la población civil. Como lo exponía el General Fernando Landazábal Reyes a propósito de la descripción de la misionalidad y organización de esta dependencia:

El solo triunfo de las armas no puede garantizar el triunfo sobre los espíritus, se ha determinado la creación de un organismo, dentro de su Estado Mayor, que organice, planee y supervigile todas aquellas funciones que pongan en contacto al pueblo y autoridades civiles con la Institución para que con base en el mutuo apoyo y entendimiento, aquél se libere de la barbarie y estas puedan practicar el ejercicio normal de su autoridad; un organismo que le permita conocer y analizar las necesidades de la regiones afectadas por la violencia, las causas que la determinan, los motivos que la mantienen en vigencia, los objetivos que la guían y las esperanzas que la animan; un organismo capaz de analizarlos y comprenderlos (1966, p. 9).

Bajo este precepto se incorporó dentro de la organización una nueva dependencia que permitió articular la cooperación de los organismos estatales para llevar la oferta pública a las regiones más apartadas. Esto bajo la filosofía que había propuesto Le Bret al finalizar los años cincuenta, donde las Fuerzas Militares debían contribuir al desarrollo de la nación.

Estos lineamientos fueron importantes para la institución, pues le permitió impulsar toda una visión con respecto al conflicto, y generar soluciones que permitieran fortalecer la presencia del Estado en las regiones. Este enfoque se fortalece aún más en la década de los setenta, cuando la institución fortalece su visión a largo plazo, en esta época el Ejército Nacional introduce el concepto de futuro, el paso de la realidad actual hacia el Ejército Futuro implica un cambio y este cambio se logra a través del desarrollo; esta parte trata de determinar en primer lugar cuáles son los factores de cambio, en qué consiste el cambio y cuáles son las limitaciones que se oponen a que este se realice, en resumen fija las dimensiones de desarrollo (Ejército Nacional, 1970).

De igual forma, tuvo presente el concepto prospectivo para generar una organización acorde al contexto, denominado el porvenir, el cual tuvo como propósito “escudriñar el porvenir partiendo de una realidad presente, a través de un proceso prospectivo se analizan las Tendencias de la Defensa Nacional en el Futuro. Del estudio y prospección se deduce la composición y características del Ejército Futuro” (Ejército Nacional, 1970).

Lo anterior va de la mano con los años setenta, que fueron “tiempos de alternativas muy variadas para el Ejército Nacional” (Borrero, 2029, p. 145), en ella hubo un fortalecimiento de las Fuerzas Militares, pero a su vez surgieron grupos subversivos con nuevas formas de hacer guerra de guerrillas, que empezaron a generar el conflicto desde la parte urbana. Uno de ellos fue el Movimiento 19 de Abril (M-19), quien, a través del robo de las armas en las instalaciones del Cantón Norte, Operación llamada Ballena Azul, y el secuestro de personajes importantes, significó un golpe para la seguridad del país. En el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN) se le enfrentó por parte del Ejército en lo que se denominó la Operación Anorí, en consecuencia este grupo guerrillero sufrió una afectación considerable, sin embargo, esto no detuvo su objetivo de lograr llegar al poder por la vía armada ilegal.

El fortalecimiento de las Fuerzas Militares para esta época se manifestó en la adquisición de nuevos equipos para el Ejército, la Armada y la Fuerzas Aérea, en el que caso de estos dos últimos “fue equipada con un escuadrón de 18 cazabombarderos Mirage V. Los aviones se recibieron en 1972 y fueron el equipo principal de superioridad aérea hasta la adquisición de los Kfir C-2 israelitas casi veinte años después. La Armada Nacional materializó en ese periodo su aspiración de contar con el arma submarina. Primero se adquirieron dos submarinos tácticos de fabricación italiana y luego dos submarinos oceánicos de origen alemán, el tipo 209, que debidamente puestos al día, se mantienen operativos” (Borrero, 2019, p. 162).

En el caso del Ejército, se avanzó en la compra de armamento y modernización de equipos, lo que llevo a cambiar reglamentos y manuales. En cuanto a la logística, fue fortalecida por los nuevos armamentos ligeros, en la parte de la tecnología incorporada a los equipos y armamentos, llevó a la renovación doctrinal, a pensar en la parte logística y fortalecimientos de la educación militar.

Un punto importante de esta renovación y fortalecimiento de la parte doctrinal producto de ese pensamiento prospectivo dentro del Ejército Nacional, fue la insistencia en destacar las acciones sociales en apoyo del fortalecimiento de la presencia del Estado en las regiones. En las memorias del Ministro de Defensa que se presentaban anualmente al Congreso, se destaca referencias al Plan Andes, allí se dan cuenta de los trabajos desarrollados en apoyo a la comunidad, el fortalecimiento de las juntas de acción comunal, el aporte a la erradicación de tugurios en los barrios marginales de las ciudades principales y la labor de los bachilleres y soldados profesionales como profesores y generación de conocimiento en cuanto a la construcción de carreteras y perforación de pozos.

### **La década de los ochenta: el constante camino del cambio**

Los años ochenta, para las Fuerzas Militares y en especial para el Ejército Nacional, significaron nuevos retos en materia de seguridad. Para esta época la institución vive un proceso de cambios dentro de su estructura para atender a los complejos escenarios que exigía el fortalecimiento de grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a través de la Séptima Conferencia de 1982, que planteó lo siguiente “La Conferencia aprueba el informe central que diseña la estrategia militar de las FARC, un cambio en el modo de operar, una nueva concepción operacional y una moderna táctica de guerra irregular,

hacia la integración de un Ejército Revolucionario que a partir de esta Conferencia se denomina Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP)” (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 1983, p. 53).

Esta nueva concepción lleva a la institución en esta década a fortalecerse en su organización y crecimiento. Para el año 1983 se comenzaron a crear las divisiones que racionalizó la tarea de la instancia central y permitió concentrar cargas administrativas y logísticas que ayudaran a las brigadas, como al comando de la fuerza (Borrero, 2019, p. 217). Las divisiones iniciales fueron cuatro, con sus respectivos puestos de mando en Santa Marta (Primera División), Bucaramanga (Segunda División), Cali (Tercera División) y Villavicencio (Cuarta División), este cambio en la estructura del Ejército se dio durante el gobierno de Belisario Betancur Cuartas, y como titular de la cartera de defensa el señor General Fernando Lanzábal Reyes. Estas apuestas reorganizaron el cuerpo militar más adaptado a las circunstancias del momento, el narcotráfico y el fenómeno de las autodefensas estaban poniendo al país en una situación difícil y que ameritaba una institución adaptada a las particularidades, así se lo plasmó en sus metas para los años ochenta “dar al Ejército la organización, el entrenamiento y los apoyos necesarios para cumplir la misión de garantizar la soberanía nacional, la vigencia de sus instituciones democráticas y el mantenimiento del orden interno” (Ejército Nacional, 1980).

Para este momento, el país comenzó a vivir una serie de sucesos enmarcados dentro de los procesos de paz, el crecimiento y empoderamiento de los carteles de las drogas, el fortalecimiento de las guerrillas como las Farc, Eln, M-19, entre otras, las cuales se agruparon en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), lo que generó dentro de la institución la comprensión de la importancia de continuar con los cambios.

De otra parte, se comenzó a configurar todo un engranaje que llevo al Ejército a responder ante los restos, uno de ellos fue el proceso de paz, ante cual la institución lo respaldó, comprendiendo que la salida negociada al conflicto era la prioridad, visión que se plasmó durante el proceso de reestructuración que inició en el año de 1998.

La institución militar durante los ochenta tuvo que enfrentar una violencia ampliada, que se había extendido a los grupos sociales más vulnerables, un conflicto que había adquirido otras connotaciones que se radicalizaron con el narcotráfico y toda su estructura, esto quiere decir:

En la década del 80 el surgimiento de nuevos actores

sociales, como el narcotráfico, que han entrado al juego de las estrategias violentas; ha visto en sus ciudades una modernización catastrófica de jóvenes generaciones asediadas por valores y signos del consumo y por rápidos sistemas paralelos de movilidad social, a menudo violentos; ha visto en los años 80, no sólo un aumento cuantitativo de hechos, víctimas y actores violentos, sino, particularmente, una despolarización del conflicto, una proliferación y promiscuidad de actores que hace cada vez más difícil sostener esquemas bipolares y códigos éticos binarios para el manejo de la violencia, como en los años 50 o en las guerrillas de los 60 y 70 (Ortiz, 1988, p. 421).

Respecto al narcotráfico que ya generaba desestabilización para el país, la institución tuvo que adaptarse a este nuevo escenario que significó enfrentarlo de manera contundente, a la vez que debía combatir a los grupos guerrilleros y de autodefensa, que generaban problemáticas en las distintas regiones. Para estos años, el Ejército crea el Instituto de Armas y Servicios (IAS) con el propósito de formar y preparar a los oficiales y suboficiales en los distintos campos de la estrategia militar, se funda también la Dirección de Instrucción y Entrenamiento para Cuadros (DIE), lo anterior para el fortalecimiento del liderazgo ante la tropa, en cuanto a lo territorial se activa el Comando Operativo 12 para enfrentar las amenazas en el Sur del país, todo esto llevó a que el Ejército Nacional creara el Departamento de Control y Presupuesto para generar la capacidad de planear los recursos y la forma de invertirlos para fortalecer las transformaciones que se estaban originando.

Todas estas dinámicas de cambio y nuevos actores de conflicto llevaron al gobierno de Betancur a organizar y determinar los teatros de operaciones mediante el Decreto 2092 de 1985, este marco legal llevó al Ejército a estructurarse en cinco teatros de operaciones terrestres, organizados de la siguiente forma:

Tabla 1. Teatros de operaciones del Ejército

Teatro de Operaciones Noreste	Teatro de Operaciones del Sureste	Teatro de Operaciones del Suroeste	Teatro de Operaciones del Noroeste	Teatro de Operaciones del Sur
Guajira, Cesar y Norte de Santander. En el Departamento de Boyacá la región comprendida entre la línea que une los Municipios de Tipacoque y la Salina y el límite con Venezuela. La Intendencia de Arauca y las Comisarías de Vichada y Guainía.	Las Comisarías de Guainía, Vaupés y Amazonas.	Departamento de Nariño y el sector Occidental de la Intendencia del Putumayo.	En el Departamento del Chocó el área determinada por la línea Bahía Solano, Tagachí y la frontera con Panamá. En el Departamento de Antioquia el área delimitada por Pavarandocito, Mutalá y Alto de Carrizal hasta la Costa Atlántica.	Comisaría Especial de Amazonas y la Zona Oriental de la Comisaría del Putumayo.

Fuente: Presidencia de la República (1985).

Decreto 2092 del 31 de julio de 1985 por el cual se determina los teatros de operaciones y se nombran unos comandantes. Bogotá D.C. Presidencia de la República.

Para efectos de planeamiento, preparación y conducción de las operaciones el Decreto determinaba que se nombraran como comandantes, a los siguientes oficiales:

- Para el Teatro de Guerra, el comandante General de las Fuerzas Militares.
- Para los Teatros de Operaciones Terrestres, el comandante del Ejército.

Esta organización se inscribió dentro del marco de proyectivo para las futuras operaciones que se desarrollaran en el contexto externo e interno, aspecto que se manifestó más en el contexto colombiano y que se vería expuesto en la década de los noventa.

En estos mismos años, las Fuerzas Militares establecieron una doctrina conjunta para las operaciones a través del Manual de Operaciones Conjuntas<sup>1</sup>. Allí se habían consignado

1 Este documento hace referencia al Manual de Operaciones Conjuntas FF.MM 3-26 de 1984

los parámetros para la organización y funcionamiento de estas unidades (Ospina, 2014, p. 140). En ese mismo documento daba la organización de esta estructura, la cual la definía como “una organización compuesta por elementos asignados o agregados de dos o más fuerzas institucionales, creada por el ministerio de defensa o un comando conjunto” (Ospina, 2014, p. 140).

Todo este engranaje hacia parte de una herencia que se venía forjando desde la década de los sesenta y que buscaba articular al Ejército con las otras fuerzas para fortalecer la estrategia frente a las diferentes amenazas que venían en aumento, un ejemplo de este trabajo conjunto se vio manifestado en la Operación Colombia, donde el Ejército y la Fuerza Aérea se unieron para desvertebrar el mito de Casa Verde e impidieron que las Farc llegaran a la capital de la república, pues este santuario estratégico se encontraba cercano de Bogotá, luego este grupo guerrillero repitió la experiencia durante la Operación Libertad, que selló la victoria de las Fuerzas Militares sobre estos adversarios<sup>2</sup>.

Finalmente, durante la década de los sesenta, setenta y ochenta comenzaron a pensar al Ejército del futuro y a mirar la amenaza no desde un punto estático, sino prospectivo, de igual forma la acción cívico-militar se convirtió en un proceso significativo dentro de la dinámica institucional y generó una conciencia dentro de los militares para entender la problemática social y económica del país. Estas evoluciones han sido impulsadas por los hombres, que en su inquietante búsqueda por el cambio han encontrado aciertos que permiten transformar una institución que para muchos especialistas pueden ser renuentes.

Para ejemplificar que ello fue una excepción en el Ejército Colombiano, podemos ver como a finales de la década de los noventa la institución impulsa una reestructuración que partió de una “Necesidad de enfrentar los desafíos planteados a Colombia (...) a partir de 1998 el Ejército Nacional emprendió una gran dinámica de transformación, basada en una profunda autocrítica y la valiosa experiencia de sus integrantes” (Ejército Nacional, 2000) y luego agrega “En este proceso se evaluaron cada una de las directrices que orientaban el accionar de la institución y se replantearon aquellas que ya no se ajustaban a las características, así mismo se definió como objetivo: ganar la guerra y construir el Ejército del Futuro” (Ejército Nacional, 1998).

---

<sup>2</sup> La Operación Colombia se llevó a cabo el 9 de diciembre de 1990 y la Operación Libertad durante el año 2003 y 2004.

## Los noventa el tránsito hacia la Reestructuración

La década de los noventa se caracterizó por un recrudecimiento del conflicto en Colombia que ha dejado una cantidad significativa de víctimas, las cuales han buscado identificarse y no dejar que el olvido los aleje del panorama nacional y de la historia. Los hombres, como protagonistas del devenir histórico se identifican como generadores de memoria frente al olvido que la violencia les ha querido imponer. Esto demuestra una lucha entre el recuerdo y la divagación, producto de una constante afluencia de medios que buscan retornar a los orígenes.

La búsqueda de los hombres, es un acto plural que significa reconstruir lo que el conflicto armado destruyó en la mismidad de la persona, esto implica que la "fenomenología de la memoria se abre deliberadamente a un análisis dirigido hacia el objeto de la memoria, el recuerdo que se tiene ante la mente; atraviesa después la fase de búsqueda del recuerdo, de la anamnesis, de la rememoración; se pasa, finalmente, de la memoria dada y ejercida a la memoria reflexiva, a la memoria de sí mismo".

Es esa memoria reflexiva que se debe recuperar, aquella que el olvido ha querido borrar de la historia y la misma violencia ha contribuido a que eso ocurra. No obstante, la colectividad representada en las víctimas se ha negado a que esto se dé por hecho. Las dinámicas generadoras de espacios representativos para plasmar la memoria, buscaron que el recuerdo reivindicara sus derechos y propósitos en la sociedad. Como lo expone Mauricio Gaborit:

La salud mental de las sociedades, donde se ha dado, permitido y amparado la violencia, pasa por la recuperación de la Memoria Histórica. Los intentos de todas aquellas personas o instituciones que no desean que las desapariciones, las masacres y las torturas queden relegadas al olvido, lejos de caldear ánimos y reabrir heridas ya cicatrizadas, vienen a cerrar esas heridas, que han permanecido abiertas, y a reforzar la cohesión y el orden social. El recordar, es decir, la acción de hacer memoria, y las narraciones que de ella se desprenden no son una simple discusión verbal que intenta reconciliar versiones distintas de eventos acaecidos en el pasado, es la acción que empodera a las mayorías populares, a las víctimas y a sus familiares, de decir y decirse justicia, que va moldeando un conjunto de actitudes prácticas, cognitivas y afectivas, que posibilitan una verdadera reconciliación social (2006, p. 7).

Es esa reconciliación social que la memoria busca generar dentro de la sociedad, pues es el principio del perdón y la reparación a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Dentro de este espacio, se puede inscribir al Soldado que es visto en algunas ocasiones por los círculos académicos como un elemento institucional, pero si lo observamos desde la perspectiva de Bloch es un hombre que ha hecho parte de la construcción de la Historia y también ha sufrido los rigores de la violencia.

Bajo esta perspectiva el Ejército Nacional busca que su narrativa se ha escuchada, pues ha sufrido la rudeza de la guerra, lo que le ha permitido consolidarse como una institución que está en constante cambio, la década de los noventa no fueron la excepción a estas dinámicas, no obstante, nacieron en un contexto complejo, porque va a coincidir con el crecimiento de los grupos guerrilleros entre ellos las Farc, que generó grandes problemáticas a los hombres en el campo operacional. Al respecto el señor General Ospina resalta:

las FARC no conformaban un grupo igual al ELN, al EPL o al M-19, sino que, por el contrario, manejaban como variable estratégica principal el tiempo, factor que habían utilizado pacientemente hasta alcanzar un grado de desarrollo que les permitiría lanzar ataques de características hasta entonces desconocidas en Colombia (Ospina, 2014, p. 25).

Esto significó que este grupo insurgente propinó ataques importantes a las Fuerzas Militares y en especial al Ejército Nacional, generando un desconcierto dentro de la moral de la tropa y un sentimiento de incertidumbre en la población colombiana. Asaltos como el de las Delicias, Patascoy, Cerro Tokio, entre otros; significaron una ampliación de la estrategia que venían ejecutando, pasar de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos y luego llegar a una guerra de posiciones, al respecto el señor General Jorge Enrique Mora comenta: “Los golpes que en el campo de combate sufrió nuestro Ejército, fueron contundentes, certeros y con propósitos de mostrar fuerza, capacidad, dominio territorial y el mensaje, a la población y al gobierno nacional de sus planes por la toma del poder” (Revista Ejército, 2010).

Lo anterior se puede ver ejemplificado en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Acciones de la ofensiva guerrillera contra el Ejército

ACCIONES DE LA OFENSIVA GUERRILLERA CONTRA EL EJERCITO									
FECHA			ACCION	SITIO	DEPTO	NOVEDADES			
DIA	MES	AÑO				ASESINADOS	HERIDOS	SECUESTRADOS	TOTAL
15	ABR	1996	ATAQUE PUERRES	PUERRES	NARIÑO	31	16	0	47
30	AGO	1996	ATAQUE LAS DELICIAS	LAS DELICIAS	CAQUETA	27	16	60	103
6	SEP	1996	ATAQUE PATRULLA	LA CARPA	CAQUETA	24	2	0	26
21	DIC	1997	ATAQUE PATASCOY	PATASCOY	NARIÑO	1	1	18	20
6	FEB	1997	ATAQUE PATRULLA	SAN JUANITO	META	16	1	0	17
1	MAR	1998	ATAQUE BILLAR	BILLAR	CAQUETA	64	19	43	126
4	AGO	1998	ATAQUE MIRAFLORES	MIRAFLORES	GUAVIARE	13	18	73	104
4	AGO	1998	ATAQUE PAVARANDO	PAVARANDO	ANTIOQUIA	9	5	7	21
4	AGO	1998	ATAQUE LA URIBE	LA URIBE	META	29	30	7	66
14	AGO	1998	ATAQUE RIO SUCIO	RIO SUCIO	CHOCO	42	24	22	88
2	NOV	1998	ATAQUE MITU	MITU	VAUPES	16	12	0	28
25	NOV	1998	ATAQUE RETORNO	EL RETORNO	GUAVIARE	21	31	3	55
18	FEB	1999	ATAQUE PATRULLA	ARAUQUITA	ARAUCA	12	8	0	20
12	ABR	1999	ATAQUE PATRULLA	MUTATA	ANTIOQUIA	20	9	0	29
23	JUN	1999	ATAQUE PATRULLA	PTO. LIBERTADOR	CORDOVA	36	5	5	46
8	JUL	1999	ATAQUE PATRULLA	GUTIERREZ	CUNDINAMARCA	38	6	0	44
<b>TOTAL</b>						<b>399</b>	<b>203</b>	<b>238</b>	<b>840</b>

Fuente: Revista Ejército (2010).

La victoria militar: un largo y difícil recorrido. Esta información corresponde a los hechos más significativos por la importancia y magnitud de sus resultados y sus consecuencias.

Estos grandes golpes estaban poniendo en jaque el orden constitucional del país, esto se debe a que las Farc tenían una estrategia planeada desde 1982, donde proyectaron la estrategia para la toma del poder, aspecto que estaban logrando con estos ataques contundentes a la Fuerza Pública:

*“Al contrario de lo que los dirigentes del ELN, el M-19 y el EPL pensaban, las FARC tenían una dinámica muy especial que las hacían, una organización extremadamente peligrosa, pues las fases de su lucha son desarrolladas de manera cauta pero firme. Y bajo la premisa de actuar con ventaja táctica, para contrarrestar la desventaja estratégica, actúan localmente por líneas interiores y nacionalmente por líneas convergentes, lo cual quiere decir que las acciones que se realizan en las regiones son preparación para, acciones posteriores de carácter nacional, esencia de su plan estratégico para la toma del poder. Por esa razón lanzaron la ofensiva en el segundo semestre de 1996 (Ospina, 2014, p. 39).”*

Esta ofensiva vino acompañado de los ataques expuestos en el cuadro anterior y éstos supusieron para la opinión pública una derrota contundente para las Fuerzas Militares y en especial para el Ejército Nacional, sin embargo, al interno de la institución

castrense se empezaba a generar una autocrítica frente a las acciones que la estaban afectando. Llevó a pensarse la forma de construir una visión que permitiera dar continuidad y consolidar lo que se venía dando desde la década de los sesenta, esto quiere decir, mostrar a la sociedad que el Ejército tenía la capacidad de verse así mismo y empezar a desglosar los cambios necesarios para su fortalecimiento. Al respecto se puede citar apartes de un análisis que hizo el señor Álvaro Valencia Tovar con respecto al libro *La Violencia en Colombia*, pero que tiene un gran contenido aplicativo para este momento que estaba viviendo la institución:

“Estimo que la actitud mental que es recomendable asumir ante este problema de bases puramente éticas, cabe en lo que el propio libro establece con claro acierto como cuádruple valor de la revisión fundamental que aconseja para los eclesiásticos: valor para decirlo, valor para estudiarlo, valor para admitirlo y, por último, como síntesis creadora y dinámica en el medio militar valor para subsanarlo” (Valencia, 1962, p. 6).

Ese valor para decirlo, estudiarlo, admitirlo y subsanarlo se aplicó para el momento de la reestructuración en el año 1998, una institución que veía como el adversario estaba provocando derrotas, llevaron al pensamiento castrense a una profunda reflexión que trajo como resultado una reingeniería en el campo militar e intelectual del soldado. A propósito, los señores generales Sullivan y Herpe, comentan: “El Ejército de hoy, como cualquier empresa, busca constantemente gente de alta calidad y procura entrenarla, motivarla y conservarla más eficientemente” (Sullivan y Herpey, 1998, p. 17).

Ese aspecto mencionando anteriormente fue lo que comprendió la institución para fortalecer sus procesos, luego de estos reveses, que significaron para las Farc una victoria en el terreno de combate, no obstante, la institución militar comenzaba a plantarse un camino llamado Reestructuración<sup>3</sup>. Bajo este criterio se comenzó a forjar toda una estructura que permitió esbozar el cambio que necesitaba el Ejército para enfrentar la creciente amenaza, pero, con un énfasis en el hombre como eje central.

Era un hecho que las Fuerzas Militares debían examinar al detalle sus sistemas, procedimientos, y logísticas para adaptarse a las nuevas dinámicas del conflicto, para lograr este objetivo se inició un detallado análisis al nombrar experimentados oficiales que por su experiencia y años en la institución armada le daban las credenciales para iniciar los cambios que necesitaba el Ejército Nacional. Para llevar a feliz término esta autocrítica o como lo

<sup>3</sup> El periodo de la Reestructuración tuvo un proceso de cuatro años comprendidos entre 1998-2002.

denominó el señor General Ospina pensando desde adentro; se conformó un comité integrado por varios señores generales del Estado Mayor, entre ellos al General Jorge Enrique Mora Rangel, quien lideró este grupo reestructurador, que se dividió en las siguientes fases:

1. Fase inicial o diagnóstica, donde se hizo un trabajo de campo.
2. Fase analítica, en esta parte se estudiaron los hallazgos de la fase anterior.
3. Fase final, en este punto se tomaron las decisiones para empezar los cambios que requería el Ejército Nacional.

Este comité en sus distintas reuniones estudiaba las diferentes metodologías de cambios a nivel organizacional, para ver cuál se aplicaba mejor a la reestructuración que necesitaba la Fuerza. Algunos textos analizados:

fue la esperanza no es un método de Gordon Sullivan. General y exjefe del Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos. En este documento se presentaban experiencias de cambios y transformaciones llevadas a cabo dentro de esa institución militar y se exponía su aplicación en el ámbito comercial. Además, se invitaba a diferentes personalidades de variados campos, como el económico, para que expresaran sus ideas acerca de la manera en que se podía alcanzar mayor eficacia en relación con los objetivos fijados en los procesos de reforma (2014, p. 95).

Al respecto, la Guía Estratégica del año 2000 destacó:

El Ejército inició e impulsó el proceso de reestructuración enmarcado en máximos estándares y teorías de desarrollo empresarial, que se han adelantado con éxito a nivel mundial y en concordancia con el mandato constitucional. Comprendimos que la única forma de ganar la guerra era fortaleciéndonos y aplicando las estrategias, procesos y modelos, pero especialmente asumiendo una actitud mental positiva. Es así, como producto de un análisis autocrítico diseñamos y desarrollamos un ambicioso proyecto nacido en las entrañas del Ejército, con los hombres y mujeres que lo integran (Fuerzas Militares, 2000, p. 22).

Estos cambios producto de un análisis propio y que se interpretó bajo el eje central que es el hombre, como factor significativo dentro de la organización, permitió fortalecer el aspecto cultural a través del liderazgo como eje conductor para la consecuencia de resultados en el campo operacional y social. Se generó un

ambiente de relacionamiento entre el soldado y el comandante, de igual forma a comprender que la figura del líder era importante para superar los distintos obstáculos. Esto va conectado con el eje central de este proceso que se identificó en destacar al hombre como pieza fundamental para lograr los cambios que se estaba buscando, más que tecnología había que entender y generar fortalezas en el ser humano:

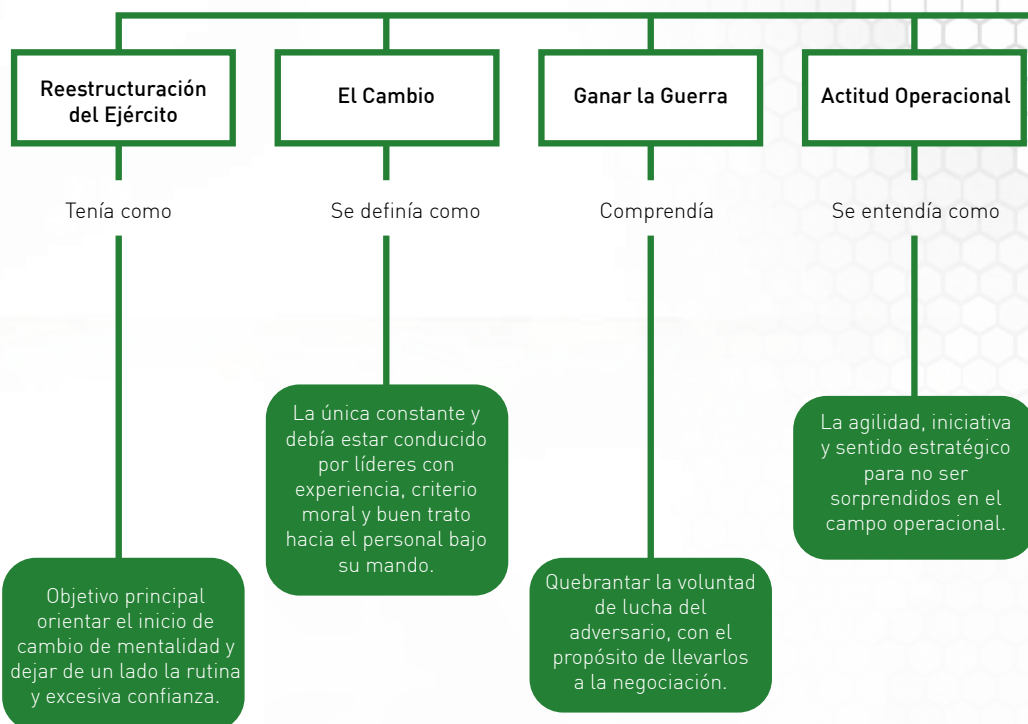
Recordemos que toda acción, tarea, actividad, programa o estrategia que se ejecute en el Ejército gira alrededor *DE LA IMPORTANCIA DEL HOMBRE*, él es el centro de todo nuestro esfuerzo interno para fortalecernos como una Institución que valora en su total dimensión la formación, instrucción, capacitación, desarrollo valorativo y desempeño del activo más importante y nuestra razón de ser. Quienes finalmente logran el alcance de la visión que hemos diseñado y que ejecutan cada uno de los planes con vocación, compromiso, decisión, coraje y valentía (Fuerzas Militares, 2001, p. 24).

Bajo esta premisa se comenzaron a generar elementos pedagógicos que permitieran afianzar el compromiso de los hombres y el liderazgo frente a la misión constitucional, un ejemplo de ello se manifestó en el Código de Honor que sirvió como una forma de crear cohesión dentro de la institución y generar sensibilización frente a la importancia del respeto por el ciudadano y el soldado. Al respecto la institución lo describió de la siguiente forma:

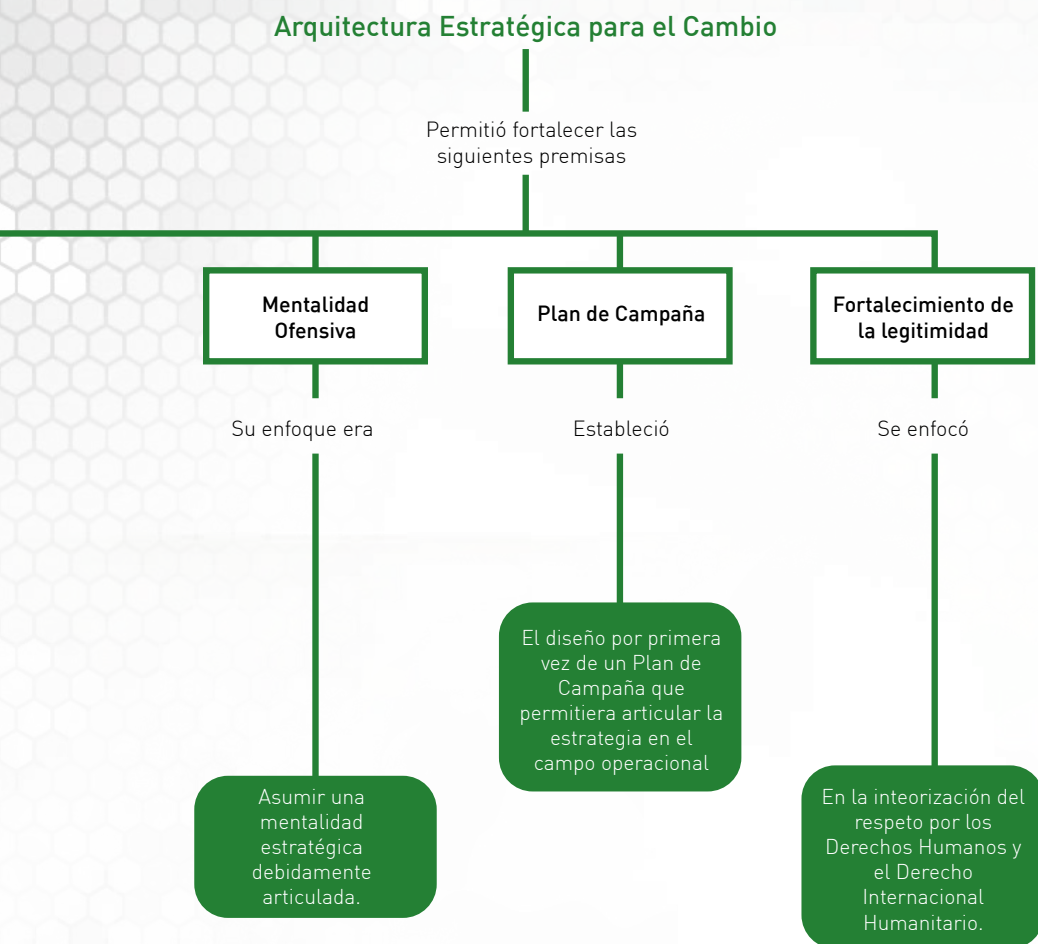
Fortalecimiento del liderazgo interno: siendo como es el liderazgo, la característica esencial para transformar las instituciones, el Ejército Nacional desarrolló una gran estrategia de sensibilización y capacitación, dirigida a quienes tienen el honor de comandar hombres y unidades en todos los niveles del mando. Gracias a este proceso que fortaleció la capacidad para liderar y llevar a las tropas a la victoria, hoy contamos con líderes que poseen excelentes conocimientos, adecuada experiencia, autoridad basada en el ejemplo con un trato justo y respetuoso hacia su personal. (Ejército Nacional, 2000, p. 11).

El eje central que fue el hombre como base para ejecutar los cambios, los cuales la organización requería para responder ante las demandas del contexto que se le estaba planteando en su momento. La institución en este proceso reafirmó una concepción que se venía planteando desde los setenta, esta era el Ejército del Futuro, que visualizaba los retos del siglo XXI y los desafíos que traía el mismo.

El proceso de reestructuración de 1998-2002, se basó en el concepto denominado Arquitectura Estratégica para el Cambio que definió la visión, la misión, los principios y valores del Ejército. Este marco metodológico permitió emprender un camino hacia la modernización de procesos basados y estructurados en un análisis profundo de la institución. A continuación, se exponen las premisas que se fortalecieron a partir de esta aplicación teórica:



**Gráfico 2. Mapa conceptual arquitectura estratégica para el cambio**



Fuente: Construcción propia del Comando de Transformación Ejército del Futuro, con datos suministrados por: Ejército Nacional., (2000). Los logros de la reestructuración, Bogotá: Imprenta Ejército Nacional.

De igual forma, se establecieron unos objetivos orientadores, permitiendo el fortalecimiento de la misión constitucional ante el nuevo contexto que se estaba planteando. Los objetivos que se desprendieron de esa arquitectura del cambio y acompañaron el proceso de Reestructuración, se exponen a continuación:

**1. Incremento del desempeño institucional a través de la gestión humana:** se centró en el desarrollo de las personas; esto quería decir que el cambio exitoso ocurría en la mente y después en los procesos y los resultados operacionales. Lo anterior fortaleció el sistema de gestión humana a través de la motivación, la moral y la identificación con la misión constitucional.

Dentro de este punto se vieron también cambios, como:

- Creación del grado de Cabo Tercero.
- Fortalecimiento de personal capacitado para las distintas unidades del Ejército.
- Formación de Sargentos Viceprimeros como comandantes de Pelotón.

**2. Reestructurar la organización, la instrucción y las operaciones con el propósito de lograr éxitos en el campo operacional:** en este punto, el Ejército Nacional definió un nuevo concepto operacional con miras a generar un nuevo viraje que el conflicto le estaba planteando a la institución. Se interiorizó el concepto conjunto, donde se fortaleció la participación activa con otras fuerzas (Armada y Fuerzas Aérea) junto con la Policía para contrarrestar las amenazas que estaban golpeando fuertemente la economía y la estabilidad del país. Esto llevó a que se *redefiniera la doctrina operacional*, lo cual significaba:

Ajustar la estrategia militar a las nuevas exigencias del conflicto que se vive en Colombia, donde el Ejército actualizó su concepto estratégico, operacional y táctico, basado en una inteligencia efectiva, excelente planeamiento, adecuada maniobra, utilizando su poder de manera coordinada y contundente, mediante la aplicación de principios de masa y movilidad (Ejército Nacional, 2000, p. 37).

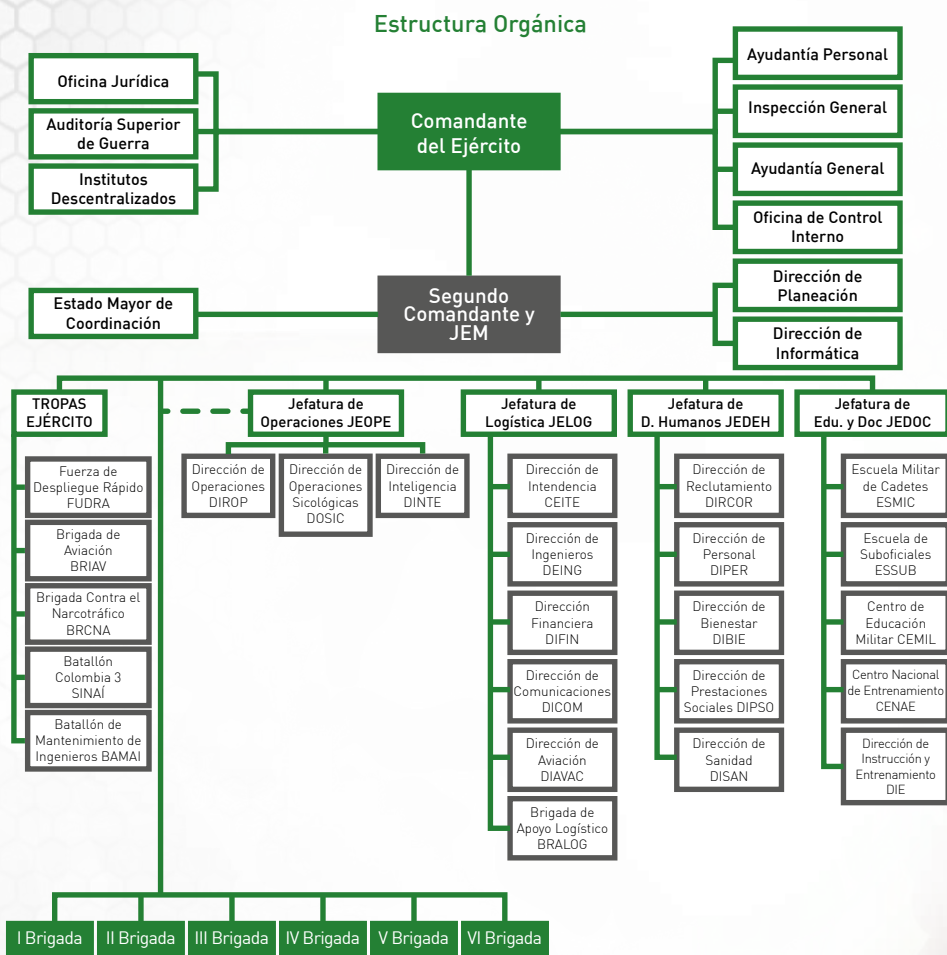
De igual forma se reestructuró el *Estado Mayor del Ejército*, que significó la creación de las Jefaturas de Desarrollo Humano, Educación y Doctrina, Logística y de Operaciones<sup>4</sup>, también se redefinió la estructura del Estado Mayor de la institución, la cual ayudó a consolidar y ejecutar nuevos procesos estratégicos operacionales y de apoyo, ello tuvo su fundamento en teorías gerenciales y de comando modernas, que permitieron agrupar procesos para facilitar su ejecución y control de estos.

4 Estas Jefaturas hoy en día (2020) se conocen como: Comando de Personal, Comando de Educación Y Doctrina, Departamento Logístico del Ejército y Departamento de Operaciones.

Estas jefaturas o dependencias incorporaron un concepto social y empresarial denominado empoderamiento, y así lo definió su misión: "Cada una de las cuatro dependencias, tienen características de empoderamiento, son dinamizadoras de los procesos a través de subsistemas comunicantes que permiten ágil y oportunamente la toma de decisiones y la ejecución efectiva de la estrategia operacional" (Ejército Nacional, 2000, p. 39).

A continuación, se ilustra la estructura que quedó después de la Reestructuración del Ejército, la cual le imprimió a la institución un dinamismo y respuesta frente al nuevo panorama del conflicto que se vivió a finales de los noventa y principios del siglo XXI:

Gráfico 3. Estructura orgánica del Ejército.



Fuente: Ejército Nacional (2000).

Este nuevo empoderamiento permitió crear y fortalecer nuevas capacidades. Por ejemplo, se creó la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), se fortaleció la Aviación del Ejército a través de la Brigada de Aviación. Además, para enfrentar las amenazas provenientes del narcotráfico, se creó la Brigada Especial contra el Narcotráfico (Brcna) y también la Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas (Afeaur), cuya misión era contrarrestar acciones de grupos al margen de la ley que buscaran afectar las principales ciudades del país.

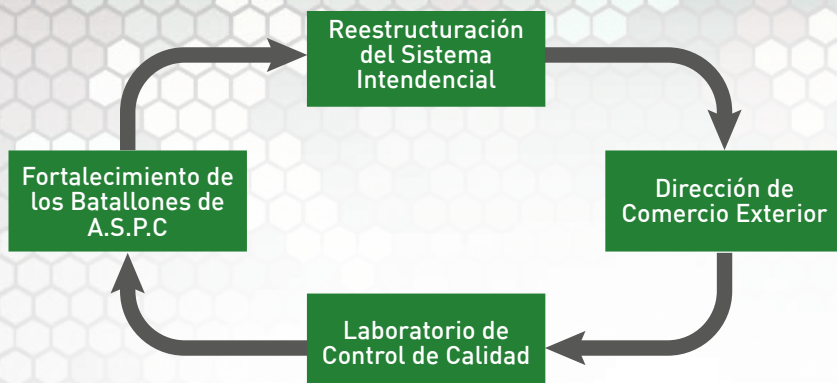
Para el planeamiento, coordinación, organización, y control del desarrollo de la instrucción y el entrenamiento de las distintas unidades del Ejército se fortaleció el Centro Nacional de Entrenamiento (Cenae), cuya finalidad era formar unidades y hombres altamente profesionales. Otra unidad que se creó para ejecutar y supervisar la programación académica orientada a la educación integral de los cuadros de la Fuerza fue el Centro de Educación Militar (Cemil), que buscó a través de las Escuelas de Capacitación, se generara y difundiera la doctrina militar para cada una de las armas y servicios de la institución. Por último, se fundó la Escuela de Soldados Profesionales (Espro), cuya misión era desarrollar la instrucción del soldado bajo un mando unificado y así prepararlo para ejercer su conocimiento en las distintas unidades del Ejército.

Un aspecto importante y que dio más realce a este proceso de reestructuración fue el fortalecimiento de la defensa de los DDHH para transversalizar cada acción que se ejecutara en cumplimiento de la misión constitucional. Ello llevó a la creación de oficinas para fomentar la cultura en este tema de importancia en el ámbito nacional e internacional. Esto también ayudó a las Escuelas de formación y capacitación para enseñar este tema a los distintos hombres y mujeres que allí estaban realizando sus respectivos estudios. Adicionalmente se crearon los Grupos de Defensores de DDHH con el Sistema de Vigilancia y Seguimiento de los DDHH.

**3. Fortalecimiento de la efectividad operacional a través de la reestructuración y modernización de la inteligencia:** este objetivo permitió, dentro de la reestructuración institucional, desarrollar estrategias que permitieran rediseñar y fortalecer los procesos de inteligencia para generar mayor efectividad en la estrategia aplicada en el campo operacional.

**4. Apoyo oportuno a las operaciones a través de una adecuada función logística:** se enfocó en apoyar desde la parte logística los distintos componentes para el apoyo a las operaciones, donde hubo mayor efectividad en los abastecimientos y atención en sanidad de campaña. La función logística se vio de igual forma manifiesta en los siguientes procesos:

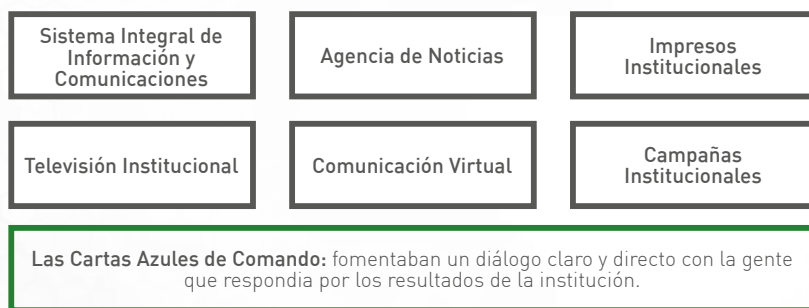
Gráfico 4. Procesos de la función logística.



Fuente: Elaboración propia del Comando de Transformación Ejército del Futuro. Batallón ASPC: Batallón de Apoyo y Servicio para el Combate.

**5. Fortalecimiento del nivel de compromiso con la institución interna y externa para proyectar la imagen institucional:** este aspecto se fortaleció durante el proceso de reestructuración el liderazgo, con el propósito que los comandantes estuvieran en la capacidad de motivar e identificar el potencial de cada hombre y mujer que tuviesen bajo su mando. También significó el empleo de medios y recursos de comunicación internos para llegar con mayor oportunidad y veracidad a la sociedad colombiana, para mostrar las campañas, programas y resultados del Ejército. Lo anterior se vio evidenciado en las siguientes áreas:

Gráfico 5. Áreas para el empleo de medios y recursos de comunicación internos.



Fuente: Elaboración propia del Comando de Transformación Ejército del Futuro.

Todo este proceso de reestructuración le permitió al Ejército modernizarse y generar cambios en su estructura, pero sobre todo en la parte cultural, pues fue un proceso que nació desde los mismos hombres, quienes empezaron a interiorizar una mentalidad que les exigía responder ante los nuevos desafíos que se les planteaban y en consecuencia supieron responder de manera coordinada al contexto nacional e internacional que se empezaba a visualizar a principios del siglo XXI. En consecuencia, entre los años 2002 y 2003 se comenzaron a hablar de Planes de Guerra y Planes de Campaña de manera estratégica y prospectiva.

La reestructuración siguió afianzando la visión de la institución frente al origen de la violencia y sus consecuencias, siempre propuso que la salida no era solamente por la vía militar, sino que se necesitaba de un fortalecimiento de todas las instituciones del Estado en las distintas regiones del país. Al respecto se puede decir “este contexto también define claramente el papel del Ejército Nacional en el desarrollo que aglutina a la nueva agenda internacional como son: la lucha por la preservación la defensa de los DDHH y el DIH, las políticas de protección del medio ambiente, el apoyo en operaciones multinacionales de paz, la preservación de la democracia, el afianzamiento de las relaciones militares y civiles, la solidaridad ante el desastre o catástrofes naturales y el apoyo conjunto en el contexto internacional” (Fuerzas Militares, 2002, p. 24). Todo este engranaje afianzó a la institución para seguir proyectando como lo denominaba en esa época la Guía Estratégica del año 2002 el Ejército del Futuro.

## ANEXOS

A continuación, se presenta la evolución organizacional y estructural del Ejército Nacional en sus distintas épocas hasta el proceso de reestructuración de 1998:

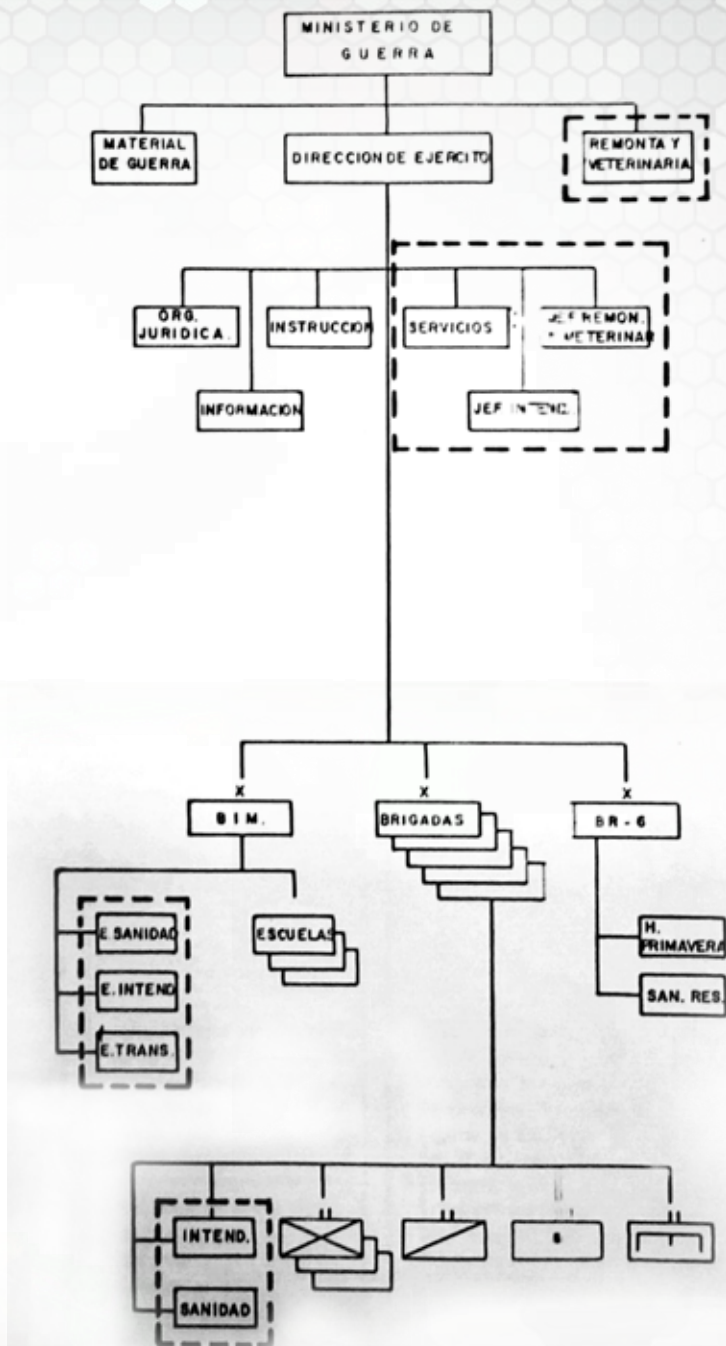
1926



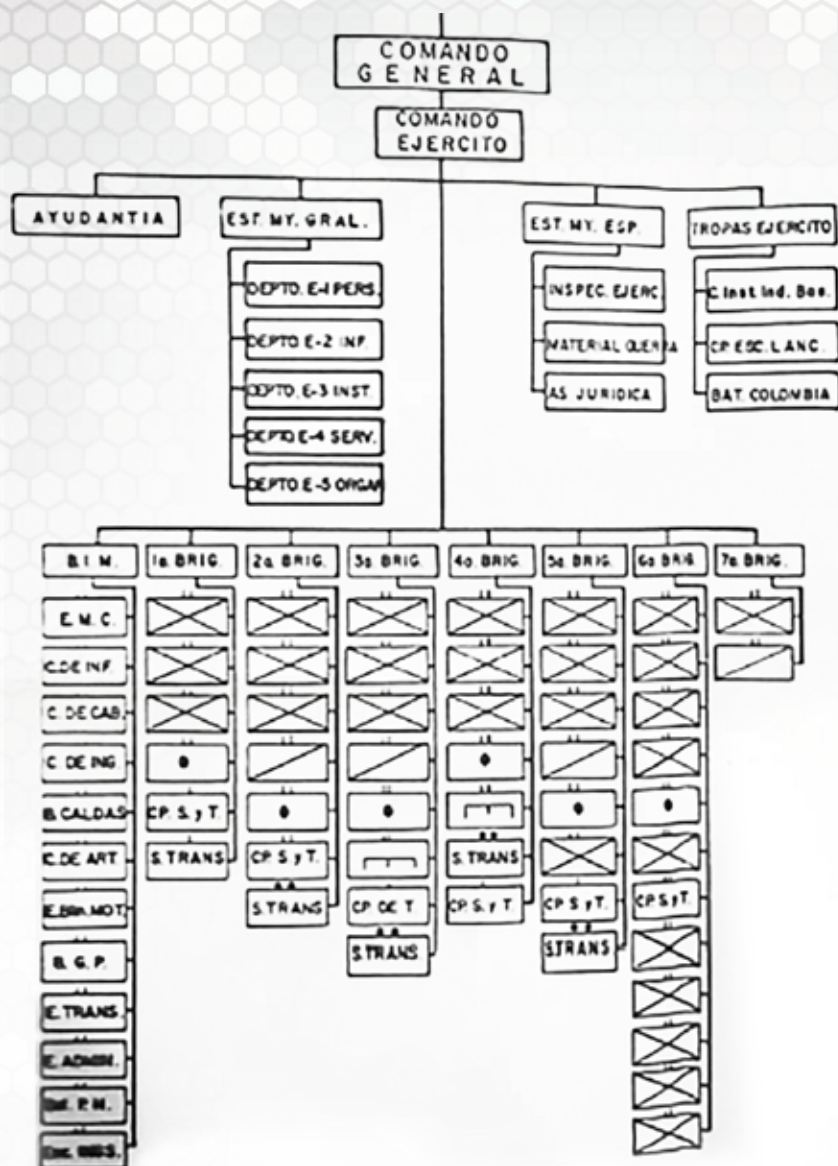
1930



1946

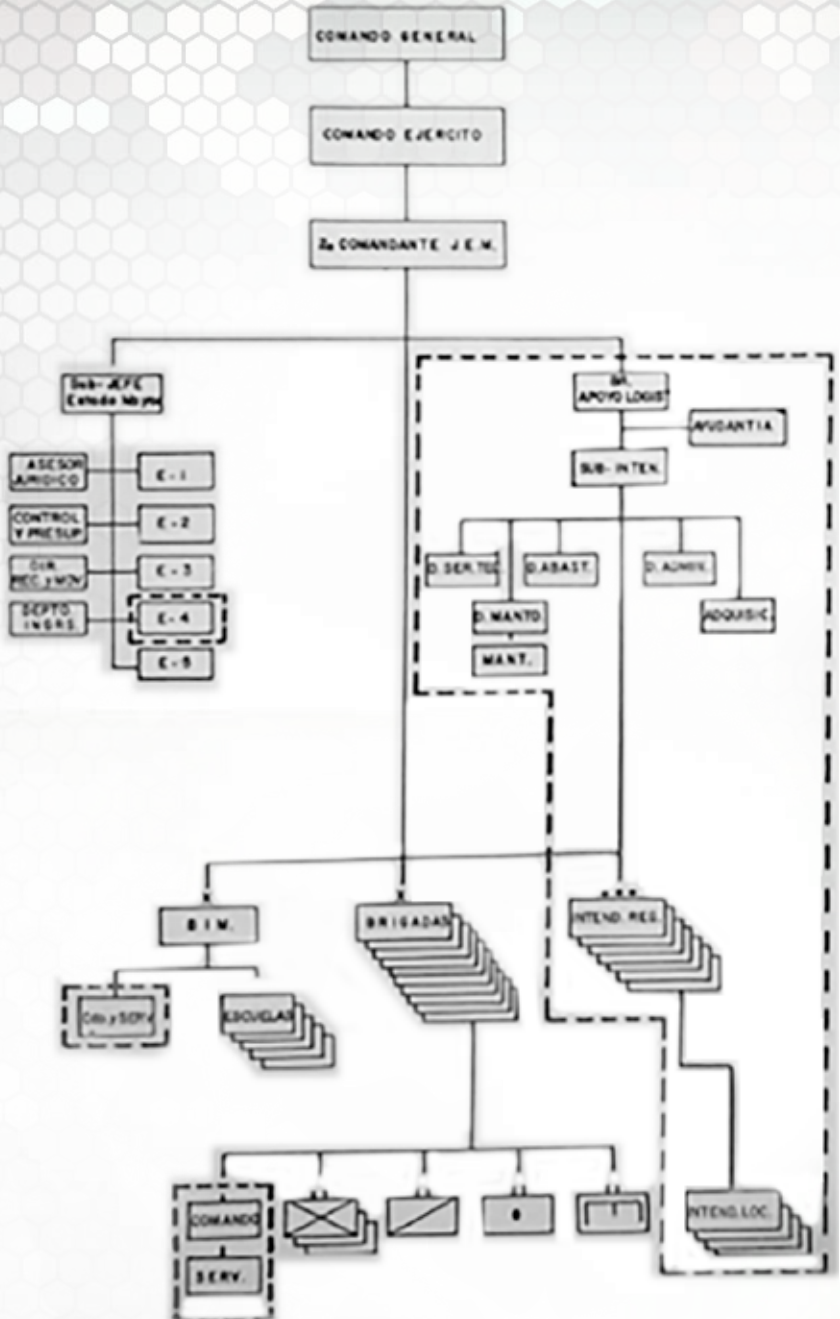


1958

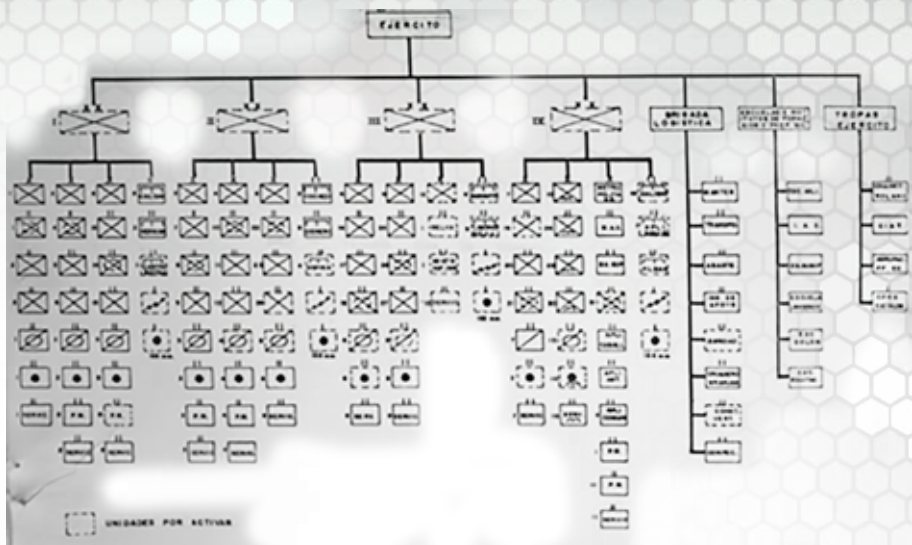




1972

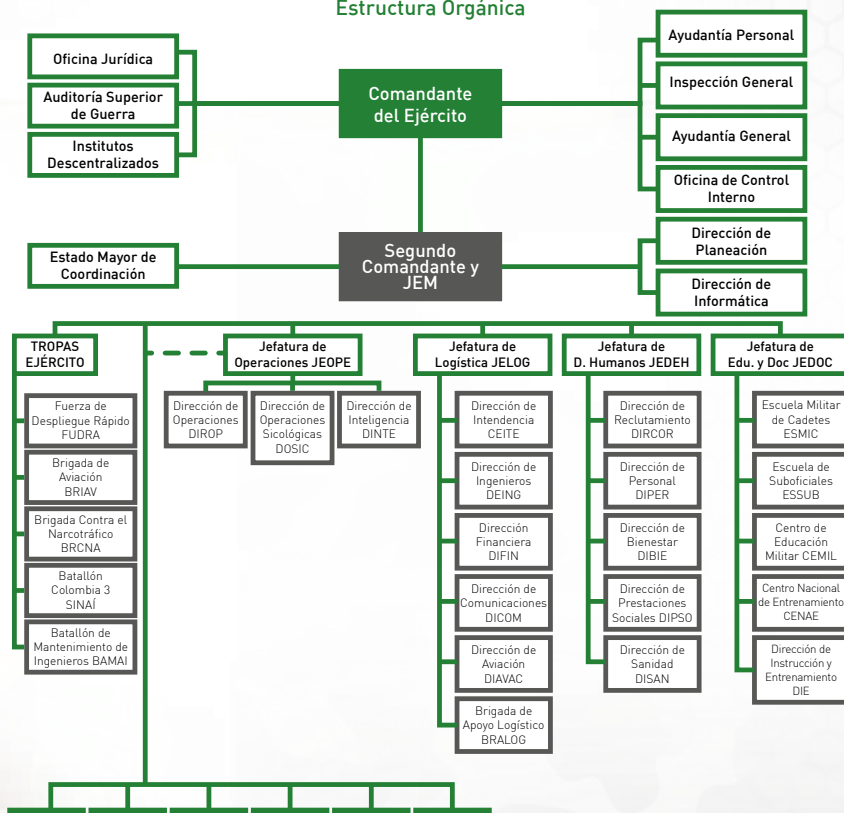


1980-1998



## Organización después de la Reestructuración

### Estructura Orgánica



## Referencias

- Atehortúa, A. (2001). Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. *Revista Historia y Espacio*, 17, 133-166.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Bloch, M. (2001). *Apología para la historia o el oficio de historiador*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borrero, A. (2019). *De Marquetalia a las Delicias*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Díaz, F. (1934). *El Ejército que Colombia necesita*. Bogotá: Editorial Juan Casis.
- Gaborit, M., (2006). *Memoria Histórica: relato desde las víctimas*. En: *Pensamiento Psicológico*. N° 6; p, 7-20
- Ejército Nacional. (1962). *Plan de Operaciones Lazo*, Bogotá: Comando Ejército.
- . (1970). *Comando Ejército*. Bogotá: Imprenta Fuerzas Militares.
- . (1980). *Comando del Ejército*. Bogotá: Imprenta Fuerzas Militares.
- . (2000). *Los logros de la reestructuración*, Bogotá: Imprenta Ejército Nacional.
- Esquivel, R., (2017). *Influencia liberal estadounidense en el Ejército colombiano, 1880-1904*. *Revista Científica General José María Córdova*, 15 (20), 227-246.
- . (2013). *Colombia entre guerras (1919-1939)*. *Revista Científica General José María Córdova*, 11 (12), 247-266.
- Fuerzas Militares de Colombia (2000). *Ejército Nacional: políticas y estrategias 2000*. Bogotá: Imprenta Ejército.
- . (2001). *Ejército Nacional: Guía de Planeamiento Estratégico 2001*. Políticas de Comando General Jorge Enrique Mora Rangel.
- . (2002). *Ejército Nacional: Guía de Planeamiento Estratégico 2002*. Políticas de Comando General Jorge Enrique Mora Rangel.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (1982). Séptima Conferencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

Karuppath, N., & Panajikunnath, A. (2010).

Gómez, J. (2015). El trabajo de la Misión de Economía y Humanismo en Colombia 1954 – 1958 (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA. Recordar y narrar el conflicto: herramientas para reconstruir memoria histórica. Bogotá: 2009, p. 33

Sullivan G., y Harpey M. (1998). La esperanza no es un método. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Ortiz, C., (1988). Historiografía de la violencia. Universidad Nacional. Extraída de <http://www.bdigital.unal.edu.co/1429/10/09CAPI08.pdf>

Ospina, C., (2014). Los años en que Colombia recupero la esperanza. Medellín, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Nieto, P. (2014). El reformismo doctrinario en el Ejército colombiano: una nueva aproximación para enfrentar la violencia, 1960-1965. Historia Crítica, 53, 155-176.

Ruíz Novoa revela sus propósitos. (1 de febrero de 1965). El Tiempo, p. 8.

Presidencia de la República (1985). Decreto 2092 del 31 de julio de 1985 por el cual se determina los teatros de operaciones y se nombran unos comandantes. Bogotá D.C. Presidencia de la República.

Revista Ejército. (2010). La victoria militar: un largo y difícil recorrido, 152

Capitán Reyes, L., (1930), Justicia: situación técnica y moral en que se hallaba el Ejército el día de la trasmisión del mando 7 de agosto de 1930. Citado en: Atehortúa, A., (2014). Militares: Documentos Confidenciales. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Lebret, J. (1958). Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia, Bogotá: Aedita Editores.

Landazábal, F. (1966). Guía de Asuntos Civiles para el mantenimiento del orden público. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares.

Valencia, A., (1962). Comentario al libro "La violencia en Colombia". Comando Ejército Nacional.



## CAPÍTULO II

## CAPÍTULO II

### Antecedentes mediatos: Respuestas institucionales 2002 – 2010

Como respuesta al panorama de seguridad presentado antes del período en mención, el Gobierno nacional inició un proceso de fortalecimiento de la Fuerza Pública. Dentro de esta dinámica se mejoraron las capacidades aéreas, y operacionales. Así mismo, se crearon centros de entrenamiento y capacitación en DDHH, DIH y profesionalización de soldados en batallones de contraguerrilla, antisequestro y fuerzas especiales. Finalmente, se presentó un incremento del pie de fuerza del Ejército Nacional del 95 por ciento en el período 1998 – 2014.

En consecuencia, a este proceso el período de estudio se caracteriza por una disminución considerable en los índices de violencia. Las guerrillas de las Farc y el Eln sufrieron un debilitamiento de sus estructuras armadas, reorganización de su presencia militar y pérdida de su capacidad de accionar. Así mismo, se dio captura o muerte a sus principales líderes, afectando su motivación, y se propiciaron los golpes militares más emblemáticos de la historia reciente. En contraposición, las acciones de las Farc se concentraron en mantener su control territorial soportado en el uso de minas antipersona y alianzas comerciales con grupos ilegales dedicados al narcotráfico.

Los atentados terroristas disminuyeron drásticamente debido a la intensificación de la ofensiva contra las guerrillas y la sofisticación de los recursos militares para atacarlas. El número de hectáreas de cultivos ilícitos tuvo una disminución radical y progresiva para llegar en 2010 a tener la cifra más baja del siglo. Por otra parte, se pactaron los acuerdos de Ralito que llevaron a la desmovilización de los integrantes de las AUC. Después del final de este proceso se configuró el fenómeno de las bandas criminales como grupos ilegales conformados por no-desmovilizados, desmovilizados y personas nuevas que tenían como esencia criminal el narcotráfico y otras economías ilícitas.

#### **Autodefensas**

En 1997 se lleva a cabo la primera conferencia nacional de dirigentes de las autodefensas campesinas, que tiene como resultado la creación de las AUC como movimiento nacional unificado bajo el mando de Carlos Castaño. Así pues, se definieron como un grupo político-militar organizado en bloques y frentes, con un estatuto de constitución y régimen disciplinario común (Álvaro Rodríguez, 2009). Plantearon como

objetivos expandirse en el territorio nacional y consolidarse ante la opinión pública como tercer actor del conflicto. Igualmente, fortalecer sus zonas de influencia pasando del control meramente territorial a ejercer control en los ámbitos sociales, políticos y económicos de las mismas (Vásquez Delgado & Barrera, 2018).

No obstante, la organización mantuvo la autonomía local y regional, por lo que cada grupo preservaba su mando y control, derivando en fricciones entre sus líderes. El caso más representativo de dichos enfrentamientos fue la reorganización de las estructuras que operaban en el Magdalena Medio, los cuales se separan de las autodefensas para configurarse como el Bloque Central Bolívar (Álvaro Rodríguez, 2009). Como lo exponen Vásquez Delgado & Barrera (2018), las AUC eran una federación de grupos locales en la que las dinámicas regionales eran prevalentes, llegando incluso a ser confusa e indefinida la jurisdicción territorial de los bloques.

## **Diálogos de paz**

El primero de diciembre de 2002, las AUC declararon el cese unilateral de hostilidades a nivel nacional, manifestando así su voluntad de diálogo con el Gobierno. Como respuesta a este gesto, el 23 de diciembre, el Gobierno nacional nombró una Comisión Exploratoria de Paz que condujo a la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito en julio de 2003. En dicho texto se formalizaba el inicio de las negociaciones, se acordaba la concentración de sus miembros en lugares previamente acordados y se preveía la desmovilización de este grupo armado de forma gradual antes del 31 de diciembre de 2005 (Grajales, 2011; Indepaz, 2013; Rivas Nieto y Rey García, 2006 & Vacas Fernández, 2014).

Después de la muerte de Carlos Castaño, se firmó el Acuerdo Ralito II el 13 de mayo de 2004, en el que se acordó establecer una zona de ubicación y avanzar en las negociaciones sobre desarme, desmovilización y reinserción. El Congreso aprobó la ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, para darle marco jurídico a las negociaciones. El proceso de desmovilización inició el 25 de noviembre de 2003 con el Bloque Cacique Nutibara, y en abril de 2006 se entregaron oficialmente las últimas armas en poder de las AUC (Grajales, 2011; Indepaz, 2013; Rivas Nieto y Rey García, 2006 & Vacas Fernández, 2014).

## **Grupos posdesmovilización AUC**

Después del final del proceso de desmovilización de las AUC en 2006, las entidades que realizaban seguimiento alertaron sobre el surgimiento de grupos armados posdesmovilización. En una primera etapa estuvieron conformados por estructuras de las autodefensas que no se desmovilizaron o que se desmovilizaron oficialmente, pero tuvieron procesos de rearme. La mayoría mantuvo una conformación similar a los antiguos bloques liderados por los mandos medios con control territorial mayoritariamente en las zonas rurales. Sin embargo, después de la reclusión de los principales jefes paramilitares, los enfrentamientos entre mandos medios llevan a un proceso de atomización (Massé, 2011).

En este sentido, las denominadas bandas criminales estuvieron conformadas por (i) nuevos grupos armados que aprovecharon el vacío de poder dejado después de la desmovilización (Prieto, 2012); y (ii) reductos de las antiguas estructuras de las autodefensas conformadas por no desmovilizados, ex desmovilizados y nuevos reclutas (Massé, 2011). Como respuesta a las acciones de la Fuerza Pública y la necesidad de aumentar o mantener sus ganancias en las economías ilícitas o su control territorial, dichos grupos se reagrupan nuevamente de forma gradual. En 2006, las autoridades identificaron treinta y tres bandas con presencia en diez municipios del país, mientras que en 2011 se identificaron cinco grupos con presencia en ciento noventa y dos municipios (Prieto, 2013).

Respecto a la naturaleza de estas estructuras, se puede establecer que no tienen ningún objetivo político que justifique su accionar y se encuentran desarticuladas. Por el contrario, su esencia criminal estaba dirigida a la expansión del control en la cadena de producción y comercialización del narcotráfico y otras economías ilícitas. De la misma forma, tienen una importante presencia urbana con estructuras no militares pero capaces de ejercer control social local y realizar alianzas con grupos guerrilleros y redes criminales internacionales. Así mismo, son responsables de un número significativo de homicidios, reclutamiento forzado y extorsiones, entre otros (Prieto, 2013).

## **Terrorismo**

El período en mención está caracterizado por la disminución vertiginosa de las incursiones militares de las guerrillas en cabeceras municipales y centros poblados. Este fenómeno es explicado principalmente por la aplicación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, que tuvo como enfoque la recuperación

del control territorial aumentando la ofensiva militar, política y judicial contra los actores ilegales. La intensificación de la ofensiva contra las guerrillas y la sofisticación de los recursos militares para atacarlas tuvieron como resultado que las posibilidades de realizar tomas en centros poblados se redujeran drásticamente (Aguilera Peña, Vargas Alfonso, Marulanda Gómez, & Fernando Sánchez, 2016).

Así mismo, se presentaron importantes golpes que debilitaron sus estructuras armadas y reconfiguraron su presencia territorial, sumado al alto número de desertiones, capturas y muertes de combatientes y milicianos. Por lo tanto, las guerrillas optaron por realizar ataques más efectivos impactando un punto específico, en este caso las estaciones de Policía, con la mayor rapidez posible, evitando así los combates directos con la Fuerza Pública. Los principales responsables de estas incursiones fueron las Farc, seguidas lejanamente por el Eln y el Epl (Aguilera Peña, Vargas Alfonso, Marulanda Gómez, & Fernando Sánchez, 2016).

En el primer cuatrienio del período analizado, los ataques a la infraestructura petrolera registraron una reducción de 32% en comparación con los años anteriores al 2002, a pesar de las fluctuaciones presentadas en este indicador. Además, las voladuras a torres de energía, que tuvieron fluctuaciones semejantes, reportaron disminuciones significativas al pasar de 483 en 2002 a 241 en 2006. Los atentados terroristas presentaron decrecimientos relevantes, pasando de 1.645 atentados en 2002 a 646 en 2006, teniendo solamente un aumento leve entre 2005 y 2006.

### Gráfico 6. Atentados terroristas (2002 -2006)

Ministerio de Defensa Nacional – Oficina Asesora de Planeación



Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2007)

Gráfico 7. Comportamiento voladura torres de energía [2002 – 2006].



Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2007)

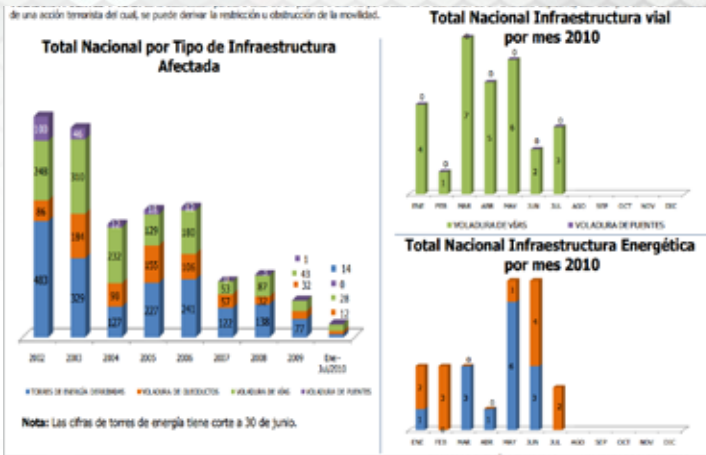
En el segundo cuatrienio, el comportamiento de los actos terroristas estuvo caracterizado por fluctuaciones variables, pero nunca alcanzando los niveles registrados en el período anterior. Entre 2006 y 2007, los casos tuvieron una reducción considerable, cayendo a 387, para luego tener un leve aumento y estabilizarse al largo de los dos últimos años del cuatrienio. La voladura de oleoductos tuvo una reducción, siguiendo la misma tendencia las voladuras a torres de energía, con un aumento solamente en 2008:

Gráfico 8. Atentados terroristas totales (2002 – JUL/2010)



Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2007)

Gráfico 9. Atentados terroristas totales infraestructura (2002 – JUL/2010).



Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2007)

En 2001, Estados Unidos incluyó a las Farc, el Eln y las AUC dentro de la lista de grupos terroristas (Leal Buitrago, 2006). Esta determinación les impediría a sus integrantes obtener visados para entrar al país, sus fondos serían congelados y no podrían ser financiados por personas dentro de la legislación estadounidense (Revista Semana, 2003). De igual forma, la Unión Europea en 2002 incluyó a las Farc y a las AUC dentro de su lista de organizaciones terroristas (DW, 2002) para luego, en 2004, incluir al Eln. Dicha decisión aplicaba una serie de medidas como la orden europea de detención y entrega y la congelación de cuentas bancarias y bienes (Altafaj, 2004).

## Guerrillas

### FARC

Como respuesta a la terminación de los diálogos de paz en 2002, las Farc inició una ofensiva que tuvo dentro de sus episodios el secuestro de los 11 diputados de la Asamblea del Valle del Cauca, el 11 de abril de 2002, y el atentado terrorista contra el Club el Nogal, el 7 de febrero de 2003. Con la extensión de la guerra a las ciudades dicho grupo tenía como objetivo generar un ambiente de incertidumbre en las principales ciudades del país para evidenciar su fortalecimiento. Así mismo, comunicar a la opinión pública el costo de continuar con la guerra y las mínimas posibilidades de debilitar sus estructuras (GMH, 2013).

Sin embargo, las acciones de la Fuerza Pública le permitieron al Estado recuperar zonas en las que las Farc se venían expandiendo, desplazando a algunos de sus frentes a zonas fronterizas donde tuvieron problemas de salud y suministros. Como consecuencia, presentaron una reducción de sus recursos provenientes de los cultivos de cocaína, pasando de obtener ingresos por US \$1.300 millones en 2002 a US \$500 millones en el 2007. Se calcula que en 2002 la organización tenía presencia en el 70 por ciento de las zonas donde se cultivaba cocaína y en 2008 solamente en el 50 por ciento. De la misma forma, alejaron a sus combatientes de las ciudades y desmantelaron varias estructuras, como los Frentes de Cundinamarca, que buscaban cercar Bogotá (Aguilera, 2013).

Por otra parte, impactó en la comunicación entre los mandos medios y superiores, generando descoordinación y problemas de aislamiento entre algunas estructuras. Adicionalmente, aumentó el fenómeno de la desertión, e incluso algunos casos de traición, registrándose 10.365 desmovilizaciones entre agosto de 2002 a 2008. El mayor número de desmovilizados corresponde a guerrilleros rasos o milicianos y con una militancia no mayor a cinco años (Aguilera, 2013).

La persistencia de las operaciones llevó a que se dieran golpes contundentes contra las Farc al abatir a importantes mandos regionales y miembros del Secretariado del Estado Mayor Central. Tal es el caso de Raúl Reyes e Iván Ríos en marzo de 2008, Víctor Julio Suárez alias Mono Jojoy, comandante militar de las Farc, en septiembre del 2010 (GMH, 2013), Tomás Medina alias el Negro Acacio, jefe del frente 16 y Gustavo Rueda alias Martín Caballero, jefe del frente 37. De la misma forma, se lograron las liberaciones de una buena parte de los secuestrados, los cuales se habían constituido en su principal carta de negociación. La más emblemática es la llamada Operación Jaque, que llevó a la liberación de la excandidata presidencial Ingrid Betancourt, tres ciudadanos estadounidenses y once miembros de la Fuerza Pública (Aguilera, 2013).

En contraposición, las acciones de las Farc se concentraron en preservar su presencia en las zonas fronterizas y corredores de tráfico de cocaína soportada principalmente con el uso de minas antipersonal de elaboración artesanal. Entre 1998 y 2002 se reportaron 1.184 accidentes por minas antipersonas mientras que entre 2002 y 2008 se elevaron a 5.896, teniendo su punto más alto en 2006 con 1.234 casos. Por otro lado, empezaron a entablar relaciones comerciales con grupos ilegales dedicados al narcotráfico, con sus respectivas variaciones a nivel regional, para preservar sus ingresos provenientes de los cultivos de coca.

No obstante, las relaciones con el Eln se debilitaron por disputas territoriales por el control de cultivos o corredores de tráfico de cocaína (Aguilera, 2013).

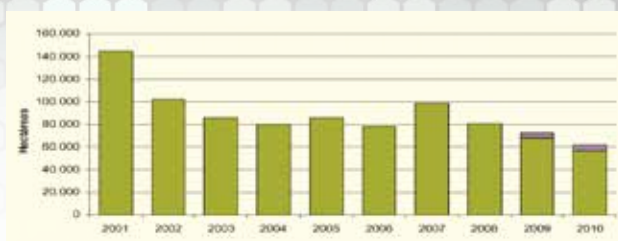
## **ELN**

Como consecuencia del fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública, a partir de 2002 se presenta un descenso considerable en el accionar del Eln. Así pues, dicha estructura perdió control sobre zonas relevantes para su financiación y logística, además de ser estratégicas puesto que eran cercanas a los centros urbanos. Las operaciones en Antioquia, la zona del eje cafetero y el norte del Tolima impidieron su posibilidad de actuar en el segundo centro regional más importante del país y varias ciudades intermedias. Igualmente, se configuraron como un fuerte revés para la organización, que había identificado como objetivo central la conquista de Medellín y tuvieron avances en el propósito de acercarse a otros centros políticos, económicos y administrativos del país (Echandía Castilla, 2013).

La presencia municipal de este grupo registró una reducción importante al pasar de 169 municipios en el período 1999 – 2002 a 85 entre 2003 – 2006. Así mismo, se redujo en casi dos millones el número de población de las zonas rurales bajo su presión. Este fenómeno se presentó principalmente en los departamentos de Cundinamarca, Magdalena, con un decrecimiento de 100 por ciento, Sucre, Santander, Bolívar, con un decrecimiento de 70 por ciento, Valle del Cauca y La Guajira, con una reducción de 75 y 67 por ciento respectivamente (Echandía Castilla, 2013).



Gráfico 11. Cultivos de coca en Colombia (1999 – 2010)



Fuente: (UNODC, 2011).

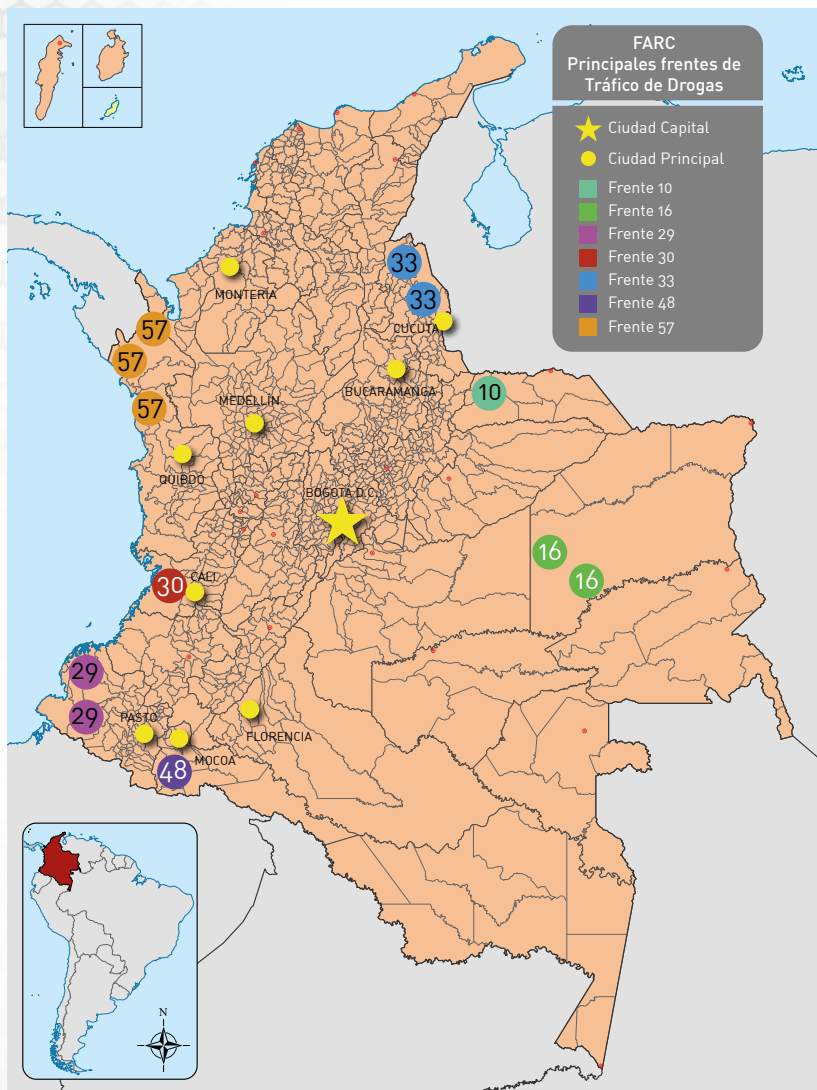
El desmonte de las estructuras de los carteles de Cali y Medellín tuvo como resultado el surgimiento de pequeñas organizaciones dedicadas al narcotráfico que se especializaban en determinados eslabones de la cadena. Se caracterizaban por no tener un liderazgo claro, conformándose como federaciones que se asociaban para trabajar pero que, en algunos casos, podían tener enfrentamientos. Con la desmovilización de las AUC en 2006 y la desaparición de pequeños carteles, como el Cartel del Norte del Valle, las Bandas Criminales empezaron a ejercer un papel importante en el control del narcotráfico (McDermott, 2014).

Una de las principales características de este período es la disminución de las ganancias provenientes de la cocaína debido al predominio de los carteles mexicanos en la venta de la droga en los mercados estadounidense. Por lo tanto, las bandas criminales diversificaron sus fuentes de financiamiento, participando en otras actividades ilegales como la extorsión, el contrabando, el microtráfico, la trata de personas, entre otros. También se enfocaron en la explotación de nuevos mercados, teniendo en cuenta el aumento del consumo de cocaína y sus derivados en algunos países de América Latina, y la diversificación de rutas de comercialización a Estados Unidos como respuesta al fortalecimiento de la Fuerza Pública (McDermott, 2014).

En cuanto a la participación de las Farc, la mayoría de los frentes que se encontraban en zonas de cultivos de cocaína cobraban “impuestos” a la producción y comercialización de la droga. Igualmente, imponían tarifas a los laboratorios de procesamiento, el transporte de cargamento y la salida de vuelos. Por otra parte, controlaban todas las transacciones relacionadas con dicha actividad ilícita, es decir, toda compra o venta de cocaína en sus zonas de influencia debía estar autorizada por este grupo. Sin embargo, también varios frentes se involucraron en la cristalización de la droga de forma directa o subcontratando a otras personas bajo su control (McDermott, 2013).

Por otra parte, movían cargamentos de droga hasta las fronteras con los países vecinos y eran capaces de transportarla hasta países de Centroamérica, lo que evidenciaba las alianzas que habían establecido con organizaciones narcotraficantes transnacionales (McDermott, 2013). También estuvieron involucrados en la producción de heroína, en los departamentos de Nariño, Cauca y Tolima, y de la variación de marihuana conocida como “creepy” (McDermott, 2014).

Gráfico 12. Principales frentes de las Farc involucrados en el tráfico de droga



Fuente: (McDermott, 2014).

Respecto al Eln, después del debilitamiento de su estructura armada a partir de 2002 y la reducción del secuestro como su fuente de financiamiento más importante, el Eln se involucró en otras economías ilegales como el contrabando, la minería ilegal y, principalmente, el narcotráfico para garantizar su sostenimiento (InSight Crime, 2020). Como se puede evidenciar en la Figura 3, aunque la presencia municipal del Eln disminuyó, se ha presentado un incremento de la proporción de enclaves cocaleros en los que se encuentran. Así mismo, las acciones sobre municipios con presencia de cultivos ilícitos se mantienen estables en comparación a las presentadas en período 2002 – 2003 cuando tuvieron su fortalecimiento armado más importante (Ríos Sierra, 2016).

Gráfico 13. Presencia armada del ELN en relación con cultivos ilícitos (1998 – 2012)



Fuente: (Ríos Sierra, 2016).

## Ejército

Con el objetivo de lograr las metas planteadas en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, durante el período en mención el Gobierno nacional inició un proceso de fortalecimiento de la Fuerza Pública. Como parte de esta dinámica se mejoraron las capacidades aéreas para apoyo de fuego en combate, acompañamiento de las labores de erradicación y traslado de personas y equipo a zonas de difícil acceso (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

Entre los años 1999 y 2002, llegaron a Colombia 72 helicópteros a la Aviación del Ejército como parte del Plan Colombia (33 UH1N, 25 Huey II, y 14 Black Hawk), reorganizando el Batallón Aerotáctico para convertirlo en el Batallón de Helicópteros (BAHEL). Estas unidades, con el Batallón de Transporte Aéreo (BATAE), conformaron la Brigada 25, que se configuraba como la unidad rectora de la Aviación del Ejército. En 2009, se estructura

la División de Aviación conformada por la Brigada 25 con sus 4 batallones de helicópteros y por 8 Batallones de Movilidad y Maniobra, distribuidos en cada División del país. Así mismo, por la Brigada 32 de Apoyo y Sostenimiento de la Aviación y la Brigada 33 con 8 Batallones de Movilidad desplegados por todo el territorio nacional (Urrego Henao, 2019).

El crecimiento de la Aviación del Ejército y la necesidad de entrenar a las tripulaciones constantemente llevó a la creación de una Escuela de Aviación del Ejército (Hernández, 2020). Un aspecto fundamental fue la implementación y fortalecimiento de una doctrina estandarizada para el apoyo aéreo de operaciones, soportada por la fase completa de entrenamiento para las tripulaciones y personal de mantenimiento como parte del Plan Colombia. A partir de 2005 se inició un proceso paulatino de generación de nueva doctrina tomando como referente principal el Ejército de los Estados Unidos. Este desarrollo se reflejó en la aprobación de varios manuales de Aviación en 2007 dentro de la Jefatura de Educación y Doctrina del Ejército colombiano (Tovar Cabrera, 2020).

Como respuesta al incremento de las afectaciones contra el oleoducto Caño Limón - Coveñas y las torres de energía de los departamentos de Arauca y Santander, se dio inicio en 2005 al Plan Escudo. Dentro de este acuerdo, el Gobierno estadounidense entregó a Colombia 8 helicópteros UH-1H II (Huey II) y 2 UH-60L Black Hawk para ser operados por personal de la Aviación del Ejército (Hernández, 2020). Las aeronaves fueron destinadas para el apoyo directo de las tropas de la Brigada N° 18 del Ejército, con las que se hacía vigilancia permanente sobre el oleoducto en puntos críticos de acuerdo con información de inteligencia. Así mismo, se realizaban misiones de asalto aéreo con el objetivo de asegurar puntos vulnerables o, ante eventuales voladuras, realizar reparaciones del tubo de forma inmediata para minimizar los daños (Tovar Cabrera, 2020).

Por otra parte, se fortalecieron las capacidades de realizar operaciones nocturnas, en inteligencia e investigación criminal, la implementación de tecnologías de última generación en combate y la unificación de sistemas de comunicación (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

La movilidad y la postura ofensiva se posicionaron con la creación de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) y 18 Brigadas Móviles (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Las Brigadas Móviles estaban conformadas por tres Batallones de Contraguerrilla que, al no tener jurisdicción permanente,

podían ser desplegadas en cualquier parte del territorio para realizar operaciones contrainsurgentes por un determinado tiempo (Francisco Sepúlveda & Moreno Ortiz, 2018). Además, se crearon centros de entrenamiento y capacitación en DDHH, DIH y profesionalización de soldados en Batallones de Contraguerrilla, Antisecuestro y Fuerzas Especiales (Presidencia de la República, 2016).

De la misma forma, se presentó un incremento del pie de fuerza del Ejército Nacional del 95% en el período 1998 – 2014. Entre las Unidades Militares más relevantes creadas en el período de estudio se encuentran 18 Brigadas Móviles, 43 Destacamentos de Tiradores de Alta Precisión y 11 Agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas (Ministerio de Defensa Nacional, 2010). Se logró la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios de país, en contraposición a los 168 que no tenían control estatal en los períodos anteriores. Y se crearon cinco Batallones de Alta Montaña con el fin de ejercer control en puntos estratégicos que eran utilizados como corredores principales de los grupos ilegales (Francisco Sepúlveda & Moreno Ortiz, 2018).

Tabla 3. Nuevas unidades militares Ejército Nacional.

Tipo de Unidad Ejército Nacional	2002-2010	Tipo de Unidad Ejército Nacional	2002-2010
Divisiones	4	Batallones de Explosivos y Demoliciones	1
Fuerza de Acción Decisiva	1	Batallones de Inteligencia	1
Fuerza de Tarea	6	Grupo de Caballería	1
Brigadas Territoriales	15	Escuelas	13
Brigadas Móviles	18	Unidades de Inteligencia	2
Fuerza de Reacción Divisionaria	7	Regionales de Inteligencia	8
Agrupaciones de Fuerzas Especiales		Compañías de Apoyo y Servicio para el Combate	16
Antiterroristas Urbanas	11	Compañías Explosivos y Demoliciones	4
Agrupaciones de Lanceros	1	Compañías Móviles de Ingenieros	4
Batallones de Contraguerrillas	66	Compañías Plan Meteorológico	12
Batallones de Alta Montaña	6	Comandos Operativos	5
Batallones de Infantería	4	Comando Especial	1
Batallones de Artillería	1	Comando de Operaciones Especiales	1
Batallones de Ingenieros	5	Comando Específico	2
Batallones Especial Energético Vial	3	Comando Logístico	3
Batallones de Abastecimiento	1	Comando Conjunto	1
Batallones de Mantenimiento	1	Grupo Marte Divisionario	6
Batallones de Apoyo y Servicio	11	Centros de Instrucción y Entrenamiento	24
Batallones de Comunicaciones	2	Destacamentos de Tiradores de Alta Precisión	43
Batallones de Selva	3	Distritos Militares	1
Batallones de Instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento	12	Dispensarios Médicos	1
Batallones de Movilidad y Maniobra de Aviación	8	Jefaturas	7
Batallones de Operaciones Especiales	7	Dirección	20
Batallones de Atención y Prevención de Desastres	1	Oficinas	3
Batallones de Desminado	1		

Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2010).

En 2002 fueron incorporados quince mil soldados campesinos como parte de la estrategia soldados de mi pueblo, para brindar apoyo a las fuerzas regulares, logrando mejores resultados en materia de control territorial y mayor presencia estatal. Estos soldados prestaban su servicio militar en sus lugares de residencia, ejerciendo control territorial basado en el arraigo y llevando la

seguridad a las cabeceras municipales. La estrategia permitió la presencia de unidades en 598 municipios en los que la situación de orden público era crítica. Sumado a esto, se disminuyó el número de soldados bachilleres para aumentar el número de soldados profesionales, encaminando la institución a su profesionalización (Francisco Sepúlveda & Moreno Ortiz, 2018).

La introducción de la doctrina de operación conjunta permitió la complementariedad y especialización de las habilidades de las Fuerzas (Presidencia de la República, 2016). En 2003, es conformada la Fuerza de Tarea Conjunta Omega con el fin de dirigir el esfuerzo sobre los focos de retaguardia de las Farc donde estaban sus líderes más importantes y sus principales centros de comando, logística, comunicación e instrucción después de los resultados exitosos de la Operación Libertad I. El empleo de la doctrina conjunta fue fundamental en su diseño ante la necesidad de coordinación de las fuerzas que se encontraban en una misma área bajo un solo comando (Francisco Sepúlveda & Moreno Ortiz, 2018).

Finalmente, se creó la Brigada contra el Narcotráfico con el objetivo de proteger los aparatos encargados de la aspersión aérea con glifosato realizada por la Policía Nacional. Adicionalmente, estaba encargada de realizar operaciones contra laboratorios, depósitos de insumos para el procesamiento de la droga y lugares similares (Ospina Ovalle, 2014).

## Bibliografía

- Aguilera Peña, M., Vargas Alfonso, A., Marulanda Gómez, L., & Fernando Sánchez, L. (2016). Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013). Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Aguilera, M. (2013). Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Altafaj, A. (04 de Abril de 2004). La UE añade al ELN colombiano a su lista de organizaciones terroristas. ABC.
- Álvaro Rodríguez, M. (2009). De las armas a la desmovilización. El poder paramilitar en Colombia. Revista Internacional de Sociología (RIS), 67(1), 59 - 82.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Balance Plan Colombia 199 - 2015. Bogotá D.C.
- DW. (12 de Junio de 2002). FARC en la lista terrorista de la UE. Deutsche Welle.
- Echandía Castilla, C. (2013). Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Fundación Ideas para la Paz, Bogotá D.C.
- Francisco Sepúlveda, J., & Moreno Ortiz, C. (2018). F.U.D.R.A. Máquina de Guerra. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.
- GMH. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Grajales, J. (2011). El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial. Desafíos, 23(2), 149 - 194.
- Hernández, D. (2020). La aviación del ejército colombiano. Revista Fuerza Aérea EUA, 43 - 58.
- Indepaz. (2013). Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC. Bogotá D.C.
- InSight Crime. (02 de Mayo de 2020). Ejército de Liberación Nacional (ELN). Obtenido de <https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/elc-colombia/>
- Leal Buitrago, F. (2006). La política de seguridad democrática:

- 2002-2005. Análisis político(57), 3 - 30.
- Massé, F. (2011). ¿Bandas criminales o neoparamilitares? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11(2), 42 - 49.
- McDermott, J. (20 de Mayo de 2013). Actividades criminales de las FARC y las ganancias de la guerrilla. Obtenido de *InSight Crime*: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/actividades-criminales-farc-y-ganancias-de-la-guerrilla/>
- . (2014). El rostro cambiante del crimen organizado colombiano. *Perspectivas*, 9, 4 - 12.
- . (26 de Mayo de 2014). Las FARC y el narcotráfico: ¿Gemelos siameses? Obtenido de *InSight Crime*: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Rendición de Cuentas 2002 - 2006*. Bogotá D.C.
- . (2010). *Logros de la Política de Seguridad y Defensa*. Bogotá D.C.
- Ospina Ovalle, C. (2014). *Los años en que Colombia recuperó la esperanza*. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Presidencia de la República. (2016). 15 años del Plan Colombia. Obtenido de *Especiales Presidencia de la República*: [http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/quince\\_anios.html](http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/quince_anios.html)
- Prieto, C. (2012). *Bandas criminales en Colombia: ¿amenaza a la seguridad regional?* *Revista Opera*(12), 181-204.
- . (2013). *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional., 1 -19.
- Revista Semana*. (29 de Septiembre de 2003). *Lista estadounidense de grupos terroristas vuelve a incluir a Farc y Eln*. *Revista Semana*.
- Ríos Sierra, J. (Mayo de 2016). *La narcotización del activismo guerrillero de las Farc y el Eln 1998-2012*. *Revista UNISCI*(41), 205 - 233.

- Rivas Nieto, P., & Rey García, P. (2009). El proyecto político del paramilitarismo en Colombia. Desde la lucha contra la insurgencia hasta el desafío al estado. *Revista Política y Estrategia*, 51 - 70.
- Tovar Cabrera, G. (2020). *La Quinta Arma. Historia de la Aviación del Ejército de Colombia*. Bogotá, D. C.: Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".
- UNODC. (2011). *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2010*.
- Urrego Henao, L. (2019). *Aviadores con corazón de soldado: Aproximación histórica a la Aviación del Ejército*. Bogotá D.C.
- Vacas Fernández, F. (2014). Los acuerdos entre el gobierno de Colombia y las autodefensas/paramilitares: proceso negociador, contenido e implementación, y derechos de las víctimas. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 8(1), 8 - 41.
- Vásquez Delgado, T., & Barrera, V. (2018). *Paramilitarismo. Balance de la Contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.





# CAPÍTULO III

## Capítulo III. Antecedentes inmediatos del proceso de transformación y modernización institucional (2009-2014)

### Condiciones Directas

Finalizando la década de los 90, el Ejército Nacional inició un proceso de transformación motivado fundamentalmente por la grave crisis<sup>5</sup> desencadenada por la arremetida militar de las Farc, principal grupo insurgente de Colombia, el cual ha combatido el Estado colombiano durante las últimas cuatro décadas (Fundación Seguridad y Democracia, 2003).

Como resultado, la Institución se vio forzada a reestructurarse, adaptando y adoptando nuevas estrategias, y emprendiendo, a partir del año de 1998, un proceso de fortalecimiento de sus capacidades operacionales, incrementando los medios de movilidad, completando la dotación básica para el combate, actualizando los equipos de inteligencia, e incrementando el empleo de operaciones especiales. Sumado a esto, y con una continua presión institucional en todo el territorio nacional, entre el 2002 y el 2010 se debilitaron las estructuras terroristas y se redujo la amenaza, trayendo consigo la consolidación, el control territorial y restablecimiento de la autoridad del Estado<sup>6</sup> en todo el país (Ministerio de Defensa Nacional, 2010). De la misma manera, de acuerdo con los logros presentados por el Ministerio de Defensa Nacional<sup>7</sup> relacionados con la política de defensa y seguridad, se consiguió inclinar la balanza del conflicto a favor del Estado.

### Tiempo de Estancamiento (2009-2011)

Cabe destacar que el éxito reciente en la lucha contra todas las expresiones del crimen llevó a las organizaciones delictivas a un proceso de mutación que les permitiera sobrevivir (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Resultado de ello, entre el 2009 y 2011, las diversas amenazas se adaptaron a la estrategia implementada

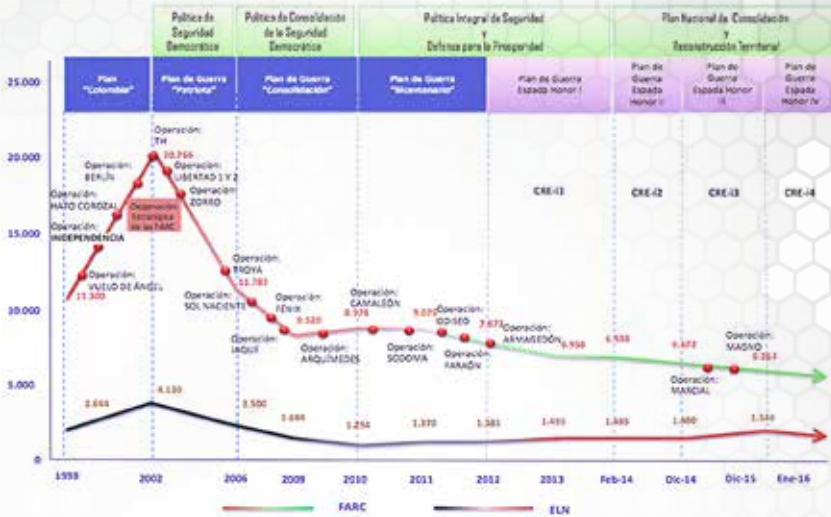
<sup>5</sup> La crisis de los años 90 fue del orden nacional, incluyendo los sectores político, social y económico. Incluso, en algunos casos la comunidad internacional considero a Colombia como un Estado fallido.

<sup>6</sup> Las memorias al congreso 2009 – 2010, fueron presentadas al Congreso de la República, por el Ministro de Defensa Nacional Gabriel Silva Luján, sobre las labores cumplidas durante el período comprendido entre junio de 2009 y junio de 2010 y el estado de los negocios adscritos a este Ministerio, en cumplimiento del mandato de la Constitución Nacional (Artículo 208)

<sup>7</sup> El Ministerio de Defensa a través de los Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD 2010, presenta el cumplimiento de los objetivos de la Política de Seguridad y Defensa, en donde a través de un análisis comparado de los indicadores, se muestra la tendencia a la baja de los delitos que afectan la seguridad pública.

para combatirlos<sup>8</sup>, estableciendo un punto de inflexión en las tendencias, sin que esto representara un detrimento de la seguridad:

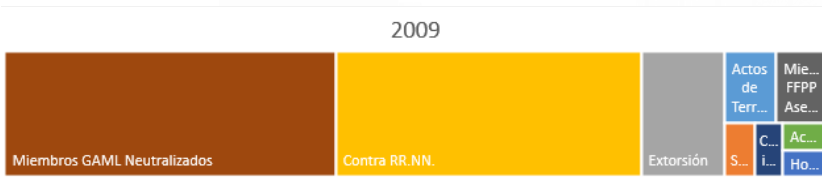
Tabla 4. Evolución de la estrategia<sup>9</sup>



Fuente: Libro Estructural Comité de Revisión Estratégica e Innovación - CRE-i 5

Este periodo de reacomodación de las organizaciones al margen de la ley se reflejó tanto en el desarrollo de las operaciones como en los resultados operacionales de las mismas<sup>10</sup>. En este sentido, y a partir de la información disponible, se muestra la tendencia de los indicadores de seguridad:

Gráfico 14. Cuadro comparativo logros de la política de seguridad (2003-2011)



<sup>8</sup> La adaptación de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), en cierta medida, dieron lugar a un tiempo de estancamiento. Entre los años 2009, 2010 y 2011, las Farc reajustaron su actuar frente a las estrategias de las Fuerzas Militares, y a pesar de los grandes golpes propinados al secretariado, se notó una parálisis en las tendencias operacionales de la Fuerza.

<sup>9</sup> A partir de 2002 se puede apreciar la real alineación y articulación estratégica de la política de seguridad del gobierno con los planes militares para enfrentar las amenazas, reflejando el éxito de las estrategias has el año 2009.

<sup>10</sup> El Ministerio de Defensa a través de los Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – PISDP, presenta un análisis histórico detallado de la evolución de la percepción de seguridad en áreas relativas a la seguridad pública, defensa nacional y seguridad y convivencia ciudadana.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos encontrados en Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

En los gráficos se puede apreciar el cambio de escenario entre el 2003 y el 2009, producto de la ofensiva de las FF. MM., vemos cómo se reduce el secuestro, la extorsión, los actos de terrorismo, el asesinato de miembros de la Fuerza Pública, las acciones de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), y el homicidio colectivo, entre otros. Por otra parte, se incrementa la incautación de cocaína. El escenario deseado se da en la misma medida en que se han fortalecido y reestructurado las capacidades operacionales de las Fuerzas, especialmente el Ejército para la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML). Sin embargo, se considera que el ambiente estratégico es cambiante y dinámico, presentando nuevos actores y nuevas fuentes de financiación, como la minería ilegal (posteriormente denominada “Extracción ilícita de yacimientos mineros”). De allí que, entre el 2003 y el 2009, aumentaran los delitos contra los recursos naturales (RR. NN.) y el medio ambiente, producto de la lucha frontal contra el narcotráfico y su cadena de valor.

El entorno cambia al finalizar el 2011, los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), y en especial la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), buscaron reducir, entre 2009 y 2011, el desgaste de la organización utilizando las redes urbanas para el desarrollo de acciones terroristas. Por el otro, las conocidas Bandas Criminales (Bacrim), que incluían a antiguos miembros de las AUC, recurrieron al uso de la violencia en diferentes zonas del país con el objeto de controlar el narcotráfico, la extorsión y otros negocios ilegales<sup>11</sup>. En consecuencia, para el

<sup>11</sup> A pesar de que el narcotráfico fue en la década de los 90 se consideró el motor del conflicto armado colombiano, finalizando la década del 2010 se convirtió en el impulsor de las economías ilícitas. Es así como se dieron nuevas fuentes de

2011, nuevamente entra en el escenario la extorsión y el secuestro como delitos de gran impacto, así como el incremento de los actos terroristas, las acciones de los GAML, el asesinato de miembros de la Fuerza Pública y los homicidios colectivos. Por el contrario, la incautación de cocaína se reduce.

## **Génesis de la Transformación (2010-2011)**

Estos retos que surgen del ajuste de las estructuras criminales, las nuevas amenazas, los nuevos actores y nuevas fuentes de financiación ilegal, así como el nuevo contexto del conflicto armado colombiano, imponen al sector de seguridad y defensa la creación de un modelo de planeación en el corto, mediano y largo plazo. Este modelo, desarrollado por el Ministerio de Defensa Nacional desde el 2010, y presentado en el 2013 bajo el título "Transformación y Modernización de la Fuerza Pública", definió la hoja de ruta para el diseño de la estructura y configuración de la Fuerza como respuesta natural al carácter cambiante del conflicto, y los cambios institucionales para enfrentar los desafíos operacionales del futuro (Ministerio de Defensa Nacional, 2013).

Sumado a este esfuerzo, en el año 2011, el Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, decide desarrollar el primer Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i) (Ministerio de Defensa Nacional, 2011), con el fin de analizar el contexto actual de las amenazas, evaluar las brechas existentes y generar líneas de esfuerzo para el fortalecimiento de la estrategia actual.

*[...] El CRE-i es un comité conformado por expertos con el propósito de hacer una revisión a la estrategia y presentar soluciones innovadoras a un reto, problema o requerimiento de la Institución. Este comité emplea metodologías de planeación estratégica, realiza un diagnóstico y formula estrategias para optimizar procesos y/o procedimientos, con el fin de proyectar nuevas capacidades. Los CRE-i generan un espacio temporal y físico para que la Institución realice un análisis profundo a la forma en que se están desarrollando sus procesos y operaciones, que busca identificar oportunidades de mejora y plasmarlas en planes de acción [...] (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).*

---

financiación e.g. la minería ilegal; de la misma manera se presentaron nuevos actores y escenarios criminales, sumados a las alianzas a través de las finanzas ilegales, creando sistemas de redes, permitiendo una mayor influencia en de la delincuencia organizada transnacional en el desarrollo del nuevo contexto estratégico nacional.

El CRE-i permitió fortalecer una estrategia que había sido efectiva históricamente, pero que, ante la adaptación de la amenaza y con el fin de acelerar la derrota de las Farc, necesitaba ser actualizada con un enfoque conjunto, coordinado, interinstitucional y diferencial a cada una de las áreas críticas. Producto del CRE-i, se dio origen al plan de guerra Espada de Honor, la estrategia que estableció las líneas de esfuerzo diferenciales por subsistemas y por teatros de operaciones.

Las líneas de esfuerzo se clasificaron en líneas de innovación y líneas de persistencia. Las líneas de innovación se relacionaron con elementos estratégicos que no existían y se debían implementar, tales como las Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta, Coordinada e Interagencial en las áreas estratégicas, Comandos Específicos para el control fronterizo, y los Centros de Fusión de Inteligencia Regional. Y las líneas de persistencia consistían en elementos que existían y se debían mantener, como el fortalecimiento de los Estados Mayores, centrar los esfuerzos operacionales en las estructuras más importantes de la amenaza, y fortalecer los procesos de transformación cultural. Definitivamente, el Plan de Guerra Espada de Honor debilitó las estructuras y sistemas de mando de las Farc, hasta el punto de derrotarlas militarmente y ser obligadas a desistir de su objetivo estratégico de tomarse el poder por las armas, facilitando el proceso de negociación con el Gobierno nacional (Correa, 2018).

## **Análisis Estratégico de la Estructura Organizacional y de las Capacidades Operacionales de la Fuerza (2012-2013)**

De cualquier modo, Espada de Honor no solamente fue la llave de éxito frente al sistema de amenazas persistente<sup>12</sup>, sino también fue la génesis de una serie de reflexiones permanentes en el ámbito operacional y organizacional al interior de la institución. Es de resaltar que el CRE-i sentó los pilares de la más reciente transformación del Ejército, ya que durante el proceso se determinaron falencias estructurales de funcionamiento en los diferentes subsistemas de la institución. Es así como, en el año 2012, se desencadenó la activación del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI)<sup>13</sup>, orientado a fortalecer

<sup>12</sup> El Sistema de Amenaza Persistente, como se identificó a las Farc en el CRE-i, hace referencia al conjunto de elementos que componen la estructura de la organización, incluyendo el área política, financiación, armada, filosófica, relacionados entre sí, y que pueden actuar de manera independiente o como un todo para lograr objetivos determinados, pero además cambia y se adapta de forma continuada, lo que complica enormemente su desarticulación.

<sup>13</sup> Mediante resolución 0167 de 2012, el comandante del Ejército, conformó el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), y delegó en él, la responsabilidad de construir el documento de diseño para la transformación del ejército, con el objetivo de estar preparado para afrontar con eficiencia los retos

el Ejército generador de fuerza y a mejorar los protocolos y funcionamiento de los subsistemas de la Fuerza (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2012). Y en el año 2013 se activó el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF)<sup>14</sup>, que fue encaminado a identificar, fortalecer o desarrollar capacidades desde la perspectiva operacional para enfrentar los retos y amenazas del futuro (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2013). Los dos ejercicios, tanto el CETI como el CEDEF, son considerados la base doctrinaria de la transformación y modernización de la Fuerza.

## **Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI)**

El CETI no solamente revisó la situación interna de la Fuerza, sino también el entorno estratégico global, estableciendo que algunos ejércitos en el mundo, motivados por el carácter cambiante de los conflictos, durante la última década habían iniciado sus procesos de transformación y modernización, con el propósito de preparar y alistar sus fuerzas para enfrentar las amenazas inciertas del futuro.

Los Ejércitos de vanguardia en el mundo y la región han iniciado procesos de transformación que les han permitido fortalecerse y estar preparados para los retos de un mundo cada vez más dinámico y cambiante. Nuestro Ejército no podía ser ajeno a dicha tendencia ni menos a su responsabilidad de afrontar con eficiencia las necesidades que demande el país en el futuro (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2012).

Por otro lado, el CETI, a través del diagnóstico de los subsistemas de la Fuerza<sup>15</sup>, advirtió la necesidad de implementar cambios del futuro, a través de estrategias que inciden en temas estructurales de la institución en el corto, mediano y largo plazo y que a su vez permitan contrarrestar las amenazas que se presenten en todos los posibles escenarios en los que interviene la organización.

<sup>14</sup> Mediante resolución 0210 del 11 de febrero de 2013, el comandante del ejército instaló el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del futuro (CEDEF), con el Objetivo de diseñar, planear, orientar, evaluar y dirigir la evolución del Ejército, hacia una Fuerza de acción decisiva, operacionalmente adaptable, capaz de disuadir agresiones, derrotar al enemigo y responder a las exigencias del sector defensa (áreas misionales). Para alcanzar este objetivo, el CEDEF definió un modelo de transformación de tres etapas (Diseño -Planeación - Presupuesto y planificación de inversiones), el Diseño del Ejército del Futuro se realizó mediante la estrategia de Configurar una fuerza multimisión, (selección de los mejores componentes frente a contextos específicos), a través de un proceso general de evolución, que incluye fases y actividades de adaptación, emulación, innovación, transición, modernización, generación y desarrollo de la Fuerza y sus componentes (Ejército de Combate - conduce operaciones y Generador de Fuerza - encargado de los procesos administrativos y logísticos).

<sup>15</sup> Una vez finalizado el CRE-i en 2011 y analizadas las Farc como un sistema, se estableció la necesidad de revisar el Ejército de la misma manera, es decir

profundos dentro de la estructura organizacional de soporte institucional, así como de sus procesos y soporte, es decir, la insuficiencia se daba en todos los niveles y escalones del Ejército, requiriendo el desarrollo de un proceso de transformación y modernización.

*“[...] se evidenciaron problemas estructurales que advirtieron la necesidad de modernizar y transformar la Institución de cara al futuro, de manera que la Fuerza estuviera equipada para cumplir con los retos, desafíos y amenazas cada vez más complejos; por esta razón, el Comandante del Ejército Nacional instituyó el Comité Estratégico para la Transformación e Innovación (CETI) [...] con la responsabilidad de construir el Plan Transformación de la Fuerza, que contribuirá a reducir la incertidumbre y minimizar el riesgo en el que está inmersa las acciones de la Institución.*

*El Plan de Transformación es un gran reto, fundamentado en la proyección del Ejército Nacional como una Fuerza Militar moderna capaz de cumplir con su misión constitucional, con los roles asignados por la sociedad y el Estado, capacitada para participar en escenarios internacionales de seguridad y defensa” (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2012).*

Es así como el CETI sienta el marco teórico y la base filosófica de la transformación<sup>16</sup>, siendo, por un lado, el soldado el eje central de la transformación y, por otro lado, el Ejército dueño del futuro de la institución, articulando y alineando el proceso con los objetivos del sector defensa con los propios de la institución a través de la Guía de planeamiento Estratégico<sup>17</sup>, dando respuesta a las necesidades, retos y desafíos que enfrentará la Fuerza en el futuro:

*[...] los desafíos [del proceso de transformación] pueden clasificarse en internos y externos; a nivel interno se encuentran el mantenimiento de los altos estándares*

---

como un sistema compuesto de partes interrelacionadas estructural y funcionalmente, denominadas subsistemas. Esta división de subsistemas se ajustó a la organización de las áreas funcionales del Estado Mayor, estandarizado internacionalmente.

<sup>16</sup> El Plan de Transformación es un gran reto, fundamentado en la proyección del Ejército Nacional como una Fuerza Militar moderna capaz de cumplir con su misión constitucional, con los roles asignados por la sociedad y el Estado, capacitada para participar en escenarios internacionales de seguridad y defensa.

<sup>17</sup> La Guía de Planeamiento Estratégico toma como insumos las directrices del Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares para realizar un análisis de contexto e identificar los objetivos institucionales; de esta forma se diseñó un direccionamiento estratégico pertinente con la situación actual del país, acorde a las políticas de gobierno y alineado con la transformación.

*éticos en el accionar militar, la necesidad de fortalecer el comando y control institucional y de brindar la protección jurídica institucional y apoyo a la defensa integral del hombre y por supuesto garantizar la sostenibilidad de la Fuerza a través del empleo adecuado de los recursos. A nivel externo se identifican las reformas institucionales dadas por posibles negociaciones de paz con los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), de igual manera la paulatina finalización del Plan Colombia, el incremento del gasto militar en la región y por último la Evolución de la Amenaza [...] (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2012).*

## **2 Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF)**

Con relación al CEDEF, su responsabilidad consistió en elaborar un diagnóstico de las capacidades operacionales de la Fuerza, a través de las funciones de conducción de la guerra<sup>18</sup>, en el marco del ambiente estratégico y la realidad del país. Su objetivo se centró en el diseño de una hoja de ruta que le permitiera a la fuerza identificar las debilidades en el campo operacional y desarrollar estrategias para fortalecerlas y enfrentar con éxito los retos y amenazas futuras.

*[...] El CEDEF integra diferentes metodologías o herramientas para su estructuración como la Planeación Estratégica<sup>19</sup>, el Planeamiento por capacidades<sup>20</sup> y la Prospectiva<sup>21</sup> con el propósito de definir un nuevo contexto<sup>22</sup>*

<sup>18</sup> Acorde a lo conceptualizado en el CEDEF, el concepto de Función de Conducción de la Guerra es una evolución doctrinaria del anterior concepto Sistemas Operativos del Campo de Combate y por lo tanto es entendida como un grupo de tareas y sistemas (personal, organizaciones, información y procesos) unidos por un propósito común, que el comandante usa para cumplir la misión y los objetivos del entrenamiento; corresponde a: Comando y Control,

<sup>19</sup> Brinda elementos para la ejecución de planes que permiten al hombre o a las organizaciones cumplir con sus objetivos y metas. La planeación supone la necesidad de anticiparse al futuro, anticipar los riesgos, los beneficios, las oportunidades, las falencias, para con base a ellos fijar un plan para actuar en función de lo previsto y así aprovechar al máximo las oportunidades detectadas y evitar los riesgos, o por lo menos mitigar sus consecuencias.

<sup>20</sup> Entendida como la metodología que busca reducir la incertidumbre y ampliar el margen de maniobra frente a las amenazas y retos del futuro, con la definición de capacidades que permitan enfrentar varias de ellas y garantizar el éxito en el cumplimiento de la misión. Una capacidad se define como un conjunto de factores (Doctrina, Material y Equipo, Organización, personal, Infraestructura y Educación Militar) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales, que pretenden conseguir un determinado efecto a nivel estratégico, operacional o táctico para cumplir las misiones asignadas. Ministerio de Defensa Nacional, 2011.

<sup>21</sup> Es una disciplina que permite identificar un futuro probable y/o deseable, diferente de la fatalidad y que depende únicamente del conocimiento que tenemos sobre las acciones que el hombre o una organización quiera emprender. Es entendida como una metodología que pueden determinar diferentes escenarios, entendidos como imágenes conjeturales del mañana, para la elaboración de planes destinados al cumplimiento de objetivos y metas.

<sup>22</sup> El contexto operacional se entiende como la combinación de condiciones, cir-

*y concepto operacional<sup>23</sup>, así como las áreas de capacidad y capacidades específicas requeridas por la fuerza, con el fin de fortalecer su poder de combate para los tres tiempos establecidos T1 (2013 - 2014), T2 (2015 - 2018) y T3 (2019 - 2030); las cuales están alineadas con el Sector Defensa” (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2013).*

De esta manera, el CEDEF identificó las capacidades tanto actuales como requeridas de la Fuerza. Del mismo modo, a través de una serie de planes, proyectos y programas se garantizó de una manera adecuada el diseño y configuración de Fuerza soportada en el fortalecimiento de sus capacidades y la optimización de procesos institucionales, constituyéndose en la base de los planes estratégicos y de desarrollo de la Fuerza, lo cual permitió la asignación de recursos necesarios y la materialización del Ejército del Futuro diseñado (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2013).

*“[...] el ejercicio [CEDEF], se traduce en una hoja de ruta que lista y prioriza los proyectos orientados a la adquisición de capacidades en tres tiempos de planeación (T1- 2014, T2-2018 y T3-2030); así como de los programas, proyectos e iniciativas tendientes a la optimización del Generador de Fuerza”. (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2013)*

## **Nuevo Contexto Estratégico del País (2012-2014)**

Si bien, se tuvo un alivio en el tema de orden público en el marco de las confrontaciones internas contra la guerrilla de las Farc, como resultado de la puesta en ejecución del Plan Espada de Honor, sumado a los esfuerzos institucionales para desarrollar los proyectos propuestos en los ejercicios CETI y CEDEF, el reto estaba claro en el campo de lograr una solución definitiva al conflicto armado, contando con la voluntad política y una opinión pública que legitimaba los golpes asestados a los GAML en la década anterior, se veía claramente un futuro prometedor en el campo del desarrollo integral de la nación, lo cual daba un cambio significativo al entorno estratégico del país:

---

circunstancias o influencias que afectan el empleo de los ejércitos dentro de un teatro de operaciones y que inciden en las decisiones de un comandante y consiste en un análisis del entorno operacional en términos de variables operacionales y de variables de la misión.

23 El concepto operacional describe la forma en que el Ejército conduce las operaciones militares para alcanzar el propósito constitucional que es la razón de ser de su existencia. Lo hace de la misma forma que la doctrina, los procedimientos y las órdenes, que en cada escalón del mando y nivel de coordinación se llevan a cabo para obtener la victoria, en un contexto operacional, temporal y espacial determinado.

## **Diálogos de paz**

En efecto, el 4 de septiembre de 2012 inicia oficialmente las negociaciones entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc, considerada una de las acciones más importantes de la política exterior colombiana. Es así como, la negociación se convirtió en la solución para la terminación de las confrontaciones con las Farc, en el marco del conflicto armado de carácter no internacional. Estos hechos le permitieron al gobierno encontrar aliados regionales e internacionales que apoyaran el proceso de paz.

La implementación de una estrategia para darle sostenibilidad a los diálogos entre el gobierno y la organización armada, comprometió al Ejército dentro de su proceso de transformación y modernización, a contribuir favorablemente al éxito de las negociaciones y la futura implementación de los acuerdos logrados, en una postura necesaria para la negociación, dando un perfil más cauto en beneficio de la sostenida idea del país víctima.

## **Narcotráfico y otras economías ilícitas**

La lucha contra ese factor clave de la criminalidad en Colombia fue un enfoque integral. Por un lado, constituyó un esfuerzo en bloque de países que buscaban contener el avance de los ilegales y propender por la imposición de la ley. Y, por otro lado, se quería afectar este sistema económico criminal, alineando de manera sistematizada diferentes sectores de la economía que articulaban lo urbano y rural permitiendo que quienes participaban de las cadenas de narcotráfico tuvieran oportunidades reales y diferentes a las ilegales.

El camino a mejorar la seguridad implicaba responder desde una visión de seguridad multidimensional los desafíos que planteaba el problema de las drogas, fortaleciendo en los territorios el control de la cadena ilícita de las drogas y del narcotráfico. Pero, a pesar de los esfuerzos, la problemática de las drogas continuaba expresándose debido a varios factores que influyen en este fenómeno: presencia ilegal de actores armados, las condiciones geográficas, las capacidades institucionales, los recursos disponibles, las condiciones sociales y económicas, entre otros.

## **Grupos Armados al Margen de la Ley**

La confrontación armada a estos grupos ilegales permitió la recuperación de espacios geográficos y políticos que permitieron la proyección de Colombia como un Estado que se preocupa por la seguridad de sus ciudadanos. Los golpes contundentes

y constantes de la Fuerza Pública demostraron un incremento en la mejora de la calidad humana y tecnológica facilitando un ejercicio de la soberanía cada vez más firme, llevando a los grupos armados a una derrota tanto en el campo de batalla, como en el campo estratégico en su búsqueda por desestabilizar y poner en jaque al Estado.

Durante este periodo la geografía del conflicto experimentó cambios muy importantes. En la medida en que la ofensiva de las Fuerzas Militares lleva a las Farc a replegarse, el grupo armado sufrió un enorme retroceso con respecto a las posiciones geopolíticas adquiridas en décadas de expansión territorial. Esto permitió crear una nueva dinámica armada estableciendo alianzas con grupos armados al servicio del narcotráfico, en busca de mantener el control territorial.

## **Terrorismo**

Las acciones implementadas por el Estado Colombiano y su Fuerza Pública en los periodos presidenciales anteriores, tuvieron relevancia e implicaciones en los inicios del cuatrienio de estudio; las acciones armadas y el uso de estratagemas empleadas por los grupos armados al margen de la ley hacia los ciudadanos y empresas, se vieron disminuidas y cada vez tenían un menor impacto en la tranquilidad de la población. Por otra parte, los atentados contra la infraestructura crítica del Estado experimentaron un crecimiento muy fuerte desde 2010 llegando a casi 3.000 actos de terrorismo entre 2010 y 2013 (Ministerio de Defensa Nacional, 2013).

## **Bandas criminales**

El Estado Colombiano implementó un proceso de desmovilización de 37 grupos armados que integraban la coalición conocida como las Autodefensas Unidas de Colombia entre 2003 y 2006, proceso que permitió que más de 30.000 personas se comprometieran a cesar actividades delictivas. Sin embargo, el surgimiento de grupos sucesores en las antiguas áreas de injerencia permitió continuar las actividades delictivas. Se resalta la participación de los grupos sucesores en abusos graves y generalizados contra civiles, que incluyen masacres, ejecuciones, violaciones sexuales, amenazas y extorsión.

Una de las mayores dificultades dentro del proceso de transformación institucional fue llevarlo a cabo en medio del conflicto armado. Es decir, a la par que se estaban

dando los cambios al interior de la Fuerza, estos se debían poner en ejecución como respuesta a este flagelo, con el propósito de debilitar a las diferentes organizaciones que se constituían en amenazas a la seguridad y defensa de los colombianos. Consecuentemente, el proceso tenía un doble propósito, preparar y alistar la Fuerza para enfrentar las amenazas del futuro y en el presente, desarticular los GAML y neutralizar su capacidad, romper los vínculos existentes con la población civil, proteger la infraestructura crítica y económica del Estado manteniendo los logros obtenidos en periodos anteriores en materia de seguridad, y negando los espacios territoriales a los criminales.

## Repensando la estrategia

Finalmente, el Plan de Guerra Espada de Honor, pieza fundamental de la derrota estratégica de las Farc, permitió identificar las zonas más vulnerables y afectadas por la violencia, facilitando al Estado cumplir con sus deberes constitucionales. Paralelamente a la ejecución del Plan “Espada de honor” y como una respuesta institucional de adaptación al nuevo contexto estratégico y de anticipación a las mutaciones futuras en el accionar del enemigo, se activó una nueva edición del Comité de Revisión Estratégica e Innovación<sup>24</sup> (CRE-i 2), modificando el plan “Espada de Honor”, e implementando los ajustes de carácter diferencial y focalizado a la campaña militar enmarcadas en tres líneas principales de acción: neutralización de estructuras, protección e irreversibilidad en los avances de seguridad, lo que traía consigo tener una Fuerza mejor preparada y lista para enfrentarlos:

*“Indudablemente el esfuerzo el Comité de Renovación Estratégica y del Plan de Guerra Espada de Honor tiene que seguirse cumpliendo y esta nueva revisión se hizo para reestructurar algunas cosas que pueden adaptarse a las nuevas circunstancias y para orientar nuestro esfuerzo hacia los 3 niveles de las estructuras de comando y control, su todo y las redes de apoyo al terrorismo”<sup>25</sup>*

<sup>24</sup> Los objetivos del CRE-i 2 fueron realizar una evaluación de los resultados de la implementación del plan “Espada de Honor” y generar planes y recomendaciones estratégicas, operacionales y tácticas para el ajuste de la campaña a partir de las lecciones aprendidas y el reconocimiento de los cambios que las organizaciones ilegales habían desarrollado, para tratar de evadir la acción del Estado.

<sup>25</sup> En el marco de la rendición de cuentas del Ministerio de Defensa en el año 2013, el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Leonardo Barrero Gordillo, destacó los avances logrados en los años 2012 y 2013 del Plan de Guerra Espada de Honor y afirmó que tras su revisión y reestructuración una nueva fase de esta campaña permitirá acelerar el debilitamiento de las Farc y el Eln.

Las modificaciones a “Espada de Honor” ampliaron el espectro de definición del enemigo, dándole una mayor relevancia al Eln y a las Bacrim. Consecuentemente, el Ejército debía desarrollar nuevas capacidades y mejorar las existentes para enfrentar el Sistema de Amenaza Total<sup>26</sup> (SAT), con el fin de generar condiciones óptimas de seguridad, proteger a la población y a la infraestructura económica de la nación, mediante una relocalización y refocalización del esfuerzo operacional. Esto parte de la priorización de algunas áreas estratégicas y la inclusión de otras debido a su dinámica en términos de seguridad. Partiendo del enfoque diferencial propuesto en el CRE-i 2, las modificaciones al Plan reconocen los diferentes contextos en los que se desarrolla el conflicto<sup>27</sup>.

En ese sentido, la estrategia obliga a la Fuerza a efectuar cambios organizacionales e institucionales permanentes, a fortalecer y modernizar el Ejército, llevando consigo una transformación definitiva con el fin de preparar la institución, sus capacidades y procesos para enfrentar las amenazas del hoy y del mañana.

### **Cambios en la Estructura Organizacional y de Capacidades Operacionales (2013-2014)**

Consecuente con los diagnósticos institucionales efectuados a través de los ejercicios CETI y CEDEF, el Ejército diseñó una serie de planes con el fin de avanzar con el proceso de transformación y enfrentar las amenazas, así mismo crear las condiciones para la implementación del plan de campaña “Espada de Honor”<sup>28</sup>. Con el propósito de garantizar la irreversibilidad de los avances en el control territorial, el Ejército se vio en la necesidad de efectuar múltiples cambios entre el 2012 y 2014<sup>29</sup>, que impactaron la estructura organizacional, la optimización de sus procesos, la modernización la Fuerza, y la construcción y fortalecimiento de las capacidades necesarias para desarticular los GAML.

<sup>26</sup> Se amplió el concepto de Sistema de Amenaza Persistente SAP, como se había identificado a las Farc, por Sistema de Amenaza Total SAT teniendo en cuenta que el CRE-i 2 incluyó dentro del espectro de definición del enemigo al Eln y a las Bacrim.

<sup>27</sup> En las memorias del ministro de Defensa para el congreso del año 2014, se reconoce que la amenaza paso de ser nacional, a locales diferenciadas en el nuevo contexto.

<sup>28</sup> El plan de campaña Espada de Honor, es diseñado y desarrollado por la jefatura de planeación y transformación del Ejército, órgano encargado del planeamiento estratégico de la Fuerza a corto, mediano y largo plazo. Con este plan la institución da cumplimiento a los lineamientos y objetivos del Plan de Guerra del Comando General de las Fuerzas Militares que lleva el mismo nombre.

<sup>29</sup> Durante los años 2010 al 2014 el Ejército Nacional implementó el plan Bicentenario (2010-2012), el Plan Espada de Honor I (2012-2013), y el Plan Espada de Honor II (2013-2014), con los cuales enfrentó las amenazas de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), realizando cambios para mejorar las capacidades operacionales y de soporte, así como la configuración de Fuerza,

En este orden de ideas, se presentaron los siguientes cambios al interior de los subsistemas que componen la Fuerza (Ministerio de Defensa Nacional, 2014), así como el crecimiento estratégico de las unidades operacionales y de soporte del Ejército (Jefatura de Operaciones, 2014):

**Subsistema de Talento Humano:** el Ejército aumentó el pie de fuerza en 5.000 soldados profesionales, con el firme propósito de fortalecer las unidades en el nivel táctico, que es, en últimas, donde impactará la transformación institucional.

**Subsistema de Educación y Doctrina:** se diseñó el Plan Minerva<sup>30</sup>, que tuvo como objetivo la reforma estructural de la Educación y la Doctrina Militar. Minerva fue la base para la consolidación del proyecto Damasco<sup>31</sup> de jerarquización de la doctrina militar, y del plan Diamante<sup>32</sup>, que llevó a cerca de 150 hombres y mujeres del Ejército a especializarse en las mejores universidades del mundo, como parte de la profesionalización de la Fuerza. Por otra parte, se activaron 26 Centros de entrenamiento Básicos de Brigada<sup>33</sup> con el fin de orientar las fases de entrenamiento básico individual de los soldados recientemente incorporados.

**Subsistema de Organización:** en primer lugar, el Estado Mayor del Ejército se fortaleció para dar mayor soporte a las operaciones; es así como se crearon, al más alto nivel, 5 jefaturas y 22 direcciones, con el propósito de emitir directrices que permitieran orientar el trabajo de las unidades para una mayor efectividad. En segundo lugar, se robusteció el componente de la Fuerza operacional al crear 10 Brigadas móviles, 8 Fuerzas de tarea conjuntas coordinadas e interagenciales, 29 Batallones de las armas (en su

<sup>30</sup> El Objetivo General del plan Minerva, se centra en "Crear un sistema de Educación y Doctrina que articule sus componentes (Doctrina, educación, instrucción y entrenamiento, ciencia y tecnología, y lecciones aprendidas) para atender de manera óptima las necesidades y requerimientos del Ejército Generador de Fuerza y del Ejército de Combate [...] El comando del Ejército no concibe un sistema de transformación de la Fuerza que no esté fundamentado en el conocimiento. Por ello, la Jefatura de Educación y Doctrina presenta el Plan Minerva como el núcleo para el salto cualitativo del Ejército Nacional. Si se anhela un Ejército Multimisión, se debe empezar por cambiar la forma de pensar de las personas que integran la Fuerza. La educación, entendida como enseñanza de una disciplina, será el motor de conversión para el Ejército del futuro".

<sup>31</sup> Damasco representa un cambio de paradigma en la manera como el Ejército produce y gestiona la doctrina. Además, la reorienta hacia una estructura jerarquizada y permite su difusión por aplicaciones digitales y recursos cibernéticos diseñados para revolucionar la forma de satisfacer las necesidades de aprendizaje requeridas para sostener una Fuerza dinámica y expectante a los requerimientos de seguridad y defensa que demanda el pueblo colombiano.

<sup>32</sup> Diamante representa la profesionalización de la Educación Militar de la Fuerza. En materia de Educación, Diamante es la punta de lanza para el desarrollo de maestrías y doctorados en las mejores universidades del mundo.

<sup>33</sup> Presentación del Análisis estratégico de crecimiento de la Fuerza 1998 - 2014, presentado por la Jefatura de Operaciones y la Dirección de Operaciones, planes y relaciones internacionales del Ejército.

mayoría para la protección y control fronterizo), 18 Batallones de Combate terrestre, 4 Grupos de acción unificada para la libertad personal (GAULA), y 5 destacamentos de tiradores de alta precisión (TAP), entre otros (Jefatura de Operaciones , 2014).

**Subsistema de Mando y control:** adicionalmente, la institución fortaleció el liderazgo militar en las regiones y el sistema de mando y control como mecanismos dinamizadores en el logro de los objetivos propuestos para el control del territorio, protección de las fronteras, protección de la población, fortalecimiento institucional, y reducción de las amenazas.

**Subsistema de Ingenieros e Infraestructura:** los ingenieros militares ampliaron su portafolio de capacidades para contribuir al desarrollo del país, poniendo en ejecución 6 macroproyectos de infraestructura y más de 70 proyectos de infraestructura vial, deportiva y cultural, en beneficio de los colombianos en las zonas más apartadas.

**Subsistema de Tecnología:** con el propósito de optimizar los procesos y actualizar los diferentes sistemas, se modernizaron 12 helicópteros (7 UH60L y 5 Huey UH1N) y se repararon 8 motores de aeronaves, optimizando el nivel de alistamiento de la aviación. Así mismo, se recuperaron 1.338 Aparatos de visión nocturna, con un ahorro significativo en recursos y en tiempo de respuesta logística. Con el propósito de proteger la infraestructura crítica de información de la Fuerza, se fortaleció la capacidad de ciberseguridad y ciberdefensa.

**Subsistema de Gestión Logística y Administrativa:** se fortaleció la logística a nivel táctico, creando 11 compañías de Apoyo de Servicios para el Combate (ASPC).

**Subsistema de Jurídica:** se hizo un esfuerzo sin precedentes para que la instrucción práctica en materia de DD. HH. y DIH evitara una brecha entre la formulación teórica y su aplicación en el terreno. Para ello se diseñaron las directivas institucionales de promoción, prevención, y respeto por los DD. HH. y DIH, relacionados con los grupos vulnerables, tales como niños, niñas y adolescentes, mujeres, comunidades indígenas, afrodescendientes y ROM, misión médica, periodistas, desplazados, defensores de DD. HH.<sup>34</sup>. También se construyeron pistas de entrenamiento táctico que integraban las normas de DD. HH. y DIH, las cuales sirven como una herramienta innovadora y pedagógica para la enseñanza de los DDHH y el DIH, basada en la escenificación de conflictos o situaciones simuladas<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> En un esfuerzo institucional, la Jefatura de DD. HH. y DIH, diseño y desarrollo 12 directivas al interior de la Fuerza, con el fin de promover, proteger y respetar los DDHH y acatar las normas del DIH, con relación a los grupos vulnerables de DD.HH. establecidos en la Política Integral de DD. HH. del Ministerio de Defensa.

<sup>35</sup> El desarrollo de pistas de DD.HH. y DIH y su inclusión obligatoria en todos

**Subsistema de Inteligencia:** se adquirieron sistemas de Aeronaves Remotamente Tripuladas ART, con el fin de incrementar la capacidad de vigilancia, inteligencia y reconocimiento del territorio nacional<sup>36</sup>.

**Subsistema de operaciones:** con el fin de fortalecer las capacidades estratégicas y operacionales de la Fuerza, reflejadas, en primer lugar, en mejorar la capacidad de movilidad aérea y terrestre, se adquirieron 7 helicópteros Black Hawk S70i, sistemas HUMS para los helicópteros, además de 28 vehículos blindados Pegaso 4 x 4 y 32 vehículos blindados mecanizados 8 x 8; pasando de 39 a 99 vehículos mecanizados blindados en el país. En segundo lugar, se fortaleció la capacidad de combate nocturno de las unidades en el área de operaciones, adquiriendo 11.000 visores nocturnos y 24.500 miras de combate dual integradas.

**Subsistema de Acción Integral:** se consolidó la estrategia de acción integral en zonas vulnerables en todo el territorio nacional a través de la creación entre otros de 8 compañías de operaciones psicológicas.

Con estos cambios en marcha, se avanzó sustancialmente en el proceso de transformación y modernización de la Fuerza, aumentando la efectividad y eficiencia operacional del Ejército, optimizando y mejorando las capacidades para enfrentar la amenaza y prepararse para el futuro. El declive de las estructuras guerrilleras y la disminución de su control territorial y acciones armadas permitió que la ciudadanía, al igual que el sector empresarial, desarrollarán el fenómeno de incremento de la percepción de seguridad, lo cual modificó las dinámicas sociales. Esto facilitó las posibilidades de enfocar esfuerzos propios de la ciudadanía en emprendimientos y en diversificación de la economía. Indudablemente, los cambios en el entorno estratégico y los logros indiscutibles en la búsqueda de un país más seguro imponen al Ejército el reto de prepararse adecuadamente para asumir nuevas y mayores responsabilidades.

---

los ejercicios de entrenamiento y reentrenamiento de la Fuerza, se convirtió en una política institucional para fortalecer la promoción, prevención y protección de los DDHH y el acatamiento del DIH, capacitando a todos los miembros de la institución.

<sup>36</sup> Ministerio de Defensa Nacional. *Memorias al congreso 2013 - 2014*. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

## BIBLIOGRAFÍA

Correa, J. C. (2018). Comité de Revisión Estratégica e Innovación CRE-i. Bogotá DC: Publicaciones digitales Ejército .

Ejército Nacional - Dirección de Planeación. (2010). Informe Ejecutivo Rendición de cuentas 2009 - 2010. Bogotá DC: Ejército Nacional.

———. (2011). Informe Ejecutivo Rendición de cuentas 2010 - 2011. Bogotá DC: Ejército Nacional.

———. (2012). Informe Ejecutivo Rendición de cuentas 2011 - 2012. Bogotá DC: Ejército Nacional.

———. (2013). Informe Ejecutivo Rendición de cuentas 2013. Bogotá DC: Ejército Nacional.

———. (2015). Informe Ejecutivo Rendición de cuentas 2015. Bogotá DC: Ejército Nacional.

———. (2012). Libro Estructural Comité Estratégico para el Diseño del Ejército del Futuro. Bogotá DC: Ejército Nacional.

———. (2012). Historia CETI - Comité Estratégico de Transformación e Innovación. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

———. (2012). Libro estructural CETI - Comité Estratégico de Transformación e Innovación. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

———. (2013). Cartilla Instructivo - Comité de Diseño del Ejército del Futuro CEDEF. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Fundación Seguridad y Democracia. (2003). Fuerzas Militares para la Guerra, La Agenda Pendiente de la Reforma Militar. (Primera ed.). Bogotá DC: Fundación Seguridad y Democracia.

Jefatura de Operaciones . (2014). Análisis estratégico de crecimiento de la Fuerza 1998 - 2014. Bogotá DC: Jefatura de Operaciones.

Ministerio de defensa Nacional. (2010). Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD 2009 - 2010. Bogotá DC: Ministerio de Defensa Nacional.

———. (2010). Memorias al congreso 2009 - 2010. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

———. (2011). Libro Estructural - Comité de Revisión Estratégica e innovación. Bogotá DC: Ministerio de Defensa Nacional.

———. (2013). Libro Estructural - Comité de Revisión Estratégica e innovación 2. Bogotá DC: Ministerio de Defensa Nacional.

———. (2011). Memorias al congreso 2010 - 2011. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

———. (2012). Memorias al congreso 2011 - 2012. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

———. (2013). Memorias al congreso 2012 - 2013. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

———. (2014). Memorias al congreso 2013 - 2014. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

———. (2013). Transformación y Futuro de la Fuerzas Armadas. Bogotá DC: Ministerio de Defensa Nacional.

———. (2010). Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática - PCSD. Bogotá DC: Ministerio de Defensa Nacional.

———. (2013). Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP. Bogotá DC: Ministerio de Defensa Nacional.





# CAPÍTULO IV

## CAPITULO IV.

### **Fundamentos Jurídicos de la Transformación del Ejército Nacional**

El concepto de estado como es concebido actualmente goza de una alta complejidad, esto dado su desarrollo histórico y doctrinal, el cual nos allega conceptos con diferentes aristas, sin embargo, para los efectos materia de investigación, resulta adecuado el concepto demo-liberal, de acuerdo al cual el estado se tiene como un vehículo, un mecanismo de conducción de la voluntad política de la sociedad, como un canal de expresión del hecho social denominado poder político (Turabay, El poder político, 1985), compuesto por unos elementos esenciales que registran la actividad de esta figura como lo son; población, territorio y gobierno.

Se puede apreciar y comprender, como el estado y sus componentes esenciales corresponden a la integridad del estado colombiano, configurando y caracterizándolo como tal, comprendiendo una población, territorio y gobierno de acuerdo a doctrinantes como Georg Jellinek, o en términos de doctrinantes como Marcel Prelot masa humana, asiento territorial y cohesión política. Son estos elementos integradores los que nos conducirán a la estructuración del estado colombiano, su ordenamiento jurídico, sujeción constitucional, instituciones y la función pública desarrollada por estas.

A pesar de existir divergencia de términos integradores de la figura del estado, el concepto de los mismos converge y encuentra puntos de común en la doctrina, así; se entiende la población como el elemento humano del estado, compuesto por la totalidad de los habitantes del estado sin distinción en cuanto a su calidad de nacionales o extranjeros, de mayores o menores, de domiciliados o transeúntes, esta noción, cobra vital importancia a la hora de consolidar, materializar y ejecutar los fines del estado (Turabay, 2004), ya que es este elemento el que no solo agrupa a la población en su más amplio espectro en conjunto con el vínculo que existe entre ellos, sino también el elemento que concentra el poder de decisión que sobre estos mismos versa como nación y su poder soberano dentro del marco democrático que estados como el Colombiano, lleva a su práctica.

En términos del doctrinante Marco Gerardo Monroy Cabra, la nación como noción, se integra y vincula de la siguiente manera:

*"[...] La nacionalidad es un vínculo sociológico, político y jurídico que une a una persona con un estado determinado. Es un vínculo sociológico por cuanto implica la existencia de una serie de factores culturales, históricos, raciales y geopolíticos que hacen que exista una comunidad espiritual que aspira a un destino común.*

*Es vínculo de carácter político, por cuanto la nacionalidad hace que una persona participe activamente en el gobierno de su país y ejercite los derechos políticos pudiendo elegir y ser elegido para desempeñar cargos en la dirección del estado. es igualmente un vínculo jurídico, por cuanto implica el que se trate de un verdadero estado del cual se derivan una serie de derechos y obligaciones civiles."*  
(Cabra, 1985).

En este mismo entendido se encuentra el elemento territorio, el cual comprende el dominio terrestre, el dominio marítimo, el dominio aéreo y el poder de mando sobre el mismo, noción que implica la existencia de límites, de suerte que hasta hace poco (siglo XIV) resultaba un concepto impreciso; solo a partir de los desarrollos recientes de la cartografía se conocen límites trazados con precisión matemática. (Burdeau, 1974)

Como tercer elemento integrador encontramos el gobierno, concebido como la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo (Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV), en donde confluye el acuerdo de voluntades del elemento población, organizándose para actuar en conjunto, integrándose por este mismo de forma directa e indirecta y constituyendo el cuerpo director de la sociedad que le compone y en favor de quienes este mismo está llamado a ejercer sus funciones en actos de gobierno.

Las características del gobierno de un estado podrían ser referidas así:

- Originario.
- Autónomo. (Nivel jerárquico superior).
- Independiente.
- Coactivo. (Monopolio del uso de la fuerza)
- Delimitado territorialmente.
- Sujeto a la ley.

Existe un cuarto elemento, afianzado por la doctrina constitutiva del

estado, la cual goza de especial atención en instancias y cuerpos de carácter internacional, señala la necesidad del reconocimiento del estado por parte de terceros estados. Se puede aludir en este tema al jurista alemán Georg Jellinek, quien en razón a esta teoría argumenta que las relaciones en la forma de derechos y deberes entre dos entidades que no se sujetan a ningún orden legal superior solo pueden resultar del mutuo reconocimiento de sus personalidades jurídicas (Jellinek, 1882), así, un sujeto de derecho internacional comienza a serlo concomitantemente a la primera manifestación por el tratado de reconocimiento, o por el instrumento equivalente (Anzilotti, 1964).

En este sentido, procederemos a señalar el proceso de evolución del estado Colombiano en el entendido que el mismo está consolidado en el marco de esta figura, estructurado en la actualidad bajo el modelo de estado social de derecho, integrando sus elementos constitutivos a los postulados y prerrogativas de esta figura, prestando especial atención al elemento del poder o gobierno del estado para estos fines, el cual ha decantado sus principios en las instituciones estatales y el ejercicio de la función pública.

Como punto de partida, es necesario hacer referencia a los momentos de especial impacto en el modelo estatal que actualmente el estado colombiano integra, tomando la expedición y entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, como aquel momento histórico; siendo este acto la máxima expresión de legalidad en el estado moderno y contemporáneo (Turbay, Derecho Constitucional, 2004) regulando el ejercicio soberano del país a la fecha.

Es importante en primer lugar entender como para efectos del presente, la figura de constitución atañe a aquel conjunto de disposiciones atinentes al marco axiológico-político del Estado, del cual han de desprenderse sus fines o tareas fundamentales, a partir de las cuales surgen y se concretan el conjunto de derechos y obligaciones correspondientes a los sujetos de la comunidad jurídica (G Herrera, 1999), siendo una norma de carácter superior e imperante dentro del ordenamiento jurídico del estado.

La expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, trajo consigo una serie de cambios no solo estructurales en el modelo estatal colombiano a partir de la implementación del modelo neoliberal participativo y pluralista en Colombia con una serie de nuevos paradigmas para la estructura y el manejo del estado, sino, aún más importante, cambios ideológicos y cambios axiológicos que implicarían una nueva acepción e integración

normativa del Estado Social de Derecho que ha venido forjando las bases que soportan actualmente el estado y a su vez las funciones del mismo.

En su preámbulo la Constitución Política de Colombia, reza: EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente (...)

A continuación en su articulado los principios fundamentales, disponiendo como Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, especificando como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Artículo 1 C.N.), haciendo un llamado especial a las autoridades de la república a regirse a esta finalidad procurando de forma cabal proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Artículo 2 C.N.).

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana en Sentencia T-406 de 1992, desglosó motivadamente unos postulados frente a este articulado constitucional:

- a. El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la relación es ontológica: El Estado Colombiano es tal, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser.
- b. Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo

con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales (Alonso, 1991).

Los enunciados referidos, son contundentes y claros respecto a la finalidad del estado y sus instituciones contempladas constitucionalmente por el poder constituyente originario y reflejado en el ejercicio del poder constituyente derivado, a pesar de que esto no excluye otros fines en la Carta que son integrables a las finalidades del Estado, tales como los fines sociales, los expresados en el preámbulo, y otros más que aparecen en el recorrido por la preceptiva constitucional, los cuales integrados armónicamente brindan una serie de instrucciones estrictas respecto al ejercicio de la función pública y el acatamiento a los fines designados, encomendado a las autoridades la protección, promoción y garantía de los DDHH de la población colombiana.

De acuerdo a los principios previamente contemplados, se lleva a cabo el control de constitucionalidad y fortalecimiento del Estado Social de Derecho, donde la jurisprudencia, en relación a estos fines plasmados como principios y valores constitucionales que atañen a la función del estado y a la función que este mismo designa a las autoridades en ejercicio de la función pública, dispone:

La Jurisdicción Constitucional asegura que efectivamente todos los poderes públicos sujeten sus actos (aquí quedan comprendidos entre otros las leyes, las sentencias y los actos administrativos) a las normas, valores y principios constitucionales... Los valores y principios constitucionales - como los de paz, prevalencia del interés general y vigencia de un orden justo - están llamados a inspirar y permear todo el ordenamiento jurídico, sin que por ello las leyes que sirvan de vehículo para su realización práctica adquieran rango constitucional [Sentencia T-06 de 1992].

Así, tanto principios como reglas al tener vocación normativa se manifiestan en mandatos, permisiones o prohibiciones que delimitan y exigen un determinado comportamiento (Sentencia C-818 de 2005, Corte Constitucional) que para el caso, se refiere al deber de las autoridades estatales en sus diferentes niveles a ceñirse a las intenciones manifestadas por el poder soberano (nación) en la norma de normas; la Constitución Política, esto dado que es la voluntad manifestada en el estado, que el modelo de gobierno se rija bajo estos preceptos.

En relación se refiere la Sentencia C-818 de 2005 en Sala Plena de la Corte Constitucional, el Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil en Bogotá, D. C., nueve (9) de agosto de dos mil cinco

(2005):

Los principios como lo reconoce la doctrina están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: (i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En estos términos, es indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración del orden jurídico. Se reconoce a los principios como fundamento, en la medida en que contribuyen a la organización deontológica de las distintas instituciones que dan soporte a la vida jurídica, esto es, fijan los criterios básicos o pilares estructurales de una determinada situación o relación social que goza de trascendencia o importancia para el derecho.

En cuanto a su función como instrumento para la interpretación, esta Corporación ha dicho que los principios se convierten en guías hermenéuticas para descifrar el contenido normativo de las reglas jurídicas que al momento de su aplicación resulten oscuras, dudosas, imprecisas, indeterminadas o aun contradictorias en relación con otras normas de rango superior, incluyendo dentro de las mismas a los principios de naturaleza constitucional. Finalmente, los principios cumplen una función de integración, ya que asumen el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar en el devenir social.

Es así como la estructuración normativa y axiológica de la Constitución Política de Colombia encauza el ejercicio de la función pública, encaminándola frente a unas máximas de protección de los DDHH y sujeción a la ley, lo cual a partir de su expedición y entrada en vigencia, implica la transformación de las autoridades y la adaptación de las mismas a estos nuevos criterios y principios rectores, atendiendo a las necesidades que la nación y el gobierno en su momento contemplaron al recurrir al modelo de Estado social de derecho, referidos fines y principios enunciados.

De esta forma, mencionado Estado social de derecho se instituye, trayendo consigo una serie de cargas a las autoridades frente a la promoción y prestación de los derechos asistenciales y la búsqueda del desarrollo integral de la nación, en relación con los principios componiendo el núcleo constitucional del estado colombiano.

En Sentencia T-406 del cinco (05) de junio de 1992, la Corte Constitucional argumenta como (...) los pilares del Estado social de derecho se encuentran en el concepto de derecho fundamental. Dos notas esenciales de este concepto lo demuestran. En primer lugar, su dimensión objetiva, esto es: su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos (...).

De acuerdo con estos fines, el concepto de función del estado y función pública empieza a moldearse, atendiendo lo dispuesto constitucionalmente en razón a los fines que este persigue, disponiendo su realización por medio de las autoridades estatales según la Constitución Política determina en su artículo 123 mencionando quienes llevaran a cabo referido ejercicio de funciones:

*“Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”*

Dispone el texto normativo quienes materializaran y darán realización a los fines del estado y procuraran el ejercicio de los principios y valores allí dispuestos y como se llevará a cabo el control y limitación de este ejercicio, según el artículo 6 de la Constitución Política, donde “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Dentro de las instituciones llamadas a cumplir con estos fines, se encuentra en el Capítulo 7 de la Constitución Política de Colombia, referencia directa a la Fuerza pública, así:

*“Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

*Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.*

*La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo exigen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.”*

*“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.*

*La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.”*  
*(Corte Constitucional, Sentencia C-048/2001, Corte Constitucional en Sentencia SU-1184/2001 y Corte Constitucional en Sentencia T-439/1993).*

Se designa el ejercicio de funciones a las Fuerzas Militares de carácter permanente y goza de especial interés el deber de defensa del orden constitucional de acuerdo con la estructura militar de estas instituciones, ya que como se ha hecho evidente, esta premisa comprende una serie de principios correspondientes al estado social de derecho y las garantías que confina el mismo de forma amplia.

Las Fuerzas Militares tienen aquí como característica especial, que son instruidas y disciplinadas según la técnica militar, en donde en atención a su estructura y organización, la relación de mando es rigurosamente jerarquizada; de ahí que, para el cumplimiento de la misión constitucional asignada, el mando se sucede en el orden jerárquico de los superiores directos a los comandantes y subalternos y se concreta en el vínculo mando-obediencia entre superiores y subordinados (Corte Constitucional Sentencia C-407/2003) (Gil, 2017), implicando esto una sujeción a la constitución y a la ley en todos los niveles del mando en la fuerza y una preparación intelectual y practica recurrente.

De acuerdo a esta designación, el Ministerio de Defensa Nacional acota:

*Las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Este mandato comporta para los miembros de la Fuerza Pública una obligación en doble sentido: de una parte, recuperar la seguridad en todo el territorio nacional, como requisito fundamental para el disfrute de los derechos a la vida e*

*integridad física, presupuesto base para gozar de los demás. Y, de otra, asegurar que este deber se cumpla con estricto apego a la ley y respetando los DDHH y DIH<sup>37</sup>.*

Se refuerza de esta manera, la acepción que brinda la Constitución Política de las autoridades como garantes, promotoras y protectoras de los derechos fundamentales de la población, relacionando esta disposición con el ejercicio de las funciones específicas que cada institución y autoridad deba adelantar; haciéndose así un llamado y surgiendo la necesidad de estas autoridades titulares de la función pública al servicio de la nación, de adaptar de forma dinámica y constante sus funciones características a los principios rectores del Estado social de derecho, dentro de los cuales prima el respeto por los DDHH de las personas.

En este sentido, resulta para las Fuerzas Militares imperante el ceñirse a estas disposiciones y acatar de forma estricta el ejercicio de sus funciones, ya que son el cuerpo estatal a cargo del monopolio de las armas, lo cual implica igualmente el uso de la fuerza en sus diferentes niveles (Corte Constitucional, sentencia SU-1184/2001), así de acuerdo a Sentencia C-251 del once (11) de abril de dos mil dos (2002), la Corte Constitucional dispone frente al rol de la Fuerza pública lo siguiente:

*Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia.*

Por ello esta Corte señaló que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico - político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad”, puesto que el derecho “sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad (...)

<sup>37</sup>[https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/medidas\\_impunidad.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/medidas_impunidad.pdf)

En cumplimiento de su función primigenia de proteger a la población, la Fuerza Pública debe desplegar sus actividades con la firmeza y la contundencia adecuadas para someter a quienes subvierten el orden constitucional y desafían el principio democrático, según el cual se confía al Estado el monopolio del uso legítimo de las armas. Y en este campo, el Presidente tiene una responsabilidad esencial, pues no sólo le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, sino que, además como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es, dirige la fuerza pública y conduce las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

El carácter de las funciones que revisten a las Fuerzas Militares, implica una transformación y un ajuste constante y continuo de la fuerza a los conceptos y disposiciones frente a la función estatal llamadas a cumplir, como al desarrollo conceptual de los derechos fundamentales, al integrar la estructura constitucional del estado como instrumento para cumplir los fines del mismo y, principalmente, para mantener el orden constitucional y proteger y garantizar los derechos y libertades de todos los residentes en Colombia. (Gil, 2017).

Las funciones de la Fuerza Pública resultan así de carácter instrumental, soportando los fines del estado y colaborando en su realización, en la medida en que fungen como medios para lograr los fines materializados constitucionalmente para este mismo (Corte Constitucional, sentencia C-872/2003), disponiendo el ejercicio del uso de la fuerza coercitiva en razón a estos mismos, dispuestos y a su vez limitados por los principios constitucionales, que como bien se ha dejado presente, son los que encauzan el ejercicio de la función pública de las autoridades estatales.

De esta forma, la misión de las Fuerzas Militares se ha visto en la necesidad histórica de armonizar y ponderar el ejercicio de sus funciones con el sentido y alcance que le ha dado la propia Constitución a la figura de las Fuerzas Militares, en varias de sus normas y la interpretación constitucional en sus providencias.

Así, en relación con la defensa del orden constitucional con sus prerrogativas y principios, la Corte Constitucional colombiana ha precisado: Elementos centrales del orden constitucional lo constituye el cumplimiento pleno "(...) de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)" (art. 2º de la Carta) y la preservación del monopolio del uso de la fuerza y las armas en manos del Estado. (...) El artículo 217 de la Constitución dispone que es función de las fuerzas militares garantizar el orden constitucional. Dicho orden no se limita a preservar la estructura democrática del país, sino que comprende el deber de participar

activa y eficazmente (Art. 209 C.N.), en la defensa de los derechos constitucionales de los asociados. Tales derechos constituyen los bienes respecto de los cuales el Estado tiene el deber – irrenunciable– de proteger (Sentencia SU-1184/2001). (Gil, 2017).

La figura de las Fuerzas Militares se ha encontrado en una transformación y evolución constante, allanándose a lo dispuesto por las autoridades competentes en la medida en que, como se expuso de forma previa, están facultadas legalmente para obedecer y cumplir estos mandatos dentro de su fin constitucional, lo que implica para esta estructura militar un cambio ligado a los avances legales, jurisprudenciales y doctrinales a los que como se ha visto en este punto, las figuras estatales y los modelos se ven sujetos.

Es en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 217 de la Constitución Política, al cual nos hemos referido previamente, que las actuaciones de las Fuerzas Militares han tenido que ver adaptado su ejercicio de funciones en razón a los cambios axiológicos que la Constitución Política de Colombia de 1991 trajo consigo, requiriendo e instituyendo unas autoridades estatales garantes de forma primordial de los DDHH de la población de acuerdo al catálogo manifiesto en la misma y a tratados internacionales en la materia del acuerdo, integrados a la constitución en atención al bloque de constitucionalidad contenido en el artículo 93 del apartado constitucional<sup>38</sup>, dándose una ampliación y refuerzo de las obligaciones positivas de seguridad y protección de la población civil. (Gil, 2017).

La Constitución política de Colombia, tras su expedición instituye tanto en su texto, como en su núcleo esencial, la integración de los elementos nacionales del estado e internacionales en el marco de la injerencia que estas instancias globales tenían en el desarrollo estatal. De esta forma, en relación a la función del estado frente al marco de derechos fundamentales de las personas, la Constitución Política dispone en su artículo 94 una serie de DDHH que no se encuentran físicamente trazados en el libro constitucional, pero son considerados como tal por el legislador dada su contemplación

<sup>38</sup> Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los DDHH y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre DDHH ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él. Constitución Política de Colombia de 1991.

en convenios internacionales y su vinculación con los principios constitucionales, así la enumeración de la carta de derechos no debe entenderse como la negación de otros que, siendo inherentes al hombre no figuren expresamente en la Constitución o en los convenios internacionales vigentes.

Esta disposición concuerda con el sentido amplio y dinámico que debe tener el concepto de derecho fundamental en el Estado social. En otros términos: los criterios que determinan el carácter de fundamental de un derecho, sobrepasan la consagración expresa y dependen de la existencia de un consenso, histórico y de una voluntad colectiva en torno a la naturaleza específica de un derecho, con todas sus implicaciones relativas al contenido esencial, a la conexión con los principios y a la eficacia directa (Sentencia T-406 de 1992), lo cual amplía las obligaciones de las autoridades estatales y en particular aquellas de las Fuerzas Militares en tanto desde la expedición de la Constitución de 1991, este catálogo de derechos se ha visto exponencialmente ampliado e integrado al igual que sus mecanismos de protección, promoción y garantía.

Las Fuerzas Militares han debido llevar un proceso activo de adecuación y ajuste según estándares tanto nacionales como internacionales en la medida en que no permite el Constituyente que de acuerdo a su progreso las instituciones no atiendan lo dispuesto y reglado; se requiere una dinámica de cambio constante en búsqueda de cumplir los fines esenciales cabalmente, los cuales deben llevarse a cabo en las circunstancias que la ley disponga, cumpliendo postulados como los relacionados a la efectividad de los derechos (Artículo 2 C.N.: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados (...); Artículo 5 C.N.: El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables (...); Artículo 13 inc. 2 C.N.: El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...)).

De acuerdo al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación: 54001-23-31-000-1996- 09250-01(23603) en Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil trece (2013):

De acuerdo con lo consagrado en la Constitución Política, es claro que la obligación positiva que asume el Estado de asegurar a todas las personas residentes en Colombia la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, a no ser sometidos a torturas, tratos o penas crueles o degradantes, a ser llevados ante juez o instancia judicial

competente cuando son privados de la libertad (incluso en caso de la comisión de delitos en flagrancia), como manifestación expresa de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y a la seguridad personal, no se encuentra dentro de la clasificación moderna de las obligaciones como una obligación de resultado sino de medio, por virtud de la cual son llamadas las distintas autoridades públicas a establecer las medidas de salvaguarda, que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes, a fin de evitar la lesión o amenaza de los citados derechos fundamentales.

Consta de esta manera, las obligaciones que paulatinamente han sido impuestas a las Fuerzas Militares y como la misma ha adaptado sus procesos internos hacia la consecución de estos fines trazados que se ven alimentados continuamente por las necesidades de la población frente a los órganos estatales que esta misma ha constituido y legitimado.

De acuerdo a lo previamente referido, el Comité de DDHH, en atención a la incidencia que ya se puso de presente de las decisiones e instancias internacionales de derecho en la institucionalidad del estado colombiano, ha señalado: “Que el artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

En consecuencia, independientemente de la existencia de medidas provisionales específicas, el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en situación de riesgo y debe impulsar las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos, seguidas de las consecuencias que la legislación pertinente establezca. Para tal investigación el Estado en cuestión debe realizar sus mejores esfuerzos para determinar todos los hechos que rodearon la amenaza y la forma o formas de expresión que tuvo; determinar si existe un patrón de amenazas en contra del beneficiario o del grupo o entidad a la que pertenece; determinar el objetivo o fin de la amenaza; determinar quién o quiénes están detrás de la amenaza, y de ser el caso sancionarlos” (CIDH, 2004), trayendo así a colación las obligaciones del estado y sus diferentes autoridades y órganos, en atención al cumplimiento de obligación adquiridas de índole internacional cuya incidencia o legitimidad es concebida constitucionalmente como se ha dejado de presente.

En atención a este nuevo elemento internacional, integrado al modelo de estado formalmente con la Constitución de 1991, de acuerdo al artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, se han integrado y son de obligatoria observación de la Fuerza, los tratados internacionales ratificados referentes a DDHH como lo

son los a continuación relacionados:<sup>39</sup>

1. Acuerdo sobre la asistencia a la niñez. Ley 468 de 1998.
2. Carta de las Naciones Unidas.
3. Convención Americana sobre DDHH. Ley 16 de 1972.
4. Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
5. Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.
6. Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer.
7. Convención Interamericana sobre derechos civiles de la mujer.
8. Convención Interamericana sobre restitución de menores.
9. Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores. Ley 470 de 1998.
10. Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad.
11. Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero. Ley 471 de 1998.
12. Convención sobre los derechos del niño.
13. Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
14. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
15. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.
16. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
17. Convenio Internacional para la protección de obtenciones vegetales. Ley 243 de 1995.
18. Declaración de los derechos del retrasado mental.
19. Declaración de los derechos del niño.
20. Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
21. Declaración Universal de los DDHH.
22. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.
23. Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. (entre otros).

Este elemento internacional, se ve materializado de igual forma en la composición del derecho operacional dispuesto para la fuerza, el cual de acuerdo a Concepto 178/2012, rendido por la Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado Expediente N° 42180

<sup>39</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tratados.php>

(05001233100020050541301), se entiende como:

*El Derecho Operacional es el cuerpo normativo que regula la conducción de hostilidades y otras misiones militares en tiempos de transición, de estabilización o de paz, en cuanto al uso de los medios y métodos, tema este que va ligado ineludiblemente por las condiciones de orden público y por los Tratados vinculantes que ha suscrito el Estado Colombiano y con los DD.HH. y el DIH.*

*Se hace en este punto menester, el señalar como la función llevada a cabo por las Fuerzas Militares encuentra su soporte legal (principio de legalidad) en las disposiciones constitucionales, que como se ha tratado de mostrar en la presente reseña, han atendido a los criterios estatales dispuestos tras la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual trajo consigo la implementación de un modelo de estado moderno, atendiendo criterios de globalización del derecho y de los estados, comprometiendo a la fuerza e incoándole responsabilidades en caso de no atender lo dispuesto.*

En atención a lo dispuesto, argumenta la doctrina como: Las capacidades y competencias funcionales de la Fuerza Pública establecidas en la norma superior (arts. 217 y 218 C.N.), se desarrollan y complementan así a través de las relaciones armónicas, transversales y verticales con las demás ramas del poder público y órganos del Estado (arts. 2, 113<sup>40</sup> y 121 C.N.<sup>41</sup>) y las producciones normativas que estas producen, el ejercicio con fundamento en los principios que gobiernan la función pública, las cuáles son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.N.<sup>42</sup>) y al servicio de los intereses generales, los procesos militares y los procedimientos policiales de toma de decisiones, que abarcan el planeamiento, la ejecución y la consolidación de las decisiones, las órdenes, las misiones y los operativos, los manuales, reglamentos y órdenes

<sup>40</sup> Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

<sup>41</sup> Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

<sup>42</sup> Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley.

de servicio, entendidas estas últimas como las “que objetivamente se endereza[n] a ejecutar los fines para los cuales está creada la institución” (Corte Constitucional, Sentencia C-578/1995), los sistemas de mando y control, la educación militar y policial (art. 67 CP) con contenidos curriculares propios, de acuerdo con los niveles y particularidades de cada fuerza en coherencia con la misión institucional y las políticas de los ministerios de Defensa y de Educación (ley 30/1992) (Gil, 2017).

De acuerdo a lo anterior, se sujeta la actividad de las Fuerzas Militares a estas disposiciones y consideraciones, las cuales a pesar de ser complejas resultan del estudio frente a la naturaleza de la fuerza y las necesidades que esta misma debe atender en razón a la voluntad de la población integrante del poder soberano. Como ya se mencionó en argumentos que anteceden, las Fuerzas Militares han debido sujetarse a los cambios jurídicos que la norma Constitucional y su modelo ha brindado consigo, lo cual se ha evidenciado en el acatamiento de la institución a la Ley y la transformación del mismo, no solo reconociendo los fines que como autoridad estatal le conciernen de forma general y específica, sino, además instruyendo y especializando a la fuerza en la previsión actual y futura de necesidades en atención a los principios rectores acá tratados habida referencia constitucional, jurisprudencial y doctrinal.

Así las cosas, se observa y aduce que:

Los elementos insoslayables del modelo constitucional de la fuerza pública se resumen en: (i) la condición de garante institucional; (ii) la obediencia debida como excluyente de responsabilidad penal a las fuerzas militares es de interpretación y aplicación condicionada, relativa y limitada por los DDHH; (iii) la supremacía de la función administrativa sobre la función militar y policial; (iv) la sujeción a los controles constitucionales de gestión, administración y responsabilidad institucional e individual; y (v) la vigencia y aplicación del DIH, como *lex specialis* en la misión constitucional de la fuerza pública, no se contrapone con la necesaria convergencia y complementariedad del derecho internacional de los DDHH (Gil, 2017).

Este ejercicio imperioso de la aplicación estricta de la Ley en el ejercicio de funciones y desarrollo de los principios constitucionales y aquellos propios de la función pública, son las que legitiman las instituciones ante el poder soberano del estado, como lo es el caso de las Fuerzas Militares, donde el obrar sujeto a la Ley y el progreso social, económico y cultural que esta misma surte continuamente respecto a su contenido y aplicación, le sitúan

como una autoridad realmente encauzada en el mantenimiento del orden constitucional, protección y garantía de los derechos y libertades de todos los residentes en Colombia.

## Bibliografía

- Alonso, L. P. (1991). Constitución y valores del ordenamiento, en Estudios sobre la Constitución Española. Madrid: Civitas.
- Anzilotti, D. (1964). Corso di diritto internazionale. Padua: Cedam.
- Burdeau, G. (1974). DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES. Paris: Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence.
- Cabra, M. G. (1985). DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. Bogota D.C.: Editorial Temis.
- CIDH, C. d. (2004). Comentario General 31: Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant.
- Diccionario Juridico Mexicano Tomo IV. (n.d.). Mexico: Universidad Autonoma de Mexico.
- G Herrera, M. M. (1999). La Inaplicabilidad y la Eficacia Constitucional. Estudios de derecho. Universidad de Antioquia.
- Gil, D. J. (2017). Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. Revista Prolegómenos Derechos y Valores.
- Jellinek, G. (1882). Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien: Alfred Holder K.K. HOF UND UNIVERSITATS BUCHHANDLER.
- Turbay, C. V. (1985). El poder político. Bogota D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- . (2004). DERECHO CONSTITUCIONAL. Bogota D.C.: Universidad Externado de Colombia.





# CAPÍTULO V

## CAPÍTULO V. Implementación del Proceso de Transformación y Modernización de la Fuerza (2015-2018)

### Articulación Institucional

Sin lugar a duda, el Ejército siempre ha entendido la transformación como un proceso natural y necesario, es por ello que decidió llevar a cabo su proceso proactivo de cambio (Comando de Transformación Ejército del Futuro, 2016) y adaptarse con la misma velocidad a la que evoluciona su entorno. Ciertamente, la transformación y modernización del Ejército son procesos de cambio continuos y dinámicos que empezaron en el año 2011 con la conformación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i)<sup>43</sup>, y se fortalecieron a través de los diagnósticos institucionales desarrollados por el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI)<sup>44</sup> en el 2012, y por el Comité de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF)<sup>45</sup> en el 2013.

Sin embargo, cada uno de los ejercicios realizados en el pasado tenía un objetivo propio y un nivel de desarrollo independiente. Es así como el CRE-i buscó aumentar la eficiencia y efectividad operacional a través del análisis del sistema rival o sistema de amenaza persistente (SAP)<sup>46</sup>. De forma similar, el CETI logró determinar las debilidades de la estructura de soporte, estableciendo, a través de una serie de concentración de funciones, los subsistemas que conformaban la Fuerza<sup>47</sup>. Así mismo, el CEDEF consolidó y clasificó las capacidades operacionales de la Fuerza, diseñando una metodología para su desarrollo<sup>48</sup>, fundamentados en el planeamiento basado en capacidades (Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación, 2014).

43 Según el Ministerio de Defensa Nacional, el CRE-i es un comité conformado por expertos con el propósito de hacer una revisión a la estrategia y presentar soluciones innovadoras a un reto, problema o requerimiento de la institución.

44 Mediante resolución 0167 de 2012, el comandante del Ejército conformó el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), y delegó en él, la responsabilidad de construir el documento de diseño para la transformación del Ejército, con el objetivo de estar preparado para afrontar con eficiencia el futuro.

45 Mediante resolución 0210 del 11 de febrero de 2013, el comandante del Ejército instaló el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del futuro (CEDEF), con el Objetivo de diseñar, planear, orientar, evaluar y dirigir la evolución del Ejército, y responder a las exigencias del sector defensa (áreas misionales).

46 Para lograr enfrentar el sistema de amenaza persistente (SAP), se diseñaron planes operacionales con el propósito de reducir las amenazas, mediante la modernización y adaptación de las capacidades operacionales bajo una estrategia Conjunta, Coordinada e Interagencial (CCI).

47 Al final del ejercicio CETI, se presentaron propuestas en términos de proyectos e iniciativas tendientes a corregir las fallas y optimizar los procesos.

48 Es así como, a través de la taxonomía de capacidades diseñada, se podría en primer lugar, desarrollar las capacidades requeridas de la Fuerza para enfrentar las amenazas y, en segundo lugar, tener la base para la programación presupuestal acorde a las necesidades reales de la institución para cumplir su misión.

Consecuentemente, surge la necesidad de articular todos los ejercicios para el desarrollo integral de la transformación y modernización de la Fuerza. Además del proceso, era fundamental el diseño y desarrollo de una estrategia de transformación y modernización que, además de consolidar las experiencias del CRE-i, CETI y CEDEF, sirviera como guía y orientación para la construcción e implementación del Plan Estratégico de Transformación<sup>49</sup> (PETEF), con miras a lograr los objetivos propuestos para la configuración del Ejército del Futuro.

## **Comité de Revisión Estratégica e Innovación de Organización Militar (2015)**

El Comandante del Ejército establece el Comité de Revisión Estratégica e Innovación de Organización Militar (CRE-i de Organización)<sup>50</sup> en el año 2015, conformado por oficiales de la Reserva Activa (RA), cuyo propósito inicial consistió en el estudio de los diagnósticos institucionales relacionados con la estructura administrativa y de soporte de la Fuerza, adicional al análisis de sus capacidades operacionales, y en el desarrollo de otros ejercicios que complementaran los esfuerzos iniciales del proceso, con el propósito de señalar el rumbo de la transformación y modernización institucional.

Es así como el factor primordial para darle continuidad al proceso de transformación fue la revisión de la estructura de Comando y Estado Mayor de la Fuerza. Teniendo en cuenta que, si bien la información de las necesidades de cambio de la institución se recoge de abajo hacia arriba<sup>51</sup>, la implementación de estos cambios se aplica de arriba hacia abajo<sup>52</sup>. Ahí radica la importancia de estudiar el liderazgo estratégico de la institución y su organización de soporte, supervisión y control.

Por ende, el CRE-i de Organización, basado en las estadísticas presentadas en el transcurso del 2015 por la Dirección de Operaciones, Planes y Relaciones Internacionales (DOPRI), relacionadas con el incremento en un 203% del Estado Mayor y en un 216% de las unidades operacionales de la Fuerza durante el

<sup>49</sup> El Plan Estratégico de Transformación PETEF, tiene el propósito de establecer la hoja de ruta de la consolidación de una Fuerza preparada para afrontar los retos del futuro, en alineación con las políticas del Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Gobierno Nacional (GN).

<sup>50</sup> El Comité de Revisión Estratégica e Innovación de Organización Militar, se conformó como el Grupo Asesor de Transformación del Ejército de la Jefatura de Planeación y Transformación, con el objetivo por un lado de proponer una nueva estructura organizacional de la Fuerza, y por el otro lado, de orientar todo el esfuerzo de transformación y modernización del Ejército.

<sup>51</sup> Estrategia *Bottom-up*.

<sup>52</sup> Estrategia *Top-down*.

periodo 1998 – 2014 [Ejército Nacional - Jefatura de Operaciones, 2015], comprobó que la magnitud del crecimiento acentuó la dificultad para ejercer el comando, control y supervisión en el nivel estratégico, surgiendo el reto de un diseño organizacional que permitiera a la institución enfrentar los problemas y cumplir sus objetivos transformacionales sin ampliar su planta de personal, ni recursos.

## 1. Evaluación comparativa CRE-i de Organización Militar (2015)

El CRE-i de Organización inicialmente comparó la organización del Comando y Estado Mayor del Ejército de Colombia con la Estructura Militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>53</sup>, y con ejércitos de otros países que en su momento desarrollaron transformaciones exitosas, como es el caso de los Estados Unidos, Brasil, Chile y España<sup>54</sup>.

*"[...] Introducir cambios que conduzcan al mejoramiento de la organización del Ejército en cuanto a su estructura organizacional desde el Comando y el Estado Mayor hasta las Unidades Operativas Mayores, Menores y Tácticas, a través de la identificación y evaluación de las mejores prácticas en la organización de otros ejércitos de países referentes".*

Como resultado del análisis de los procesos de cambio de los ejércitos referentes, se revisó al interior de la Fuerza la funcionalidad actual del Estado Mayor<sup>55</sup> y su forma de organización para proyectarla al futuro (Ejército Nacional, 2015), construyendo la mejor propuesta de organización que le permitiera a la Fuerza alcanzar los objetivos estratégicos para el cumplimiento de la misión (Ejército Nacional, 2015).

<sup>53</sup> OTAN son las siglas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Es una alianza político-militar creada durante la Guerra Fría en 1949 y se fundamenta en el mutuo apoyo militar a los países miembros (Europa y Estados Unidos) en caso de agresión por parte de terceros.

<sup>54</sup> Análisis comparado (*Benchmarking*) de la estructura organizacional de los diferentes países, así como de los procesos de transformación y modernización de cada uno de ellos, adelantados en los últimos 20 años. El ejercicio resultó esencial para el diseño de la organización requerida en el Ejército.

<sup>55</sup> Analizando la viabilidad jurídica, legal, organizacional, estructural, financiera y presupuestal derivadas del diagnóstico institucional.

## 2. Diagnóstico de la revisión del Comando y Estado Mayor (2015)

De la misma manera, el CRE-i de Organización no solo estableció las mejores prácticas con otros ejércitos, sino también, mediante mesas de trabajo y con todo el Estado Mayor del Ejército, definió las necesidades y falencias de cada uno de los subsistemas que obstaculizaban el cumplimiento de las metas impuestas. En ese orden de ideas, en la reestructuración de las dependencias y en el ajuste de la estructura organizacional y operacional participaron todos y cada uno de los actores claves e interesados en la búsqueda de las soluciones a los problemas organizacionales<sup>56</sup>.

Como resultado del diagnóstico metodológico a través de diversas herramientas, se obtuvieron las siguientes estrategias priorizadas para la reorganización del Estado Mayor del Ejército (Ejército Nacional, 2015):

- Transformar el orden actual a una estructura organizacional, funcional y plana, que garantice el cumplimiento de su misión.
- Fortalecer la organización en su estructura de comandos funcionales y de apoyo.
- Fortalecer las organizaciones y propender por la transparencia, el desarrollo tecnológico y la transformación.
- Optimizar el sistema de gestión documental del Ejército.
- Fortalecer el sistema de comunicaciones y flujo de información que facilite el mando y control.
- Considerar la normatividad legal que garantice la seguridad jurídica de la Fuerza.
- Consolidar e integrar el sistema de información tecnológica, informática, telemática, y de seguridad.

Se delimitó la necesidad de tener una estructura de Comando que enfocara todos sus esfuerzos al direccionamiento estratégico de la Fuerza; y así mismo, especializar al Estado Mayor en áreas funcionales acorde a estándares internacionales que le permitieran ajustar las competencias para contar con una organización más ágil, más rápida y con una fuerza preparada y lista para cumplir con mayor efectividad su misión.

<sup>56</sup> En el desarrollo de las mesas de trabajo, según el resultado del estudio técnico del CRE-i de organización militar, se efectuaron 237 reuniones con 5100 personas, asistencia a 6 seminarios y talleres, reuniones con ejércitos de 4 países, y 255 reuniones internas, entre otros.

### 3. Estudio técnico para la reorganización del Estado Mayor (2016)

Es así como el Ejército Nacional, mediante directiva 0362 de 2015, orientó la reorganización de la Fuerza, con el ánimo de hacerlo más eficiente, eficaz y efectivo, de tal forma que tanto los recursos físicos, financieros y el talento humano fuesen utilizados óptimamente para cumplir con los objetivos del Ejército del Futuro. Para ello, estableció los siguientes criterios (Ejército Nacional - Jefatura de operaciones, 2015):

- La estructura organizacional deberá ser plana y sencilla, con niveles jerárquicos mínimos, aumentando el control y la supervisión.
- Suprimir o fusionar dependencias que no se requieran, evitando duplicidad de esfuerzos y reprocesos.
- Eliminar cargos que generen sensación de burocracia.
- Revisar el número adecuado de niveles, buscando siempre acortar la cadena de mando.
- Concebir el diseño organizacional basado en procesos, no en funciones.
- Garantizar la armonía, coherencia, coordinación, comunicación y articulación entre las dependencias.
- Dar cumplimiento a las leyes, normas y regulaciones que rigen la institución.
- Fortalecer la transparencia, a través de mecanismos de prevención, investigación, y sanción a actos de corrupción.
- Revisar las tareas administrativas del Comandante de la Fuerza que puedan ser delegadas, descentralizadas o desconcentradas, a los niveles subalternos.

Los elementos fundamentales de la propuesta para la nueva organización, mediante la adaptación de la teoría organizacional moderna<sup>57</sup> a las estructuras militares, se llevó a cabo en tres fases:

Fase I: correspondiente a la reorganización del Estado Mayor del Ejército (Ministerio de Defensa Nacional, 2016). Pretende el soporte al componente Generador de Combate<sup>58</sup> a través del fortalecimiento de los procesos de planeamiento y ejecución, desde nivel estratégico y su integración en los niveles operacional y táctico de la estructura organizacional. Para ello, fundamentalmente, se debía tener en cuenta:

<sup>57</sup> Según Gareth Jones, autor de la Teoría Organizacional: Diseño y cambio de las organizaciones, "[...] El principal propósito de la estructura organizacional es de control: controlar la manera en que las personas coordinan sus acciones para lograr los objetivos organizacionales y controlar los medios que se utilizan para motivar a las personas para que logren esos objetivos [...]"

<sup>58</sup> El Generador de Combate es uno de los dos componentes, que, junto con el Generador de Fuerza, forman parte de la estructura organizacional de la Fuerza. Está compuesta por las unidades operacionales en los diferentes escalones institucionales.

- Delegación de funciones del Comandante del Ejército.
- Creación de un Comando de Transformación<sup>59</sup>.
- Reestructuración del Cargo de Segundo Comandante<sup>60</sup>.
- Creación de un Comando de Apoyo Tecnológico<sup>61</sup>.
- Creación de una Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia<sup>62</sup>.
- Creación de una Dirección de Relaciones Internacionales<sup>63</sup>.
- Jefatura de Estado Mayor de Planeación y Políticas (JEMPP)<sup>64</sup>.
- Jefatura de Estado Mayor Generadora de Fuerza (JEMGF)<sup>65</sup>.
- Jefatura de Estado Mayor de Operaciones (JEMOP)<sup>66</sup>.

Fase II: correspondiente a la reorganización de las unidades operacionales; buscó obtener un componente Generador de Combate con las capacidades adecuadas para enfrentar las amenazas, proteger al pueblo colombiano, contribuir al desarrollo del país, defender el medio ambiente, asistir la atención de desastres y potencializar las relaciones civiles-militares y la asistencia militar, así como proyectar una fuerza con altos estándares y a la altura de los ejércitos más avanzados del mundo que permita cooperar internacionalmente en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

Fase III: de evaluación y seguimiento de las dos fases anteriores.

## Estrategia de Transformación

### 1. Direccionamiento estratégico y transformación

El Direccionamiento Estratégico del Ejército Nacional es la base de la gestión y proyección de la Fuerza. En ese sentido, el proceso de transformación permitirá responder a los retos que imponen el ambiente de seguridad y las expectativas de los colombianos y la comunidad internacional en el futuro, se fundamenta en el

<sup>59</sup> El Comando de transformación, es un órgano dedicado a liderar el proceso de transformación.

<sup>60</sup> El Segundo Comandante del Ejército, busca reducir las tareas administrativas del Comandante del Ejército.

<sup>61</sup> El Comando de Apoyo a la Tecnología del Ejército COATE, fortalecerá el área de I+D+i de la institución.

<sup>62</sup> La Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército DANTE, proyecta construir una cultura de rectitud y honradez, mediante el desarrollo de políticas y programas que fortalezcan los valores.

<sup>63</sup> La Dirección de Relaciones Internacionales del Ejército DIRIE, fomentara el acercamiento y la comunicación con los diferentes Ejércitos del mundo y organizaciones internacionales.

<sup>64</sup> La JEMPP, órgano asesor encargado de la planeación estratégica y el diseño de políticas.

<sup>65</sup> La JEMGF, garantiza el alistamiento, sostenimiento, funcionamiento y apoyo a las unidades operacionales del Ejército.

<sup>66</sup> La JEMOP, delegada para la ejecución de los planes operacionales de la Fuerza, está diseñada para ser el Generador de Combate del Ejército.

conjunto de objetivos, políticas y estrategias que conducen al cumplimiento de la misión y la visión del Ejército, así como también en sus principios y sus valores institucionales (Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación, 2015).

*“[...] Hoy más que nunca Colombia necesita un Ejército moderno, transparente y eficiente para hacer frente a los retos que impone un mundo cambiante. Nuestra transformación permite responder a las expectativas de los colombianos y de la comunidad internacional partiendo de lo que queremos y debemos conservar: nuestros valores militares, el cumplimiento irrestricto de nuestra misión constitucional y el mantenimiento de la confianza y el respeto que hemos ganado a nivel regional y global [...]”*

La transformación militar que se proyectó incorporó tres consideraciones clave. La primera es que se refiere a un proceso de cambio y adaptación continua. La segunda es que se da en un escenario de incertidumbre en el que debemos desempeñarnos de manera exitosa y ágil. Y la tercera es que la transformación implica ser eficientes y sostenibles, es decir, operar de acuerdo con la realidad económica del país y con las mejores prácticas identificadas en cuanto a seguridad y defensa (Ejército Nacional - Departamento de planeación, 2016).

## **2. Postura de la Fuerza**

Ya que las palabras “modernización” y “transformación” son diferentes, se remite a la explicación dada por el Brigadier<sup>67</sup> Jaime García Covarrubias<sup>68</sup>, y cuya teoría fue analizada y sirvió como base al momento de construir los conceptos dentro del proceso de transformación y modernización del Ejército.

*“Todo Ejército en evolución debe considerar tres aspectos para mejorar sus competencias y capacidades con el fin de cumplir con mayor eficacia, efectividad y eficiencia su misión. El Brigadier García C. se refiere a la Adaptación, Modernización y Transformación”.*

En consecuencia, adaptación significa readecuar sobre la base de lo existente, es decir, son las iniciativas que cada Fuerza está obligada a hacer para una mejora continua en el desarrollo de sus tareas. Modernización significa implementar tecnología para aumentar la eficacia; esto perfecciona las capacidades adecuando

<sup>67</sup> Brigadier: Grado entre Coronel y General de Brigada en el Ejército de Chile.

<sup>68</sup> Brigadier Jaime García Covarrubias, oficial del Ejército de Chile y académico militar, experto asesor en transformación y modernización militar, tanto del Ejército Chileno, como del Centro de Estudios Hemisféricos en Seguridad y Defensa (Perry Center) de los Estados Unidos.

la organización a nuevas necesidades, relacionándose con el rediseño institucional. Y transformación implica un cambio en la forma de empleo; nuevas capacidades en función de nuevas misiones.

No obstante, estos conceptos hacen referencia a cambios institucionales, tienen profundas diferencias. En el caso de la Adaptación, está inmersa en el diario devenir de la Fuerza, haciéndose visible en la medida que se utilizan y se disponen los recursos con el fin de mejorar su desempeño. En el caso de Transformación y Modernización, a pesar de sus diferencias conceptuales, pueden ser simultáneos o asincrónicos, dependientes, independientes o interdependientes, todo depende de las necesidades y disponibilidad de recursos de la Fuerza.

De ahí que la postura de la Fuerza hace mención al desarrollo simultáneo de los procesos de Transformación Institucional y Modernización Organizacional.

## **2. Objetivo general y objetivos específicos de la transformación**

Esencialmente, el proceso de transformación y modernización busca garantizar el compromiso institucional del sector de defensa, haciendo un esfuerzo en la construcción de capacidades para la defensa de la soberanía y protección interna del territorio. Paralelamente, realizar tareas complementarias de contribución al desarrollo del país, protección del medio ambiente, atención de desastres, asistencia humanitaria, así como en la participación de misiones internacionales, promoviendo la relevancia institucional y facilitando la interoperabilidad y entendimiento común con otras Fuerzas (Ejército Nacional - Dirección de Planeación, 2013).

Dentro de los objetivos específicos, el proceso busca i) diseñar estructuras organizacionales que puedan optimizar los procesos de soporte; ii) fortalecer la reorganización de la estructura de combate a través de la racionalización de las unidades; iii) ser más eficaz, efectivo y sostenible de acuerdo con la realidad política, económica y social del país; iv) y adoptar las mejores prácticas identificadas en seguridad y defensa que permitan contar con un amplio rango de futuras alternativas

## **3. Ejes de impacto de la transformación**

Primordialmente, el proceso de transformación y modernización abarcó la evolución de la Fuerza desde distintas dimensiones de importancia estratégica, introduciendo un cambio profundo

en todos los niveles de la institución (estratégico, operacional y táctico), centrado en el ser humano y construido alrededor de cuatro ejes de impacto:

Adecuó la estructura organizacional, definiendo los procesos, procedimientos, directrices y diferentes modelos de diseño de la fuerza, para cumplir adecuadamente las metas propuestas.

Mejóro las capacidades operacionales, fortaleciendo y manteniendo las competencias necesarias para establecer y alcanzar una Fuerza más profesional y capacitada.

Modernizó y optimizó todos los procesos de soporte, enfocándose en la competitividad, implicando una innovación más que organizativa, de infraestructura física y tecnológica, que permita más eficiencia, eficacia y efectividad, logrando satisfacer las necesidades y expectativas.

Amplió la visión de liderazgo predictiva, para enfrentar las amenazas inciertas del mañana. Es, en últimas, el líder quien visiona la naturaleza futurista del Ejército y requiere de la estrategia de largo plazo para tomar las riendas del futuro.

Es un proceso que pretendió convertir un Ejército condicionado a dar respuesta inmediata a las diversas amenazas, en una institución basada en capacidades, determinando el nuevo diseño, empleo y proyección de la Fuerza.

## **Factores transversales de la transformación**

La transformación y modernización en el Ejército de Colombia se considera un proceso endógeno, proactivo y muy complejo, que busca proyectar y robustecer la Fuerza para el 2030, a través de cuatro áreas transversales a todo el proceso de transformación:

- a. **La doctrina:** se enfocó en diseñar una verdadera capacidad de disuasión, frente a las potenciales amenazas internas y externas, antrópicas y no antrópicas. La doctrina como componente de capacidad, condiciona la organización, el material y el equipo, el personal, la infraestructura, el liderazgo, la educación y el mantenimiento.
- b. **La transparencia:** se continuó promoviendo y fortaleciendo la aplicación de normas, generando cambios culturales enmarcados en la ética y en la implementación de principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con las normas y prácticas internacionales establecidas para el sector de defensa y seguridad.

- c. **Ciencia y tecnología:** se adelantó iniciativas para el desarrollo de estudios y procesos de industrialización de los productos y servicios resultantes de la investigación, el desarrollo y la innovación, en la atención de las necesidades propias de la Fuerza, con el propósito de minimizar la dependencia tecnológica, y brindar al Ejército sostenibilidad.
- d. **La cooperación internacional:** se requirió una Fuerza mucho más preparada y entrenada para actuar e interoperar en escenarios mundiales con los más altos estándares exigidos por las organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Naciones Unidas (ONU).

## **Criterios institucionales para el desarrollo de la transformación**

La estrategia de transformación y modernización dió respuesta a las necesidades futuras de la Fuerza, buscó los siguientes criterios y guías institucionales para el desarrollo del proceso de transformación [Ejército Nacional, 2015]:

La transformación mediante un proceso incluyente y participativo: no solamente los miembros de la institución tienen cabida en la construcción del futuro, sino también la sociedad en general, permitiendo un acercamiento institucional con quienes son nuestra razón de ser.

- a. La transparencia institucional fortalecida en el cambio cultural: una transformación basada en los principios y valores institucionales, que a través de programas que van más allá de la prevención de corrupción y de ejercicios de buenas prácticas, acercándose a la apertura institucional, protege la organización, los recursos y las personas. La transparencia contribuye a la revolución cultural dentro de la institución.
- b. El ajuste organizacional a la realidad presupuestal: construir sobre lo construido, adaptando el planeamiento por capacidades que permite a la institución proyectar los medios que tiene para realizar las tareas requeridas, de acuerdo con los criterios presupuestales del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). No se incrementarán efectivos de personal, ni se generará un impacto financiero.
- c. La alineación y articulación estratégica con el Gobierno Nacional, el MDN y el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM): el Ejército, como parte de la fuerza conjunta, se proyecta con mejores capacidades para el cumplimiento de los compromisos del sector defensa y del Gobierno Nacional.

## Líneas de acción estratégicas

El Ejército considerará ciertas áreas y situaciones que, por su relevancia, se debían revisar profundamente, analizando los cambios que pudieran ser realizados:

- a. **El diseño de Fuerza:** a través de una estructura organizacional altamente eficiente, más transparente y efectiva, fortaleciendo los canales de mando, supervisión y control.
- b. **La configuración de Fuerza:** mejorando su capacidad operacional a través de la racionalización de las unidades.
- c. **El empleo de la Fuerza:** uno de sus grandes retos fue fortalecer las unidades tácticas, creando unidades más livianas con capacidad polivalente para cumplir las tareas impuestas.
- d. **La estabilización de la Fuerza:** a través de la especialización del talento humano, garantizando las competencias y perfiles indicados, buscando una mayor equidad en los procesos de selección, una mayor inclusión de género y participación de la mujer en niveles de toma de decisiones.
- e. **La protección de la Fuerza:** mediante el fortalecimiento del sistema jurídico integral de nuestros hombres.
- f. **La proyección de la Fuerza:** acorde a las necesidades de las tareas y, así mismo, la sincronización de nuestra Fuerza con las otras fuerzas, agencias del Estado, otros países y fuerzas multinacionales.

## Análisis del entorno estratégico (2014-2016)

El ambiente operacional se definió como volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA). El proceso de paz, la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, la polarización política y la inestabilidad regional, entre otras variables, afectó la realidad nacional. Por ende, también afectan las condiciones que rodean las operaciones de nuestra institución.

La dinámica de la violencia continuó estrechamente relacionada con el negocio del narcotráfico y sus actividades conexas. Aunque el Gobierno Nacional finalizó los diálogos de paz con las Farc y se ha firmado el fin del conflicto, las zonas con presencias de grupos armados organizados ilegales o zonas con factores de inestabilidad siguen siendo áreas complejas y con grandes dificultades en cuanto a la libertad y el desarrollo. Con el Eln también se han iniciado encuentros para explorar las posibilidades de iniciar diálogos de paz, lo cual podría generar nuevos cambios en el contexto.

Los grupos armados organizados y grupos armados residuales han mantenido su poder intimidador, corruptor y generador de violencia gracias al auge del negocio de la producción y tráfico de drogas ilícitas.

Con el propósito de neutralizar la amenaza, es conveniente entender estos grupos armados ilegales como un sistema cuyo desempeño y evolución depende del comportamiento de los subsistemas que lo componen. En respuesta a esto, el Estado orientó su estrategia a través de un esfuerzo conjunto, coordinado e interagencial (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

## **Perspectivas futuras**

Los análisis de prospectiva realizados en el sector defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2015) permitieron identificar algunos eventos que definirán el futuro contexto operacional:

- a. La evolución del conflicto como consecuencia de la atomización y articulación de los GAOML con redes criminales internacionales, que desbordan las capacidades de la Policía: más amenazas de menor tamaño con mejores relaciones internacionales y mejor dotadas en tecnología.
- b. Crisis, conflicto o guerra con amenazas externas: debido a intereses geoestratégicos o por la inestabilidad en Latinoamérica.
- c. Evolución de la seguridad en el interior de los municipios, que podría verse afectada por las condiciones socioeconómicas del país y la evolución de las amenazas actuales.
- d. Presencia integral del Estado en el territorio nacional: la capacidad que tengan las instituciones del Estado para atender y proteger a la población civil puede detener o acelerar la aparición de amenazas emergentes de carácter interno o externo.
- e. Narcotráfico y crímenes contra el medio ambiente: se consolidarán como las principales fuentes de financiación de las amenazas que atentan contra la estabilidad nacional.

## **Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (2016)**

El Plan de Transformación es un esfuerzo institucional que inició a finales del año 2011, producto de los análisis del Comité de Revisión Estratégica e Innovación encargado del Plan de

Guerra “Espada de Honor”. Dentro de este proceso de diseño se identificaron aspectos que superaban la perspectiva operacional y que requerían un análisis más profundo e integral que abarcará toda la institución y permitiera su proyección a un horizonte de tiempo mayor: hasta el año 2030 (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016).

En el año 2016, se continuó y profundizó el Plan de Transformación mediante la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (PETEF), dispuesto en la directiva 0211 del Comandante del Ejército, cuya finalidad es formular planes de acción y macroproyectos institucionales para mejorar la articulación y proyección del Ejército de Combate y el Generador de Fuerza. Dicho plan se estructuró retomando los tres tiempos de la transformación, iniciando con el T1.0 que culmina en el 2018, el T2.0 que culmina en el 2022 y el T3.0 con horizonte en el 2030, priorizando los esfuerzos de la institución dentro de los tres tiempos. Así se diseñará una transformación ordenada, optimizada y pertinente frente al ambiente operacional (Ejército Nacional, 2016).

### **Fases del Plan Estratégico de Transformación (PETEF)**

El plan de transformación se diseñó en tres fases (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016):

- Fase 1: orientada a responder rápidamente a los retos de corto plazo (2018), acompañando la consolidación de los acuerdos de paz, incrementando el poder de combate de la Fuerza.
- Fase 2: un Ejército de transición capaz de enfrentar la mutación de amenazas y trabajar en la estabilización y consolidación del país (2022).
- Fase 3: es la fase final de la construcción del Ejército del Futuro, capaz de responder a un gran abanico de amenazas y retos (2030).

### **Propósito del Plan Estratégico de Transformación**

El propósito del PETEF es fundamentar la toma de decisiones del nivel estratégico, integrando el planeamiento estratégico con la gestión presupuestal y de proyectos. Se focaliza en el análisis de retos de interés para la institución y el diseño de planes de respuesta para enfrentarlos, a través de la priorización de proyectos estratégicos e integración de esfuerzos previos.

El PETEF permite a la institución prepararse para el proceso de estabilización y consolidación del territorio nacional ante la posibilidad de un acuerdo con grupos al margen de la ley mientras mantiene una actitud proactiva para enfrentar las

amenazas definidas como Sistema Amenazas Persistentes (SAP) y posibles amenazas emergentes, mediante un plan orientado a la reorganización, motivación, entrenamiento y fortalecimiento institucional.

El propósito final del PETEF es la transformación integral del Ejército hacia una Fuerza capaz de responder efectivamente ante la variedad de retos y amenazas que el futuro demandará. Esto se efectúa en cumplimiento de la misión constitucional dentro de las áreas misionales<sup>69</sup> del Sector Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

### **Líneas de Esfuerzo del Plan de Transformación**

Para alcanzar las metas planteadas y el estado final del PETEF<sup>70</sup>, fueron diseñadas ocho líneas de esfuerzo<sup>71</sup> que focalizan las iniciativas institucionales (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016):

- Línea de esfuerzo 1. Optimización de la gestión humana: a través de órdenes que permitirán mejorar su instrucción y formación.
- Línea de esfuerzo 2. Fortalecimiento del sistema jurídico: con el fin de garantizar una protección jurídica efectiva para la institución y su personal.
- Línea de esfuerzo 3. Potenciación de las capacidades militares: fortalecer la aplicación de la experiencia y el poder militar adquiridos.
- Línea de esfuerzo 4. Fortalecimiento institucional e internacional: facilitar las actividades institucionales en escenarios nacionales e internacionales.
- Línea de esfuerzo 5. Fortalecimiento de la transparencia institucional: propender por una adecuada gestión de recursos y por una mejor relación con la población y el entorno.
- Línea de esfuerzo 6. Fortalecimiento de la sostenibilidad: optimizar el uso de los recursos asignados.
- Línea de esfuerzo 7. Mantenimiento y reorganización de la infraestructura: diagnosticar, priorizar y optimizar la infraestructura con la que se cuenta.
- Línea de esfuerzo 8. Modernización y articulación de la

<sup>69</sup> Las áreas misionales contienen responsabilidades tradicionales como la seguridad pública y defensa nacional, pero también presentan algunas oportunidades como la cooperación internacional, la contribución al desarrollo del país, la protección al medio ambiente y los recursos naturales.

<sup>70</sup> El estado final del PETEF se concentra en tres temas: Contribuir al éxito de los acuerdos de paz, la estabilización y consolidación del territorio nacional; Anticipar y reducir el Sistema de Amenaza Persistente, las economías criminales es su impacto; Un Ejército en transformación fuerte, organizado, educado, equipado, y motivado enfocado en lo asimétrico y proyectándose en la Fuerza del futuro.

<sup>71</sup> Las líneas de esfuerzo contienen un conjunto de iniciativas con similar propósito, por ejemplo, la modernización y articulación de la educación contiene en su interior un conjunto de iniciativas (proyectos, planes, etc.) que permiten cumplir con el estado final.

educación: garantizar la calidad y pertinencia de la educación brindada.

## **Retos del Plan Estratégico de Transformación**

En el periodo de tiempo 2014-2018, el Ejército buscó enfrentar exitosamente ocho retos estratégicos que desencadenaron una serie de retos funcionales al interior de cada uno de los subsistemas del Ejército. Estos se asemejaron a objetivos internos que se debían satisfacer para preparar a la institución para responder proactivamente (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016):

- Fortalecimiento del Talento Humano.
- Protección Institucional y Justicia Transicional.
- Fortalecer la Seguridad Pública.
- Garantizar la Defensa Nacional.
- Estabilización y Consolidación.
- Proyectar Internacionalmente la Fuerza.
- Fortalecimiento de la Transparencia.
- Sostenibilidad y Autonomía Estratégica.

## **Avances e Impactos del Plan de Transformación y Modernización de la Fuerza (2015-2018)**

No es fácil resumir los numerosos hechos palpables e imperceptibles que el Ejército Nacional ha llevado a cabo en el marco del proceso de transformación. La transformación ha buscado desde el inicio mejorar y optimizar los procesos, potencializar su capacidad para neutralizar las amenazas y estar a la altura de los retos actuales y futuros, desarrollando un proceso continuo, rápido, firme y satisfactorio.

Los siguientes son los avances más representativos<sup>72</sup>; se presentan a través de los cuatro ejes de impacto del proceso de transformación, el ajuste a la estructura organizacional, la modernización de la fuerza, la construcción de las capacidades, y el liderazgo y la prospectiva (Ejército Nacional, 2018):

EJE DE IMPACTO	ÁREA DE INTERÉS
<p>Modernización de la Fuerza</p> <p>Se enfoca en la competitividad, implicando una innovación tecnológica, que permita más eficiencia, eficacia y efectividad.</p>	<p><b>Ciencia y tecnología</b></p>
	<p><b>Mantenimiento</b></p>
	<p><b>Optimización de procesos</b></p>
<p>Prospectiva y liderazgo</p> <p>Es el líder quien visiona la naturaleza futurista del Ejército y requiere de la estrategia de largo plazo para tomar las riendas del futuro.</p>	<p><b>Administración de la carrera</b></p>
	<p><b>Internacionalización</b></p>
	<p><b>Academia</b></p>
	<p><b>Cooperación y desarrollo</b></p>

## LOGROS DE LA TRANSFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN

Para ofrecer una respuesta oportuna y mayor agilidad operacional para enfrentar las amenazas, se crearon las Fuerzas de despliegue estratégico y la División de Fuerzas Especiales (DIVFE),

De la misma manera, se racionalizaron las Brigadas Móviles (BRIM), transformándolas en Batallones de Operaciones Terrestres (BATOT) fortalecidos en personal y equipo

Se diseñó el Plan estratégico de transformación del Ejército (PETEF) generando retos. Con el fin de fortalecer la efectividad y el desempeño operacional de las unidades operacionales, se activaron los Comandos de Inteligencia Militar (CAIMI), Contrainteligencia Militar (CACIM), y se trasladaron y activaron las Redes Básicas como fortalecimiento de la Inteligencia de Combate, potenciando la capacidad de producción de inteligencia a nivel regional.

Con el propósito de integrar los fuegos en los diferentes escalones y además orientar el apoyo de fuegos estratégicos, se creó el Comando de Apoyo de Fuegos (CAFUE) y el Centro de Operaciones de Seguridad del Ejército (SOC).

El modelo de Competencias del Ejército (MOCE), permite una mayor equidad al interior de la institución. A través de la codificación de perfiles individuales, facilita la transparencia en la administración de la carrera y la profesionalización de sus miembros.

Se diseñó y desarrolló el proyecto interoperabilidad, para la preparación y armonización de la fuerza para interactuar con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

De la misma manera, se desarrolló la iniciativa de internacionalización, con el propósito de compartir experiencias y lecciones aprendidas con otros países, con el fin de potencializar las capacidades institucionales.

Con el Sistema de Diplomacia Militar del Ejército Nacional, se buscó potenciar el alcance institucional en el exterior por medio de los delegados diplomáticos de la institución.

Del mismo modo, se logró la designación del Centro Internacional de Desminado, como uno de los Centros de Entrenamiento de OTAN.

Así mismo, proyectando el acercamiento internacional se creó el Centro de operaciones y aterrizajes a gran altura, y el Centro regional de entrenamiento, pertenecientes a la aviación del Ejército.

Con la Universidad del Ejército, se apertura el campus universitario más grande de Colombia, al integrar las instituciones de educación superior IES, bajo la gran sombrilla de las ciencias militares.

De la misma manera, se diseñaron y desarrollaron módulos virtuales de capacitación en (DDHH) y (DIH).

Igualmente, se desarrolló el Plan Diamante, relativo a capacitaciones en el exterior en maestrías y doctorados para los miembros de la institución.

De la misma manera, se presentó el Libro Adaptación a Futuros Escenarios Presupuestales, para optimizar la programación presupuestal.

Se desarrollaron igualmente convenios con universidades para la publicación de libros sobre historia, memoria histórica; reconocimiento, visibilización y dignificación de miembros del Ejército y sus Familias como víctimas.

Alcanzar un mayor acercamiento con la comunidad, mediante el programa FE EN COLOMBIA.

Igualmente, se desplegaron expertos de Acción Integral en países a nivel regional, posicionando la institución como referente regional.

Finalmente, se Culminó el programa de Ingeniería Civil con la Escuela de Ingenieros, para los alumnos de la Escuela Militar de Cadetes, favoreciendo la contribución del Ejército al desarrollo del país.

**Tabla 5. Avances representativos del proceso de transformación**

EJE DE IMPACTO	ÁREA DE INTERÉS
<p>Estructura organizacional</p> <p>Define las directrices y diferentes modelos de diseño de la fuerza, para cumplir adecuadamente las metas propuestas y los objetivos deseados.</p>	Reorganización
	Talento humano
	Proyección institucional
	Transparencia
<p>Desarrollo de capacidades</p> <p>Fortalecer y mantener las competencias necesarias para alcanzar los objetivos, creando una Fuerza más profesional y capacitada, y apoyados en la Funciones de Conducción de la Guerra.</p>	Movimiento y maniobra
	Inteligencia
	Fuegos
	Protección
	Mando tipo misión
	Sostenimiento

LOGROS DE LA TRANSFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN	
	<p>Con el fin de aumentar la supervisión y el control, se reestructuró y reorganizó el Comando y Estado Mayor del Ejército; adicionalmente, se ajustó la estructura organizacional de las Unidades operacionales. De la misma manera, se creó el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF) como agente del cambio de la Fuerza.</p>
	<p>Pensando en el soldado y sus familias se crearon por un lado 409 centros de preservación de la Fuerza para el fortalecimiento de la cultura de autocuidado y por otro lado se establecieron 49 centros de familia, para apoyo de los integrantes de la Fuerza.</p> <p>Del mismo modo, se activó una oficina de Género poniendo al servicio de la nación una Fuerza íntegra con perspectiva de género.</p> <p>Adicionalmente, se efectuó la reestructuración de los procesos de medicina laboral, con el fin de generar transparencia y reducir demandas.</p> <p>Se creó además la especialidad de Talento Humano y las armas de Fuerzas Especiales y Acción Integral, con el fin de profesionalizar la administración de personal en estas áreas.</p>
	<p>Se diseñó el Plan estratégico de transformación del Ejército (PETEF) generando retos estratégicos y proyectos para apalancar el proceso de transformación del Ejército Nacional. Por otro lado, se realizó la construcción y consolidación de 217 directivas estructurales que recopilaron la normatividad vigente de cada subsistema, guiando y orientando la institución hacia el futuro.</p> <p>De la misma manera, se diseñaron políticas y directrices tendientes al logro del fencimiento de la cuenta fiscal del Ejército nacional.</p> <p>Así mismo, se dio la reestructuración y jerarquización de la Doctrina del Ejército Nacional dando una apertura institucional, transversalizando los manuales con la normatividad en DDHH y DIH.</p> <p>Se fortaleció además por otra parte el sistema integrado de Gestión logística, mediante el diseño de la matriz AMPLIASTE, mejorando la integración de los procesos logísticos.</p> <p>Se desarrollaron 24 proyectos de consolidación, contribuyendo al desarrollo rural; entre otros, Transversales de la Macarena, Junín – Barbacoas, Mocoa, Planadas–Gaitania.</p>
	<p>Mediante la creación de la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia (DANTE), se diseñaron y desarrollaron políticas institucionales de Construcción de Integridad, y prácticas de transparencia al interior de la Fuerza.</p>
	<p>Para ofrecer una respuesta oportuna y mayor agilidad operacional para enfrentar las amenazas, se crearon las Fuerzas de despliegue estratégico y la División de Fuerzas Especiales (DIVFE),</p> <p>De la misma manera, se racionalizaron las Brigadas Móviles (BRIM), transformándolas en Batallones de Operaciones Terrestres (BATOT) fortalecidos en personal y equipo</p>
	<p>Con el fin de fortalecer la efectividad y el desempeño operacional de las unidades operacionales, se activaron los Comandos de Inteligencia Militar (CAIMI), Contrainteligencia Militar (CACIM), y se trasladaron y activaron las Redes Básicas como fortalecimiento de la Inteligencia de Combate, potenciando la capacidad de producción de inteligencia a nivel regional.</p>
	<p>Con el propósito de integrar los fuegos en los diferentes escalones y además orientar el apoyo de fuegos estratégicos, se creó el Comando de Apoyo de Fuegos (CAFUE) y el Centro de Operaciones de Seguridad del Ejército (SOC).</p>
	<p>Se crearon unidades del orden estratégico, como lo son, el Comando de Ingenieros (COING) que contribuye al desarrollo de la nación; el Comando de Apoyo Operacional de Comunicaciones y Ciberdefensa (CAOCC) que protege la infraestructura crítica de información del Ejército, y el Centro de Operaciones de Seguridad del Ejército (SOC) para neutralizar ataques cibernéticos. De la misma forma, se Integró el Ejército a la red de seguridad nacional y atención de desastres.</p>
	<p>Con el fin de apoyar y proteger la comunidad, a través del fortalecimiento de la gestión de comando, y de igual manera dar asistencia militar a las autoridades civiles, se crearon los comandos de apoyo de acción integral y desarrollo (CAAID) y de apoyo a operaciones urbanas (CAOUR).</p> <p>Igualmente, con el fin de optimizar los canales de comando y control, a través de la administración de la carrera, selección, incorporación y educación de los miembros de la institución, se activaron los Comandos de Personal (COPER), Reclutamiento (COREC), y de Educación y Doctrina (CEDOC).</p>
	<p>En primer lugar, con el Comando Logístico (COLOG) se fortalece la cadena logística en todos los niveles de la Fuerza. También se optimiza el proceso logístico mediante la adopción de la matriz AMPLIASTE para configurar toda la cadena logística.</p> <p>Así mismo, se estructuraron y organizaron las Unidades tácticas de reserva dotadas y entrenadas, que permitan satisfacer las necesidades misionales de la Fuerza Pública, aún está pendiente su activación.</p>

## Seguimiento y Evaluación de la Transformación

La implementación de la nueva estructura del Estado Mayor (Fase I), aprobada en abril de 2016, marcó el inicio de la reorganización del Ejército, y el punto de inflexión para impulsar el proceso de transformación. Por tanto, era necesario realizar un diagnóstico que mostrara el estado de la nueva estructura, su funcionamiento y, lo más importante, que a partir de este análisis se fortaleciera la continuidad de la reorganización de la Fuerza, especialmente para la implementación de la Fase II que buscaba reorganizar el componente Generador de Combate del Ejército. La organización como parte fundamental de la transformación requiere la revisión y actualización permanente de los procesos adelantados para su desarrollo (Fase III), con miras a fortalecer la proyección del Ejército del Futuro (Comando de Transformación, 2017).

De los resultados obtenidos se puede concluir que la reestructuración del Estado Mayor es percibida como un cambio positivo para la institución. No obstante, se presentan algunas situaciones que deben ser revisadas y posiblemente ajustadas, como es de esperarse en este tipo de cambios. El estudio también permite evidenciar la persistencia de algún grado de desconocimiento por parte del personal de la naturaleza, implementación y ajuste de la nueva estructura (Comando de Transformación, 2017).

## CONCLUSIÓN

El PETEF no garantiza por sí mismo el cumplimiento de la transformación; es decir, no se constituye en un objetivo de la institución, sino que se materializa como una herramienta que nos permite guiar y facilitar el entendimiento del impacto de las decisiones que hoy se toman sobre la seguridad y defensa del país. Es así como la construcción de las fases 2 y 3 del PETEF debía llevarse a cabo visualizando al Ejército que queremos en el año 2030. Esto permitirá realizar un ejercicio de planeamiento para identificar cómo debería estar configurado el Ejército en el año 2022 para cumplir la meta (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016).

Este proceso de planeamiento con horizonte 2030 y con una “escala temporal” en el 2022 buscó enfocar sus esfuerzos en la identificación y análisis de las posibles amenazas y, en consecuencia, debió diseñar las capacidades requeridas para enfrentar estas situaciones. (Ejército Nacional - Comando de Transformación, 2016).

## BIBLIOGRAFÍA

- Comando de Transformación Ejército del Futuro. (2017). Diagnóstico Implementación fase I Organización del Ejército. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Comando de Transformación Ejército del Futuro. (2016). Transformación del Ejército de Colombia. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional. (2015). Evaluación Comparativa CRE-i de Organización Militar. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2016). Informe de Gestión 2016. Bogotá DC: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2017). Informe de Gestión 2017. Bogotá DC: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2018). Informe de Gestión 2018. Bogotá DC: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2016). Informe ejecutivo de rendición de cuentas 2016. Bogotá DC: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2017). Informe ejecutivo de rendición de cuentas 2017. Bogotá DC: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Departamento de Planeación. (2018). Informe ejecutivo de rendición de cuentas 2018. Bogotá DC: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional - Comando de Transformación. (2016). Libro Estructural - Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Comando de Transformación. (2016). Libro histórico - Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Comando de Transformación. (2016). Libro Metodológico - Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Departamento de planeación. (2016). Plan Estratégico Institucional. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.
- Ejército Nacional - Dirección de Planeación. (2013). Libro

Estructural - Comité de Diseño del Ejército del Futuro.  
Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Ejército Nacional - Jefatura de Operaciones. (2015). Analisis Crecimiento Estratégico de la Fuerza 1998 - 2014.  
Bogotá DC: Jefatura de Operaciones.

Ejército Nacional - Jefatura de Operaciones. (2015). Directiva 0362 de 2015 Reorganización del Ejército Nacional.  
Bogotá DC: Jefatura de Operaciones.

Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación. (2014). Planeación Basada en Capacidades. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Ejército Nacional - Jefatura de Planeación y Transformación. (2015). Plan Estratégico Ejército Nacional. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Ejército Nacional. (2015). Diagnóstico para la reorganización del Estado Mayor - CRE-i de Organización Militar. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Ejército Nacional. (2015). Estudio Técnico CRE-i de Organización Militar. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Ejército Nacional. (2016). Directiva transitoria O211 del 25 de abril de 2016. Bogotá DC: Imprenta del Ejército.

Ejército Nacional. (2018). Logros del proceso de transformación del Ejército. Información del Comandante del Ejército (pp. 1-40). Bogotá DC: Ejército Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional. (2014). Libro Estructural - Comité de Revisión Estratégica e Innovación 2. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2015). Estudio de Analisis prospectivo. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Informe de rendición de cuentas construcción de paz 2016 - 2018. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2015). Memorias al congreso 2014 - 2015. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Memorias al congreso 2015 - 2016. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). Memorias al congreso

2016 - 2017. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Plan Estratégico del sector seguridad y defensa - Guía de planeamiento estratégico 2016 - 2018. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Resolución MDN 3204 de 2016, "Por la cual se aprueba la Disposición 011 de 2016 expedida por el CGFM". Bogotá DC: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Guía de Planeación Estratégica 2016 - 2018. Bogotá DC: Ministerio de Defensa.



## EPÍLOGO

### Por Armando Borrero Mansilla

La palabra epílogo plantea, de entrada, una serie de reflexiones: puede tener epílogo el libro como obra finita en su extensión material; se quiere que los conflictos armados, causa mayor de los problemas que se abordan en el texto, tengan un epílogo pronto y duradero; pero lo que no puede tener epílogo es el proceso de transformación de una institución que no se detiene por naturaleza, expuesta a un trasegar continuo de los efectivos que la componen y a una revolución permanente de los conocimientos y técnicas que la informan. Ciertamente también tiene un anclaje de normas y valores, hundidas sus raíces en el tiempo, que le dan identidad y solidez, pero que no implican un epílogo para su desarrollo y su adaptación al entorno cambiante en el que se desenvuelven sus misiones.

Llama la atención, para empezar una disección del plan del libro, la fecha escogida para primer período de análisis. En el año de 1978 culmina el proceso de cambio de orientación en la apreciación del papel que debe jugar el Ejército Nacional en el conflicto interno colombiano. El replanteamiento había comenzado había comenzado en 1965 y había tenido un punto de inflexión pronunciado en 1975. Es la década que va del retiro del General Ruiz Novoa, al retiro del General Valencia Tovar, los dos líderes más caracterizados de una tendencia del pensamiento militar expresada en el "Plan Lazo". En 1978, año de la llegada de otro de los generales históricos del siglo XX, el General Luis Carlos Camacho Leyva, se sentía que otra directriz se consolidaba en el liderazgo militar.

También, es 1978, el año en el que comienza para Colombia, la etapa del post-Frente Nacional, pactado 20 años atrás y prolongado ahora en espíritu, aunque con menos rigidez que el elevado a norma constitucional transitoria. Cobra entonces, el año 1978 otro sentido para establecer una periodización y es el contenido político del período que comienza, cuando el enfrentamiento armado llega al escenario urbano que, hasta entonces, le había sido esquivo. Subraya también, el momento escogido, la relación intensa con lo político que mantiene la institucionalidad militar, expresada en la sincronía de las transformaciones del conflicto y del Ejército.

Con la afirmación última se llega al meollo del problema. La transformación militar surge, en buena parte, de las interacciones con los enemigos armados. Las relaciones entre los actores de un devenir histórico, implican transformaciones mutuas. La alteridad

es determinante: el “otro” condiciona y cambia al “uno”. A su vez, el otro es condicionado por el actuar de uno. El juego dialéctico en Colombia es, además, muy complejo.

El Ejército Nacional, como actor relevante ve comprometida la definición de sus quehaceres por la existencia de competidores políticos armados que disputan la preeminencia del Estado. A éstos se suman grupos delincuenciales con poder para entrar es las confrontaciones armadas y cumplir un papel muy corrosivo para la institucionalidad estatal. No cabe aquí discutir si la misionalidad cumplió con los requisitos teóricos del concepto ideal de lo militar. Fue la necesidad extrema, la de la supervivencia, la que dictó la ley. Los “otros”, condicionaron al Estado, tanto como éste hizo lo propio con los enemigos.

En esa lógica se entiende la dinámica que los autores abordan. En la medida en que se transforma el ambiente, se transforman los protagonistas. Los sucesos de los años 80 y 90 del siglo pasado, condicionan el punto de inflexión que significó la transformación del periodo iniciado en 1998. Fue el punto culminante de una época y dio paso a la actual. Las amenazas han cambiado y las respuestas son otras. Nuevamente la interacción entre los protagonistas de la historia los transforma mutuamente, Hoy, el punto estriba en las amenazas nuevas y en los cambios científicos y tecnológicos que le están cambiando la cara al mundo.

El contexto del mundo que enmarca el periodo escogido por los autores, ha sido vertiginoso y los sucesos colombianos no escapan a la dinámica de un mundo cada vez más interrelacionado. Al terminar la década de los años 80 ocurrió uno de esos sucesos que toman por sorpresa a las sociedades, Fue la caída del imperio soviético y como consecuencia, el fin del mundo bipolar.

Por un breve instante de la historia pareció que el reemplazo del orden de la guerra fría era un mundo unipolar, pero la realidad derivó en el desorden relativo, típico de los periodos de transición. La disciplina del orden anterior no ha sido restaurada y el mundo transita hacia un mundo de centros múltiples de poder. Como consecuencia, los conflictos de toda naturaleza se hacen más y más difíciles de lidiar en solitario para los Estados. La transnacionalidad se ha instalado, las culturas se entremezclan, los factores gruesos de conflicto mutan y el tratamiento para el diseño de estructuras de contención de las amenazas es necesariamente supranacional.

Es este el mundo que enmarca las intenciones del texto que entregan los oficiales que han puesto en blanco y negro las consideraciones precedentes. Esclarecer el pasado es muy útil. Cuando se evalúa lo hecho por el Ejército en este siglo que corre,

se percibe la acumulación de experiencias que ha llevado a las tareas de hoy.

En primer lugar, la historia ha estimulado la conciencia de la necesidad. Quienes hicieron la reestructuración militar que llevó al Ejército, y al conjunto de las Fuerzas Militares, a la victoria, han podido valorar los resultados de la audacia que en su momento desplegaron. Cumplida la etapa, los sucesores han avanzado en el diseño necesario para retos nuevos. Los cambios doctrinarios, la transformación de la educación militar, la incorporación de tecnologías nuevas y la organización cada vez más flexible, responden a la naturaleza cambiante de la época que se vive.

Finalmente, investigar las transformaciones estimula el debate. La memoria histórica militar debe tomar su puesto en los empeños que se hacen para saber el porqué, el cuándo y el por lo tanto, de los hechos en el mundo de las armas. No hay duda de la utilidad que tiene el ejercicio para contribuir a la sanación del alma nacional. Todo lo que se haga para pulir la experiencia, deberá “correr por el solar nativo” como dice el himno del Ejército que forma parte de lo perenne y de lo no negociable.



“El Ejército Nacional, como actor relevante ve comprometida la definición de sus quehaceres por la existencia de competidores políticos armados que disputan la preeminencia del Estado. A éstos se suman grupos delincuenciales con poder para entrar en las confrontaciones armadas y cumplir un papel muy corrosivo para la institucionalidad estatal. No cabe aquí discutir si la misionalidad cumplió con los requisitos teóricos del concepto ideal de lo militar. Fue la necesidad extrema, la de la supervivencia, la que dictó la ley. Los “otros”, condicionaron al Estado, tanto como éste hizo lo propio con los enemigos. En esa lógica se entiende la dinámica que los autores abordan. En la medida en que se transforma el ambiente, se transforman los protagonistas. Los sucesos de los años 80 y 90 del siglo pasado, condicionan el punto de inflexión que significó la transformación del periodo iniciado en 1998. Fue el punto culminante de una época y dio paso a la actual. Las amenazas han cambiado y las respuestas son otras. Nuevamente la interacción entre los protagonistas de la historia los transforma mutuamente, Hoy, el punto estriba en las amenazas nuevas y en los cambios científicos y tecnológicos que le están cambiando la cara al mundo”

**-Armando Borrero Mansilla-**



**EJÉRCITO NACIONAL**  
SELLO EDITORIAL