

A military helicopter is flying in the upper right portion of the frame against a clear blue sky. Below it, a line of military trucks, likely M1090s, is moving along a dirt road. The trucks are equipped with various antennas and sensors on their roofs. The overall scene suggests a military operation or a training exercise in a desert or arid environment.

Retos en la formulación de estrategias para la ocupación de los espacios vacíos

Coronel Andrés Guzmán Morales

Estudiante Curso de Altos Estudios Militares ESDEG

Coronel
Andrés Guzmán
Morales

Oficial del cuerpo de vuelo, especialidad Piloto con 6.350 horas en aeronaves de ala rotatoria y ala fija. Administrador Aeronáutico, Especialista en Logística Aeronáutica y en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Alumno Air War College 2017 Air University Alabama.

Una de las principales preocupaciones de los encargados de formular la estrategia militar para enfrentar los nuevos retos y amenazas, como lo es la ocupación de los territorios vacíos durante y después de los acuerdos con grupos armados ilegales que ejercían algún tipo de control en dichos espacios, es lograr un buen balance entre los aspectos materiales e inmateriales que se involucran en la formulación de la misma, los factores militares deben articularse con los aspectos económicos y socioculturales propios de cada territorio, lo cual, a su vez, requiere una visión diferencial para cada uno de ellos. De igual manera, esta formulación debe ser un proceso dinámico, que permita la verificación y la revisión de los diferentes elementos que la componen, para sobreponerse a los cambios inesperados típicos de las actividades que comprometen a los seres humanos.

La existencia de zonas dentro del territorio nacional donde la seguridad y la presencia del Estado no han podido consolidarse, por diferentes razones, son los *espacios vacíos*. De acuerdo con Álvarez (2017),

Por espacios vacíos no solo deben entenderse enclaves territoriales que han quedado sustantiva o relativamente al margen de los grandes avances derivados de la dinámica económica, política y social del Estado y que por lo tanto, no están participando ni entregando el aporte que el modelo les ha asignado y se espera de estos espacios. Como resultado de una deficiente infraestructura y un débil poblamiento, estos espacios vacíos han significado una peligrosa interrupción de la continuidad territorial y, por consiguiente, debilitan la plena soberanía del Estado-nación. Incluso, los espacios vacíos son dominios tangibles (físicos) e intangibles (cibernéticos), en el cual un Estado enfrenta desafíos significativos para establecer el control y a donde la autoridad del gobierno central no llega a extenderse. (p. 310)

La formulación de una estrategia desde el campo militar para lograr la ocupación o la recuperación de estos espacios vacíos debe tener como principal variable el hecho de que esta debe responder a una acción que involucre a diferentes instituciones del Estado, y dicha pre-

misa se convierte en una de las primeras dificultades para el estratega militar encargado de formularla.

Determinar una estrategia puede asemejarse a una ecuación matemática con múltiples variables y un resultado esperado, donde cada una de las variables tiene un valor numérico diferente, pero todas son igualmente importantes, ya que todas afectan el resultado final. En el caso de la ocupación de los espacios vacíos, esta “ecuación estratégica” también será afectada por variables externas (otras instituciones del Estado) que afectarán su resultado; y es en este punto donde el estratega debe mantener una permanente revisión de la implementación, con el fin de ajustar los valores de los factores y lograr el resultado deseado. Con base en esa analogía, es posible afirmar que la estrategia es una ciencia por la determinación y la estimación de los valores y los componentes de cada una de las variables (internas y externas), pero la determinación de la influencia de cada una de estas requiere el conocimiento y el talento del estratega, por lo cual se convierte en un arte.

Con el fin de incrementar la posibilidad de éxito, el estratega debe desarrollar un proceso permanente y dinámico durante la formulación y la ejecución de la estrategia, incluyendo una evaluación de los elementos materiales e inmateriales y de los factores internos y externos que afectan o pueden llegar a afectar los resultados esperados. Los efectos de las acciones realizadas deben ser comparados con los efectos planeados, para poder ajustar la estrategia ante cir-

La existencia de zonas dentro del territorio nacional donde la seguridad y la presencia del Estado no han podido consolidarse, por diferentes razones, son los espacios vacíos.

cunstances inesperadas que dificulten el logro de los objetivos planeados y, principalmente, obtener resultados no deseados.

El presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, en su política paz con legalidad, establece que se debe iniciar el camino hacia la estabilización definitiva en los territorios más afectados por la violencia. De acuerdo con Prats Amorós (2018),

El termino estabilización parece tener sus orígenes en las atribuladas ocupaciones de Afganistán e Iraq en 2001 y 2003 respectivamente. Después de años de intervención y miles de bajas, Estados Unidos y Reino Unido empezaron a cambiar su contrainsurgencia por el enfoque más amplio de la estabilización. La estabilización se realiza en pro del restablecimiento de la autoridad y servicios del Estado. En efecto, la estabilización gira en torno al estado, asumiendo que la paz y la prosperidad tan solo pueden darse allí donde haya un Estado que ejerza la autoridad sobre su territorio, que represente razonablemente a su población –que sea inclusivo- y que ofrezca determinados servicios básicos, empezando por la seguridad. (p. 263)

Tomando en cuenta la definición anterior, donde la seguridad es el primer elemento de la estabilización, el estratega debe definir su estra-

Los efectos de las acciones realizadas deben ser comparados con los efectos planeados, para poder ajustar la estrategia ante circunstancias inesperadas que dificulten el logro de los objetivos planeados y, principalmente, obtener resultados no deseados.



Foto: Comunicaciones Estratégicas COGFM





Foto: Comunicaciones Estratégicas COGFM

tegia teniendo este objetivo político como su principal guía para el empleo de los medios.

Dentro de la política paz con legalidad también se establecen los mecanismos para la articulación de las diferentes instituciones del Estado para la estabilización proponiendo la creación de una mesa de dirección estratégica, encabezada por el Presidente de la República, e involucrando las políticas públicas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes (Paz con Legalidad, 2018, p. 5). De igual forma, en dicha política se establece al alto consejero como el encargado de coordinar y articular entre las instancias nacionales y con los entes territoriales, así como entre el Ejecutivo y las otras ramas del poder público, lo correspondiente a la implementación.

De acuerdo con lo ya tratado, se puede evidenciar que el carácter político de la estrategia se halla bien definido por el Presidente de la República; el reto que se presenta para el formulador de la estrategia es entender cómo y cuándo se deben articular las diferentes ramas del poder público para poder establecer con claridad el momento en el cual las operaciones militares terminan y se da paso a las de otras instituciones.

Es importante aclarar que, pese a que existe un claro objetivo militar en la consolidación de la seguridad, la participación de algunas de las instituciones del Estado se debe hacer de forma simultánea con las operaciones de consolidación de la seguridad; esto, como un requisito indispensable para lograr una verdadera transformación en las mentes y los corazones de las personas que han sufrido la violencia producto de los grupos armados organizados y las carencias producto de la ausencia o la poca presencia estatal.

De la misma forma como la política del gobierno del presidente Duque tiene definida la necesidad de coordinación e interacción entre las diferentes instituciones y ramas del poder público, el Comando General de las Fuerzas Militares, a través del Manual Fundamental Conjunto MFC1.0 (2018), establece “la acción unificada como la sincronización, coordinación

y/o integración de las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo” (pp. 2-16).

Otro de los fundamentos doctrinarios se encuentra en el Plan Estratégico Militar 2030 (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015), donde se define la consolidación territorial “como llevar y mantener las instituciones del estado social de derecho, dentro de un territorio para conformar una autoridad legítima, es una labor de todos los poderes del Estado, sin embargo, para que las instituciones puedan llegar a tener el impacto deseado, se requiere el control y la estabilización del territorio” (p. 22).

Teniendo claro que se cuenta con el fundamento doctrinario y la orientación política frente a la necesidad de la consolidación del territorio nacional recuperando los espacios vacíos, los factores inmateriales que afectan la formulación de la estrategia desde un enfoque territo-

rial son los que involucran los aspectos propios de las comunidades que han sufrido la falta de presencia integral del Estado y han creado en dichas poblaciones una cultura de supervivencia económica a través de la ilegalidad y un desconocimiento de las instituciones encargadas de administrar la justicia en el ámbito local.

Por lo anterior, la formulación de la estrategia debe identificar y reconocer las situaciones propias de cada territorio. De acuerdo con López (2016),

La geografía, la herencia colonial y la formación y operación del régimen político han provocado –y el conflicto armado y el narcotráfico lo han profundizado– la presencia diferenciada del Estado en las regiones, y construido formas de connivencia endógenas entre presencia diferenciada del Estado y presencia diferenciada de los grupos armados al margen de la ley. (p. 16)



Foto: Comunicaciones Estratégicas COGFM

Los retos que se enfrentan en este aspecto pueden asemejarse a los sufridos por las grandes potencias militares, cuando a través de operaciones militares han tratado no solo de neutralizar las amenazas existentes contra sus intereses, sino que han tratado de estabilizar y reconstruir la gobernabilidad en esos territorios. Las experiencias vividas en Afganistán por los Estados Unidos son un claro ejemplo de cómo la parte inicial de la estabilización, la de lograr la seguridad en el territorio mediante la derrota armada de los grupos generadores de violencia, puede, no obstante sus grandes riesgos, ser la de más fácil alcance, gracias al poderío militar, pero las operaciones subsiguientes tienen un gran componente inmaterial en su estrategia; se reafirman con ello las dificultades a las que se enfrenta el estratega, de acuerdo con Metz y Millen (2005): “Una gama tan compleja de objetivos psicológicos solo puede lograrse mediante una fuerza capaz de proporcionar una presencia a gran escala, prolongada, cultural y política-

mente sensible, y que construya campañas en torno a los efectos psicológicos deseados” (p. 47)¹.

Otro de los factores que dificultan formular una estrategia para la ocupación de los espacios vacíos es el tiempo en el cual se va a ejecutar dicha estrategia, ya que las transformaciones de tipo psicológico, cultural y político en las comunidades son procesos que requieren una gran cantidad de tiempo; tal situación se puede ver afectada, continuando con el planteamiento matemático, de forma directamente proporcional al tiempo en el que la comunidad permaneció bajo la influencia de los agentes generadores de violencia y de las condiciones socioeconómicas de abandono estatal.

El factor tiempo en la implementación y el desarrollo de las estrategias se ve afectado por la

1 Such a complex array of psychological objectives can be attained only by a force capable of providing a large-scale, extended, culturally- and politically-sensitive presence, and which builds campaigns around desired psychological effects.



El reto que se presenta para el formulador de la estrategia es entender cómo y cuándo se deben articular las diferentes ramas del poder público para poder establecer con claridad el momento en el cual las operaciones militares terminan y se da paso a las de otras instituciones.

necesidad de los dirigentes políticos de mostrar o alcanzar resultados tangibles dentro de la ejecución de sus políticas frente a esos territorios, afectación que se verá multiplicada cuando se aproximen los periodos de campañas políticas para los diferentes cargos legislativos a escala regional y nacional. De igual forma, la continuidad de los comandantes militares y la de los mandatarios regionales en las áreas de implementación se convierte en un factor que afecta el desarrollo y la continuidad en las estrategias

planteadas inicialmente. Ejemplos claros de esa situación han sido los cambios de política frente al número y la permanencia de las tropas de Estados Unidos en Afganistán.

La estrategia militar para la consolidación y la estabilización de los espacios vacíos también se ve sometida a la influencia de aspectos externos que pueden potencializar o afectar negativamente la consecución de los objetivos planteados. La política internacional y el relacionamiento diplomático con los países vecinos son de esos factores que se desarrollan en cabeza del gobierno central, pero producen cambios en los planteamientos estratégicos y operacionales en los diferentes territorios. La presencia de espacios vacíos en las zonas de frontera del territorio nacional se presenta, de acuerdo con Trejos (2015),

Debido a que la continuidad del Estado colombiano ha sido fragmentada, ya que mientras ha logrado integrar a sus dinámicas políticas, jurídicas, económicas y sociales a los centros urbanos, vastas zonas periféricas del mismo se encuentran excluidas y marginadas de sus servicios básicos, posibilitando la aparición y consolidación de poderes paralelos que, basados en la fuerza y el uso de la violencia,

...la estabilización de los espacios vacíos se convierte en una de las prioridades del Gobierno Nacional en esta etapa del postacuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), situación que se evidencia de forma clara en la formulación de diferentes políticas de seguridad...



Foto: Comunicaciones Estratégicas COGFM

cia, imponen órdenes sociales y económicos básicos que permiten la convivencia. (p. 44)

Por lo tanto, el estratega deberá contar con un análisis que involucre el relacionamiento y las políticas internacionales, sumado ello a las características propias de la globalización criminal en su teatro de operaciones; eso, con el fin de poder establecer las relaciones con las autoridades del país vecino, en caso de que estas se puedan presentar o de no tener claridad frente a cómo sus acciones en el plano operacional pueden traer consecuencias en las relaciones internacionales del país. Ejemplo claro de esta situación es cómo se establecieron, mediante acuerdos y políticas del Gobierno nacional con el gobierno de Ecuador, las áreas de no fumigación en la zona fronteriza, y las consecuencias que ello trajo en el incremento de la presencia de cultivos ilícitos; de igual forma, en cómo se presenta, con el cambio de gobierno en Ecuador, una política de cooperación entre las Fuerzas Militares para enfrentar las acciones terroristas del grupo armado residual Oliver Sinisterra y su cabecilla, alias *Guacho*, situación motivada, principalmente, por el atentado terrorista contra la

Policía Nacional del Ecuador en Esmeraldas y el asesinato de los periodistas y el conductor del diario *El Comercio*, hechos atribuidos a alias *Guacho*.

Los esfuerzos por la estabilización de los espacios vacíos por parte de las Fuerzas Militares pueden darse por terminados en el momento en que se haga la transición de la responsabilidad de la seguridad a otras instituciones de carácter no militar; principalmente, a la Policía Nacional, que debe estar acompañada de las instituciones encargadas de administrar la justicia de forma efectiva. Es en ese momento cuando las poblaciones recibirán y percibirán, por parte del Estado, una presencia que garantiza la convivencia pacífica y la resolución de conflictos en el interior de la comunidad. Esta transición es uno de los mayores retos para el estratega, pues tendrá que determinar cuándo y cuánta seguridad son las suficientes para poder llevar a cabo ese cambio institucional, sin llegar a permitir —por la premura en el deseo de lograr dicho objetivo de carácter militar, y con un gran valor dentro de los logros políticos— que acciones de grupos pequeños o acciones terroristas afecten la per-

cepción de seguridad lograda y pongan en tela de juicio los avances de la estabilización.

Finalmente, se puede concluir que la estabilización de los espacios vacíos se convierte en una de las prioridades del Gobierno Nacional en esta etapa del postacuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), situación que se evidencia de forma clara en la formulación de diferentes políticas de seguridad, como lo son la política la paz, la consolidación y la estabilización son de todos, la política Paz con Legalidad y los temas relacionados con la estabilización, la consolidación y la articulación interinstitucional, descritos en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

De igual forma, dentro de la doctrina militar se encuentran establecidos los lineamientos para el desarrollo de las operaciones militares en el Plan Estratégico Militar 2030. Se evidencia la importancia de lograr la seguridad en la consolidación del territorio nacional, al igual que la articulación con las demás instituciones del Estado, para lograr una aproximación conjunta e interinstitucional frente a las diferentes problemáticas que se presentan en los espacios vacíos, y de establecer la acción unificada como mecanismo para la integración de la seguridad y la gobernabilidad en esos territorios. De igual forma, aunque no se referencian en el presente escrito, los planes de guerra victoria, victoria plus y bicentenario proporcionan la orientación

clara para la aproximación conjunta e interinstitucional a estos territorios donde se generan diferentes retos a la seguridad nacional.

El diseño, la formulación y el desarrollo de la estrategia para la recuperación de la seguridad de los espacios vacíos demanda del estratega un correcto análisis de los factores tangibles e intangibles que se involucran en ella, pues las condiciones particulares para la consolidación de los espacios vacíos van desde las relaciones socioculturales de cada población, la percepción hacia el Estado y sus gobernantes locales y regionales hasta los vínculos con los grupos al margen de la ley que han logrado crear sistemas económicos criminales que se convierten en la forma de sustento de los habitantes. De igual forma, las características especiales de los espacios vacíos en zonas de frontera requieren una visión donde se entienda que los resultados obtenidos en el nivel táctico pueden tener consecuencias en el nivel estratégico, debido a la globalización del crimen transnacional y a la afectación a países vecinos.

Por último, el factor principal que orienta tanto la política pública como la doctrina militar para la estabilización de los espacios vacíos, es lograr la consolidación de la seguridad por parte de las Fuerzas Militares, ya que esto se convierte en un requisito indispensable para permitir la acción unificada por parte del Estado llevando el desarrollo y la gobernabilidad a todo el territorio nacional. 🏆

REFERENCIAS

- Álvarez Calderón, C. E. (2017). Ocupación de espacios vacíos: una condición sine qua non de la seguridad multidimensional en Colombia. En Y. E. Ramírez Pedraza, C. E. Álvarez Calderón, D. Ruiz Tiníoco, N. A. Rosanía Miño, J. C. Gómez Martínez, D. P. Sánchez Duque, . . . G. López Guahuña, & C. E. Álvarez Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Escuela Superior de Guerra.
- Centro de doctrina conjunta de las Fuerzas Militares. (2018). *Manual Fundamental Conjunto MFC1.0*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- López, C. (2016). Aprender de nuestra experiencia para que la paz sí le cumpla esta vez a los colombianos. (U. d. Andes, Ed.) *Revista de Ingeniería* (44), 14-19. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=121046459003>
- Millen, R., & Steven, M. (2005). Intervention, stabilization, and transformation operations: The role of landpower in the new strategic environment. *US Army War College Quarterly*, 35(1), 41-52. Recuperado de <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a486422.pdf>
- Prats Amorós, J. (12 de julio de 2018). La ONU debe estabilizar Estados débiles, pero no puede hacerlo sola: el caso de la MINUSMA en Malí. *Documentos de Opinión*, 82. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6715625>
- Presidencia de la República. (2018). *Paz con legalidad*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>
- Trejos Rosero, L. F. (2015). El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera. Una aproximación desde la categoría de área sin le. *Estudios Fronterizos, nueva época*, 16(31), 39-64. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612015000100003&lng=es&tlng=es