



Tema central

La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica¹

Transformation of the Colombian National Army: A theoretical approach

Miguel Antonio González Martínez² y Manuel Alexander Betancourt Montoya³

Fecha de envío: 30 de noviembre de 2017
Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2018

Resumen

El Ejército Nacional de Colombia (ENC) atraviesa por un momento crucial en su historia. Los retos y desafíos que impone la etapa del postacuerdo con la guerrilla más antigua del mundo, las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC), han obligado a acelerar la transformación del ENC mediante un proceso institucional planteado desde el año 2011 y que, en parte, se materializó con la implementación de la *Doctrina Damasco*. Así, el interés del presente trabajo es interpretar desde las teorías de Relaciones Internacionales la transformación institucional que ha emprendido el ENC. Para ello la pregunta que guía el trabajo es: ¿cómo se puede interpretar el proceso de transformación del Ejército de Colombia a la luz de los nuevos desafíos que plantean los escenarios doméstico e internacional? Cabe aclarar que no es materia de este análisis describir la Doctrina Damasco como su eje central, sino aportar al debate académico sobre la transformación del ENC desde la interpretación teórica que ofrece la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Palabras clave: Doctrina Damasco; Ejército del Futuro; Ejército Nacional de Colombia; Seguridad Humana; Teorías de Relaciones Internacionales.

Abstract

The Ejército Nacional de Colombia (ENC) is going through a crucial moment in its history. The challenges of the post-agreement phase with the oldest guerrilla in the world, Fuerzas Armadas de Colombia (FARC), have forced to accelerate the transformation of the Force, through an institutional process established since 2011, and in part materialized with the implementation of *Doctrina Damasco*. This article uses the framework theories of International Relations to interpret the institutional transformation assumed by the ENC. Thus, the guide question is: How

1 El artículo es el resultado de la investigación del Semillero de *Investigación Desafíos del Ejército Nacional de Colombia: escenarios internacionales y del post-acuerdo*. Línea de investigación: seguridad y defensa, Relaciones Internacionales. Código de proyecto: FO-JEDOC-DITEC-317.

2 Colombia. Docente investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Correo: miguel.gonzalezm@unimilitar.edu.co

3 Colombia. Decano de la Facultad de Relaciones Internacionales Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Oficial del arma de Inteligencia Militar del Ejército Nacional. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada y Gerente en la Seguridad y Análisis Socio Político de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Correo: manuel.betancur@esmic.edu.co

to interpret the transformation process of the Colombian Army, considering the new challenges posed by the domestic and international context? It must be clarified that it is not the subject of this analysis to describe *Doctrina Damasco*, but to contribute to the academic debate on the transformation of the ENC from the theoretical analysis offered by the discipline of International Relations.

Keywords: Army of Future, *Doctrina Damasco*, National Army of Colombia, Human Security, Theories of International Relations.

Introducción

El propósito de este estudio es analizar desde un enfoque cualitativo-explicativo –en el cual se busca determinar causas (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2003, 84)– la renovación de la doctrina, para generar un sentido de entendimiento y aportar al debate académico. Inicialmente, se abordan las reformas históricas de la fuerza para caracterizar su naturaleza intermística. Posteriormente, se define el contexto internacional de la renovación doctrinal a través la transformación del Sistema Internacional Contemporáneo y su respuesta con las Revoluciones en Asuntos Militares (RAM); y desde el plano doméstico, la transformación misma de la fuerza producto de la confirmación del CREI I (Comité de Revisión Estratégica e Innovación) y su transversalidad con las políticas de gobierno del sector defensa. Partiendo de la hipótesis que el ENC ha renovado su doctrina de manera congruente con los desafíos y amenazas que trae el Sistema Internacional Contemporáneo, sin dejar de lado las amenazas clásicas a la seguridad, se contrasta con el enfoque ampliado de la seguridad, teniendo como referencia la teoría liberal de las disciplinas de las Relaciones Internacionales. Esto implica examinar los vínculos entre variables como la cooperación internacional, la atención a las amenazas no

antropicas y el fortalecimiento de la autoridad civil, contenidas discursivamente en la *Doctrina Damasco*.

La evolución histórica del ENC desde la perspectiva internacional

El ENC ha sido una de las instituciones estatales que más se ha sometido a cambios y transformaciones (Torres del Río y Rodríguez Hernández 2008; Atehortúa Cruz y Vélez Ramírez 1994), lo cual no es extraño en la medida en que, como garante de la soberanía del Estado, se ha visto abocado a estar a la par de las amenazas que afectan la seguridad hemisférica y defensa del país. Durante la primera mitad del siglo XX, el reto principal para la Fuerza fue alcanzar su profesionalización. La Primera Misión Militar Chilena –con claro ascendente prusiano–, llegó durante el Gobierno de Rafael Reyes, en cabeza de “Francisco Javier Díaz y Pedro Charpin Rival (1909-1911), quienes tenían claro el modelo de un Ejército profesional al que aspiraba la élite civil del llamado ‘Partido Republicano’ dominante en la primera década del siglo XX en Colombia” (Atehortúa Cruz 2001, 138).

La “reforma militar” implementada por el general Reyes, condujo a la creación de la Escuela Militar de Cadetes y la Escuela Naval en 1907, instituyendo así el principio de la carrera militar a partir de la academia y la educación militar. No obstante, el carácter aislacionista de Colombia en materia internacional durante este periodo repercutió en la baja profesionalización del Ejército como una fuerza de choque frente a amenazas internacionales tal como lo afirma el mismo Atehortúa (2001, 39): “Ni siquiera en la corta guerra con el Perú, en 1932, el Ejército colombiano

pudo erguirse como símbolo de identidad nacional”.

La Segunda Guerra Mundial instituyó las relaciones binacionales ente Colombia y Estados Unidos como hoy las conocemos. A pesar de los vaivenes diplomáticos gestados por el comportamiento de las empresas estadounidenses en Colombia y el incipiente nacionalismo, a partir de la presidencia de Eduardo Santos (1938-1942), el péndulo se inclinó por la colaboración a la causa de los aliados en la guerra, que se materializó tempranamente en cooperación militar. Los acercamientos que empezaron con una misión naval en 1938 —desplazando la tradicional asistencia británica—, terminaron incorporando una misión aérea en 1939 para “ayudar en el desarrollo y funcionamiento de la aviación del Ejército colombiano” (Bushnell 1984, 19).

Sin embargo, el auge de la cooperación militar con el Gobierno del “buen vecino” se dio ante la caótica y agitada situación del orden mundial que allanó el terreno para la intensificar los programas militares en América Latina. La intención de Estados Unidos era involucrar a las repúblicas latinoamericanas en la defensa del hemisferio contra los poderes del eje, y la responsabilidad de Colombia, justamente, descansaba en la colaboración con la defensa del Canal de Panamá, aunque careciera de los medios efectivos para llevar a cabo la tarea (Bushnell 1984, 66). El modesto equipamiento que poseía el país databa de los años 30, e incluso, “en una ocasión, un consejero militar norteamericano predijo que el Ejército colombiano quedaría sin munición en menos de una hora de fuego efectivo” (Foreign Relation United States 1940, 58). De esta manera, en 1942, los Gobiernos firmaron el primer Convenio de Préstamo y Arriendo de equipamiento para su modernización.

En la segunda mitad del siglo XX, la modernización del Ejército se caracterizó por la institucionalización de la doctrina de contención al comunismo. El fin de la última Guerra Mundial dejó enfrentadas a las principales potencias vencedoras: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Durante la postguerra, el presidente Harry Truman se esforzó por conseguir la anuencia de las repúblicas latinoamericanas en favor de la contención del comunismo. Para ello planeó homogenizar los equipos militares, organizar los ejércitos del hemisferio y aumentar la ayuda militar y las misiones de entrenamiento. Otro instrumento para lograr el objetivo fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de Río de Janeiro de 1947 que, aunque no estipulaba en el *corpus* del texto directamente la obligación de lucha contra el comunismo, resultaba obvio que se trataba de uno de sus compromisos implícitos (Prieto Ruiz 2013, 45).

Entre tanto, en Colombia comenzó a gestarse el enfrentamiento bipartidista, que sería a la postre, el germen de las FARC (González, Bolívar y Vásquez 2003, 53). Con la cooperación por parte de Estados Unidos, el Gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950) consiguió la firma de un nuevo contrato para sustituir el firmado en 1938. Esto se cumplió mediante canje de notas del 20 de noviembre y el 3 de diciembre de 1946; y según Prieto (2013, 46):

Estos convenios permitían que militares estadounidenses entrenaran tropas colombianas, que las adiestraran en el manejo del equipo militar adquirido en ese país, y también asesoraban a los mandos militares colombianos en planes de defensa y las compras de armamentos que Colombia quisiera hacer.

Así, Estados Unidos había desplazaba con éxito las misiones europeas que habían asesorado e instruido a los militares colombianos e igualmente, encabezaba la política de seguridad de defensa hemisférica, conociendo de primera mano las debilidades de los ejércitos latinoamericanos. Hasta este punto, se puede afirmar que en la modernización, la profesionalización, el equipo y el entrenamiento táctico de operaciones del Ejército colombiano, Estados Unidos desempeñó un papel protagónico, logrando vincular a Colombia en sus propios objetivos de política internacional —lucha contra el nacional socialismo y el comunismo—. Sin embargo, a partir de los años de la contención al comunismo y la lucha contra las drogas, inició una etapa *interméstica*⁴ en la cual, las necesidades de transformación del ENC, es decir, que los retos, amenazas y desafíos en materia de seguridad dejaron de regirse por procesos externos y emergieron dentro del país nuevas amenazas que afectaron la seguridad nacional e incluso regional.

El narcotráfico y el ascenso sistemático de la presencia de las guerrillas a lo largo del territorio, a partir de la década de los años 60, reforzó los mecanismos de cooperación militar con Estados Unidos. Mientras que, para la lucha contra el narcotráfico, los recursos fueron destinados a la Policía Nacional para su profesionalización y el envío de quipos para la interdicción de rutas del narcotráfico (Guaqueta 2005, 30), para la contención de las guerrillas, el Ejército recibió el apoyo norteamericano al punto de influir en la formulación de una doctrina contrainsurgente que homologaba su política con la del resto de países de la región a tono con la Doctrina de Seguridad de Nacional (DSN).

⁴ Lo “interméstico” se trata de un término acuñado por Bayless Manning para designar una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica (Manning 1977)

Sin embargo, la dinámica del conflicto armado en Colombia trajo la expansión de las guerrillas (1984-2002) en medio de dos procesos de paz frustrados y el levantamiento del paramilitarismo (Grupo de Memoria Histórica 2016, 117). La incursión de los guerrilleros en el narcotráfico llevó al aumento de su presencia en zonas de frontera agrícola del país, desafiando seriamente el control del Estado. Esto es lo que algunos autores han mencionado como el avance de la Guerra de Guerrillas a la Guerra de Posiciones (González, Bolívar y Vásquez 2003, 57-58), que incluso llevó al país al borde de ser denominado como Estado fallido por la comunidad internacional.

El panorama cambió con la política de internacionalización del conflicto colombiano. La coyuntura del Plan Colombia coincidió con la rápida implementación de la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y el desdibujamiento de la tajante distinción entre lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente (Rojas Rivera 2006, 23). Los atentados en Nueva York y Washington DC en 2001 (9/11) redefinieron las prioridades de la agenda de seguridad internacional de Estados Unidos y permitió la inscripción de los grupos armados ilegales que hacían presencia en Colombia dentro de la lista de organizaciones terroristas del mundo, bajo la denominación de *Combate al Terrorismo*. En esta coyuntura, al igual que durante la Segunda Guerra Mundial y la temprana Guerra Fría, Estados Unidos destinó recursos de cooperación militar para comprometer a Colombia, nuevamente, en sus objetivos de política exterior. Así, el ENC fue el mayor destinatario de recursos para su fortalecimiento (Rojas Guevara 2016, 112), ayuda materializada en el Plan Colombia (Rojas Rivera 2006). De esta forma, la etapa *interméstica* se

profundizó al involucrar una vez más a Colombia en sus objetivos de política exterior.

La combinación de la Política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y la acción del Ejército fortalecido por el Plan Colombia, inclinó definitivamente la lucha contrainsurgente a favor del Estado. Con el repliegue estratégico de la entonces guerrilla FARC, denominado *Plan Renacer* a finales del mandato Uribe, emergió al interior del Ministerio de Defensa la necesidad de replantear la estrategia con la cual se pudiera combatir estos grupos al margen de la ley y nació el CRE-I, como una primera fase hacia la transformación del Ejército (Rojas Guevara 2016, 112-113). Justamente, según el coronel Rojas Guevara, este proceso incorpora la segunda gran reforma al ENC –después de la Reforma de Reyes– en su historia.

La Revolución en Asuntos Militares (RAM) en el contexto de la transformación del Ejército de Colombia

La transformación del Ejército de Colombia hace parte de una gran ola de cambios, que las fuerzas armadas contemporáneas alrededor del mundo han venido realizando condicionadas por los nuevos desafíos ante la consumación de la Guerra Fría y la guerra contra el terrorismo; y la propia RAM expresa estos cambios propios del sistema internacional contemporáneo (Colom Piella 2014). La discusión sobre RAM postmoderna, según Guillem Colom Piella (2008, 115-130), tuvo sus comienzos con la Guerra de Vietnam. Esta demostró que el sistema militar de los Estados Unidos había llegado al límite y que era incapaz de hacer frente a una fuerza irregular y en

aparente desventaja tecnológica, obligándolo a iniciar un proceso de innovación tecnológica, doctrinal, táctica y organizativa la cual culminaría en 1991.

En la década de 1990, con el colapso de la hegemonía soviética en el hemisferio oriental, Estados Unidos emergió como la superpotencia vencedora en el sistema internacional soportado por los países OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Así, Estados Unidos se vio en la necesidad de replantear su estrategia militar de cara al nuevo escenario estratégico que ello trajo. Las operaciones *Escudo y Tormenta del Desierto*, en el marco de la guerra del Golfo Pérsico, significaron la puesta en escena del músculo militar de Estados Unidos. Esta experiencia trajo una flexión al ámbito de los estudios en seguridad y defensa en la medida en que representaba una nueva forma de conducción de operaciones militares en un contexto histórico específico y condicionado por la aparición de nuevas tecnologías, tácticas, doctrinas y organizaciones; que mostraron como resultado la evidente ventaja estratégica a las fuerzas estadounidenses frente las fuerzas iraquíes (Colom Piella 2008, 135-138).

Con la experiencia de los años 90, a partir de la primera década del siglo XXI, los Estados Unidos profundizaron la ola reformadora de sus Fuerzas Armadas (FFAA) con atención a las nuevas realidades, que en materia de seguridad y defensa planteó la nueva configuración del sistema internacional, como el surgimiento de las denominadas nuevas amenazas; entre las que se destaca el narcotráfico y el terrorismo como las de más alto impacto para el caso colombiano. El proceso de transformación militar se dio a conocer por Donald Henry Rumsfeld, secretario de defensa de George W. Bush (2001-2009), quien de-

terminó tres pilares básicos para el proceso: naturaleza, marco jurídico y capacidades de las FFAA (Covarrubias 2006). Desde el plano interpretativo, según el historiador Clifford Rogers, una RM (Revolución Militar) era un fenómeno que se manifestaba cuando importantes cambios sistémicos en la esfera cultural, política, social, demográfica o económica se articulaban de tal manera, que lograban transformar completamente el Estado, la sociedad y su relación con la guerra (Rogers 2000). Así, se puede establecer que las RAM, es sí mismas, son indicadores de transiciones y de cambios en el sistema internacional.

El proceso reformador estadounidense tomó proporciones hemisféricas, en la medida en que Chile y Brasil emprendieron el camino hacia su propia reformulación militar. Así, según la Corporación de Estudios Estratégicos (CEES), las transformaciones militares en el ámbito regional serían la piedra angular de la seguridad hemisférica (2006). Colombia, de esta manera, decide modernizar su Ejército al modelo de transformación en un momento coyuntural y adecuado en la medida en que puede concretar sus esfuerzos operacionales hacia otros aspectos de la amenaza, distintos a la clásica amenaza insurgente que afectó la estabilidad del Estado por más de medio siglo.

Para el coronel Rojas (2016), la revisión de la doctrina militar del Ejército fue motivada por factores que incluyen riesgos y amenazas que han venido en aumento en el plano nacional e institucional como en el internacional, y no por decisiones apresuradas o derivadas de otra índole, como podría interpretarse, que son un resultado del proceso de La Habana.⁵

⁵ Como se evidencia, la transformación doctrinal del ENC obedece a la necesidad de adaptarse a las amenazas y desafíos del contexto nacional e internacional cuyas fronteras

En contraste, algunas de las variables factuales que avocaron una revisión a la doctrina actual fueron:

- El Plan de Transformación del Ejército (inició en 2011).
- Los cambios en las amenazas a la seguridad nacional.
- La incorporación de nuevas tecnologías.
- Las áreas operacionales dinámicas.
- Las lecciones observadas y aprendidas.
- Necesidad de un lenguaje profesional común con otros ejércitos del mundo (interoperabilidad).
- Estandarizar y actualizar conceptos propios de la ciencia militar.
- Garantizar el conocimiento y la aplicación efectiva del marco jurídico en la conducción de las operaciones (Rojas Guevara 2016, 110).⁶

El entorno estratégico del sector defensa y de transformación militar en Colombia

Hasta este punto, se puede indicar que la transformación del ENC obedece a múltiples factores anclados a factores históricos y a la alta complejidad del sistema internacional contemporáneo. Destacamos para el análisis: i) la influencia histórica de los Estados Unidos; ii) las complejas realidades de la amenaza que se manifiestan en el plano *intermésica*

se difuminan cada vez más. Desde un análisis comparado, al contrario de los procesos de paz de Centroamérica de los años 90 (Guatemala y El Salvador), en Colombia no estuvo presente en la mesa de negociación una eventual reforma a las fuerzas militares.

⁶ No obstante, a estas variables, la notoria influencia histórica de Estados Unidos y los planos de amenaza de naturaleza *intermésica* que incorporan el proceso de transformación del ENC, son otros elementos tradicionales que no ha sido tenido en cuenta en los análisis académicos.

co; y iii) la ola de RAM que ha penetrado en los países del hemisferio y que se convierte en el “norte” de la cooperación militar a nivel internacional.

Ahora, es pertinente identificar los nuevos retos que afrontará el ENC frente al proceso de transformación. Los retos a nivel interno de las fuerzas militares (FFMM) que presenta Edwin Cruz en *Fuerza Pública, Negociaciones de Paz y Postacuerdo en Colombia* –siguiendo la línea de Schultze-Kraft (2005, 323)–, emergen de la necesidad de reformar la doctrina de seguridad nacional (doctrina contrainsurgente):

Al igual que en otros casos, la transición requiere una reforma estructural que, entre otras cosas, garantice un control democrático del estamento armado, redefina la doctrina militar basadas en la DNS,⁷ el sistema educativo, la reducción del pie de fuerza y el gasto en seguridad y defensa, el reclutamiento militar, los criterios para hacer caso justicia en casos de violación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, y las funciones de las distintas Fuerzas (...) en suma, requiere de una política militar y no solo una política de seguridad y defensa para la transición (Cruz Rodríguez 2016, 61).

En efecto, para atender a estos retos, el Ministerio de Defensa de Colombia ha sido el engranaje entre la alta política y la fuerza militar en el terreno. El *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018* es el eslabón ente las políticas de defensa y seguridad consignadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”*; el *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, Guía del Pla-*

neamiento Estratégico 2016-2018; materializadas al interior del ENC a través de Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y el Comité de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), el cual sirvió de referente para la creación del Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF). Un aparte de la *Guía del Planeamiento Estratégico del Sector Defensa y Seguridad (2016-2018)*, parte de la argumentación con relación al contexto interno:

El cambio en las exigencias de un Estado que pasa de enfrentar un conflicto interno a enfrentar los requerimientos de un país en paz no puede producirse de forma súbita sino a través de una transición. Se tratará de un período híbrido que combinará elementos de los dos escenarios: un conflicto en cierre y el nuevo escenario de un país en paz. Es por ello por lo que en este nuevo entorno estratégico será fundamental conservar unas Fuerzas Armadas motivadas, modernas, fortalecidas y eficientes, para garantizar la irreversibilidad de los acuerdos alcanzados y enfrentar de manera decisiva el resurgimiento o desarrollo de nuevas amenazas (Ministerio de Defensa Nacional 2016).

En el marco de la política del sector de seguridad y defensa colombiano se reconoce el escenario de postacuerdo. Actualmente, el Estado colombiano solo ha firmado el Acuerdo Final de Paz con la guerrilla de las FARC, situación que a luz del *Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” y “Victoria Plus”*,⁸ se reconoce al Ejército de Liberación Nacional (ELN), hasta tanto no firme un Acuerdo de Paz, como un Sistema de Amenaza Persistente (SAP). En otras pala-

⁷ Doctrina Nacional de Seguridad.

⁸ Es la estrategia militar vigente diseñada por el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM).

bras, las FFMM están en la obligación constitucional de contrarrestar, a través de una ofensiva militar contundente, las acciones del ELN en contra de la población civil y la seguridad nacional. La directiva permanente No. 15 de 2016 del Ministerio de Defensa de Colombia, ordena a las FFMM la asistencia militar a la Policía Nacional, que a petición de la misma o de la autoridad civil competente, apoye con el uso de la fuerza letal, la lucha contra los Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y las estructuras disidentes de las FARC. Lo anterior, en el marco jurídico que otorga del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la constitución política de la nación.

Lo anterior permite identificar claramente la variable postacuerdo con la guerrilla de las FARC como el eje central de la actual política pública del sector de defensa y seguridad, en la medida que la principal problemática que se plantea de cara a este escenario es la llegada actores como el SAP, ELN, GAO, GDO y disidencias de las FARC en las áreas donde como grupo armado hacían presencia. Las directrices del Ministerio de Defensa de Colombia son los pilares de la política de Gobierno en que descansa la transformación del Ejército. Desde el plano institucional, dentro de la Fuerza es la renovación de la doctrina, ya que esta es la que indica cómo la Fuerza conduce operaciones militares. Es en ese sentido, que a partir de agosto de 2016 el ENC adopta el concepto operacional de Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) con el propósito de responder de manera adecuada a los nuevos retos que impone el actual escenario estratégico (Ejército Nacional de Colombia 2016a).

De la seguridad clásica a la seguridad humana

Como vestigio de la Guerra Fría, la doctrina contrainsurgente privilegió al poder militar que constituyó el medio de estabilización de la balanza de fuerzas en el sistema internacional. Teóricamente, el triunfo de los realistas frente a los idealistas sobre la interpretación de las relaciones entre los actores del sistema internacional en la postguerra en 1945 fue posible porque los problemas sobre la seguridad colectiva se basaban en conflictos de las dos superpotencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial –Estados Unidos y la URSS–, y que representaban modelos ideológicos opuestos. En el periodo de la Guerra Fría, en pleno auge de la era atómica, la seguridad internacional estuvo planteada desde la agenda militar de los Estados.

El fin de la Guerra Fría significó una coyuntura de transformaciones y de cambios en el sistema internacional. A la par de las transformaciones militares aquí detalladas, la caída del Muro de Berlín representó un momento para reflexionar, debatir y ampliar el paradigma tradicional militar de la seguridad internacional hasta entonces vigente. El triunfo de las ideas democráticas occidentales fomentó el auge de las ideas liberales (Pérez de Armiño 2006). Así la doctrina clásica de seguridad nacional⁹ ha ido dando paso a la seguridad humana, una expresión que considera que el individuo debe ser objeto de protección ante amenaza cada vez más globales y complejas (Bassedas 2012). El *Informe de Desarrollo Humano* de

⁹ Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos Adoptó el concepto de “seguridad nacional” como un elemento clave en su política exterior. Esta prioridad aumentó con la transición de la postguerra, cuando la Guerra Fría sentó las bases de un orden internacional bipolar, periodo en el cual se consolidó la defensa de la soberanía y la integridad territorial del Estado.

1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su segundo capítulo *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana* incorporó al debate académico la necesidad de la ampliación del concepto de seguridad e introdujo el concepto de seguridad humana. Según el PNUD, se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado (PNUD 1994). La seguridad humana “no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana” (PNUD 1994, 25). La tabla 1 enlista y compara las amenazas de a la seguridad desde los dos enfoques, el tradicional y el ampliado de la seguridad humana:

Tabla 1. Comparación entre los enfoques de seguridad.

Seguridad humana	Seguridad tradicional
Seguridad económica	El grado de amenazas a un Estado está determinado por las acciones de otros Estados y depende de su habilidad de imponerse o resistir a los esfuerzos de otros Estados por sobreponerse a éste:
Seguridad alimentaria	
Seguridad en materia de salud	
Seguridad ambiental	
Seguridad personal	Seguridad de la soberanía de los Estados
Seguridad de la comunidad	Seguridad armamentística y nuclear
Seguridad política	Seguridad militar

Fuente: Elaboración propia a raíz de los antecedentes recopilados.

Desde la teoría de las Relaciones Internacionales, si bien, el realismo tiene como premisa la ausencia de la moral en el ejercicio del poder en el sistema internacional —de naturaleza anárquica— y el imperio de la razón de Esta-

do entre otros elementos;¹⁰ el liberalismo,¹¹ en contraste, es la teoría que explica mejor el enfoque en la seguridad humana. Como ideología anglosajona y heredera de la tradición idealista, retoma el papel de la moral y la ética como una de las condiciones para la formulación de las políticas hacia los individuos. Se puede fundamentar en tres premisas: i) el otorgamiento de una alta primacía a los actores sociales y en especial a los individuos, en la elaboración de las políticas estatales, y la búsqueda de su bienestar a través de estas; ii) los Estados o las demás instituciones políticas representan a los actores sociales, por lo cual el comportamiento estatal está sujeto a la presión que estos ejercen conforme a sus *intereses individuales* fundamentados racionalmente; y iii) el sistema internacional interdependiente configura el comportamiento estatal (Sánchez y Rodríguez 2005, 16).

De lo anterior se deriva que el individuo es relevante para los liberales en el análisis de las Relaciones Internacionales, para la garantía de su libertad y sus derechos (Sutch y Elias 2007, 65). Igualmente, la teoría por raigambre histórica y filosófica, pugna por el predominio del derecho internacional, los derechos humanos, la cooperación económica y la justicia en un mundo interdependiente. Así, la cooperación es, en sí misma, un canal propio de los

10 El trabajo seminal del realismo político internacional continúa siendo la obra de Morgenthau (1948) *Politics among Nations: The Pursuit of Power and Peace*. Un trabajo posterior que funda una nueva tradición dentro de la teoría realista es el trabajo de Waltz (1979) *Theory of International Politics*.

11 El liberalismo es el único paradigma que tiene la capacidad no solo de criticar al realismo sino, además, de proponer modelos de seguridad operativos. De hecho, como se analiza aquí, el debate entre los paradigmas del liberalismo y realismo interpreta la evolución misma del concepto de seguridad. Dos artículos que sintetiza la aplicación de la teoría en el plano de la seguridad internacional son: Sánchez y Rodríguez (2005) y Cujabante (2009).

liberales, como lo consagra el célebre ensayo de Immanuel Kant sobre la *Paz Perpetua*, que contrasta con la lóbrega visión de Thomas Hobbes, en donde en su estado de naturaleza los individuos tienden a aniquilarse unos a otros para asegurar su subsistencia.

La seguridad humana enfatiza en dos componentes principales del paradigma liberal: la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la necesidad. Además, los relaciona con todas las amenazas a la supervivencia y la vida digna de los seres humanos. La interpretación que hacen Sánchez y Rodríguez (2005, 22) sobre el enfoque resulta valedero cuando afirman que “un mundo libre de temor es, en síntesis, el objetivo que plantea Naciones Unidas, lo que conduce a reconocer una nueva realidad internacional marcada por una exclusión social que va en detrimento de la estabilidad de los ciudadanos”. Adicionalmente, la seguridad humana forma parte del desarrollo humano, concierne a la gestión de la crisis y compete la atención de tanto de civiles como de militares (Kaldor 2010, 282) cómo se verá a continuación.

La seguridad humana, un eje articulador del ejército multimisión

El ENC, en pleno proceso de transformación hacia el *Ejército del Futuro 2030*, reconoce la vertiginosa transformación del sistema internacional en el curso de las últimas décadas e incorpora principios del enfoque ampliado de seguridad en su Doctrina Damasco; sin dejar atrás, el principio constitucional fundamental de asegurar la supervivencia y la soberanía de Estado nacional. Es notorio que el ENC amplió su visión de las amenazas, hacia aquellas que afectan la libertad y el desarrollo del ciudadano colombiano, desde un punto de vista

más comprensivo sobre estas nuevas realidades. Es de esta manera que se interpreta la incorporación de la seguridad humana como un eje del *Ejército Multimisión* que se espera entregar al país en el año 2030; es decir, proyecta la idea de una Fuerza polivalente encargada de diversificar la atención a las amenazas no solo a la seguridad nacional sino también al ser humano. Para el general (de la reserva) Fabricio Cabrera (2006, 146)

el Ejército es una institución que ha jugado un papel determinante en la construcción del Estado, especialmente en las regiones de la periferia, en donde en muchas ocasiones la única presencia que este ha tenido ha sido la figura del soldado; por lo tanto, su experiencia en el conocimiento de los territorios es única y ventajosa en relación con otras instituciones del gobierno (...) Esta profunda conciencia institucional asegura que sea la formulación en relación con los nuevos retos y amenazas de múltiple naturaleza (...) en diversas zonas apartadas del país.

Entre las acciones más notorias que proyecta el ENC a la atención de las amenazas no antrópicas (ver tabla 2), por ejemplo, se destaca en el marco del *Plan Campaña Espada de Honor III –Plan de Guerra*, emitido desde Comando General de las FFMM que contiene dos esfuerzos primordiales: i) la ejecución sostenida de las operaciones militares; y ii) el esfuerzo no armado— el programa soldados guardabosques en el departamento del Tolima (Ejército Nacional de Colombia 2015). La iniciativa se ancla al espíritu de la doctrina de institucionalizar operaciones no letales y de 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). Pun-

Tabla 2. Amenazas establecidas por la Doctrina Damasco en función de las teorías de Relaciones internacionales.

Tipo de amenaza	Amenaza	Teorías de las Relaciones Internacionales
Regulares	Estados nación Guerras convencionales	Realista (seguridad tradicional)
Irregulares	Guerra de guerrillas Guerras no convencionales Actores no estatales Guerras de cuarta generación	Realista (seguridad tradicional)
Híbridas	Extremismo religioso Terrorismo	Realista (seguridad tradicional)
Antrópicas	Cambio climático Seguridad alimentaria	Liberal (seguridad humana)
No antrópicas	Fenómenos naturales Terremotos Huracanes Pandemias	Liberal (seguridad humana)

Fuente: Elaboración propia a partir de los Manuales Fundamentales de Ejército MFE-03.

tualmente, esta clase de operaciones se definen como el soporte proporcionado por las FFMM y todas las instituciones que integran el sector defensa, a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles para emergencias nacionales de cualquier índole (Ejército Nacional de Colombia 2016b, 1). Las características de las operaciones de ADAC son distintas a las de otras tareas que conforman la Acción Decisiva (AD) ofensivas, defensivas y de estabilidad, debido a que estas se enfocan en el empleo de medios no letales, en la medida que el propósito son las personas, con el fin de salvar vidas, mejorar la calidad de vida, proteger la propiedad (pública y privada) y apoyar la recuperación social del territorio, salvaguardando siempre los derechos y garantías de la población civil. En otros términos, se trata de garantizar condiciones humanitarias, de derechos humanos, de orden público y de la seguridad desde aspectos más amplios que el factor netamente militar. ADAC se encarga así de asegurar las libertades civiles de la población

en el territorio colombiano, cuando esté en riesgo la estabilidad institucional democrática.

Un segundo elemento que vincula la proyección del Ejército Nacional con la interpretación liberal armoniza con la profundización del compromiso de la estricta observancia a los derechos humanos. A pesar de que en el pasado, el Ejército cometió errores que reconoce, para superarlos, la directriz del general Alberto Mejía es que la Fuerza sea la garante y protectora de los derechos fundamentales (Ejército Nacional de Colombia 2016b, IX), y específicamente, establece la misma doctrina que “las FFMM. están sometidas al imperio de la ley, donde se reconocen los derechos humanos como aquellas prerrogativas inherentes al ser humano” (Ejército Nacional de Colombia 2016c). De igual forma, el ENC acata los compromisos internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario (DIH) aplicado al caso de Colombia y ejerce el uso legítimo de fuerza que le consagra la carta política con-

tra quienes quieran afectar el orden constitucional y legal o quienes atenten contra los derechos humanos. Este principio, sintoniza con los establecidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en cuanto busca la seguridad de vivir en sociedad, bajo el amparo de la seguridad política.¹²

La Doctrina Damasco también reconoce en el inminente proceso de globalización, la creciente importancia que se le da a las nuevas tecnologías digitales y la certeza del reto de pasar el Ejército al espacio de la cooperación en el ámbito del multilateralismo (Kaldor 2010, 288). Los conflictos no provienen de forma exclusiva de Estados antagonistas. En el actual mundo interconectado, pueden provenir incluso de entes desterritorializados tales como: las redes del terrorismo, redes de hackers informáticos, las redes de tráfico de armas y de trata de personas, los cárteles de narcotráfico y las epidemias, entre otros. Si bien desde el contexto de los teóricos de la interdependencia, el papel militar es minorizado, el *Ejército Multimisión* busca expandir su campo de acción para hacer frente a estas amenazas en diversos aspectos de las relaciones internacionales como la cooperación militar con base en la interoperatividad con otras Fuerzas para el apoyo de misiones de paz como la OTAN.

Conclusiones

En primera instancia, el actual proceso de transformación del ENC se percibe como un fenómeno *interméstico* a partir del análisis de las experiencias de modernización históricas. El plano doméstico del postacuerdo deja ver

una oportunidad para la transformación de una fuerza contrainsurgente a una fuerza multimisión que responde a los nuevos desafíos e interpretación que exige el contexto internacional. Cabe recordar que la necesidad de la interoperabilidad con otras fuerzas a nivel mundial es otro elemento que motiva la transformación, y por lo tanto, la Doctrina Damasco puede interpretarse como parte de la otrora tendencia hacia la homologación de los factores doctrinales, tácticos y organizativos para combatir las amenazas del ámbito internacional –el Nacional Socialismo en los años 40 y el Comunismo a partir de los años 50–.

En el marco de las RAM, si bien, el proceso de transformación del Ejército Nacional llega de forma tardía en comparación con otros países de la región como Chile, Perú y Brasil, difícilmente, se puede encontrar un momento histórico más propicio para llevar a cabo la tarea de la redefinición de la doctrina militar en Colombia. El postacuerdo ofrece un panorama amplio para el replantear las nuevas amenazas que se ciernen sobre del territorio nacional en un ambiente operacional volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA). Académicamente, identificar y describir las amenazas y los roles de la Fuerza en su transformación carece de sustento como un fin en sí mismo, sino se alimenta de una interpretación que explique y aporte a la discusión de la seguridad de los campos propios de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Por ello, se puede concluir que el proceso de transformación del Ejército continúa la tendencia del realismo teórico en la medida en que la soberanía, la integridad territorial y combate a las amenazas tradicionales se constituyen como ejes medulares de la transformación, el paradigma liberal está presente en el

¹² Un análisis más amplio sobre la seguridad humana a partir de la ONU, ver Cubides y Cita (2014).

proceso en la medida en que se visibilizan las amenazas a la seguridad humana que afectan al individuo. El trabajo de la profesora Mary Kaldor (2011) enfatiza que las intervenciones humanitarias en el mundo se intensificaron en la medida en que los antiguos conflictos derivados de la guerra fría cesaron. De aquí la necesidad de enfatizar en el enfoque ampliado de la seguridad para consolidar una paz estable y sostenible.

Siguiendo la línea de Kaldor (2011, 279), la seguridad humana atañe a la seguridad del individuo y de las comunidades más que a la seguridad de los Estados, y comprende tanto los derechos humanos como el desarrollo humano. La seguridad suele concebirse como la ausencia de violencia física, mientras que el desarrollo se entiende en el sentido de desarrollo material –la mejora en los niveles de vida–, sin embargo, para la autora, se trata de una distinción desacertada. Ambos conceptos comprenden el “estar libre de temores” y el estar libre de las necesidades” (Kaldor 2011, 281). La tarea de la seguridad, entonces, es hacer frente a la vulnerabilidad externa, no solo las guerras, sino también en las catástrofes naturales y los desastres provocados por factores no antrópicos, tal como se ha establecido en la Damasco con las operaciones de ADAC.

De modo que la seguridad humana forma parte del desarrollo humano, pero se encuentra, si se quiere, en el frente de combate del mismo. Concierna a la gestión de la crisis. Incluye tanto elementos civiles como militares; ofrece una manera de actuar, un conjunto de principios para la gestión de la crisis. Kaldor (2011, 282) añade que

nuestra manera de actuar en la crisis se convierte en un símbolo de como una institución es percibida en general. La seguri-

dad se encuentra estrechamente vinculada con la legitimidad de la política. Nos sentimos seguros si confiamos en nuestras instituciones si las vemos actuar con eficacia en las crisis.

De esta manera, la aplicación de la seguridad humana, interpretada desde la óptica liberal de las Relaciones Internacionales, como complemento de la seguridad tradicional, resulta una herramienta efectiva contra las amenazas emergentes en periodos complejos como el postacuerdo vigente en Colombia. Aun cuando su intención de aplicación está escrita en la Doctrina Damasco, implica un cambio en la mentalidad de cada uno de los integrantes de la Fuerzas Armadas, que consideran que su función es derrotar un enemigo (Kaldor 2010, 288). En realidad, en las guerras contemporáneas, que implican maniobras en un ambiente operacional complejo, ante la imposibilidad de victoria, se propone en cambio, el establecimiento de zonas seguras en las que sea posible buscar soluciones pacíficas. En otras palabras, se trata de reforzar en la mentalidad de los hombres y mujeres que integran la Fuerza el énfasis en las tareas de estabilización (Kaldor 2010, 288). En el *Ejercito Multimisión*, que ha decidido ampliar su visión de la seguridad para el año 2030, la misión que debe primar es la de posibilitar y estabilizar.

Bibliografía

- Atehortúa Cruz, Adolfo. 2001. “Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional”. *Historia y Espacio* 17: 133-166.
- Atehortúa Cruz, Adolfo, y Humberto Vélez Ramírez. 1994. *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Bassedas, Morillas. 2012. "La seguridad internacional después de la Guerra Fría. ¿Avanzando hacia una nueva doctrina de seguridad humana?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 100: 1-7.
- Bushnell, David. 1984. *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino*. Bogotá: El Áncora.
- Cabrera, Fabricio. 2016. "La Seguridad Humana un complemento de la Seguridad Multimisión: Nueva herramienta para la consolidación de la estabilización y paz en Col". *Revista Transformación Militar* 1: 136-147.
- Ciro Gómez, Andrés, y Magdalena Correa Henao. 2014. "Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros". *Revista Científica General José María Córdova* 12 (13): 19-88.
- Colom Piella, Guillem. 2008. *Entre Ares y Athena: El debate sobre las Revoluciones en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario de Investigaciones General Gutiérrez Mellado.
- Colom Piella, Guillem. 2014. "El Desarrollo Conceptual de la Revolución en los Asuntos Militares". *Revista Científica General José María Córdova* 12 (14): 19-34.
- Colprensa. 2014. "¿Quién es el general Juan Pablo Rodríguez, nuevo comandante de las FF.MM?". *El País*, 18 de febrero. <http://www.elpais.com.co/judicial/quienes-el-general-juan-pablo-rodriguez-nuevo-comandante-de-las-ff-mm.html>
- Cruz Rodríguez, Edwin. 2016. *Fuerza pública, negociaciones de paz y postacuerdo en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Cubides, Jaime, y Ricardo Cita. 2014. "La Seguridad Humana (SH) y su influencia en las políticas públicas en Colombia". *Revista Estudios Sobre Seguridad y Defensa* 5 (17): 5-15.
- Cujabante, Ximena. 2009. "La Seguridad Internacional: Evolución de un concepto". *Revista de Relaciones Internacionales* 4 (2): 93-106.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y María del Pilar Baptista. 2003. *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Ejército Nacional de Colombia. 2015. "Primer pelotón Guardabosques a nivel Nacional, es de la Sexta Brigada", <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=387306>
- _____. 2016a. *Manual Fundamental del Ejército MFE 3-0. Operaciones*. Bogotá: CEDOC.
- _____. 2016b. *Manual Fundamental Ejército MFE 03-28. Apoyo de la defensa a la autoridad civil*. Bogotá: CEDOC.
- _____. 2016c. *Manual Fundamental Ejército MFE 6-27. Derecho operacional terrestre*. Bogotá: CEDOC.
- Foreign Relation United States. 1940. "Foreing Relation United States diplomatic papers, 1940. The American Republics", <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1940v05>
- González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia Política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- Grupo de Memoria Histórica. 2016. *¡Basta ya! Colombia, memorias de guerra y dignidad*. Bogota: Centro Nacional de Memoria.
- Guaqueta, Alexandra. 2005. "Change and continuity in U.S Colombian relations and the War Against Drugs". *Journal of Drugs Issues* 1 (35): 27-56.
- Kaldor, Mary. 2010. *El poder y la Fuerza: La seguridad de la población civil en el mundo*. Barcelona: TusQuets Editores.

- Manning, Bayless. 1977. "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". *Foreign Affairs* 55 (2): 306-324
- Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Avances y resultados del sector defensa 2011-2012", https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/2012/AvancesresultadosSectDef2011_2012.pdf
- Pérez de Armiño, Karlos. 2006. "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus riesgos y potencialidades". *Revista CIDOB d'Àfers Internacional* 76: 59-77.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Informe de Desarrollo Humano de 1994*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Prieto Ruiz, Andrés. 2013. "Acuerdos Militares y Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos (1946-1953)". *Revista Análisis Político* 79: 35-54.
- Ramírez, Hugo, Juan Guevara y Juan Riaño. 2016. *Las Fuerzas Militares del Postacuerdo: Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rogers, Clifford. 2000. "Military Revolutions and Revolutions in Military Affairs: A Historian's Perspective". En *Onward a Revolution in Military Affairs? Defense and Security at the Dawn of the Twenty-First Century*, editado por Thierry Gongora y Harald von Riekhoff, 22-35. Westport: Greenwood.
- Rojas Guevara, Pedro. 2016. "Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército". *Revista Científica General José María Córdova* 15 (19): 95-119.
- Rojas R., Diana. 2006. "Estados Unidos y la guerra en Colombia". En *Nuestra Guerra sin Nombre: Transformaciones del conflicto armado en Colombia*, editado por María Ema Wills, Gonzalo Sánchez y Francisco Gutiérrez, 22-40. Bogotá: IEPRI.
- Sánchez, Rubén, y Federmán Rodríguez. 2005. "Una aproximación al estudio de la seguridad". *Ensayos sobre Defensa y Seguridad* 2: 79-115
- Sutch, Peter, y Juanita Elías. 2007. *International relations: the basics*. Nueva York: Routledge.
- Torres del Río, César, y Saúl Rodríguez Hernández, 2008. *De milicias reales a militares contrainsurgentes: la institución militar en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.