



Factores de inestabilidad : un reto para las Fuerzas  
Militares en el mantenimiento de la seguridad  
nacional

**Edmundo Díaz Kobashikawa**  
**Olman Rodríguez Bautista**  
**Ricardo Tolosa Torrado**  
**Oscar Urbano Morales**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**  
Bogotá D.C., Colombia

SJ 363.1065

D419

Ej: 2

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES  
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
CURSO ESTADO MAYOR 2017



71900  
“FACTORES DE INESTABILIDAD”. UN RETO PARA LAS FUERZAS MILITARES EN EL  
MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

MY. EDMUNDO DÍAZ KOBASHIKAWA  
MY. OLMAN RODRIGUEZ BAUTISTA  
MY. RICARDO TOLOSA TORRADO  
MY. OSCAR URBANO MORALES

ESPECIALIZACION EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES  
TRABAJO DE GRADO  
BOGOTA - COLOMBIA  
2017

## “Factores de inestabilidad”: Retos para las Fuerzas Militares en el mantenimiento de la Seguridad Nacional<sup>1</sup>

MY. Edmundo Díaz Kobashikawa<sup>2</sup>

MY. Olmán Rodríguez Bautista<sup>3</sup>

MY. Ricardo Tolosa Torrado<sup>4</sup>

MY. Oscar Urbano Morales<sup>5</sup>

### Resumen

El alcance multidimensional que ha adquirido el concepto de seguridad, ha permitido advertir la presencia de nuevos desafíos para el mantenimiento del orden interno. Estos desafíos involucran amenazas externas e internas, que combinan las problemáticas del sector político, económico, social, ambiental y fundamentalmente de la seguridad del ser humano. Bajo este contexto, surgen una serie de cuestionamientos relacionados con el papel que deben desempeñar las Fuerzas Militares, en los asuntos concernientes con la seguridad nacional, teniendo en cuenta que la naturaleza de estas instituciones, se encuentra enmarcada en los temas de la defensa de la soberanía, la independencia, la protección del territorio y del orden constitucional. Algunos Estados de la región han decidido dar una participación activa a sus Fuerzas Militares en

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión de investigación. El presente documento forma parte de la investigación, “Roles de las Fuerzas Militares para el mantenimiento de la seguridad interna”, el cual hace parte de la línea temática Políticas y Modelos en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra.

<sup>2</sup> Mayor Edmundo Díaz Kobashikawa, Magister en Ciencias Militares en la Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrados del Perú. Magister en Docencia Universitaria de la Universidad Enrique Guzmán y Valle – La Cantuta. Licenciado en Ciencias Administrativas en la Universidad Cesar Vallejo de la Ciudad de Trujillo.

<sup>3</sup> Mayor Olmán Rodríguez Bautista, Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Especialista en Conducción y Administración de Unidades Militares del Centro de Educación Militar. Especialista en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional del Centro de Educación Militar.

<sup>4</sup> Mayor Ricardo Tolosa Torrado, Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Especialista en Conducción y Administración de Unidades Militares del Centro de Educación Militar. Especialista en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional del Centro de Educación Militar.

<sup>5</sup> Mayor Oscar Javier Urbano Morales. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Especialista en Conducción y Administración de Unidades Militares del Centro de Educación Militar. Especialista en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional del Centro de Educación Militar.

cuestiones de mantenimiento de la seguridad, situación que ha recibido el rechazo en algunos sectores de la sociedad, por eventos en los que se ha evidenciado el exceso en el uso de la fuerza por parte del estamento militar, presentándose además flagrantes violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Colombia ha planteado una estrategia integral en la que compromete la labor de las Fuerzas Militares, en la estabilización y control efectivo del territorio nacional, enfrentando para ello, una serie de amenazas que actúan como un sistema, por el alto grado de interdependencia que existe entre actores, modos, medios y fines, quienes generan lo que el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria denomina como “el sistema de factores de inestabilidad”. En el desarrollo de esta misión las Fuerzas Militares de Colombia se verán avocadas a combatir bajo las normas del Derecho Internacional Humanitario, organizaciones como los Grupos Armados Organizados, quienes, sin estar catalogados como actores de un conflicto armado interno, si representan una grave amenaza para la seguridad del Estado por los medios y modos que emplean, para la consecución de sus intereses, que en la mayoría de los casos son de carácter económico.

***Palabras clave:*** seguridad multidimensional, factores de inestabilidad.

### **Abstract**

The multidimensional reach of the concept of security has made it possible to note the presence of new challenges for the maintenance of internal order. These challenges involve external and internal threats, which combine the problems of the political, economic, social, environmental and fundamentally human security. In this context, a series of questions arise regarding the role that the Military Forces should play in matters concerning national security, considering that the nature of these institutions is framed within the themes of defense of the Sovereignty, independence, protection of territory and constitutional order. Some states in the region have

decided to give active participation to their military forces in matters of maintaining security, a situation that has been rejected in some sectors of society, due to events in which there is evidence of excessive use of The force on the part of the military establishment, also being presented flagrant violations to Human Rights and International Humanitarian Law. Colombia has put forward a comprehensive strategy in which it commits the work of the Armed Forces in the stabilization and effective control of the national territory, facing a series of threats that act as a system due to the high degree of interdependence that exists between Actors, modes, means and ends, who generate what the Military Strategic Plan of Stabilization and Consolidation Victoria denominates as "the system of factors of instability". In the development of this mission, the Colombian Military Forces will be forced to fight under the norms of International Humanitarian Law, organizations such as the Organized Armed Groups, which, without being classified as actors in an internal armed conflict, represent a serious threat to The security of the State by the means and modes they use, for the achievement of their interests, which in most cases are economic.

**Key words:** Multidimensional security, factors of instability.

## **Introducción**

El objetivo principal que se pretende desarrollar a lo largo de este trabajo de investigación, se refiere al papel que deben abordar las Fuerzas Militares en el mantenimiento de la seguridad interna de la nación. Estos desafíos de los que se está haciendo mención, deben hacer parte de la agenda nacional y obligan al Estado a trazar una estrategia que esté orientada a obtener la estabilización y consolidación del territorio, a través de un trabajo conjunto, coordinado e interagencial, que permita contrarrestar el accionar de lo que hoy en día se ha denominado como factores de inestabilidad.

Para ilustrar esta situación, en la primera parte de este trabajo de investigación se entrará a analizar una serie de elementos, relacionados con los nuevos conceptos que han surgido en torno a la seguridad, enunciando algunas posturas de organizaciones internacionales que han conllevado a adoptar el concepto de una seguridad multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, señalando que la razón de ser de la seguridad se encuentra fundamentada en la protección de la persona humana y de cómo esta situación ha terminado por involucrar a las Fuerzas Militares en roles ajenos a su naturaleza.

Precisamente la pregunta problema que se plantea este trabajo de investigación ¿Cómo deben las Fuerzas Militares enfrentar los factores de inestabilidad que ponen en riesgo la seguridad nacional? obedece a la preocupación latente que se presenta al entrar a analizar como este conjunto de actores de los que se ha hecho mención, puede llegar a afectar la seguridad y defensa nacionales, buscando establecer el papel que debe desarrollar las Fuerza Publica en aras de poder contrarrestar este posible escenario.

Posteriormente se pretende enunciar algunos escenarios presentados en países de la región, que mantienen características similares al contexto colombiano, buscando determinar la existencia de modelos de seguridad exitosos, que permitan resaltar aquellos aspectos positivos que pueden servir como parámetros de referencia para ser aplicados en Colombia o si se han presentado elementos que hayan terminado por afectar el desempeño de las instituciones militares, cuando se les han asignado misiones que son ajenas a su esencia, que por lo general corresponde a los temas relacionados con la defensa de la nación.

A continuación, serán objeto de estudio aspectos relacionados con la misión que les ha sido asignada a las Fuerzas Militares en la Constitución Política de Colombia y de cómo se han venido presentando algunas situaciones que han terminado por afectar la naturaleza de estas

instituciones. Llegado a este punto, se expondrán temas relacionados con los Grupos Armados Organizados –GAO-, el Crimen Organizado Transnacional –COT- y la Delincuencia Común –DC- quienes se han constituido en serias amenazas a la seguridad nacional y pueden orientar sus esfuerzos a dominar aquellos espacios del territorio nacional que se encontraban anteriormente bajo la influencia de las FARC, con las consecuencias que ello podría acarrear.

Por otro lado, se pretende realizar una exposición que permita evidenciar las herramientas y capacidades que poseen las Fuerzas Militares, por la vasta experiencia adquirida en la confrontación de las amenaza que representaban las organizaciones narcoterroristas como las FARC, los grupos paramilitares y otros agentes que han intentado desestabilizar el Estado, situación que les ha permitido convertirse en un referente internacional, especialmente en temas como el desminado y la alta efectividad que han demostrado las agrupaciones de Fuerzas Especiales en la consolidación de objetivos de alto valor estratégico.

Finalmente, se pretende demostrar algunos elementos que permitirían contrarrestar esta problemática, para lo cual se requiere que el Estado dedique esfuerzos para implementar en estas regiones, programas que abarquen todas las áreas de acción de las instituciones. La educación, la salud, la infraestructura, la elaboración de proyectos productivos, entre otros elementos, con acompañamiento de las Fuerzas Militares y de Policía van a generar en la población el interés por retornar a aquellas áreas de las que fueron desplazados por causas del conflicto, así como evitaran la posibilidad que esas falencias que anteriormente se presentaban por parte del Estado, sean aprovechadas por grupos delincuenciales o grupos armados organizados.

Este propósito que se ha planteado, se desarrollará a partir de una revisión documental que permitirá extraer aquellos elementos que nos van a permitir argumentar la hipótesis sobre la cual se encuentra orientado este escrito, para posteriormente generar propuestas encaminadas a la

implementación de posibles fórmulas de solución del tema de investigación, de tal forma que bajo los lineamientos de una investigación cualitativa, se buscará ser propositivos a una necesidad sentida al interior de las Fuerzas Militares frente al cumplimiento de su deber constitucional.

### **Las nuevas realidades y amenazas a la seguridad**

El mundo viene observando un ambiente geopolítico que se encuentra inmerso en un ambiente de inseguridad e incertidumbre, producto de múltiples factores que afectan el normal desarrollo de las relaciones entre los Estados. La diversidad presente en las regiones geográficas, las alianzas entre las principales economías del mundo, quienes tratan de imponer su poderío económico y militar a Estados débiles o fallidos, sumado al terrorismo, al fundamentalismo religioso, al crimen organizado transnacional y a los regímenes políticos débiles o ilegítimos, generan una mezcla que termina por producir una enorme inestabilidad internacional. Este escenario viene acompañado de una serie de elementos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales que en su conjunto están formando al interior de los países, un ambiente propicio para el surgimiento de conflictos que amenazan la estabilidad de los Estados. (Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia, 2015-2018).

Este contexto ha sugerido el planteamiento de algunos interrogantes sobre los nuevos roles que deben observar las Fuerzas Militares –FF.MM- en un ambiente tan volátil, incierto, complejo y ambiguo, en el que se desarrollan las sociedades. Esta situación se ha constituido en un elemento de estudio al momento de trazar las políticas en seguridad y defensa de los Estados, teniendo en cuenta que estos escenarios de incertidumbre, son producto de la convergencia de factores internos y externos, que de una u otra forma inciden al momento de orientar la misión de las instituciones castrenses, hacia otro tipo de actividades diferentes a la defensa de la nación. El

empleo de las FF.MM en aspectos relacionados con situaciones de violencia, delincuencia y seguridad ciudadana, son situaciones cada vez más concurrentes en el ámbito de la seguridad pública. (Rivera, 2008).

Estos procesos han sido criticados tanto por el ambiente académico como por las organizaciones no gubernamentales que actúan bajo la bandera de los derechos humanos, pues observan un posible retorno a la época de las dictaduras militares, en donde los diferentes campos del poder, incluida la policía, se veían subordinadas a la autoridad militar por la lucha que existía en contra el comunismo. Precisamente el proceso de democratización que se vivió en América Latina, enfoco sus esfuerzos en ejercer un control sobre las Fuerzas Armadas, limitando su autonomía. Las funciones que fueron asignadas a las Fuerzas Militares, se fueron orientando a la defensa de la integridad del territorio nacional de una posible amenaza externa (Sorj, 2005).

Sin embargo, este nuevo escenario del que se está haciendo mención, permite inferir que actualmente en la noción de seguridad, confluyen una serie de elementos que permiten que esta concepción abarque nuevas formas de empleo; es común por ejemplo la aceptación de una seguridad ampliada, orientada a la protección de las personas, de las sociedades y del mismo planeta, la seguridad nacional dejo de estar solamente enfocada al concepto de Estado, aunque este siga siendo uno de sus pilares y los ejércitos la herramienta a través de la cual la seguridad y defensa se mantienen, (Laboire, 2011).

Al respecto la Organización de Estados Americanos –OEA- en la Conferencia Especial sobre Seguridad que tuvo lugar en ciudad de México en el año 2003, realiza una declaración en la que reconoce la existencia de nuevos desafíos relacionados con la seguridad, reafirmado que su concepto y enfoque tradicionales, deben ampliarse por la naturaleza diversa y el alcance

multidimensional de estas nuevas amenazas, que deben incluir aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Mejías, 2008).

Nuestra concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía popular (OEA, 2003, pag.2).

Estos cambios han sido tan notorios que terminaron incluso por influenciar la visión estratégica de la principal organización militar que existe en el mundo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN-, quien consiente de las grandes transformaciones que se están presentando, comienza a direccionar sus lineamientos estratégicos y militares, conforme a la globalización, la guerra asimétrica, los cambios demográficos, el medio ambiente, los Estados fallidos, las ideologías radicales y los conflictos por resolver (Fojon, 2006).

¿Pero deben realmente las Fuerzas Militares ser empleadas para contener este tipo de situaciones? Algunas posiciones indican que el empleo de las Fuerzas Armadas para contener todo tipo de actividades delictivas, surge posterior a la idea del empleo de estas instituciones para enfrentar el narcotráfico, postulado que fue generalizándose en la mayoría de países. En otras palabras, la concepción de unas Fuerzas Militares concebidas para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, ha venido perdiendo vigencia, por múltiples factores internos, que causaron el debilitamiento de la

seguridad de los Estados. Cuando este evento tiene lugar, en muchas oportunidades es aprovechado por la delincuencia organizada, quienes se amparan de la falta de gobernabilidad y de las situaciones de caos, para obtener una serie de beneficios, que acaban por favorecer su accionar delictivo, situación que termina por elevar el problema de la delincuencia organizada transnacional a un nivel de máxima seguridad (Pascual, 2013)

Tal vez lo importante de este asunto es tener la suficiente claridad sobre el papel que deben desempeñar las Fuerzas Militares, para poder contrarrestar las nuevas realidades y amenazas a la seguridad, teniendo una profunda claridad sobre la conveniencia o no de su empleo en estos escenarios, pudiendo determinar si se constituyen en la herramienta más adecuada para este propósito o si por el contrario el concepto de la seguridad multidimensional va a terminar por subordinar a los diferentes estamentos de la sociedad al ámbito de la seguridad.

### **Experiencia comparada en países de la región.**

Concretamente las cuestiones en seguridad en algunos países de América Latina, trajeron consigo la necesidad de observar a las Fuerzas Militares como una posible alternativa de solución, a los graves problemas que en este campo se evidencian en la región. Infortunadamente las instituciones policiales se han visto inmersas en una serie de situaciones, que han terminado por conducirlos a un grado de desprestigio y de poca confianza por parte de la sociedad, mientras que las Fuerzas Militares mantienen un alto grado de credibilidad, situación que ha contribuido a volcar las iniciativas en aspectos de seguridad, hacia un escenario en el que los militares, tengan una participación activa en contrarrestar el accionar delictivo (Dammert, 2005).

Este concepto, genera algunas preocupaciones al interior de la sociedad, pues a partir de él, se pueden generar algunos elementos para justificar la militarización de la seguridad. A modo de ejemplo, el incremento de las tasas de criminalidad en un país como Brasil, con grandes

problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad social, conlleva a que los gobernantes solicitaran al gobierno central la participación del Ejército, para poder ocupar militarmente las favelas. Este hecho permite evidenciar la reevaluación de las políticas de seguridad, teniendo en cuenta que el Estado, fija una guerra contra el crimen, en la que compromete de forma decisiva la participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública (Chiller & Freeman, 2005).

Igualmente, México y El Salvador presentan algunos elementos comunes, que permiten evidenciar que la estrategia que han asumido los Estados Latinoamericanos para enfrentar los retos en seguridad, han involucrado a las Fuerzas Militares en funciones que son propias de las instituciones policiales. Estas decisiones han venido acompañadas en primera instancia de un apoyo importante por parte de algunos sectores de la sociedad, quienes observan a los militares como una salida expedita a los graves problemas de violencia, que se presenta al interior de sus países. Sin embargo, existe una parte de la población que observa con preocupación este contexto, por los graves riesgos que existen, de flagrantes violaciones a los derechos humanos por el uso excesivo de la fuerza por parte del componente militar.

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina en su Atlas Comparado de la Defensa para el año 2014 (RESDAL), mostró como el 94 por ciento de las Fuerzas Militares de la región son utilizadas frente a tradicionales y nuevas amenazas contra la seguridad ciudadana; Clásicamente enfrentadas por las Policías. Pero además la región en un 76% de los países también emplea a sus Ejércitos de tierra, mar y aire en la lucha contra el narcotráfico. El triángulo norte (Guatemala, Honduras, Salvador) es la

subregión más violenta del mundo. Honduras el país con más alta tasa de homicidios en la tierra.

Hoy muchos de estos países, y lentamente algunos del Cono Sur como Argentina, vienen militarizando nuevamente y de forma progresiva las sociedades, luego de recuperar las democracias hace tres décadas. Colombia con la desmovilización de los paramilitares y el surgimiento de bandas criminales, vio a finales de la década pasada, el declive de la percepción de la seguridad ciudadana y el incremento de fenómenos que afectan la vida cotidiana de la gente (Open Democracy, 2016).

### **México y el empleo de las Fuerzas Militares para enfrentar la violencia**

México puede considerarse como un claro ejemplo de este contexto. A mediados de la década de los noventa, el Ejército mexicano asume la realización de actividades que estaban encaminadas a apoyar la seguridad en ciudad de México. Los patrullajes se hicieron constantes en mayo de 1997, lo que conllevó a que algunos sectores manifestaran su preocupación al evidenciar una posible militarización en la seguridad del país (Chabat, 2010). México ha atravesado por una profunda crisis en aspectos de seguridad, siendo importante señalar, que, aunque la mayoría de eventos denotan un grado de crueldad significativo, no pueden enmarcarse dentro de los parámetros de las actividades propias de un grupo terrorista, pero sí dentro de una violencia que no observa límites y que es generada principalmente por el crimen organizado, que está dispuesto a ir hasta las últimas consecuencias con tal de lograr sus propósitos (Williams, 2010).

El problema en México dejó de ser un conflicto del orden de las instituciones policiales, para convertirse en uno de connotaciones de seguridad nacional. Las organizaciones delictivas, los carteles del narcotráfico y el crimen organizado transnacional, terminaron por tener

incidencias notables en la soberanía del Estado. La estrategia planteada por el Gobierno, incluyó el empleo de las Fuerzas Militares, para que realizaran operaciones en varias regiones del país, así como el incremento de los recursos asignados a las Fuerzas Militares, para poder hacer frente a esta ola de violencia en la que se encuentra inmerso el país (Montero, 2012).

Inicialmente los resultados de la estrategia, especialmente los relacionados con el narcotráfico, fueron contundentes, el empleo de reconocimientos aéreos, el uso de elementos de inteligencia y los controles ejercidos sobre las carreteras, así como los continuos patrullajes, produjeron consecuencias positivas en el objetivo que se había trazado. El decomiso de sustancias ilegales, de armamento, de equipos de comunicaciones, grandes cantidades de dinero, así como uniformes de uso privativo de la fuerza pública, permitieron entrever la existencia de organizaciones que además del narcotráfico, buscaban incursionar en diferentes tipos de actividades que les permitieran alcanzar mayores resultados en su maquiñar delictivo (Maldonado, 2012).

Desafortunadamente la participación del Ejército en la lucha por contrarrestar estos fenómenos criminales, vino acompañada de graves denuncias por violaciones a los Derechos Humanos. Las denuncias cobijan situaciones que van desde torturas, tratos crueles e inhumanos, hasta irregularidades al momento de realizar allanamientos y detenciones arbitrarias. Esta situación conllevó a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dirigiera a la Secretaría de la Defensa Nacional, cerca de 90 recomendaciones entre las que se puede destacar, el de emitir directivas que regulen el uso proporcional de la Fuerza Pública, contemplando principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como el de evitar que las personas capturadas en operativos militares fueran trasladadas a las instituciones castrenses, y que por el contrario fueran puestas a orden de la autoridad judicial competente (Azaola, 2012).

## **Participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, en El Salvador**

Los factores de inestabilidad que se presentan en el istmo centroamericano en lo que a la seguridad se refiere, tienen un grado de complejidad importante, pues confluyen actores como los carteles del narcotráfico mexicanos, las pandillas y las maras locales, elementos que en su conjunto pueden superar la cifra de 80 mil miembros. La sumatoria de estos factores han colocado al Salvador, como uno de los países más violentos del mundo (Bartolomé, 2013).

Si bien es cierto el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, antes de alcanzar el peldaño de la presidencia, siempre mantuvo una posición crítica sobre la calidad de la Fuerza Armada como institución permanente, desde que subió al Gobierno este partido de izquierda, se ha encargado de emitir una serie de decretos ejecutivos a través de los cuales pretendía colocar fin al trabajo de las Fuerzas Armadas, sin embargo, estos actos administrativos terminaron por ampliar el ámbito de intervención de estas instituciones en tareas de seguridad pública. La concepción de patrullas militares autorizadas para realizar registros de personas, vehículos y arrestos en flagrancia, además de la custodia y seguridad de los centros penitenciarios, como función de las Fuerzas Armadas, son un claro ejemplo de ello (Cóbar, 2014).

En este punto es conveniente subrayar, que la violencia en El Salvador en los últimos años, ha presentado un incremento importante, que conllevaron a colocar los asuntos relacionados con la seguridad, como prioritarios en la agenda del gobierno, quien adopto como estrategia para contrarrestar la inseguridad del país la opción represiva. En este sentido, dentro de las acciones que decidieron tomarse, se presentó un aumento de efectivos militares para que trabajasen en compañía de la fuerza policial, situación que vino acompañada del malestar de la sociedad, especialmente por parte de las organizaciones protectoras de los Derechos Humanos,

pues evidenciaron el peligro de retornar a épocas pasadas, en las que los militares se habían constituido en organizaciones violadoras de los Derechos Humanos (Reserve, 2012).

### **Las Fuerzas Armadas del Perú y su función en temas de seguridad.**

El Perú ha afrontado diversos fenómenos en temas de seguridad que se asemejan al contexto colombiano, que pueden servir como referencia para identificar algunos elementos que pueden ser útiles para el problema de investigación. Conviene indicar que las Fuerzas Armadas del Perú se rigen bajo la concepción principal de la defensa, siendo preparadas y capacitadas para tal efecto. Su doctrina, armamento y equipos, son acordes a la misión encomendada por la Constitución, para ser empleados en caso de una confrontación bélica. Sin embargo, el Estado peruano contempla su utilización, para atender desastres naturales y otro tipo de amenazas, teniendo en cuenta sus capacidades organizativas, logísticas y de comunicación, que pueden contribuir a salvaguardar los intereses nacionales (López, s.f).

La Constitución Política del Perú en su artículo 165, manifiesta que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, las cuales tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la Republica y asumen el control del orden interno, cuando el Presidente de la Republica, con acuerdo del consejo de Ministros, decreta alguno de los estados de emergencia que consagra la Constitución en su artículo 137.

A su turno la Policía Nacional, asume todos los asuntos relacionados con la seguridad interna. Temas como el narcotráfico, secuestro, extorsión, minería ilegal o crimen organizado transnacional, que hacen parte del concepto de seguridad pública, inicialmente son contrarrestados por las fuerzas policiales. Sin embargo, en el año 2010 se expide el Decreto Legislativo No. 1095, mediante el cual se establecen las reglas para el empleo y uso de la fuerza

por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. En su artículo 23° este Decreto amplía el espectro de actuación de las fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional, en casos como el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales y en otros casos constitucionalmente justificados, en los que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno.

En este sentido el artículo 25 de la citada norma, establece la necesidad de una solicitud al Ministerio del Interior por parte de la autoridad política o policial del lugar en que se produzcan los hechos, para lograr la intervención de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno, quien posterior a realizar una evaluación de los hechos, formalizara el pedido al Presidente de la Republica, para que a través de una Resolución Suprema, refrendada por los Ministerios de Defensa y del Interior, autorice la actuación de las Fuerzas Armadas.

### **Las Fuerzas Militares colombianas a la luz de la Constitución Nacional**

Se ha hecho mención hasta ahora de nuevos escenarios relacionados principalmente con la evolución que se ha venido presentando en conceptos afines a la seguridad y defensa, en los que se incluyeron asuntos relacionados con el concepto de seguridad multidimensional y la aparición de nuevas amenazas para las naciones, así como se ha podido evidenciar la estrategia que han empleado algunos Estados en relación con las Fuerzas Armadas. Una de las mayores dificultades que se pueden suscitar en cómo enfrentar este contexto surge al enfocar el trabajo de las Fuerzas Militares en misiones que tradicionalmente no le son propias.

En este punto es importante resaltar que la Constitución Política de Colombia en su Artículo 217 le asigna como finalidad primordial a la Fuerzas Militares la “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”. A su turno el artículo segundo de la citada norma, señala la obligación que tienen las autoridades de

proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes. El artículo 113 les impone a todas las autoridades de la República, el deber de colaborar en forma armónica con las demás ramas del poder público para la realización de los fines del Estado (Const., 1991).

Estos preceptos constitucionales, permiten observar que el concepto de salvaguardar la soberanía del territorio nacional debe entenderse como uno de los objetivos primordiales de las Fuerzas Militares, motivo por el cual su participación en la lucha contra las organizaciones que se encuentran al margen de la ley, se encontraría justificado, independientemente de los objetivos que persigan estas organizaciones, que pueden estar orientados a la obtención de cambios políticos, sociales o económicos por la vía armada, así como se encuentran también justificadas las acciones militares que se establezcan en contra de cualquier otra organización, que pretenda realizar actividades que una signifiquen la pérdida de vidas humanas, elementos que son expresados por el Magistrado Henry Villarraga Oliveros en un salvamento de voto del Consejo Superior de la Judicatura.

Sin embargo, la corte constitucional ha sido clara al señalar algunos aspectos que permiten visualizar una clara diferencia entre las misiones que le son propias al estamento militar y el papel que deben desempeñar las fuerzas policiales, en los asuntos del orden interno:

La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana (CConst, 1994, C-453)

Sin embargo, en esta misma sentencia, el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, señala la existencia de una especie de zona gris o de falta de claridad entre los conceptos de seguridad y defensa, situación que pudo surgir por las exigencias que se presentaron en la forma en que se contrarrestaron los grupos armados que operaban en contra el Estado. Esta zona gris permite observar unas fuerzas Militares con capacidades importantes en la lucha antiterrorista y una policía militarizada que posee armamento y emplea tácticas que le son propias a una unidad militar.

Esta realidad que vive el país, obliga a las Fuerzas Militares a realizar actividades que estaban orientadas a la prevención de la alteración del orden y la paz ciudadana e incluso a repeler actividades ilícitas y a capturar delincuentes que se encontraran actuando en flagrancia, actividades que generalmente son propias de las instituciones que poseen facultades de policía judicial, pero que requerían una atención inmediata. En la mayoría de los casos los procedimientos que fueron efectuados bajo los preceptos de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario han sido avalados por el ordenamiento jurídico, pues la actuación de la Fuerzas Militares se sustenta en el deber de protección de las personas y la necesidad de intervención, que como autoridad le compete, tal como lo señala la Constitución Nacional (CSJud, 2012).

### **Retos en seguridad para el Estado colombiano**

“El sentir que se vive con el desarme de las FARC es de victoria. Pero no de la victoria que nace de haber ganado una batalla, sino de la victoria que nace de haberlo hecho legítimamente, es decir por la vía difícil, que es llegar al final de una negociación política,

esencia de una democracia, pero también con una superioridad militar que era indiscutible. Hay por supuesto en la política otra visión de lo que pasó, pero en los cuarteles, en la gente que vivió la batalla, el sentimiento es de victoria” (Semana, 2017).

Estas palabras del señor Ministro de la Defensa Nacional Doctor Luis Carlos Villegas, que fueron pronunciadas en una entrevista a la revista Semana, dan a entender el sentimiento de victoria que embarga a las Fuerzas Militares, después de haber derrotado militarmente a una de las organizaciones insurgentes que azoto por años al pueblo colombiano. Sin embargo, esta sensación de victoria puede alejarse de una realidad; en la mayoría de los casos, los Estados que logran superar parcial o totalmente sus conflictos armados, deben emprender una serie de medidas encaminadas a evitar el recrudecimiento de la violencia, por el surgimiento de una serie de fenómenos que, de no prestársele la atención necesaria, puede afectar con consecuencias desastrosas la seguridad y defensa de la nación.

En el transcurrir del conflicto armado interno que vivió el país en las últimas décadas, las Fuerzas Militares se han visto inmersas en una continua transformación, que les ha permitido hacer frente a grupos insurgentes, grupos de autodefensa y grupos criminales. Estos cambios que se han suscitado al interior de estas instituciones, han contemplado aspectos que van desde el aumento del pie de fuerza, la adquisición de material y mejoras sustanciales en el entrenamiento, que ha permitido potencializar la capacidad de la Fuerza Pública en el mantenimiento de la seguridad nacional (Shultze-Kraft, 2012).

Este escenario se torna complejo y nos permite pensar que las Fuerzas Militares, continuaran viéndose empleadas en un contexto que, sin ser necesariamente nuevo o desconocido, si empieza a ser una realidad para el entorno nacional, en el que el estamento

militar, por la vasta experiencia adquirida en la confrontación de las amenazas que representaban las organizaciones narcoterroristas como las FARC, los grupos de auto defensas y otros agentes que han intentado desestabilizar el Estado, les ha permitido convertirse en un referente internacional en la lucha contra los grupos guerrilleros, situación que les permitirá seguir jugando un papel importante en los retos que se avecinan al momento de enfrentar los grupos insurgentes que aún subsisten en Colombia, así como al hacer frente a los fenómenos de inestabilidad que atentan contra la seguridad y defensa nacionales.

En consecuencia, es probable que la sensación de inseguridad, sumado al incremento de la delincuencia y al respaldo por parte de la opinión pública de la labor que cumplen las Fuerzas Militares, continúe generado un escenario donde la participación de los militares en actividades relacionadas con combatir la delincuencia siga siendo la regla general (Lucia Dammert & Bailey, 2005). El Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria, la hoja de ruta de las Fuerzas Militares en los nuevos escenarios del posacuerdo, a través de la cual se busca contribuir con el control institucional del territorio y la construcción de una paz estable, es una prueba de ello.

La Directiva Permanente No. 0015 del Ministerio de Defensa Nacional y el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria se han encargado de señalar que los actores sobre los cuales recae la responsabilidad de cometer acciones que amenazan el contexto de la seguridad nacional, pueden catalogarse en tres grupos principales. Por una parte, se encuentran los Grupos Armados Organizados –GAO- dentro de los cuales se puede incluir el Sistema de la Amenaza Persistente –SAP-; un segundo grupo conformado por los Grupos Delincuenciales Organizados –GDO-; y un tercer grupo integrado por la Delincuencia Organizada Transnacional –DOT-.

Bajo este concepto, el Plan Victoria se encarga de señalar 23 factores que se pueden enmarcan dentro de las denominaciones que trae la Directiva ministerial No. 0015, a los que considera se les debe prestar el máximo de atención y que define como:

Conjunto de factores de inseguridad, sociales, económicos y judiciales que generan inestabilidad en el territorio. Factores que, por su interdependencia entre actores, modos, medios y fines, se comportan como un sistema, lo cual requiere de estrategias integradas, diferenciadas y sistémicas para enfrentarlos (Cartilla difusión “Plan Victoria”, 2016, p.19)

Este concepto nos permite inferir que existe una verdadera interacción entre los diferentes fenómenos criminales y los actores que los llevan a cabo. Al presentarse esta convergencia, se podría determinar que los fines, modos y medios a través de los cuales actúan estas redes criminales, pueden llegar en determinado caso a traspasar nuestras fronteras, generándose una mayor complejidad al momento de trazar una estrategia que permita contrarrestar este accionar:

La interacción de fenómenos criminales (narcotráfico, extorsión y secuestro, tráfico ilícito de migrantes, delitos conexos, explotación ilícita de yacimientos mineros, contrabando, tráfico de armas municiones y explosivos) con actores criminales (Grupos Armados Organizados - Sistema de Amenaza Persistente, Grupos Delincuenciales Organizados y Delincuencia Organizada Transnacional) conforman las redes criminales (Cartilla difusión “Plan Victoria”, 2016, p.21).

En este punto es importante señalar que las actividades desarrolladas por el estamento militar con el aporte de la Policía Nacional, la acción unificada del Estado y la acción integral de las FF.MM. han arrojado importantes resultados operacionales, que golpean con efectividad el sistema de factores de inestabilidad.

### **Asistencia militar en la seguridad interna de la nación.**

La ideología según la cual la fuerza militar es la fuente de toda seguridad, se ha constituido en un fenómeno mundial. Para ejemplificar esta situación en los dos últimos años, se han presentado una serie de atentados terroristas en el continente europeo que obligaron a Estados como Francia y Bélgica a ordenar la presencia permanente de soldados y al empleo de vehículos militares para recorrer las calles, como medida disuasiva a los grupos que encuentran en el terrorismo el medio ideal para la consecución de sus objetivos. Colombia no es una excepción de este concepto (El Espectador, 2017).

Si bien es cierto, en primera instancia podría pensarse que este tipo de actividades como patrullar las calles o mantener una presencia permanente al interior de las ciudades, son situaciones propias de la Policía, también es cierto que se puede invocar la figura de asistencia militar a efectos de poder obtener mejores resultados. En este punto es conveniente subrayar que el despliegue de las Fuerzas Militares para el cumplimiento de este tipo de actividades, que están directamente relacionadas con el hecho de hacer cumplir el ordenamiento jurídico colombiano, debe basarse en una correcta aplicación de la doctrina y los procedimientos, los cuales deben estar acordes a los estándares internacionales en materia de cumplimiento de la ley, situaciones que se encuentran ampliamente comentadas en el Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares FF.MM. 3-41.

El Decreto 1512 del año 2000 en su artículo 79, se encarga de definir la asistencia militar como “la atención al requerimiento del Gobernador, del alcalde y/o del Comandante de Policía a la autoridad militar más cercana, cuando la Policía Nacional no esté por sí sola en capacidad de contener un grave desorden o enfrentar una catástrofe o calamidad pública”.

Este concepto también es desarrollado por la ley 1801 de 2016 por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia en su artículo 170:

Asistencia militar. Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.

Parágrafo. En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, la asistencia militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia (Colombia, Congreso de la República, 2016, Ley 1801, Art. 170).

Como se puede observar, la figura de la asistencia militar ostenta un alto grado de complejidad, motivo por el cual se requiere de la intervención del Presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares, para tomar la decisión de desplegar las

unidades militares, cuando la situación así lo exija o para apoyar la labor de otras instituciones. Al mismo tiempo, el Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares, indica la obligación que existe por parte de estas, de proveer apoyo a las autoridades civiles cuando estas así lo soliciten, con el fin de “satisfacer requerimientos críticos que superen sus capacidades, empleando la experiencia y los recursos de las Fuerzas Militares para solucionarlos”. Es importante tener claro que existen dos tipos de asistencia militar que se puede otorgar:

**Logística:** se brinda con el apoyo de material necesario para restablecer el orden público y podría brindarse con el uso de los medios militares como, instalaciones, vehículos y dotación, sin la intervención directa del personal militar frente a la situación presentada.

**Operacional:** se brinda con el desarrollo de operaciones y maniobras de control militar para contener, proteger y neutralizar amenazas en la zona donde se presenten graves desórdenes y alteración del orden público, así como en el desarrollo de operaciones en complemento de la policía cuando se cuente con el personal, medios y el entrenamiento militar adecuado (Manual de Derecho Operacional para las FF.MM, 2015, pág. 54)

Todas las actividades que las Fuerzas Militares han desarrollado bajo el concepto de asistencia militar les ha permitido obtener un alto grado de experiencia que brinda la posibilidad de aportar dentro de la concepción de la acción unificada, la estabilización y consolidación del territorio, y de contrarrestar las nuevas amenazas que surgen a la seguridad.

Todo este contexto permite inferir que el proceso de estabilización y consolidación que desarrolla el Plan Victoria, en gran medida plasma sus bases en la figura de la asistencia militar, a través de la cual se busca la consolidación territorial, concepto que debe ser entendido como la posibilidad de llevar las instituciones del Estado Social de Derecho, a todas las regiones del territorio nacional, labor que debe ser emprendida por todos los poderes del Estado. No obstante, para poder llevar a Colombia a este escenario, se requiere del control y la estabilización del territorio, situación que requiere la neutralización de todos los agentes generadores de violencia que conforman los factores de inestabilidad, por parte de la Fuerza Pública, así estas amenazas no correspondan a la naturaleza para la que fueron concebidas las Fuerzas Militares (Plan Estratégico Militar 2030, 2016).

### **¿Como deben las Fuerzas Militares enfrentar los factores de inestabilidad que ponen en riesgo la seguridad nacional?**

Algunas posturas sugieren, que este momento coyuntural que está viviendo el Estado colombiano es propicio para iniciar una serie de cambios, que permitan realizar una verdadera diferenciación de roles y misiones, en los asuntos relacionados con la seguridad y defensa. Históricamente los roles que asumieron las Fuerzas Militares por las amenazas derivadas del conflicto armado interno, generaron una serie de espacios grises que dificultaron la asignación de misiones de acuerdo a sus capacidades. Esto sucedió no solo entre las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) sino entre estas y la Policía Nacional, que algunos consideran que se encuentra militarizada.

La discusión podría abarcar variados elementos que van desde el entrenamiento que reciben los militares, quienes se preparan para el combate, mientras que las fuerzas policiales se enfocan en capacitar a sus integrantes, para contrarrestar las modalidades del crimen y velar por

la convivencia ciudadana. Podría decirse que “clásicamente las Fuerzas Militares tienen como misión la defensa y la seguridad nacional y la Policía los problemas de seguridad interior” (Arana & Rosero, s.f. pág. 73). Sin embargo, múltiples factores, han venido provocando una desviación de las funciones de estas instituciones.

En este sentido, conviene subrayar que el Ministerio de Defensa Nacional, ha realizado esfuerzos por dotar a las Fuerzas Militares de los instrumentos necesarios, para combatir a la delincuencia que lleva a cabo su accionar delictivo al interior del país, como fuera de las fronteras. Precisamente la Directiva No. 015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional, expide algunos lineamientos con los que se busca garantizar el cumplimiento de la Constitución y la Ley, al momento de enfrentar los Grupos Armados Organizados –GAO-, los Grupos Delictivos Organizados –GDO- y el Sistema de Amenaza Persistente Total -SAP-T, quienes se constituyen en retos para el Estado, en temas de seguridad interna.

Esta caracterización ha permitido establecer algunos elementos que deben ser observados en la forma en que se deben combatir estas amenazas. Los –GDO- se enmarcan como unas organizaciones a las que se les confiere una menor valoración en temas de seguridad nacional, pues su accionar está más orientado a la realización de delitos que se encuentran tipificados en el ordenamiento jurídico colombiano y en la Convención de Palermo, actividades que generalmente son realizadas, con miras a obtener un beneficio económico (Ministerio de Defensa Nacional, 2016). La definición que trae esta convención sobre Grupo Delictivo Organizado, concuerda con algunas organizaciones que actúan dentro del territorio nacional.

Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito

de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Convención de las Naciones Unidas, 2000)

Simultáneamente, la Organización de las Naciones Unidas invita a los Estados a generar una serie de medidas que permitan reducir el campo de acción del que disponen los Grupos Delictivos Organizados en su participación de los mercados ilícitos, adoptando medidas de carácter legislativo, administrativo o de cualquier otra índole que cumpla con este cometido. Bajo este concepto, en primera instancia se podría afirmar que la lucha contra este tipo de actores se encuentra en cabeza de la Policía Nacional

Por el contrario, los Grupos Armados Organizados se han convertido en una constante preocupación al momento de trazar las estrategias para poder enfrentarlos. Estos grupos se constituyen en una seria amenaza a la seguridad nacional, porque son estructuras que poseen un alto grado de entrenamiento, se encuentran organizados bajo una estructura jerárquica definida y su modus operandi es propio de los actores de un conflicto armado interno (Medina, 2017). En este sentido, la Directiva Permanente No. 015 del Ministerio de la Defensa Nacional, de la que ya se ha hecho mención anteriormente, trae una concepción que permite identificar algunos elementos claves sobre los cuales se puede realizar una caracterización adecuada de estos grupos.

**Grupo Armado Organizado (GAO):** Los que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Para identificar si se está frente a un grupo armado organizado se tendrá en cuenta los siguientes elementos concurrentes:

- a. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados.
- b. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas.
- c. Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional. (Ministerio de Defensa Nacional, 2016, pág. 5).

La cuestión sería determinar hasta qué punto las normas del Derecho Internacional, permiten adelantar operaciones militares sobre este tipo de amenazas. Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja realiza un pronunciamiento sobre el tema en el artículo “El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden”, indicando el alto grado de probabilidad que existe, de que en el desarrollo de estas misiones las Fuerzas Militares y Policiales terminen empleando la fuerza, para cumplir con el propósito que conllevan este tipo de operaciones. Señala además que esta actividad se encuentra debidamente reglamentada por las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que los Estados deben propender por reglamentar el uso de las fuerza en operaciones de mantenimiento del orden.

En relación con este contexto existen una serie de principios y requisitos sobre los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se han pronunciado en múltiples ocasiones y que deben ser de obligatoria observancia en el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden. Dentro de estos principios se pueden destacar la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad, la precaución

y la responsabilidad. Igualmente es importante señalar que el empleo de las armas de fuego debe realizarse cuando las medidas menos extremas resulten fallidas (CICR, 2015).

No obstante, la Organización de las Naciones Unidas –ONU- ha manifestado un grado de preocupación importante frente a este tipo de escenarios, tomando decisiones relacionadas con la prevención y las formas de combatir de forma eficaz fenómenos de inestabilidad como la Delincuencia Organizada Transnacional, teniendo en cuenta los crecientes vínculos que existen entre este tipo de organizaciones y los delitos de terrorismo.

Como resultado de esta situación la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, señaló una serie de directrices orientadas a impedir que las personas que estuviesen involucradas en la delincuencia organizada transnacional, encontraran algún tipo de resguardo, que les permitiera salvaguardarse de la acción de las autoridades y promueve la cooperación a nivel internacional para atacar estos fenómenos (Buscaglia, Gonzalez, Fumarulo & Prieto, 2002).

Al observar la caracterización que reciben los Grupos Armados Organizados y verificar algunos apartes de la legislación internacional que existente para enfrentar amenazas que alteren el orden interno de los Estados, se puede indicar que efectivamente las normas de protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, aprueban en cierta forma el empleo de la fuerza, bajo la observancia de los principios que se han establecido para tal efecto. Una vez se han identificado algunas preceptos normativos sobre los cuales se puede sustentar el empleo de las Fuerzas Militares para enfrentar las amenazas a la seguridad, conviene indicar que tipo de papel tendría que desempeñar el estamento militar para la consecución de los objetivos que el estado se ha trazado en la estabilización y consolidación del territorio.

Un escenario de posacuerdo requiere de un Ejército con capacidades en múltiples campos. Como se ha podido evidenciar a lo largo de este trabajo de investigación, el proceso de posacuerdo con el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC- no necesariamente implica un escenario de paz. Las amenazas se adaptan y persisten en la consecución de sus objetivos, generando una afectación al contexto de la seguridad interna, el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, el secuestro, la extorsión, el asesinato de los líderes sociales, acompañado del bajo crecimiento de la economía, originan serias dificultades en el propósito de alcanzar la paz.

Para poder contrarrestar estos desafíos las instituciones encargadas de la seguridad y defensa requieren de un proceso de acompañamiento por parte del Estado, de tal forma que se puedan construir unas Fuerzas Militares con capacidades para proveer Defensa Nacional, Seguridad Pública, Contribución al Desarrollo del País, Gestión del riesgo, Protección del Medio Ambiente, Seguridad Ciudadana y Cooperación Internacional, bajo el concepto de unas fuerzas multimisión.

Es por esto que el escenario de estabilización y consolidación que plantea el Plan Victoria tiende a aumentar las tareas que deben cumplir las Fuerzas Militares, ya que además de atender los asuntos de la defensa nacional, estas se van a ver comprometidas en los aspectos relacionados con la seguridad interna y con el apoyo a la autoridad civil en tareas de estabilización. Para tal efecto es necesario consolidar los lazos entre el componente militar y los actores civiles, de tal forma que la cooperación se constituya en el elemento articulador de estas relaciones y la labor que realicen las instituciones permita generar el desarrollo de las regiones.

Llegado a este punto, es importante señalar que el proceso de transformación que se está llevando a cabo por parte del Ejército Nacional, presenta algunos avances en este sentido. La

doctrina Damasco plantea como una de las misiones del Ejército el apoyo a las autoridades civiles.

El Ejército apoya a las autoridades civiles mediante la realización de tareas que hacen parte de las operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC). Puntualmente, esta clase de operaciones se define como el soporte proporcionado por las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia, y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles para emergencias nacionales de cualquier índole. En este sentido, el apoyo tiene dos propósitos: garantizar que las autoridades logren aplicar las leyes vigentes en una situación de emergencia para restaurar la gobernabilidad y ayudar a restablecer los servicios básicos de la población para mejorar su calidad de vida. Esto se logra en coordinación con la autoridad civil competente por medio de la acción y el esfuerzo unificado (MFE 3-28).

Así mismo es importante subrayar, que los propósitos que se han señalado para este tipo de operaciones en el Manual Fundamental del Ejército 3-28 Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil se agrupan en cuatro grandes grupos salvar vidas, mejorar la calidad de vida, proteger la propiedad (pública y privada) y apoyar la recuperación social del territorio.

A partir de los preceptos que se manejan en este manual se puede determinar que uno de los papeles que van a ser asumidos por parte, no solo del Ejército sino de las Fuerzas Militares, precisamente va a estar enfocado a colocar sus capacidades para el apoyo de las autoridades civiles en el desarrollo de las regiones. Cuando se entra analizar de fondo todos estos aspectos, se puede visualizar el concepto de la seguridad multidimensional, que recordamos tiene como

principal objetivo la seguridad del ser humano, la cual puede ser vulnerada cuando aspectos sociales como la falta de gobernabilidad o la falta de servicios básicos se hacen presentes en el territorio.

Para ilustrar esta situación, uno de los grandes retos que tiene el país se evidencia en los grandes atrasos que se presentan en el tema de infraestructura, negándose con ello la posibilidad de brindar un adecuado uso y acceso a los territorios rurales, así como la indudable carencia de vías terciarias que permitan brindar soporte al desarrollo de estas áreas. En este aspecto el Ejército Nacional, se ha constituido en una respuesta eficiente a las múltiples demandas que en este sentido se presentan. Los Ingenieros Militares a diciembre del año 2016 lograron ejecutar 325 obras a lo largo del territorio nacional por un valor de \$912.134.893.048 de pesos beneficiando a más 3.222.406 personas (CAEEF, 2017).

Otro ejemplo que puede ser empleado para visibilizar los retos de las Fuerzas Militares en el concepto de la seguridad multidimensional se puede evidenciar, con el Programa Fe en Colombia con el que se busca “la articulación de las instituciones del Estado, con el apoyo de la empresa privada y la cooperación internacional, para que se orienten los esfuerzos al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables” (CAEEF, 2017, pág. 30). El estamento militar debe estar comprometido en este tipo de programas, teniendo en cuenta que a través de ellos se logra una verdadera consolidación del territorio.

Por otro lado, la experiencia que se adquirió en la lucha contra los grupos insurgentes, permitió determinar que el conflicto armado no solo debe lucharse desde el componente armado. La falta del control efectivo del territorio por la ausencia de las instituciones del Estado en las regiones más apartadas del país, se vio reflejado en la falta de proyectos productivos que permitieran un desarrollo acorde a las necesidades de los más necesitados, situación que fue

aprovechada por los grupos guerrilleros. El liderazgo que el Ejército ejerció en muchas de estas regiones del país, en donde el único representante del Estado fue el estamento militar, permitió en gran medida solventar algunas falencias, pues la institución se constituyó en el promotor del desarrollo de las regiones.

Sumado a este concepto de las operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil, el siguiente reto que deben asumir las Fuerzas militares en el mantenimiento de la seguridad nacional, se presenta al enfrentar “la combinación diversa y dinámica de fuerzas regulares, fuerzas irregulares, fuerzas terroristas, delincuentes y una combinación de estas fuerzas y elementos unificados de todas para lograr efectos que las benefician” (MFE 3-0, 2016, pág. 6). Este concepto que la doctrina Damasco denomina como amenazas híbridas, reúne los factores de inestabilidad de los que se ha venido haciendo referencia a lo largo de este trabajo. Los Grupos Armados Organizados –GAO-, el Sistema de Amenaza Persistente –SAP- y los Grupos Delincuenciales Organizados –GDO-, configuran todos los elementos para caracterizarse como una amenaza híbrida a la seguridad y defensa de la nación.

Al mismo tiempo la doctrina Damasco involucra otro concepto que debe ser objeto de la mayor atención, pues en él se reúnen los elementos que permiten hacer frente de forma contundente a los factores de inestabilidad a la seguridad. La Acción Decisiva, entendida como “la combinación continua y simultánea de tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil” (MFE 3-0, 2016, pág. 6), se puede constituir en la mejor estrategia para contrarrestar los nuevos desafíos que se presentan en materia de seguridad.

Este concepto de la acción decisiva que asume el Ejército Nacional debe estar acompañado de un trabajo conjunto, coordinado e interagencial. Los componentes de la Armada y de la Fuerza Aérea, deberán contribuir al desarrollo de esta estrategia de acuerdo a sus

capacidades, teniendo en cuenta que muchos de los factores de inestabilidad se valen del espacio aéreo o del espacio marítimo para la consecución de sus objetivos. En este punto es importante la labor que desempeñe el Comando General de las Fuerzas Militares, como ente articulador de la estrategia, de tal forma que a través de su direccionamiento se puedan superar esos espacios que aún se consideran como zonas grises, no solo en asuntos de jurisdicciones, sino en lo que respecta a roles y funciones.

Por otra parte, la coordinación que debe existir entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ha presentado unos avances significativos, sin embargo, debe buscar fortalecerse. Como se ha podido observar muchos de los eventos que se enmarcaron dentro de los factores de inestabilidad son trabajos que requieren del acompañamiento de Policía Judicial. Esta facultad que posee la Policía, se va a constituir en un factor fundamental para poder realizar de la mejor forma los procesos de judicialización y va a permitir mantener un estado de legalidad en las actuaciones que realice el estamento militar, en contra de los fenómenos de inestabilidad.

Sumado a esto, son importantes las medidas de coordinación que se puedan efectuar entre estas dos instituciones, para evitar la duplicidad de esfuerzos y poder enfocar objetivos de alto valor estratégico de acuerdo a las capacidades que posee cada una de estas fuerzas. Avances en este campo se han presentado, es común observar resultados operacionales que se han logrado consolidar gracias a la actuación coordinada de la Fuerza Pública.

Finalmente, el trabajo interagencial cobra una importancia relevante y está directamente relacionado con las operaciones de apoyo a la defensa a la autoridad civil, que como se mencionó anteriormente puede incluir el apoyo de instituciones gubernamentales como la fiscalía, para los procesos de judicialización, o agencias no gubernamentales a fin de promover proyectos productivos para el desarrollo de las regiones.

## CONCLUSIONES

La investigación realizada en este trabajo de investigación ha permitido establecer las siguientes conclusiones

**PRIMERA:** Colombia debe establecer una política en seguridad y defensa que permita realizar una clara diferenciación de roles y funciones entre las fuerzas que componen el estamento militar y entre estas y las fuerzas policiales. La identificación de las misiones que cumplen cada una de las fuerzas, les va a permitir orientar sus esfuerzos al cumplimiento de su misión, lo que se traduce en términos de eficacia y eficiencia. En la concepción de esta política es importante realizar una contextualización clara entre los conceptos de seguridad y defensa. Tener una idea clara de lo que el Estado considera como una amenaza a la defensa de la nación, va a permitir interpretar adecuadamente los diferentes escenarios. Paralelamente esta política en seguridad y defensa va a otorgar la posibilidad de visualizar los intereses de la nación, identificando a su vez las amenazas a los objetivos del Estado.

**SEGUNDA:** Las Fuerzas Militares deben continuar con los procesos de transformación que se están viviendo al interior de cada una de las Fuerzas. Es evidente que las amenazas a la seguridad que se presentan actualmente, sobrepasan la capacidad de prevención que posee la Policía Nacional, situación que obliga a tener un componente militar preparado para hacer frente a estos desafíos. Aspectos como la doctrina, el entrenamiento y la modernización de equipos, serán fundamentales en este propósito. La profesionalización de todos los integrantes de las Fuerzas Militares, les permitirá, continuar manteniendo un alto grado de aprobación de su gestión y la legitimidad en sus diferentes actuaciones, todo ello con base al cumplimiento de los preceptos constitucionales y a salvaguardar las instituciones y la democracia del Estado.

**TERCERA:** La mayoría de elementos que generan el ambiente propicio para el surgimiento de los factores de inestabilidad, se originan por la falta de control efectivo del territorio por parte del Estado. Este control debe abarcar el trabajo de todas las entidades estatales, de tal forma que se logren solventar las necesidades básicas de la población. En este sentido las operaciones de apoyo a la autoridad civil, tendrán un papel protagónico en la consolidación y estabilización del territorio nacional. Sobre las Fuerzas Militares recaerá la responsabilidad de liderar algunos procesos en los que el objetivo primordial será apalancar el desarrollo de las regiones. Los temas de infraestructura con el trabajo de los Ingenieros Militares son un claro ejemplo de ello.

**CUARTA:** Las Fuerzas Militares deben trazar una estrategia que contemple el trabajo conjunto, coordinado e interagencial, que integre el trabajo de todas las instituciones estatales, en la lucha por contrarrestar los factores de inestabilidad que amenazan el mantenimiento de la seguridad interna.

**QUINTA:** Se hace necesario la implementación de una norma de carácter legal de orden interno que proteja jurídicamente la acción de la Fuerza Pública, especialmente a los integrantes de las Fuerzas Militares, en los escenarios que se puedan presentar al enfrentar los –GAO- y -GDO-. Si bien es cierto existen algunos pronunciamientos de organismos internacionales, estas mismas entidades sugieren la necesidad de crear marcos normativos que eviten el uso abusivo de la fuerza, por parte de las instituciones del Estado en la protección del orden interno.

## REFERENCIAS

- ARANA, R. G., & ROSERO, L. F. T. (Eds.). *Fin del conflicto armado en Colombia*. Universidad del Norte.
- Azaola, E. (2012). La violencia de hoy, las violencias de siempre. *Desacatos*, (40), 13-32.
- Bartolomé, M. C. (2013). Una visión de américa latina desde la perspectiva de la agenda de la seguridad internacional contemporánea. *Relaciones Internacionales*, (23), 35-64. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1403493323?accountid=143348>
- Buscaglia, E., González, S., Fumarulo, S., & Prieto, C. (2002). Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo. *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile*, 1(1), 1-9.
- Chabat, J. (2010). *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Internacionales.
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington Office on Latin America.
- CICR. (2015). *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden>
- Cóbar, E. A. (2014). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (12), 71-82.
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2016) *Cartilla de difusión del plan estratégico militar de estabilización y consolidación. "Plan Victoria"*. Bogotá
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2016) *Plan Estratégico Militar – PEM 2030* -. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la Republica. (2016) Ley 1801 de 2016. *Por la cual se expide el código Nacional de Policía y Convivencia*. Recuperado el 7 de agosto de 2017 en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=66661](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=66661)
- Colombia, Consejo Superior de la Judicatura (2012) Salvamento de voto, Radicado No. 1100101220002012000062600 con ponencia del Magistrado José Ovidio Claros Polanco, Bogotá.

- Colombia, Corte Constitucional (1994) Sentencia de Constitucional 453 con ponencia del Magistrado, Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá. Recuperado el 15 de abril de 2015 en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-453-94.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-453-94.htm)
- Colombia, Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional. (2016) Manual Fundamental del Ejército 3-0. Operaciones. Bogotá. Primera Edición.
- Colombia, Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional. (2016) Manual Fundamental del Ejército 3-28. Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil. Bogotá. Primera Edición.
- Colombia, Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional, Centro de Análisis Estratégicos Ejército del Futuro. (2017). *Análisis Estratégico No. 2. El rol del Ejército Nacional en la construcción del futuro de Colombia*. CAEEF. Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2016) Directiva Permanente No. 015 de 2016 *Expedir los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar a los grupos armados organizados (GAO)*. Bogotá.
- Colombia Ministerio de Defensa Nacional. (2000) Decreto 1512 de 2000. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 07 de Agosto de 2017 en [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/.../Sobre\\_el.../Dec\\_1512\\_2000.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/.../Sobre_el.../Dec_1512_2000.pdf)
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Bogotá. Recuperado el 24 de abril de 2017 en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125)
- Constitución Política del Perú (1993), Lima. Recuperado el 06 de agosto de 2017 en: [www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf)
- Dammert, Lucía. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad; Santiago 19.1 (Jan 2005): 133-152.
- De Palermo, P. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. *New York-2000*.
- El Espectador, (2017) *Hacia una Colombia menos militarizada*. Recuperado el 7 de agosto de 2017 en [www.elespectador.com/.../opinion-hacia-una-colombia-menos-militarizada-articulo-7...](http://www.elespectador.com/.../opinion-hacia-una-colombia-menos-militarizada-articulo-7...)
- Fojón, J. E. (2006). Vigencia y limitaciones de la guerra de cuarta generación. *Boletín Elcano*, (79), 6.
- Laborie, M. (2011). La evolución del concepto de Seguridad. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco*, 5, 2011

- López, E. DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA: CONFUSIONES, ALTERACIONES DE SENTIDO Y RIESGOS.
- Lucía Dammert, & Bailey, J. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. análisis y desafíos para américa latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), 133-152. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/236131310?accountid=143348>
- Maldonado Aranda, S. (2012). Drogas, violencia y militarización en el México rural: el caso de Michoacán. *Revista mexicana de sociología*, 74(1), 5-39.
- Medina Páez, O. J. (2017). *Intervención de la fuerza pública en operaciones contra los nuevos grupos armados organizados (GAO)-antes bacrim*(Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada).
- Mejías, S. A. (2008). La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones. *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*. Adenda, 69-98.
- Montero, J. C. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *Perfiles latinoamericanos*, 20(39), 7-30.
- Organización de Estados Americanos (2003), Conferencia especial sobre Seguridad. Declaración sobre seguridad en Las Américas. Ciudad de México, 27-28 de octubre.
- Pascual, D. S. R. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas ¿Despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Criminalidad*, 55(2), 119-133.
- Perú, Congreso de la República, (2010) *Decreto legislativo 1095 del 3 de julio de 2010, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*. Lima. Recuperado el 06 de agosto de 2017 de [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2.../DECR\\_LEGISLATIVO\\_PR\\_1095.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2.../DECR_LEGISLATIVO_PR_1095.pdf)
- Postconflicto en colombia (6). transición militar y policial: Cinco retos. (2016, Feb 11). *OpenDemocracy* Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1764401750?accountid=143348>
- Réserve, R. (2012). El Salvador: entre el continuismo y la desilusión. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(1), 151-169.
- Rivera, R. V. (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Flacso-Sede Ecuador.
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. Universidad de los Andes.

Sorj, B. (2005). Security, human security and Latin America. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2(3), 40-59.

Semana, (2017). Entrevista al Doctor Luis Carlos Villegas Ministro de Defensa por María Jimena Duzán. Recuperado el día 06 de agosto de 2017 de [www.semana.com/noticias/ministerio-de-defensa/102628](http://www.semana.com/noticias/ministerio-de-defensa/102628)

Williams, P. (2010). El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa. *ISTOR: Revista de Historia Internacional*, 11, 15-40.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.

"TOMAS RUEDA VARGAS"



201001297