

PUBLICACIÓN MILITAR ESPECIALIZADA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO" - COLOMBIA

FUERZAS ARMADAS

EDICIÓN 251

VOL XCIII PRIMERA EDICIÓN 2020



 **SÍ, JURO**

RETOS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL 2020

EDICIÓN DIAMANTE - 60 AÑOS DE PUBLICACIONES



ISSN 0120-0631



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Resolución de Acreditación en Alta Calidad 17387 del 27 de diciembre de 2019.
Cod. SNIES 16196



**Programa académico de posgrado dirigido a personal civil y militar.*

Para mayor información, comunicarse al correo
infomaestrias@esdegue.edu.co o a los teléfonos 3102375426 - 6204066 ext: 21057
Bogotá, D. C., Colombia
www.esdegue.edu.co



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados

Registro Calificado Res. MEN 20521 de octubre de 2017. Cód. SNIES 90906

**Programa académico de posgrado dirigido a personal civil y militar.*

Para mayor información, comunicarse al correo
infomaestrias@esdegue.edu.co o a los teléfonos 3102375426 - 6204066 ext: 21057
Bogotá, D. C., Colombia
www.esdegue.edu.co



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

Maestría en Ciberseguridad y Ciberdefensa

Registro Calificado Res. MEN 10413 de 2015. Cód SNIES 104695



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

Maestría en Estrategia y Geopolítica

Registro Calificado Res. MEN 02869 de 2015. Cód. SNIES 104278

**Programa académico de posgrado dirigido a personal civil y militar.*

**Programa académico de posgrado dirigido a personal civil y militar.*

Para mayor información, comunicarse al correo
infomaestrias@esdegue.edu.co o a los teléfonos
3102375426 - 6204066 ext: 21057
Bogotá, D. C., Colombia
www.esdegue.edu.co

Para mayor información, comunicarse al correo
infomaestrias@esdegue.edu.co o a los teléfonos
3102375426 - 6204066 ext: 21057
Bogotá, D. C., Colombia
www.esdegue.edu.co



General
LUIS FERNANDO NAVARRO JIMÉNEZ
Comandante General
de las Fuerzas Militares de Colombia

“Cada profesional militar debe sentirse, como lo que realmente es, representante de las armas de la República y saber que sus actos no solo lo comprometen individualmente, sino que reflejan prestigio o descrédito sobre la institución. [...] El militar es considerado por la sociedad como ciudadano ejemplar y debemos demostrar que lo es”.*

General Alberto Ruiz Novoa

A lo largo de su historia, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” ha formado profesionalmente cientos de oficiales superiores del Ejército Nacional, la Armada de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana, quienes han adelantado los Cursos de Altos Estudios Militares, Estado Mayor e Información Militar, con el fin de forjarse como líderes, comandantes, estrategas y asesores en seguridad y defensa nacionales.

Ha hecho lo mismo con ciudadanos destacados provenientes de diferentes sectores de la sociedad, los cuales han formado parte del Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) dirigido a empoderar su liderazgo y fortalecer sus conocimientos, de forma que afiancen su compromiso con el país y sus instituciones.

Adicionalmente, la Escuela ha adelantado programas de posgrado, con el propósito de preparar a sus egresados para desempeñarse como asesores de alto nivel, capaces de participar activamente en la construcción de políticas públicas, efectuar recomendaciones e influir de modo responsable en la toma de decisiones.

Han sido 111 años de trabajo en la vía de la excelencia, con un cuerpo docente y administrativo fiel a los principios que inspiraron la fundación de la institución, con el propósito de servir a los más altos intereses nacionales animados por el lema: “Unión, proyección y liderazgo”. Lo anterior, buscando un balance entre una educación de la mayor calidad posible y una investigación de alto nivel, como combinación virtuosa en la cual cada una se nutre de la otra de manera positiva.

Por eso hoy, cuando el mundo enfrenta un desafío que ha puesto en jaque a las sociedades y a prueba a los Gobiernos, contamos con egresados que, desde sus responsabilidades de mando y liderazgo, ofrecen absoluta confianza al país con su experiencia y calidad profesional.

La crisis originada por la COVID-19 tiene una dimensión estructural. Las consecuencias son transversales sobre la economía, la política, la ciencia, la geopolítica, la seguridad y defensa, entre otros. En Colombia, el Gobierno nacional, en cabeza del doctor Iván Duque Márquez, ha establecido prioridades, agilizado la toma de decisiones y reforzado la capacidad de respuesta en un escenario que se ha convertido en el reto más importante para las generaciones actuales.

*Comando del Ejército (1960). *La misión del Ejército*. Bogotá: Sección Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares (p. 6).

Saludo del Comandante de las FF. MM.

Edición Diamante
Revista Fuerzas Armadas



Frente a este desafío, las Fuerzas Militares han sido un actor clave para la atención, contención y mitigación de la emergencia sanitaria. La crisis ha exigido cooperación y compromiso absolutos, en medio de un despliegue humano y técnico enmarcado en la acción unificada, con el fin de hacer cumplir la normatividad adoptada por el Gobierno nacional y local, enfrentar los factores de inestabilidad y garantizar el aislamiento preventivo para evitar la propagación y el contagio del virus.

Nuestros hombres y mujeres, desplegados por el territorio nacional en desarrollo de la Operación San Roque, han trabajado sin descanso para llevar material sanitario a lugares remotos, instalado hospitales de campaña y evacuado enfermos. Además, han participado en operaciones de apoyo de la defensa a la autoridad civil, disponiendo sus capacidades logísticas de tierra, mar, aire y río para acompañar al Gobierno nacional, y a los mandatarios regionales y locales, en desarrollo de planes y misiones humanitarias que han permitido distribuir recursos básicos de supervivencia a los hogares colombianos. Ahora bien, cabe destacar que, al mismo tiempo que enfrentan esta pandemia, han seguido cumpliendo múltiples misiones en defensa de la soberanía, el mantenimiento de la independencia y la integridad del territorio nacional y la preservación del orden constitucional.

Así mismo, esta es una ocasión especial para sumarme, desde sus propias páginas, a la celebración del 60 aniversario de la *Revista Fuerzas Armadas*, nuestra revista. Esta publicación inició en abril de 1960, producto de una idea del señor General Alberto Ruiz Novoa, en ese entonces Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, quien la fundó para suplir la ausencia de medios institucionales que dieran cuenta del pensamiento militar, la exposición de problemas relacionados con la defensa nacional y la divulgación de la doctrina militar.

Hasta 1975, la revista dependió del Comando General; luego, se delegó esa responsabilidad a la Escuela Superior de Guerra. El trabajo de los profesionales que hicieron y hacen posible su publicación contribuye significativamente a la importante tarea de crear una cultura de seguridad y defensa nacionales que favorezca el compromiso activo de la sociedad. Una sociedad consciente de los desafíos y amenazas que enfrenta, es una sociedad más segura, fuerte y resiliente.

Como mensaje final, dirigido a quienes les ha sido confiado el ejercicio del mando, vale la pena recordar que ser parte de la institución exige entender el liderazgo como un proceso que ocurre dentro de una relación y no como resultado de una posición. Solo cuando esa relación se funda en principios y valores (como la integridad, el respeto, la confianza, la lealtad, el compromiso y la solidaridad), en verdad puede llamarse liderazgo.

Vivimos tiempos de desafíos enormes, aunque también de oportunidades que nos permitirán poner a prueba nuestras capacidades. Los seres humanos no podemos escoger la época ni las circunstancias que debemos enfrentar en la vida, pero sí podemos escoger la manera correcta de responder a ellas.

Somos conscientes de que los retos que afrontamos son serios y son muchos. No podremos resolverlos fácilmente; sin embargo, debemos tener fe y absoluta confianza en cada integrante de la institución militar para poder responder con acierto. Solo así, afanzados en decisiones personales, revestidas de principios y valores sólidos, podremos superar todo obstáculo y adversidad. Y tengo fe, como la tiene cada soldado, marino, infante o piloto, de que así será. 🇨🇴



Mayor General
HELDER FERNAN GIRALDO BONILLA
Director Escuela Superior de Guerra

La Revista ha promovido la reflexión sobre los temas de seguridad y defensa. Hoy en estas páginas se incentiva a analizar las estrategias para defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y la vigencia del orden constitucional, que contribuyan a la seguridad de la población, sus recursos y el Estado social de derecho.

La Escuela Superior de Guerra (ESDEG), como centro de pensamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia y formadora de oficiales de grado superior, ha generado conocimiento sobre seguridad y defensa nacionales y lo ha diseminado por distintos medios. Uno de ellos es la *Revista Fuerzas Armadas*, que acaba de cumplir 60 años continuos de divulgar el pensamiento y la doctrina sobre temas trascendentales para la institucionalidad, el fortalecimiento de la democracia, la vigencia del Estado social de derecho y el ejercicio de los derechos humanos de los colombianos.

Han pasado doce lustros desde cuando el señor General Alberto Ruiz Novoa, como Jefe del Estado Mayor del Comando General de las *Fuerzas Militares*, promovió la creación de la *Revista de las Fuerzas Armadas*, la cual se estableció jurídicamente por medio de la Resolución Ejecutiva N.º 0296 de 1959 y vio la luz académica en abril de 1960.

El primer editorial expresa la esencia de la *Revista*: “Servir a varios propósitos importantes para la buena marcha de la Institución, entre los cuales se encuentran primordialmente el necesario estímulo a los estudios militares y a la actividad intelectual, la divulgación de la doctrina militar, la exposición de los problemas que atañen a la defensa nacional”, lo cual sigue vigente.

Más adelante, el editorial recaba sobre el tema: “El objetivo básico de esta Revista es el estudio de la ciencia militar en todos sus aspectos. Queremos en primer término fomentar entre los oficiales de las Fuerzas Armadas la discusión sobre las materias de interés general para la Institución Armada y para el país”, y añade: “Es nuestro empeño que este estímulo alcance también hasta los círculos civiles, formados por escritores, profesores, científicos, políticos y funcionarios gubernamentales, para despertar en el ambiente intelectual del país la inquietud por la Defensa Nacional”, postulados que también se mantienen.

Desde su nacimiento, la *Revista* ha promovido la reflexión sobre los temas de seguridad y defensa. Hoy en estas páginas se incentiva a analizar las estrategias para defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y la vigencia del orden constitucional, que contribuyan a la seguridad de la población, sus recursos y el Estado social de derecho, en línea con la

Editorial

Edición Diamante
Revista Fuerzas Armadas




Política de Defensa y Seguridad (PDS) que ha diseñado el Gobierno nacional para la legalidad, el emprendimiento y la equidad, sobre la cual hace referencia el señor Ministro de la Defensa Nacional en un artículo de este número.

La PDS se ve con un nuevo enfoque multidimensional, desde el cual convoca a soldados de tierra, mar y aire, lo mismo que a policías, a contribuir en forma efectiva con la seguridad, facilitando la acción articulada, coordinada, interagencial y unificada de las instituciones y la ciudadanía para garantizar la vigencia de la legalidad con fundamento en la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos. En este sentido, el Comando General de las Fuerzas Militares promueve la innovación y transformación de las Fuerzas para que sean sostenibles y sustentables y para que respondan a los retos y desafíos neutralizando cualquier tipo de amenaza contra la tranquilidad del los colombianos.

Igualmente, los planes que se diseñan para garantizar la seguridad y defensa tienen como criterios clave la interoperabilidad, la sinergia operacional y la obtención de victorias tempranas en operaciones conjuntas, los cuales están soportados sobre dos pilares: la acción unificada del Estado y el control institucional del territorio.

Con este faro, varios oficiales nacionales y extranjeros, lo mismo que investigadores especialistas en seguridad y defensa, contribuyen en este número. Desde la diversidad se podría comprender un imaginario con sus escritos, donde se identifican criterios que permiten visualizar, entender y evaluar cómo a través del control militar del territorio y su recuperación se contribuye al control institucional del mismo por parte del Estado, facilitando el diseño de un enfoque diferencial para cada una de las regiones del país a través de las Áreas de Atención Prioritaria.

La *Revista* facilita esas reflexiones e invita a los oficiales de las diferentes armas —Ejército, Armada, Fuerza Aérea y de la Policía—, lo mismo que a los académicos civiles, a contribuir con sus productos intelectuales para comprender las estrategias y acciones sobre seguridad y defensa nacionales, incluso a que contribuyan a identificar la diversa doctrina que han promulgado varios países, de tal forma que las aparentes coincidencias semánticas sobre estructuras gramaticales diferentes no nos engañen, pues en los escritos es necesario evitar a toda costa caer en ingenuidades y simplificaciones; se requiere cerrarles el paso a planteamientos relativistas e indeterminados que confundan la esencia de las ciencias militares.

Con esos propósitos, la ESDEG ha promovido la discusión sobre los temas que la academia nos convoca a los soldados. En este número de la *Revista* se hace un recorrido por la creación, desarrollo y acreditación de la Maestría en Seguridad y Defensa; igualmente, se describe cómo este programa académico contribuye al análisis y al discernimiento de las teorías, conceptos, modelos y estrategias de la defensa nacional, que dieron cuenta a la comunidad académica nacional e internacional —y por intermedio de ella a la sociedad colombiana— de la calidad de la docencia, la enseñanza, el aprendizaje y la investigación que se ejerce en la Escuela insigne de las Fuerzas Militares de Colombia. Este programa complementa nuestra razón de ser: el Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso de Estado Mayor (CEM). 

CONTENIDO

08



Prioridades en defensa y seguridad para el 2020

*Por: Doctor Carlos Holmes Trujillo
Ministro de Defensa Nacional*

17



Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales: guardián de la cultura y el pensamiento estratégico en seguridad y defensa en Colombia

*Por: Carlos Enrique Álvarez Calderón
Docente e investigador de la ESDEG
Diana Carolina Cañón López
Investigadora de la ESDEG*

30



Impacto de la hidroestrategia en el desarrollo económico de Colombia: balanza comercial

*Por: Capitán de Corbeta José Farid Vargas Castaño
Estudiante del Curso de Estado Mayor (CEM) 2020*

39



Explotación ilegal de coltán y crimen organizado transnacional: un escenario de amenaza a la seguridad nacional en Colombia y la región

*Por: Gabriel Andrés Jiménez Almeida
Estudiante de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la ESDEG*

45



Patrullaje aéreo para la seguridad ciudadana: tecnología contra la delincuencia

*Por: Coronel Samuel Bernal Rojas
Jefe del Área de Aviación de la Policía Nacional*

52



Gobernanza: una alternativa de planificación en los niveles estratégicos nacional, militar y operacional

Por: Coronel José Alberto López Martínez - Ejército Mexicano
Estudiante internacional del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) 2020

61



Carisma, contundencia y concatenación. Las claves para entender los nuevos lineamientos del Ejército Nacional de Colombia

Por: Vicente Torrijos
Docente e investigador de la ESDEG

69



Política pública en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana

Por: Brigadier General Ramiro Alberto Riveros Arévalo - Jefe de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional
Catalina Miranda Aguirre - Investigadora del Centro de Pensamiento Estratégico y Proyección Institucional (CENPO) de la Policía Nacional

78



¡El último buque de vapor colombiano!

Por: Vicealmirante de la Reserva Activa Luis Alberto Ordóñez Rubio, Ph.D.
Presidente del Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro, FF.MM. de Colombia

84



Héroes de ayer, hoy y siempre

Por: Teniente Coronel Daniel Angélico Villamil López, Jefe de la Sección de Publicaciones Mayor Jhasmin Mora Cuéllar, Directora Editorial de la Revista Fuerzas Armadas

FUERZAS ARMADAS

Edición Diamante



Edición 251

DIRECCIÓN

Mayor General

Helder Fernan Giraldo Bonilla
Director Escuela Superior de Guerra

DIRECCIÓN EDITORIAL

Teniente

Jeimy Marcela Rincón Mancera
Jefe Comunicaciones Estratégicas ESDEG

CONSEJO EDITORIAL

Brigadier General

Oscar Zuluaga Castaño
Subdirector Escuela Superior de Guerra

Coronel Néstor Hernán Urrea Palacios
Jefe Departamento Conjunto Acción Integral y Desarrollo FF. MM.

General de la Reserva Activa
Fabio Zapata Vargas

General de la Reserva Activa
Jorge Enrique Mora Rangel

Mayor General de la Reserva Activa
José Roberto Ibáñez Sánchez

Mayor General de la Reserva Activa
Juan Salcedo Lora

Mayor General de la Reserva Activa
Jairo Alfonso Aponete Prieto

Vicealmirante de la Reserva Activa
Luis Alberto Ordóñez Rubio

Brigadier General de la Reserva Activa
Adolfo Clavijo Ardila

Coronel de la Reserva Activa PONAL
Héctor Álvarez Mendoza

GESTORA EDITORIAL

Natalia Saavedra Torres

DISEÑO

Lucía Castro Moreno

FOTÓGRAFO

IMP Arnold Ríos Almanza

CORRECCIÓN DE ESTILO

Gustavo Patiño Díaz
Tatiana Elena Fadul Aguirre

COLABORADORES

AA9. Adriana Suárez Rodríguez
Geovanni Montaña Castro

ARCHIVO FOTOGRÁFICO

Comunicaciones Estratégicas COGFM

Comunicaciones Estratégicas ARC

Comunicaciones Estratégicas FAC

Comunicaciones Estratégicas PONAL

Victor Holguín/Mindefensa

Material de fuentes electrónicas

Revista Fuerzas Armadas

comunicaciones@esdegue.edu.co

Carrera 11 # 102-50 of. 209. Telefax 620 6536

Teléfono 620 4066, exts. 21067 y 20618,

www.esdegue.edu.co

Las ideas expuestas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de las directivas de la Escuela Superior de Guerra ni de los altos mandos militares.

La Revista de las Fuerzas Armadas autoriza la reproducción de los artículos publicados, siempre y cuando se otorgue el crédito respectivo en la bandera de la publicación y como nota referencia en la presentación del mismo.



Foto: Víctor Holguín/Mindefensa

Prioridades en defensa y seguridad para el 2020

Doctor Carlos Holmes Trujillo
Ministro de Defensa Nacional

Doctor
**Carlos Holmes
Trujillo**

Abogado de la Universidad del Cauca, especialista en Derecho Penal y Criminología. Magister en Negocios Internacionales de la Universidad de Sofía de Tokio. De igual manera, adelantó varios cursos de administración en el Japón. De 1992 a 1994, fue Ministro de Educación Nacional, y luego Alto Comisionado para la Paz. También fungió como Ministro del Interior de 1997 a 1998 y Ministro Delegatario de funciones presidenciales. En el año 2019 fue Ministro de Relaciones Exteriores y desde finales del año 2019 es Ministro de Defensa. Es reconocido además por su labor académica como profesor en varias universidades de Colombia, entre ellas la Universidad de San Buenaventura de Cali, la Universidad Sergio Arboleda y la Universidad de Nuestra Señora del Rosario.



Las Fuerzas Armadas de Colombia tienen grandes retos para 2020, dirigidos todos ellos, a fortalecer nuestra democracia, a proteger la institucionalidad y la vida de todos los colombianos.

Ustedes, queridos miembros de la Fuerza Pública, han venido cumpliendo un papel extraordinario en la preservación del bienestar de la patria, pero los colombianos esperan aún más.

Gracias a su compromiso, el año pasado logramos reducir el delito en varias de sus expresiones más crueles. En agosto de 2018, recibimos el homicidio con un incremento del 6,9 % (489 casos más), frente al periodo enero-julio de 2017.

A pesar de ello, logramos revertir esta tendencia, y para 2019 el homicidio total registró una disminución del 1 % (98 casos menos), en comparación con 2018.

También hubo reducciones significativas en el secuestro y la extorsión el año pasado, cifras que queremos mejorar en este 2020, y sobre las cuales hemos tenido un buen inicio.

Para este año, el sector defensa tiene varios retos y prioridades; todos, con el objetivo de mejorar la seguridad de los colombianos: avanzar en la lucha contra el problema mundial de las drogas, así como el de la extracción ilícita de minerales, reducir el número de municipios que tienen injerencia de grupos armados ilegales y disminuir la tasa de homicidios, al igual que la de hurtos y extorsiones.

Las Fuerzas Armadas de Colombia tienen grandes retos para 2020, dirigidos todos ellos, a fortalecer nuestra democracia, a proteger la institucionalidad y la vida de todos los colombianos.

Para nuestro primer reto, el problema mundial de las drogas, en el Gobierno nacional nos hemos trazado una meta ambiciosa, pero necesaria: la erradicación de 130.000 hectáreas de cultivos ilícitos.

No es un problema menor: el narcotráfico es hoy la gasolina que incendia al país, que acaba con nuestros bosques y nuestros ríos, que asesina a nuestros líderes sociales.

Para cumplir esta meta vamos a acudir a todas las herramientas disponibles: erradicación forzosa, erradicación voluntaria, cultivos alternativos y aspersión aérea; esta última, una vez se cumplan los protocolos de la Corte Constitucional.

No vamos a privilegiar un procedimiento sobre otro. Vamos a utilizarlos todos.

Por eso, a pesar de que al iniciar el gobierno Duque recibimos solo 23 grupos móviles de erradicación, al finalizar 2019 ya teníamos 150, y este año se aumentarán a 200.

Estos esfuerzos permitieron que el año pasado la Fuerza Pública erradicara 94.670 de las 101.273 hectáreas erradicadas en 2019, lo que permitió quebrar la tendencia de crecimiento exponencial de este fenómeno. Y este año estaremos a la altura de la meta trazada.

Para 2020 ya se asignó un incremento presupuestal por USD55,6 millones para la contratación de los grupos manuales de erradicación (GME).

Tendremos 200 GME operando, lo que implica un dispositivo de seguridad con 6463 hombres de la Fuerza Pública (incremento del 33% de los GME, y del 50%, en las compañías del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT). Esta cifra no incluye el componente de desminado operacional ni el componente de ESMAD.

Durante siete años no hubo erradicación manual en el Catatumbo. Para 2020, el presidente Duque reactivó la operación de erradicación con Fuerza Pública allí, gracias a las condiciones de seguridad logradas en 2019.

El esfuerzo del gobierno Duque ha sido integral, y esto lo demuestran los resultados en interdicción. El presupuesto de 2019 para esta labor de la Fuerza Pública aumentó en USD 15,4 millones. Esperamos que los siguientes resultados sean aún mejores en 2020.

Durante 2019 incautamos más de 433 toneladas de clorhidrato de cocaína: el 5% más que en 2018. Esta incautación representa un valor estimado de USD13.800 millones en el mercado de Estados Unidos. Y equivale a una reducción de más de un billón de dosis en el mercado (1.082.590.000 dosis de 0,4 g, en promedio).

También fue el año en el que se incautaron más de 375 toneladas de marihuana; el 42% más respecto al mismo periodo de 2018. Y se aumentó la destrucción de infraestructura dedicada al narcotráfico en el 20%, al pasar de 4584 lugares destruidos en 2018 a 5489 en 2019.





El compromiso regional del gobierno del Presidente Duque en materia de interdicción es incuestionable. Colombia hace la mayor cantidad de incautaciones de cocaína en la región —cerca del 40%—, seguido de Estados Unidos, con el 20%, y Ecuador, con el 10%.

En 2020 (con corte al 6 de julio), hemos logrado la incautación de 212,4 toneladas de clorhidrato de cocaína y 233,5 toneladas de marihuana, así como la destrucción de 2.913 infraestructuras (laboratorios) para la producción de drogas ilícitas.

Un segundo desafío que nos compromete como Fuerza Pública es bajar el número de municipios con presencia de grupos armados ilegales.

Para cumplir este objetivo tenemos las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) —Zonas Futuro, declaradas así por el Consejo de Seguridad Nacional el 20 de mayo de 2019—.

... el narcotráfico es hoy la gasolina que incendia al país, que acaba con nuestros bosques y nuestros ríos, que asesina a nuestros líderes sociales.

Constituyen la apuesta del Gobierno nacional para intervenir los territorios donde confluyen factores de criminalidad que amenazan o afectan la seguridad nacional a través de variables asociadas a la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos de Delincuencia Organizada (GDO), economías ilícitas, espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad. También se busca la protección del agua, la biodiversidad y el ambiente.

Foto: Víctor Holguín/Mindefensa





Foto: Víctor Holguín/Mindefensa

Las cinco zonas priorizadas son: Chiribiquete y sus parques naturales aledaños; el Catatumbo; el Pacífico nariñense; el Bajo Cauca y el Sur de Córdoba, y Arauca, todas las cuales representan el 2,4% del territorio nacional y el 8,7% de los territorios PDET, con los que se busca favorecer 995 veredas.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional construyó por cada zona Futuro un Plan Único Militar y Policial, que concentra las acciones del sector defensa dentro del marco de los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII), para contribuir a su implementación. Las acciones propuestas por parte del sector tienen como objetivo primordial transformar las economías ilícitas por lícitas, y, al mismo tiempo, negar el territorio a los GAO/GDO y contrarrestar las economías ilícitas.

Entre todos, vamos a trabajar para generar condiciones irreversibles en la seguridad de los territorios, para que, efectivamente, se establezca la legalidad.

Otra de nuestras prioridades para 2020 es reducir el homicidio a la tasa más baja de los últimos 45 años. Es una meta por la vida.

La reducción sostenida e irreversible del homicidio es objetivo primordial en el campo y las

Para nuestro primer reto, el problema mundial de las drogas, en el Gobierno nacional nos hemos trazado una meta ambiciosa, pero necesaria: la erradicación de 130.000 hectáreas de cultivos ilícitos.

ciudades, tal como lo dispuso la Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

También está la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSC), que así lo contempló al focalizar a la Fuerza Pública en la reducción de los delitos de mayor impacto, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

De los 50 municipios priorizados en 2019 para la reducción del homicidio, que concentraron el 56,6 % de los casos, en 27 municipios se lograron la contención y la reducción del delito, y en 19 municipios la tasa de homicidios estuvo por debajo de 25,5 por cada 100.000 habitantes.



De los 23 municipios en los que durante 2019 persistió el aumento en los casos de homicidio, en comparación con 2018, se registraron contención y desaceleración en los siguientes casos: en Tambo (Cauca) se pasó de un incremento del homicidio del 31 % al 4 %; en Candelaria (Valle del Cauca), del 51 % al 24 %, y en Montelíbano (Córdoba), del 144 % al 56 %.

Tenemos que seguir trabajando en el desarme general de la población y en la persecución del porte y la tenencia ilegal de armas. Para nuestra sociedad, es importante comprender el principio de exclusividad del uso de la fuerza, al igual que el monopolio de las armas, en cabeza del Estado.

Con el apoyo de la Fuerza Pública, en 2020 vamos a reducir el hurto a 496,3 por cada 100.000 habitantes. Sabemos que es uno de los delitos que más impactan al ciudadano de a pie, y por eso ya hemos iniciado estrategias para contrarrestarlo, como los Escuadrones del Hurto y la focalización en las zonas donde más se presenta este delito, para, así mismo, combatirlo.

El hurto no es solo un delito contra nuestro patrimonio: también es un delito que nos impide nuestra tranquilidad en las calles. Pero estamos trabajando en reducirlo. De 2015 a 2018, la tendencia anual de incremento del hurto a personas se ha registrado por encima del 30 %; sin embargo, en 2019 el crecimiento del hurto a personas fue del 18 %, lo que significa la desaceleración del fenómeno.

También vamos a continuar trabajando en la reducción de la extorsión, que en 2019 fue del 2 %, con 107 casos menos. Se trata de un



Foto: Víctor Holguín/Mindefensa

delito silencioso que no discrimina a sus víctimas, y que en muchos casos no es denunciado, por temor. Por eso, la labor de nuestros Gauda, tanto el policial como el militar, es fundamental, pues crean confianza en el ciudadano para denunciar, y así judicializar, a estos criminales.

Por último, entre las prioridades está avanzar en la lucha contra la extracción ilícita de minerales. Para el gobierno del presidente Duque, y así lo dice la PDS, el agua, la biodiversidad y el ambiente son activos estratégicos de la nación, calificados como intereses nacionales, principales y prevalentes.

En esta labor no solo enfocaremos los esfuerzos de nuestra Fuerza Pública. También presentaremos en las próximas semanas un proyecto de ley que nos permitirá avanzar en la lucha contra este flagelo criminal que amenaza nuestros ríos y bosques.

Sabemos que los retos son grandes y complejos, y que nuestras capacidades como Estado son limitadas, por lo que desde el Gobierno nacional hemos buscado herramientas para poder hacer esfuerzos en materia de inteligencia, judicialización, prevención y acciones ofensivas, así como en pro del bienestar de nuestros militares y policías.

Entre esas herramientas que hoy tiene Colombia para ir en busca de estos objetivos se encuentran la PDS y la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La primera es la hoja de ruta trazada por el Gobierno para proteger a todos los colombianos, preservar la integridad del territorio y la soberanía y la independencia, cuyo centro es el restablecimiento del principio de autoridad y la defensa de la legalidad.

Establece también que la seguridad es un presupuesto de la convivencia pacífica y del ejercicio de los derechos ciudadanos, que son bienes públicos y la razón fundamental de la existencia del Estado.

También consagra que para enfrentar con éxito las amenazas se requiere una visión multidimensional de la seguridad que trascienda el componente militar y policial, por lo que debe asumirse



Fotos: Víctor Holguín/Mindefensa



integralmente como una tarea de la sociedad y del conjunto de instituciones estatales.

La PDS promueve la seguridad cooperativa, la disrupción del delito, pasar del control militar al institucional del territorio y fortalecer la innovación, la ciencia y la tecnología, como ejes de transformación estratégica.

Se compromete a generar condiciones de seguridad que permitan mover los territorios hacia un desarrollo con equidad, en lo que es fundamental el desmantelamiento de las economías ilícitas, el paso a economías lícitas y el mapeo de actores estratégicos que serán blanco de la acción judicial.

Entre tanto, la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana se constituye en el marco estratégico del Gobierno nacional para fortalecer la gestión integral de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia, como un servicio público indispensable para el emprendimiento y la equidad, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Fue presentada a los colombianos en diciembre de 2019, por el presidente Duque, y estamos en su implementación dándola a conocer a las autoridades territoriales, así como a la comunidad, que es su eje central, pues son los ciudadanos informados e involucrados los que garantizarán su aplicación exitosa.

Esta política parte de la necesidad de adoptar e implementar una visión multidimensional frente a los desafíos de convivencia y seguridad ciudadana, que trascienda de la visión tradicional, que reduce la responsabilidad del Estado a la actuación de la Policía Nacional, para dar paso a una comprensión amplia e integral que alcanza el conjunto de las instituciones y las políticas públicas en los distintos ámbitos territoriales.

Presenta un nuevo modelo integral de convivencia y seguridad ciudadana con base en cinco ejes de transformación estratégicos, que tienen un enfoque transversal de prevención: 1) cultura de la legalidad para la convivencia, los derechos y la paz; 2) disrupción del delito; 3) innovación, ciencia y tecnología; 4) ciudadanía activa, y 5) proyección institucional.





Con esta política se ha logrado hacer una clara distinción entre convivencia y seguridad ciudadana, al reconocerse que una sana convivencia mitiga futuros escenarios de violencia y criminalidad. Uno de sus ejes principales es la prevención, entendiéndose que es más efectivo prevenir y anticipar la comisión de los delitos que asignar recursos públicos para la aplicación de medidas correctivas o la judicialización.

Su base central es la legalidad, como principio de actuación de las autoridades de policía, y nuestros alcaldes y nuestros gobernadores son fundamentales para el liderazgo de las acciones que conduzcan a la convivencia y la seguridad, tanto en nuestras ciudades como en el campo.

Me complace presentarles a todos los miembros de la Fuerza Pública estos derroteros para lo que será nuestro trabajo en 2020.

Un par de cosas finales: tengo la convicción de que el bienestar de Colombia reposa sobre la fortaleza de nuestra Fuerza Pública.

Y también creo que la fortaleza de nuestra Fuerza Pública descansa sobre su legitimidad, que al final es la legitimidad de la nación.

Todos los miembros de las Fuerzas Armadas están llamados a dar ejemplo, a cumplir su misión con estricto apego a la ley y a la Constitución. 🇨🇴

Soy su defensor incondicional.



Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales:

Guardián de la Cultura y el Pensamiento Estratégico en Seguridad y Defensa en Colombia*

Carlos Enrique Álvarez Calderón
Docente e investigador de la ESDEG

Diana Carolina Cañón López
Investigadora de la ESDEG

*Este artículo hace parte del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales titulada *Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025*, el cual hace parte del grupo de investigación Centro de Gravedad, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", reconocido y categorizado en (A1) por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con el código COL0104976.

Politólogo con Maestrías en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y Coaching Ontológico Empresarial en la Universidad San Sebastián de Santiago de Chile (Chile). Becario Center for Hemispheric Defense Studies "William Perry" en Washington. Profesor Investigador, Jefe de línea de Investigación y Editor de la Revista "Ensayos sobre Defensa y Seguridad" de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".
Correo electrónico: carlosalvarezcalderon@gmail.com

**Carlos Enrique
Álvarez Calderón**

Politóloga con énfasis en resolución de conflictos y Socióloga con énfasis en desarrollo de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales en la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Investigadora de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Correo electrónico: carolina.canon@esdegue.edu.co

**Diana Carolina
Cañón López**

1. Introducción

La construcción de una estrategia de seguridad nacional es probablemente el mayor esfuerzo de cualquier ejercicio estratégico, ya que está dirigido a proteger la Patria y a promover los intereses y valores nacionales de un Estado, mientras responde a desafíos y oportunidades que constantemente se presentan en el ambiente estratégico global o regional. Y una vez que se crea una estrategia de seguridad nacional, esta proporciona el marco para el diseño de un amplio conjunto de estrategias y políticas subordinadas, cada una equipada con sus propias características.

Por lo tanto, crear una estrategia en seguridad nacional que sea viable requiere una cuidadosa síntesis de funciones e instrumentos para lograr los muchos objetivos que se persiguen, por lo que realizar esta síntesis se convierte en una continua responsabilidad del pensamiento estratégico. Debido a la combinación de muchas ideas y cálculos, se exige un elevado razonamiento sistémico y la capacidad de pensar de *arriba* hacia *abajo* (en lugar de *abajo* hacia *arriba*), ya que una exitosa estrategia en seguridad nacional no puede construirse simplemente juntando subordinadas con la esperanza de lograr una coherencia estratégica.

Como consecuencia del proceso de globalización y la interdependencia de las amenazas, los problemas de seguridad nacional ya no pueden dividirse en ámbitos separados de los campos de acción políticos, económicos, diplomáticos o militares como solía ocurrir en el pasado –en los

Crear una estrategia en seguridad nacional que sea viable requiere una cuidadosa síntesis de funciones e instrumentos para lograr los muchos objetivos que se persiguen, por lo que realizar esta síntesis se convierte en una continua responsabilidad del pensamiento estratégico.



cuales las burocracias de cada una de dichas esferas rara vez colaboraban entre sí, ya que, en un mundo contemporáneo de políticas superpuestas– tal aislamiento y falta de análisis integrado pueden llegar ser una receta para el fracaso. De acuerdo con Kugler (2006), muchas cuestiones de política pueden comenzar siendo estratégicas, pero una vez que se establecen sus parámetros generales, pueden convertirse en un asunto gerencial y económico, y posteriormente, en uno presupuestario, técnico o cuantitativo; por consiguiente, esta evolución no podría ser guiada con éxito si burocracias separadas, cada una entrenada en el manejo de una sola etapa, carecen de las habilidades para coordinar la transición de una etapa a la siguiente.

Afortunadamente para Colombia, la riqueza multidisciplinaria representada en la heterogeneidad de alumnos y profesores adscritos a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, ha permitido que esta se haya consolidado como un tanque de pensamiento estratégico de excelencia académica en seguridad y defensa, enriquecida por numerosos programas académicos, así como por la participación de oficiales militares, pertenecientes a las Fuerzas Armadas colombianas, la inclusión de oficiales extranjeros



Foto: Deposit photos

invitados, y la creciente asistencia de oficiales de la Policía Nacional y estudiantes civiles provenientes del sector privado y del sector público del Estado, como el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Congreso de la República, entre otros.

Asimismo, mediante una variedad de técnicas pedagógicas, como clases magistrales, conferencias, seminarios, trabajos en grupo, simulaciones y redacción de trabajos de investigación, el objetivo de la Escuela Superior de Guerra ha sido el de exponer a los estudiantes a una variedad de información y herramientas de organización para que se conviertan en mejores estrategas. Además, el crecimiento de la productividad en materia de investigación académica, reflejada en numerosas publicaciones que alcanzan audiencias nacionales e internacionales en materia de los estudios estratégicos, da cuenta de cómo la Escuela Superior de Guerra es el principal referente del pensamiento estratégico en Colombia y uno de los más importantes en Latinoamérica.

Por ende, y recurriendo a la dilatada y probada experiencia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” al respecto, se

enuncian a continuación algunas competencias para el desarrollo del pensamiento estratégico, tomando como marco de referencia la malla curricular de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra.

2. La lógica del pensamiento estratégico

El padre de los estudios estratégicos modernos, el General prusiano Carl von Clausewitz, definió la estrategia como “el uso del combate para los fines de la guerra” (Clausewitz, 1989, p. 177), mientras que sir Basil Henry Liddell Hart la definió como “el arte de distribuir y aplicar medios militares para cumplir los fines de la política” (Liddell Hart, 1954, p. 321). Por su parte, el estratega militar francés del siglo XX, André Beaufre, declaraba que la estrategia es el “arte de la dialéctica de dos voluntades opuestas que utilizan la fuerza para resolver una disputa” (Beaufre, 1985, p. 16). En este sentido, argumentaba Beaufre que el objetivo estratégico podía lograrse mediante dos modos de comportamiento estratégico: el directo y el indirecto; en el primero, el instrumento militar dominaba, mientras que, en el segundo, el instrumento militar se convertía en un medio



Foto: Deposit photos

secundario de apoyo. Es decir, ambos eran modos de la “estrategia total”, que implicaba necesariamente la integración de todos los instrumentos del poder nacional del Estado.

Con base en lo anterior, el “pensamiento estratégico”, entendido como las principales ideas de los estrategias militares y civiles sobre la amenaza y la aplicación del poder para cumplir los intereses nacionales del Estado (Álvarez, Ramírez y Castaño, 2018), proporcionaría los fundamentos conceptuales de los estudios estratégicos en seguridad y defensa en general. Entonces, los estudios estratégicos en seguridad y defensa son un campo de estudio interdisciplinario que en su esencia examinaría las formas en que el poder militar y otros instrumentos de poder nacional pueden usarse para lograr fines políticos en el curso de una interacción dinámica de al menos dos voluntades en competencia.

Enseñar sobre estrategia a menudo significa capacitar sobre cómo utilizar los recursos para los distintos niveles del espectro de la competencia y el conflicto. Lykke (1989) propuso una fórmula estratégica que se podría emplear para cualquier elemento del poder nacional, “llegando a la conclusión de que estos elementos tenían un efecto acumulativo” (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, p. 40); por lo tanto, Lykke (2001)

afirmaba que la estrategia (E) sería igual a: Fines (F) + Medios (Me) + Modos (Mo). Con relación a los “fines”, Lykke (1989) afirmaba que estos harían referencia a los objetivos políticos, tal como lo expresaban los escritos de Clausewitz (1989) y Liddell Hart (1954), y que usualmente toman forma de los intereses nacionales “objetivos” y “subjetivos” del Estado (Álvarez, Ramírez y Castaño, 2018). En cuanto a los “medios”, se hace referencia a las capacidades y recursos disponibles para el desarrollo de la estrategia. Por último, y con respecto a los “modos”, se establece el curso de acción escogido, el cual estaría siempre en relación con los “objetivos” y los “medios” disponibles. Con base en lo anterior, “se podría llegar a afirmar que la preocupación de los estrategas debería ser la identificación de ‘modos’ para el empleo de ‘medios’ que permitan alcanzar los ‘objetivos’ en el nivel político” (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, p. 41).

Sin embargo, Sánchez (2013) contempló elementos adicionales para su ecuación de la estrategia, como Riesgos (R), Estrategia del adversario (Ea) y el Entorno (En); por ende, según Sánchez (2013), la ecuación de la estrategia se configura de la siguiente manera: $E = F + Me + Mo + R + Ea + En$. Pero en el ejercicio del pensamiento estratégico no solo deben contemplarse los objetivos por alcanzar, los recursos disponibles, la evolución dinámica de las amenazas y la estrategia del adversario, o las condiciones geográficas y/o los escenarios operacionales; también debe incorporarse el análisis sistémico de los distintos niveles de la estrategia, así como el horizonte temporal, la historia, la cultura, las consideraciones éticas, las emociones, e incluso la intuición.

El proceso de la estrategia moderna (tanto en la teoría como en la práctica), consta de al menos cinco pasos, interconectados y secuenciales que definen y dan forma a la estrategia en cada uno de los niveles “estratégicos” de autoridad, es decir, la gran estrategia, la estrategia nacional, la estrategia militar general, la estrategia militar operativa y la táctica (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018). Por ende, estos irían desde decisiones amplias y abstractas sobre intereses y objetivos nacionales, hasta decisiones limitadas y concretas sobre las tácticas y procedimientos puntuales que deberán emplearse en el “terreno” (Drew y Snow, 1988).



Es difícil diseñar una estrategia de seguridad nacional exitosa si no se conocen los intereses y objetivos nacionales del Estado. El reino estratégico que establece los intereses nacionales es la gran estrategia, mientras que en el nivel de la estrategia nacional se definen los objetivos nacionales; por lo tanto, la primera tarea del estratega es definir los intereses y objetivos nacionales que forman la base del proceso estratégico de la seguridad nacional. En ausencia de objetivos, una estrategia no tendría sentido, ya que, si el propósito de una estrategia es crear un resultado deseado, o en algunos casos prevenir un resultado indeseado, un objetivo es una representación clara de cuál es ese resultado esperado; y si bien los objetivos podrían ajustarse una vez se haya puesto en marcha una estrategia, esto no elimina la necesidad de articularlos claramente por adelantado.

Además, si los objetivos están mal definidos, son inconsistentes o no están respaldados por algún grado de consenso nacional producto de la construcción de los intereses nacionales, la función del estratega se vuelve extremadamente difícil. Después de identificar y evaluar los intereses y objetivos nacionales, el estratega debe determi-

nar qué instrumentos del poder nacional son necesarios para lograr los objetivos y cómo se utilizarán esos instrumentos. Por ende, la estrategia también se ocupa del ejercicio del poder, es decir de asegurar que el adversario o el aliado haga lo que se quiere aún cuando no estuvieran inicialmente dispuestos a hacerlo. Por consiguiente, la estrategia consiste en el uso de los recursos disponibles para garantizar que un oponente cambie su sentimiento, pensamiento y conducta en beneficio de los propios intereses, mediante, por ejemplo, el uso ingenioso de la combinación de estrategias coercitivas, persuasivas y manipulativas que configuran el poder astuto (Álvarez, Barrón y Monroy, 2018), y no necesariamente el uso exclusivo de la fuerza; Sun Tzu (2012) afirmaba que era posible ganar de muchas maneras sin la necesidad de combatir, ya que las acciones sutiles, indirectas y menos notorias tendrían menor probabilidad de provocar respuestas indeseadas por parte del adversario.

Al pensar en el uso de las capacidades de poder para lograr un objetivo, se deben tener en cuenta una serie de factores que dificultarían la planificación anticipada, como el de prever como podría reaccionar un oponente a las propias acciones y qué medidas tomar en consideración, lo que hace del pensamiento estratégico no solo un ejercicio racional, sino también especulativo, ya que es poco probable que la racionalidad que se aplica en la planificación de las acciones se traslade siempre y de manera perfecta a la práctica, sobre todo cuando las decisiones y acciones deben adelantarse bajo presión (Luttwak, 2001).

En el nivel de planificación y ejecución de estrategias, un gran desafío para los estrategas es navegar por la interconectada naturaleza de variables sociales, económicas, militares, culturales, y/o ambientales aparentemente no relacionadas, tomando en cuenta que las acciones tienen consecuencias inesperadas y, en ciertas ocasiones, resultados no deseados. Por lo cual, el conocimiento de cómo funcionan las cosas siempre será imperfecto; pero hay un enorme abismo entre la incertidumbre de una predicción y la imposibilidad de una predicción, ya que existen ciencias enteras basadas en el pronóstico, como la econometría o los juegos de guerra.



La premisa de la prospectiva es que el futuro está todavía en construcción y puede incluso ser creado. Por lo tanto, el pensamiento estratégico en seguridad y defensa permite a las instituciones del Estado una administración eficaz del sistema, al elaborar planes de contingencia para escenarios indeseables y políticas públicas que capitalizan las posibilidades de futuros preferidos, pasando de la previsión a la estrategia, y por último, a la acción (Freedman, 2013). Asimismo, la aplicación práctica de la prospectiva en la planificación estratégica y el desarrollo de políticas públicas en seguridad y defensa es un empoderamiento para los ciudadanos, ya que crean espacios de diálogo y negociación entre un amplio espectro de partes interesadas, que permiten construir narrativas e identidades nacionales coherentes, fomentando la capacidad de adaptación al cambio y la resiliencia a los impactos negativos en beneficio de los intereses nacionales (Deibel, 2007).

Después de seleccionar los instrumentos apropiados del poder nacional y asignar sus roles y misiones, el estratega debe centrarse en estrategias especializadas para cada instrumento de

poder seleccionado. De interés en este artículo es la estrategia militar, o “el arte y la ciencia de coordinar el desarrollo, despliegue y empleo de las fuerzas militares para la garantía de los objetivos de la seguridad nacional” (Drew y Snow, 1988, p. 18). En el nivel de la estrategia militar general, se llevan a cabo las acciones necesarias para desarrollar una estructura de fuerza militar (es decir, planificación, adquisición de sistemas de armamentos, y reclutamiento, entrenamiento y mantenimiento del personal), y luego se despliega esa estructura de fuerza; estas acciones deben llevarse a cabo con base en conceptos amplios de cómo se emplearán estas fuerzas para cumplir los roles y misiones asignados por la gran estrategia.

Si bien la estrategia militar general es amplia en su alcance, la estrategia operativa es mucho más específica, ya que emplea las fuerzas proporcionadas por la estrategia militar general. De acuerdo con Drew y Snow (1988), puede concebirse a la estrategia militar operativa como “el arte y la ciencia de planificar, orquestar y dirigir campañas militares dentro de un teatro de operaciones para lograr objetivos de seguridad



Foto: Comunidades Estratégicas ESDEG



nacional” (p. 19). Finalmente, y a pesar de contar con una gran estrategia y una estrategia nacional bien coordinada, una estrategia militar general apropiada y una estrategia operativa bien diseñada, un Estado aún puede “perecer” en el campo de batalla. Por lo tanto, el último paso básico del proceso de estrategia es formular y ejecutar una estrategia precisa para el “área de operaciones” de campo de batalla, conocida más comúnmente como la táctica o el “arte y la ciencia de emplear fuerzas en el campo de batalla para lograr los objetivos de seguridad nacional” (Drew y Snow, 1988, p. 18).

Por lo anterior, un estratega debe, a su vez, desarrollar la capacidad del pensamiento multinivel, que no solo aborda los parámetros objetivos, sino también los subjetivos relacionados con un ambiente estratégico multidimensional (Guedes da Costa, 2010); es decir, un estratega debería pensar en entornos situacionales en términos tridimensionales (Harrison, 2010). Cuando se piensa en la estrategia, ya sea en un contexto militar, comercial o de política exterior, normalmente se concibe como algo que crea una ventaja decisiva sobre uno o más adversarios. Pero, para que dicha estrategia realmente otorgue una ventaja competitiva sobre el adversario, un estratega debe modelar primero la dimensión de los sistemas, debido a que la dinámica competitiva para la mayoría de las organizaciones tiene lugar dentro de un amplio contexto de sistemas (Harrison, 2013).

Para entornos empresariales, la dimensión de sistemas consiste en industrias, gremios y mercados, mientras que para la política exterior y de defensa consiste en sistemas internacionales de Estados soberanos, organizaciones multilaterales, alianzas militares y/o regímenes de seguridad. Y aunque la dimensión de sistemas es una de las más importantes para que los estudiantes modelen, también es la más abstracta y, a menudo, la más difícil de comprender; pero esta dimensión sistémica es esencial, ya que son la naturaleza y la estructura de estos sistemas las que plantean, en el cálculo estratégico, las oportunidades o amenazas estratégicas que determina la gran estrategia de un Estado o la estrategia corporativa de muchas empresas. Parte de una estrategia comercial implica influir o adaptarse

“Un estratega debe a su vez desarrollar la capacidad del pensamiento multinivel, que no solo aborda los parámetros objetivos, sino también los subjetivos relacionados con un ambiente estratégico multidimensional” (Guedes da Costa, 2010).

a la estructura de las industrias, ya que incluso las empresas dominantes en un nicho de mercado en específico son susceptibles a las fuerzas gravitacionales de estos poderosos sistemas; del mismo modo, los estrategas de la política exterior o de la política de seguridad y defensa deben tener en cuenta la influencia, por ejemplo, de los sistemas regionales e internacionales en el comportamiento del Estado.

La segunda dimensión del entorno que deben abordar los estrategas es la de los actores. Aquí el énfasis está en los atributos de competidores individuales, aliados y la propia organización, más que en el contexto sistémico (Harrison, 2013). Dado que la estrategia implica prosperar en un entorno de voluntades e intelectos competitivos, abordar las dinámicas competitivas y las particularidades de los actores individuales es muy importante. En particular, los estudiantes y practicantes de estrategia deben ser expertos en analizar las capacidades y las motivaciones de los adversarios, aliados y las propias organizaciones. En la dimensión de actores, tanto para la política comercial como para la política exterior o de seguridad y defensa, la atención se centraría en estudiar, modelar y evaluar la naturaleza del adversario o el aliado, y luego desarrollar respuestas estratégicas que las tengan en cuenta adecuadamente.

Por último, la tercera dimensión del entorno que debe abordarse es la dimensión de los objetivos. El énfasis aquí no estaría en actores individuales,

sino en grupos objetivo cuyo apoyo es esencial para el éxito estratégico (Harrison, 2013). Para las empresas, la dimensión de los objetivos está representada por los mercados, mientras que para la política exterior y militar es la propia base de apoyo interno o la opinión pública de un aliado o un adversario. La presunción aquí es que, con la estrategia de política exterior, por ejemplo, la ventaja competitiva se obtendría a partir de la capacidad de influenciar la opinión pública de otros Estados, mientras que una estrategia comercial requeriría la focalización de grupos o segmentos de mercado.

El peligro de tratar las dimensiones de sistemas, actores y objetivos de forma aislada es que los estudiantes en estrategia podrían no llegar a comprender cómo dichas dimensiones están interconectados (Harrison, 2010). La dimensión de sistemas forma el contexto amplio para la estrategia, mientras que la dimensión de actores consiste en competidores y aliados, y la dimensión de objetivos está compuesta por grupos que deben ser elegidos para el éxito estratégico. Juntas, estas dimensiones interrelacionadas comprenderían el entorno estratégico para Estados, ejércitos y empresas. Por lo que enseñar a los estudiantes a pensar y operar simultáneamente en tres dimensiones es una parte indispensable del proceso pedagógico de capacitación del pensamiento estratégico en seguridad y defensa.

3. Los estudios estratégicos en seguridad y defensa

Dado que el tema es tan amplio, se han incorporado numerosas contribuciones teóricas, conceptuales, metodológicas y analíticas de una variedad de disciplinas académicas para enriquecer los estudios estratégicos; Sánchez (2013) se refiere a ello como la “dirección teórico-conceptual de la estrategia”, en la cual diversas disciplinas como la geopolítica y la geoestrategia, la ciencia política, las relaciones internacionales, la sociología, la psicología, la economía de defensa y la inteligencia estratégica, juegan un papel importante en la construcción de pensamiento estratégico. En efecto, según Álvarez, Corredor y Vanegas (2018), “la estrategia se estudiaría mejor desde una perspectiva interdisciplinaria. En virtud de lo

anterior, para comprender las dimensiones de la estrategia, sería útil conocer sobre política, economía, psicología y sociología, geopolítica, historia militar, inteligencia estratégica y tecnología, entre otros” (p. 16).

Asimismo, la noción de que la “cultura” puede llegar a predisponer los logros estratégicos de un actor determinado, deviene de obras clásicas como las de Sun Tzu (2012), Tucídides (1986) y Clausewitz (1989); tanto así, que los estratégicos han sentido curiosidad “acerca de cómo el carácter nacional de un país podría llevar a los Estados a luchar en guerras de maneras diferentes” (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, p. 61). Snyder (1977) ha sugerido que las élites de un Estado articulan una cultura estratégica particular relacionada con asuntos de seguridad y defensa, que, si bien es instrumentalizada en un modo distintivo de pensamiento estratégico, proviene de una manifestación más amplia de la opinión pública de dicho Estado.



Foto: Comunicaciones Estratégicas ESDEG



La ESDEG inició el 4 de septiembre del 2001 su proceso de obtención del registro calificado para la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales (MAESD), un programa de educación posgradual dirigido a “la formación de analistas y asesores de alto nivel en el área de la seguridad y la defensa, capaces de orientar la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas a nivel estratégico” (ESDEG, 2020).

En este sentido, el pensamiento y la conducta estarían influenciadas por la cultura estratégica de una sociedad (Lantis y Howlett, 2016), en la cual las fuentes de dicha cultura abarcarían tanto factores materiales como factores simbólicos. Fuentes tales como la geografía, el clima, los recursos y la posición geográfica; la historia y la experiencia; la naturaleza de la estructura política del Estado y de sus organizaciones de defensa; así como los mitos, símbolos, creencias, narrativas históricas, entre otras, parecieran haber sido elementos clave en el pensamiento estratégico a lo largo de la historia, y seguirían siendo fuentes importantes de la cultura estratégica en la actualidad. Quienes materializan dichas fuentes en el pensamiento estratégico se denominan “guardianes” de la cultura y el pensamiento estratégico nacional (Katzenstein, 1996); es decir, la élite académica, política, militar, económica y social de un Estado responsables “del liderazgo nacional, la preservación de los valores y creencias de la nación, así como de la visión estratégica de largo aliento del Estado en procura del logro de los intereses nacionales” (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, p. 68).

Por consiguiente, y con la intención de superar el vacío existente en Colombia de un programa académico interdisciplinar que propenda por la formación de las competencias necesarias para el desarrollo de una cultura y pensamiento estratégico que logre producir análisis holísticos de

los factores claves que afectan los temas relacionados con la seguridad y la defensa, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) inició el 4 de septiembre del 2001 su proceso de obtención del registro calificado para la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales (MAESD), un programa de educación posgradual dirigido a “la formación de analistas y asesores de alto nivel en el área de la seguridad y la defensa, capaces de orientar la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas a nivel estratégico” (Escuela Superior de Guerra, 2020).

En este orden de ideas, por medio del oficio 00335, el señor Mayor General Eduardo Herrera, entonces director de la ESDEG, le manifestó al señor General Fernando Tapias Stahelin, entonces Comandante General de las Fuerzas Militares, que la MAESD se encontraba expresamente facultada para llevar a cabo los trámites pertinentes para la obtención del registro calificado; y tras obtener la aprobación del Comando General de las Fuerzas Militares, el director de la Escuela Superior de Guerra, mediante la comunicación 1577 del 13 de septiembre de 2001, radicó la solicitud de registro ante el Ministerio de Educación Nacional. Con la Resolución 1867 del 1 de agosto de 2002, el Ministerio de Educación autorizó al programa de posgrado por el término inicial de cinco años. Por consiguiente, el Consejo Académico de la ESDEG, por medio del Acta 043 del 12 de febrero de 2003, expidió el reglamento académico y estudiantil para la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, y dio inicio formal a las labores académicas el 28 de febrero de 2003, con la primera cohorte de estudiantes.

No obstante, el contexto estratégico de los últimos años, tanto en Colombia como en el resto del sistema internacional, se ha transformado; y bajo la premisa de que la seguridad nacional y los aspectos estratégicos de los últimos años son inherentemente volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (VICA), la MAESD reconoció que se requieren destrezas cognitivas más complejas y adecuadas para las múltiples demandas de los ambientes sistémicos contemporáneos. Por ende,

y a la luz de estos múltiples desafíos prácticos, ambientales e intelectuales, los directivos, docentes e investigadores de la MAESD asumieron la responsabilidad de repensar y rejuvenecer el campo de los estudios en seguridad y defensa, tanto en sus fundamentos teóricos como en su aplicabilidad práctica, llevando a una revitalización de los estudios estratégicos que superaran las limitaciones tradicionales del pensamiento estratégico del periodo de “Guerra Fría”, y que permitieran el desarrollo de nuevas competencias para analizar los asuntos de la seguridad y defensa en un contexto VICA.

En consecuencia, mediante el Acuerdo 001 y el Acta 100 del 4 de agosto de 2006, el Consejo Académico de la ESDEG derogó el Acta 043 de 2003, y creó un nuevo reglamento estudiantil, que de acuerdo con lo estipulado por el artículo 119, empezaría a regir con el comienzo de la cuarta promoción en enero del 2007. Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución 4121 del 4 de julio del 2008, le otorgó a la MAESD un nuevo registro calificado por el término de siete años (Sistema de Nacional de Información de la Educación Superior, 2019), aprobando la modificación del plan de estudios del programa (registro que sería renovado mediante la Resolución 12549 de 2015, bajo el código SINIES 16196 y que es el que opera en la actualidad).

En este orden de ideas, la malla curricular de la MAESD propugna por formar “analistas y asesores de alto nivel en el área de la Seguridad y Defensa Nacionales, capaces de orientar la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas a nivel estratégico” (Escuela Superior de Guerra, 2020), a través de asignaturas académicas orientadas al desarrollo de competencias

para la formulación de estrategias. Tomando la ecuación de la estrategia de Sánchez (2013), según la cual $E = F + Me + Mo + R + Ea + En$, se describen a continuación las asignaturas en primer, segundo y tercer semestre de la MAESD, y cómo cada una “alimenta” la comprensión lógica de las variables estratégicas.

La MAESD ofrece en primer semestre las asignaturas “Seguridad y Política Exterior” y “Formación de la nación colombiana”, para el desarrollo de competencias en la formulación de los fines (F); y las asignaturas de “Estudios de guerra y los conflictos” y “Pensamiento estratégico” para el desarrollo de análisis estratégico que permita determinar los modos (M) y la estrategia del adversario (Ea). Asimismo, el primer semestre se completa con la asignatura “Métodos y técnicas de la investigación”. En segundo semestre, las asignaturas “Economía de defensa” y “Gestión y planeamiento de la estrategia de seguridad nacional”, buscan construir habilidades que permitan al estratega localizar o plantear cursos de acciones para la obtención de los medios (Me), así como la identificación de los riesgos (R); adicionalmente, se lleva a cabo una materia electiva y el “Proyecto de investigación”.

En tercer semestre, las asignaturas “Estrategia y análisis prospectivo” y “Gestión y planeación de la estrategia general y operativa”, buscan otorgarle al alumno una comprensión suficiente de los diferentes niveles de la estrategia y una temporalidad orientada hacia la anticipación de escenarios probables y la construcción de futuros deseados; además, la asignatura “Geopolítica y geoestrategia” está dirigida al desarrollo de habilidades destinadas a la aplicación del conocimiento sobre una realidad específica, bajo la variable del entorno (En), mientras que la materia “Derecho

La Escuela Superior de Guerra de Colombia, a través de la MAESD, ha graduado a 1.200 estrategas en seguridad y defensa colombianos y extranjeros desde 2003, muchos de los cuales desempeñan cargos estratégicos en diferentes sectores a nivel nacional como internacional.



Foto: Deposit photos

Internacional de los Conflictos Armados” prepara al analista estratégico en el cuerpo normativo de carácter internacional que regula y limita el uso de capacidades de poder en conflictos de carácter interestatal e intraestatal. Este último semestre también incluye la asignatura “Diseño de investigación”.

Conclusiones

Si bien Colombia ha venido definiendo desde hace unos años una visión estratégica que le permita ocupar una posición protagónica en el sistema internacional, en la práctica el Estado había tendido a cambiar de rumbo en cada administración gubernamental, a falta de una gran estrategia que lo guiara en el mediano y largo plazo. Por ende, los planes de desarrollo, las políticas exteriores, y las políticas de seguridad y defensa del Estado colombiano carecieron en el pasado

de claridad, coherencia, continuidad e incluso predictibilidad. Si bien existían políticos, formuladores de políticas y militares altamente capacitados, faltaron en años anteriores suficientes estrategias profesionales civiles y militares que reunieran equilibradamente las competencias de un teórico, un planificador, un líder y un comandante. Y a pesar de que concurrían en Colombia grandes talentos para el diseño estratégico en el nivel operacional, tanto en el ámbito militar como civil, sus mandatos no solían extenderse al nivel de la estrategia nacional, aquel reino que establece qué hay detrás de la planificación que impacta todos los campos de acción del Estado.

Ello se expresó, por ejemplo, en el bajo perfil de la política exterior colombiana durante buena parte de su historia. Si se toma en consideración que la política exterior estratégica de un Estado se compone de un instrumento diplomático (*soft power*), y un instrumento de defensa (*hard power*), es inevitable reconocer que la política de seguridad y defensa de un Estado hace parte de su política exterior, que debería por consiguiente estar sustentada en un pensamiento estratégico en seguridad y defensa (Gaddis, 2018). Sin embargo, el errático desempeño de la política exterior de Colombia, que en ocasiones no garantizaba la prosecución de los intereses nacionales colombianos de forma adecuada, había sido causa, entre otros factores, de una especie de “analfabetismo” estratégico sufrido por los formuladores de políticas públicas en el pasado.

Una posible causa de la debilidad en el pensamiento estratégico colombiano pudo haber sido la insuficiencia de asignaturas en prospectiva, estrategia y pensamiento crítico y sistémico tanto en carreras profesionales de pregrado como de posgrado, en instituciones educativas públicas y privadas. La evidencia que respalda este juicio es la debilidad de la investigación académica universitaria en Colombia en temas estratégicos y prospectivos en el siglo XX, así como una limitada oferta profesional de asesores y formuladores de política pública en seguridad y defensa en años anteriores; en efecto, con anterioridad había existido la preocupación de que, si bien algunas carreras universitarias enseñaban sobre estrategia, no lograban enseñar sobre cómo desarrollar la estrategia. Tanto así, que el Estado colombiano



Foto: Comunicaciones ESDEG

había olvidado cómo formular objetivos políticos viables que pudieran servir como base para la construcción de estrategias efectivas y eficientes para lograr a la seguridad, prosperidad y desarrollo de la sociedad colombiana.

Pero aún cuando se incluya dentro de los programas académicos la asignatura de prospectiva, estrategia y pensamiento sistémico, la debilidad del pensamiento estratégico seguirá persistiendo en Colombia, si se tiene en consideración que incluso los estudiantes de estrategia más prometedores en las universidades se ven obstaculizados por una defectuosa educación que desprecia los clásicos militares y la propia historia de la estrategia, que tiene un vínculo inalienable con la guerra y el ámbito militar. Con base en lo anterior, entre los teóricos clásicos de la estrategia menos estudiados por parte de los programas universitarios en Colombia se encuentran Sun Tzu (2012), Tucídides (1986), Nicolás Maquivelo (1995), Carl Von Clausewitz (1989), barón Antoine-Henri de Jomini (1977), Basilio H. Lidell Hart (1954), Mao Tse-Tung (1954), JC Wylie (1989), Edward N. Luttwak (2001) y Bernard Brodie (1959).

Adicionalmente, un estudio de los clásicos de la estrategia debe ir de la mano de un estudio de

la estrategia en la historia, ya que al no ser posible conocer el futuro en detalle, y el presente es inevitablemente transitorio, toda evidencia que se puede poseer en la actualidad proviene de las experiencias del pasado. Si bien los contextos cambian en su carácter, el presente tiene una gran cantidad de antecedentes; no en vano Napoleón afirmaba que existían dos fuentes de educación para un estratega: su propia experiencia y la experiencia de otros estrategas (Chandler, 1998). Empero, algunos programas académicos universitarios pasan por alto la revisión de la historia militar y estratégica, tanto así que la “palabra [estrategia] ha adquirido una universalidad que le ha robado el significado, y la ha dejado solo con banalidades” (Strachan, 2013, p. 34). Según Gray (1999), la estrategia es en su concepción original la teoría y la práctica del uso y la amenaza del uso de fuerzas organizadas con fines políticos; por consiguiente, en el estricto sentido del término, los estudios estratégicos no serían estudios comerciales o de otra estirpe disciplinar, sino esencialmente político-militares, a pesar de que la estrategia incorporaría más que solo el estudio de guerras y campañas militares.

No obstante, y gracias a una malla curricular que se actualiza con relación a las necesidades que



plantea el entorno estratégico del momento, y a un cuerpo directivo, docente y de investigación de alto nivel, la Escuela Superior de Guerra de Colombia, a través de la MAESD, ha graduado a 1.200 estrategias en seguridad y defensa colombianos y extranjeros desde 2003, muchos de los cuales desempeñan cargos estratégicos en diferentes sectores a nivel nacional como internacional. Ello ha posicionado a la MAESD como un referente nacional y regional en los estudios estratégicos en seguridad y defensa, lo que, a su vez, ha permitido que la Maestría cuente con una serie de aliados académicos que complementan la alfabetización estratégica de los futuros maestros en seguridad y defensa de la MAESD, mediante salidas geoestratégicas a los diversos Colegios de Defensa en Latinoamérica, así como al Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

William J. Perry y a la Universidad Internacional de la Florida, en los Estados Unidos.

En consecuencia, el Consejo de Alta Calidad del Ministerio de Educación Nacional de Colombia le otorga la Acreditación en Alta Calidad a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, mediante la Resolución 017387 del 27 de diciembre de 2019 (Ministerio de Educación Nacional, 2019); cabe mencionar que, con dicha distinción, la MAESD se ha convertido en el primer programa de maestría de las Instituciones de Educación Superior de las Fuerzas Militares en acreditarse en alta calidad. Ello es un reconocimiento adicional a la importante labor de alfabetización estratégica emprendida por la MAESD desde hace 17 años, que lo consagra como el principal guardián del pensamiento estratégico en Seguridad y Defensa en Colombia. 🦋

REFERENCIAS

- Álvarez, C.; Corredor, C. y Vanegas, O. (2018). Pensamiento y Cultura Estratégica en Seguridad y Defensa: Bases para la Construcción de una Gran Estrategia del Estado. En Álvarez, C. y Fernández, A. (eds), Hacia una Gran Estrategia en Colombia: Construcción de Política Pública en Seguridad y Defensa, Volumen 1, La "Gran Estrategia": Instrumento para una Política Integral en Seguridad y Defensa, Bogotá: Esmic Sello Editorial, pp. 13-80.
- Álvarez, C.; Ramírez, Y. y Castaño, G. (2018). Geografía, Estado y Gran Estrategia: Una Relación Indisoluble, en Álvarez, C. y Fernández, A. (eds), Hacia una Gran Estrategia en Colombia: Construcción de Política Pública en Seguridad y Defensa, Volumen 1, La "Gran Estrategia": Instrumento para una Política Integral en Seguridad y Defensa, Bogotá: Esmic Sello Editorial, pp. 81-148.
- Álvarez, C.; Barón, P. y Monroy, V. (2018). Poder Asutro: Estrategia del Empleo del Poder en el Siglo XXI, en Álvarez, C. y Fernández, A. (eds), Hacia una Gran Estrategia en Colombia: Construcción de Política Pública en Seguridad y Defensa, Volumen 1, La "Gran Estrategia": Instrumento para una Política Integral en Seguridad y Defensa, Bogotá: Esmic Sello Editorial, pp. 171-268.
- Beaufre, A. (1985). *Introduction a la Strategie*, Paris: Economica.
- Brodie, B. (1959). *Strategy in the Missile Age*, Princeton: Princeton University Press.
- Chandler, D. (1988). *The Military Maxims of Napoleon*, New York: Macmillan.
- Clausewitz, C. von (1989). *On war*, Princeton: Princeton University Press.
- Deibel, T. (2007). *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drew, D. y Snow, D. (1988). *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, Maxwell Air Force Base: Air University Press.
- Escuela Superior de Guerra. (2020). *Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales*. Obtenido de: <https://esdegue.edu.co/es/maestría-en-seguridad-y-defensa-nacionales>
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*, Oxford: Oxford University Press.
- Gaddis, J. L. (2018). *On Grand Strategy*, Nueva York: Penguin Books.
- Gray, C. (1999). *Modern Strategy*, Oxford: Oxford University Press.
- Guedes da Costa, T. (2010). The Teaching of Strategy: Lykke's Balance, Schelling's Exploitation, and a Community of Practice in Strategic Thinking, en Marcella, G. (comp.), *Teaching Strategy: Challenge And Response*, Washington D.C.: Strategic Studies Institute, pp. 202-240.
- Harrison, R. (2010). Teaching Strategy in 3D, en Marcella, G. (comp.), *Teaching Strategy: Challenge And Response*, Washington D.C.: Strategic Studies Institute, pp. 275-308.
- Harrison, R. (2013). *Strategic Thinking in 3D: A Guide for National Security, Foreign Policy, and Business Professionals*, Washington D.C.: Potomac Books.
- Jomini, A. H. (1977). *The Art of War*, Westpoint: us Military Academy.
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press.
- Kugler, R. (2006). *Policy Analysis in National Security Affairs*, Washington D.C.: National Defense University Press.
- Lantis, J. y Howlett, D. (2016). Strategic Culture, en J. Baylis, J. Wirtz y C. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World*, Oxford: Oxford University Press, pp. 85-120.
- Liddell, B. H. (1954). *The Strategy of Indirect Approach*, Londres: Faber and Faber.
- Luttwak, E. (2001). *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge: Harvard University Press.
- Lykke Jr., A. (1989). *Defining Military Strategy*, *Military Technology*, 69(5), pp. 2-8.
- Lykke Jr., A. (2001). *Toward an Understanding of Military Strategy*. US Army War College Guide to Strategy, (February), pp. 179-185.
- Maquiavelo, N. (1995). *The Prince*, Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Registro de Aprobación Alta Calidad*. Bogotá D.C., Colombia: Sistema Nacional de Acreditación. Obtenido de: <https://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/verPrograma?codigo=16196>
- Sánchez, J. (2013). *En la Mente de los Estrategas: ¿Conoce Usted su Curva de Rendimiento Estratégico?*, Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options*. Santa Mónica: Rand Corporation.
- Strachan, H. (2013). *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sun Tzu (2012). *El Arte de la Guerra*, Barcelona: Shambhala.
- Tse-Tung, M. (1954). *On Protracted War*, Pekín: People's Publishing House.
- Tucídides (1986). *Historia de la guerra del Peloponeso*, Barcelona: Ediciones Orbis.
- Wylie, J.C. (1989). *Military Strategy: A General Theory of Power Control*, Annapolis: Naval Institute Press.



Foto: Armada Nacional de Colombia

Impacto de la hidroestrategia en el desarrollo económico de Colombia: balanza comercial

Capitán de Corbeta José Farid Vargas Castaño
Estudiante del Curso de Estado Mayor (CEM) 2020

Capitán de Corbeta
**José Farid Vargas
Castaño**

Capitán de Corbeta de la Armada de la República de Colombia. Alumno del CEM 2020 de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla" y en Administración, especialista en Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla", magíster en Administración de Empresas del INCAE Business School y candidato a especialista en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Correo electrónico: vargasj@esdegue.edu.co



Introducción

Considerando los recursos hídricos con los que cuenta Colombia, que es el segundo país en la región con el mejor potencial para hidroeléctricas, es importante que, desde la academia, se busque la forma de crear valor para el Estado colombiano y aportar al desarrollo de la economía, a través de conceptos como la hidroestrategia, debido a que en muchos escenarios se considera que la estrategia solo hace referencia a la seguridad y defensa nacionales.

El presente artículo busca orientar al lector hacia una visión de creación de valor económico, específicamente con las arterias fluviales del país, presentando las oportunidades actuales ante el mercado internacional, lo cual redundará en mayores recursos económicos y tecnológicos para la seguridad y defensa nacionales, que se constituyen como el objetivo final del campo militar.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el año 2019, la balanza comercial (BC) del Estado colombiano volvió a tener un registro negativo,

considerando que las importaciones superaron a las exportaciones en un 11.36 %. Asimismo, al verificar los registros de la última década, se observó que esta ha sido la constante desde el año 2014, lo cual es desfavorable para un país como Colombia, en el cual el precio del dólar, como se observó el 12 de marzo de 2020, alcanzó precios históricos de COP\$4025 por divisa (es decir, perdió el 16,26 % de su valor en tan solo nueve días), lo cual desfavorece mencionada BC, ya que esto implica que al país le ingresarán productos con un mayor valor en pesos colombianos que afectarán el potencial industrial (con insumos más costosos) y la economía familiar (con productos básicos a valores más elevados) sin que los ingresos aumenten en la misma proporción.

Lo anterior se debe a la débil competitividad que tiene el mercado colombiano ante sus similares internacionales, lo que impide que su BC sea positiva, por cuanto situaciones como la enunciada, en la cual la moneda perdió valor en pocos días, deja ver la vulnerabilidad y volatilidad del peso colombiano y el impacto negativo en el poder adquisitivo de los hogares; hecho que vale la pena analizar para recomendar medidas que permitan contrarrestar dicho impacto, a través del mejor aprovechamiento de sus recursos y la capacidad instalada (entre lo que destacan las arterias fluviales).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es conveniente preguntarse: ¿puede coadyuvar la hidroestrategia al fortalecimiento de la balanza comercial del Estado colombiano?

**¿Puede coadyuvar
la hidroestrategia al
fortalecimiento de la balanza
comercial del Estado
colombiano?**



Foto: Armada Nacional de Colombia



Contexto histórico

El interés por el uso de las arterias fluviales en Colombia data de 1501, cuando Rodrigo de Bastidas descubrió el río Magdalena, que se convirtió en el medio de comunicación principal hacia el centro del país. Sin embargo, demandó un poco más de tres centurias para que se presentara una revolución en el transporte, en la primera mitad del siglo XIX, la cual se manifestó por medio de barcos y ferrocarriles. El primer ferrocarril fue construido en Panamá (entre 1828 y 1855) y la navegación a vapor por el río Magdalena inició en 1823.

Seis décadas más tarde surgió la conexión del ferrocarril de la montaña con el río Magdalena, mediante el Ferrocarril de la Sabana, lo cual permitió el nacimiento del transporte multimodal en Colombia; fue tal el crecimiento económico dado por este tipo de transporte, que en la

primera década del siglo XX incursionaron múltiples ferrocarriles cafeteros, coadyuvados por las hidrovías, con lo cual la navegación fluvial alcanzó el mayor desarrollo hasta hoy conocido en el país (Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales, 2014).

La creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927 y la recesión económica mundial de 1929 impidieron que Colombia continuara con el desarrollo multimodal existente entre las principales arterias fluviales y las vías férreas del país. Lo anterior fue reemplazado por vehículos como el Jeep y las chivas, los cuales fomentaron el desarrollo vial terrestre que estaba rezagado para ese entonces; de manera simultánea, como si fuera mutuamente excluyente, inició el declive en el transporte multimodal (que fue casi inexistente en plena mitad del siglo XX). Cuatro décadas más tarde, con la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano, consciente de la importancia fluvial, creó una corporación para el desarrollo del río Magdalena para dar vida a la principal arteria fluvial en el país (González, 2013).

En cuanto a la pureza del recurso hídrico colombiano, de acuerdo con un estudio realizado por el biólogo Luis Eduardo Gualdrón Durán, se concluyó que las aguas no son aptas para el consumo humano y que es un recurso altamente contaminado, según el índice de calidad de agua (IQA), ya que se encontraron valores superiores a los permitidos por la normatividad nacional en los diferentes componentes. El análisis académico

Colombia posee la tasa de polución per cápita por mercurio más alta del mundo, desafortunadamente, por la explotación aurífera que tiene lugar en el territorio nacional (Gualdrón, 2016).



realizado confirmó que Colombia posee la tasa de polución per cápita por mercurio más alta del mundo, desafortunadamente, por la explotación aurífera que tiene lugar en el territorio nacional (Gualdrón, 2016).



Contexto económico

Tomando como referencia cuantitativa el Informe del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), el año 2010 permite observar que la inversión en el sector fluvial colombiano para el año 2009 no alcanzó el 1 % y que desde la década de los años noventa, en promedio, no superó el 2 % del presupuesto asignado al sector transportes en Colombia (INVIAS, 2010). Por consiguiente, se hace necesario analizar si la ventaja comparativa que representa tener tan loable fuente hídrica se puede llevar a ser una ventaja competitiva (Porter, 1986) que potencie la seguridad hídrica del Estado colombiano y, a su vez, impulse el desarrollo económico y social, a través de un mejor indicador en su balanza comercial, con precios más competitivos en el mercado internacional, a fin de optimizar y fortalecer el sector fluvial mediante soluciones como el transporte multimodal, el desarrollo del potencial hidroeléctrico, entre otros.

Para la economía, el aprovechamiento hídrico en Colombia se puede resumir en que para el año 2012 solo se utilizaba el 12 % del potencial hidroeléctrico que poseía, lo cual cubría el 75 % de la matriz eléctrica en el territorio nacional, siendo el segundo país en Latinoamérica con mayor potencial después de Brasil (OLADE, 2012). De igual manera, el Ministerio de Transporte determinó



Foto: Armada Nacional de Colombia

que la red fluvial colombiana tiene 24725 km, de los cuales el 70 % es navegable, pero actualmente solo se usa en navegación permanente el 39 % (INVIAS, 2010).

En cuanto al costo de fletes, es más económico el transporte por una red fluvial que por carretera; en algunos casos, esta relación puede llegar a ser 6 veces más económica que el transporte en camiones por vía terrestre (Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales, 2014). Asimismo, otro parámetro que muestra el beneficio del transporte fluvial sobre el terrestre, de acuerdo con lo presentado por Mariano Ospina Hernández (2008) en un análisis de volúmenes de carga, es que un camión puede transportar entre 0.1 y 0.2 toneladas por unidad de energía expresada en caballos de fuerza (HP, por su sigla en inglés) y, en el transporte fluvial, puede alcanzar a transportar 5 toneladas por HP (Ospina, 2008).

Manuel Zapata Ramírez y otros, en el año 2014, tomaron como referencia los datos de la Cámara Colombiana de la Infraestructura del año 2012, analizaron cada uno de los medios de transporte para trasladar 7200 toneladas de carga en un trayecto de 500 kilómetros y establecieron que, por carretera, se necesitarían 206 camiones con capacidad de 5 toneladas cada uno, lo cual tendría un costo de COP\$60.000.000 por tonelada en un recorrido de un kilómetro; en comparación, por vía fluvial, la misma carga necesitaría un remolcador y seis embarcaciones fluviales con capacidad de 1200 toneladas cada una, con un costo de COP\$16.000.000 por tonelada en un kilómetro de distancia (Zapata, 2014). Esta relación evidenció que el transporte terrestre era 375 % más costoso que el fluvial; por supuesto, existía una desventaja en cuanto al tiempo, la cual se podría controlar dependiendo el tipo de producto por medio de una cadena de suministros adecuada (considerando el tiempo de entrega y de producción).

En los planes de fortalecimiento del año 2018, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó la Nueva Visión de la Política Nacional Logística, en la cual estableció que la proyección para el año 2035 permitiría una mayor competitividad en el país y que el tiempo y los



Foto: Capitán de Corbeta José Farid Vargas Castaño



costos mejorarían; de esto último, poniendo como punto de partida a los productos desde Puerto Salgar, se estima que el costo fluvial mejoraría (con respecto del aéreo, terrestre y ferroviario) y pasaría de costar actualmente US\$2451 por contenedor a US\$1209 dólares, con una reducción estimada del 50 % (a esto le seguiría el transporte férreo con un ahorro del 23 %). Por supuesto, en tiempos, el transporte férreo sería un 33,7 % más rápido, lo cual se podría minimizar en la parte fluvial, en la medida en que se articulen los tiempos de entrega (DNP, 2018).



Análisis

El factor 'costos' va relacionado directamente con el consumo de combustible del medio de transporte utilizado. Ahí toma valor el estudio presentado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), en diciembre de 2019, en el cual estableció que el sector transporte consume el 40 % de la energía que se produce en el país y presentó la evolución desde 1975 hasta 2018, periodo en que creció este sector a razón de un 5,9 % anual y se incrementó el uso de gasolina y diésel especialmente, lo que aumentó la huella de carbono en el país; ahora bien, si se incrementara la eficiencia en el transporte fluvial, esta podría ser minimizada y, a su vez, se fortalecería uno de los principales objetivos de la política pública hoy: la gestión ambiental responsable

Es más económico el transporte por una red fluvial que por carretera; en algunos casos, esta relación puede llegar a ser 6 veces más económica que el transporte en camiones por vía terrestre (Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales, 2014).



Foto: Armada Nacional de Colombia

(que se centra en la protección de la calidad del aire, el agua, la biodiversidad, entre otros). Esto, a raíz del compromiso del Estado colombiano en la Conferencia del Cambio Climático realizada en París en el año 2015, conocida como COP21, la cual aporta de manera directa a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) a nivel mundial, en los que Colombia se comprometió a reducir el 20 % de las emisiones proyectadas al 2030 (Ministerio de Ambiente, 2015).

Según su visión de la Política Nacional Logística, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) destacó que Colombia solo podía acceder al 7 % del producto interno bruto mundial para el año 2010 y que para el 2016 podía acceder a casi el 60 % del total del PIB en el mundo, a raíz de tratados de libre comercio (TLC), es decir, 53 % más. Lo anterior muestra un incremento del 185 % en los consumidores en todo el mundo para los productos colombianos y establece una ventaja para el país, en la medida en que se tengan productos competitivos (en calidad, costos y tiempo de entrega).

No obstante, variables como el costo y el tiempo para exportar un producto desfavorecen al mercado colombiano, ya que los tiempos son un 75 % mayores al promedio de América Latina

y muy superiores al promedio de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con 8.61 veces más, equivalentes a un retraso del 761.5 % en tiempo para la entrega de un producto de exportación. Asimismo, en costos, exportar un producto desde Colombia es un 263.3 % más costoso que el promedio de los países que conforman la OCDE, lo cual la deja ante un escenario desfavorable, por cuanto países similares (como Chile, Perú y México) tienen una mejor oferta con costos

Al reducir un 10 % los costos de transporte, las exportaciones crecerían un 30 %, lo cual afectaría positivamente el producto interno bruto y el índice mundial de desempeño logístico, el cual mide diversos factores: puntualidad, aduanas, infraestructura, competencia logística y facilidad de envíos.



de exportación más competitivos que los colombianos en un 18.48 %, 36.25 % y 101.85 %, respectivamente (DNP, 2018).

Específicamente, el río Magdalena transporta el 80 % de la carga nacional que utiliza el transporte fluvial; por lo tanto, la inversión que se realizara en este activo hídrico colombiano tendría un impacto directo económico en 18 departamentos y 726 municipios y beneficiaría a 28 millones de colombianos aproximadamente (según cifras del año 2014). En términos económicos, se calcula que esta región genera el 86 % del PIB, debido a que allí está el 75 % de la producción agropecuaria y el 90 % de la producción cafetera a nivel nacional. En energía, el Magdalena contribuye con el 70 % de origen hidráulico y el 90 % de la termoeléctrica (Zapata, 2014).

Lo anterior permitió la formulación del Plan Maestro Fluvial en el año 2015, que presentó como resultado el incremento en un 121 % de la movilización de carga principalmente a través del río Magdalena entre 2010 y 2017. Asimismo, mencionado plan estableció una visión para pasar de mover 3,4 millones de toneladas a través de los ríos Magdalena, Atrato, Meta y Putumayo, a 19,5 millones en el 2035, lo cual

ha requerido del Gobierno nacional la implementación de programas para la modernización de la flota fluvial, la diversificación de productos transportados, la generación de carga retorno, la gestión de nuevas fuentes de financiación y el aumento del presupuesto general de la nación (PGN) (DNP, 2018).

Conclusiones

En la obra *Estrategia marítima y fluvial*, de la Escuela de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, el señor CR. (RA) Luis E. Chávez P. define el concepto de hidroestrategia como “la aplicación del poder nacional para lograr objetivos de seguridad nacional que estén relacionados con las reservas del agua del Estado”. En Colombia, a través del poder nacional, los ríos cuentan con el potencial para ser empleados en el mejoramiento del sistema transporte, lo cual aportaría a tener una mayor competitividad de los productos nacionales ante la comunidad internacional, fortalecería la balanza comercial del Estado y minimizaría el impacto cambiario de divisas (el peso Colombiano es débil en la actualidad por soportarse en productos con precio de alta volatilidad, como el petróleo).

Sumado a lo anterior, un mejor aprovechamiento de las arterias fluviales colombianas, a través del transporte, incrementaría el presupuesto del Estado colombiano, lo que redundaría positivamente sobre la población que emplea estos diferentes corredores fluviales de manera directa y contribuiría al compromiso de Colombia en el COP21 de disminuir un 20 % la huella de carbono proyectada para el 2030.

Se estima que al reducir un 10 % los costos de transporte, las exportaciones crecerían un 30 %, lo cual afectaría positivamente el producto interno bruto (González, 2013) y el índice mundial de desempeño logístico (LPI, por su sigla en inglés), el cual mide diversos factores: puntualidad, aduanas, infraestructura, competencia logística y facilidad de envíos. Así, el Estado colombiano podría alcanzar un estándar importante y mejorar su posición (número 58) entre 160 países que fueron valorados para el año 2018. Sin duda, cualquier acción de mejora a través de

la hidroestrategia repercutirá de manera directa en el Reporte de Competitividad Global que es emitido anualmente por el Foro Económico Mundial; en cual Colombia ocupó el puesto número 57 el año 2019, debajo de países como Chile y México, que ocuparon los puestos 33 y 48, respectivamente (World Economic Forum, 2019).

En síntesis, el transporte fluvial presenta un sin número de bondades sobre el transporte terrestre, entre las que se destacan la movilidad de alta capacidad de carga, menor accidentalidad de los medios utilizados, mayor economía de escala, disminución de la huella actual de carbono, desarrollo de las comunidades rivereñas, transporte de mercancías sobredimensionadas, entre otras. Adicionalmente, se convierte en la oportunidad ideal para que el Estado llegue a sectores desfavorecidos con fuentes de empleo tecnificadas y desarrollo de infraestructura, lo cual es uno de los fines principales del Estado, como lo establece la Constitución Nacional.

Recomendación

Teniendo en cuenta la información histórica y económica relacionada con respecto del potencial hídrico en Colombia, se recomienda implementar un curso de acción de interés nacional,

basado en la hidroestrategia, que lleve a optimizar el recurso hídrico ante la comunidad internacional y a crear una capacidad instalada que beneficie la seguridad nacional, en caso de requerirse.

Esta estrategia debe contener principalmente tres vértices: primero, fomentar el empleo de las arterias fluviales en el transporte de mercancías, tanto para la exportación como el traslado de productos al interior del país; segundo, tomar las medidas necesarias para el cumplimiento del plan maestro fluvial planteado en el año 2015; tercero, impulsar el transporte multimodal mediante la reactivación y el fortalecimiento de las vías férreas, las cuales complementarían la red fluvial (como se implementó entre 1900 y 1933) y serían vitales para fortalecer la balanza comercial del Estado, al reducir los costos de la operación logística (lo que se traduciría en productos más competitivos por el ahorro en los fletes); además, esto permitiría tener medios tecnificados y una estructura logística avanzada para el desarrollo de operaciones, en caso de una movilización nacional que afectara la soberanía del Estado. 🕯

REFERENCIAS

- González, L. R. (2013). Las vías fluviales, infraestructuras y puertos: la industria del contenedor, sus aportes al transporte multimodal. *RHS*, volumen I, pp. 162-167.
- INVIAS. (2010). *Red fluvial nacional de transporte*. Bogotá, D. C.: MINTRANSPORTE.
- INVIAS. (2010). *Transporte en cifras*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Transporte. Recuperado de <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=53>
- Ministerio de transporte. (2014). *Metodología para elaboración y actualización de inventarios fluviales en ríos navegables*. Bogotá, D. C.: LEGIS S.A.
- OLADE. (2012). *Panorama general del sector eléctrico en América Lina y el Caribe*. Quito: OLADE.
- OLADE. (2013). *Estudio integral de la situación actual y perspectivas del mercado energético de Colombia*. Bogotá, D. C.: OLADE.
- Porter, M. (1986). *Competitive Advantage*. New York: Free Press.
- Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales. (23 de mayo de 2014). Una salida al mar para el occidente colombiano. *SMP*, pp. 34-57.
- UNESCO. (2014). *Water and Energy*. Paris: UNESCO CLD.
- World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report*. Switzerland: WEF.

Explotación ilegal de coltán y crimen organizado trasnacional: un escenario de amenaza a la seguridad nacional en Colombia y la región

Gabriel Andrés Jiménez Almeira
Estudiante de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la ESDEG

Internacionalista de la Universidad del Rosario, estudiante becario de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEG), coautor del capítulo "Seguridad y Defensa: Conceptos en constante transformación" del libro "Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional". Joven investigador y columnista de la revista digital Kien&Ke.com. Correo electrónico: jimenezg@esdegue.edu.co

**Gabriel Andrés
Jiménez
Almeira**

En los estudios de seguridad y defensa nacionales, las dinámicas y/o fenómenos que atentan contra la soberanía de los Estados han tenido un cambio, debido a la expansión de la globalización y la nueva forma de hacer la guerra. En el proceso de la globalización se han podido evidenciar dos visiones estatales contrarias: por un lado, los Estados se pueden comunicar de forma más asertiva, rápida y fácil, con el fin de dinamizar los procesos económicos en la apertura a los mercados globales, lo cual ha traído como resultado la expansión de los mercados y las economías; por otro lado, ha permitido que el concepto de conflicto tenga un nuevo escenario y marco conceptual en lo correspondiente a la visión de seguridad estatal.

Estas dos variables (nuevos mercados económicos y nuevos conflictos armados) tienen una correlación que se da partir de una visión errónea de los países sobre el fenómeno de la globalización. El comportamiento de los grupos armados organizados (GAO) se da a través de los procesos de conflicto y las guerras asimétricas, las cuales, a su vez, se nutren del comportamiento de los mercados globales; es decir, la apertura de los Estados a un mercado cada vez más globalizado permite que, en aquellos países de la periferia, los grupos insurgentes tengan un rol más destacado en el incremento de la criminalidad a través la propagación de nuevas fuentes de financiación.

Según Mohammed Ayoob, en un sistema cada vez más globalizado, en el que existe un centro (países desarrollados) y una periferia (países en desarrollo), los países que se ubican en la periferia mantendrán conflictos armados internos que los relegarán de un comportamiento hacia el desarrollo o el centro, por causa de la falta de control y seguridad nacional que permita contrarrestar amenazas de los conflictos armados. Cabe acotar que, la importancia de Ayoob se da a través del estudio de los conflictos armados y la



Foto: <https://tecnovortex.com/derribando-algunos-mitos-sobre-el-coltan/>

El comportamiento de los grupos armados organizados (GAO) se da a través de los procesos de conflicto y las guerras asimétricas, las cuales, a su vez, se nutren del comportamiento de los mercados globales.



creación de Estado (*State making*), donde existen factores de riesgo, como el comportamiento de los GAO que imposibilita la estabilidad de los países y aumenta las brechas del desarrollo.

Con respecto de la distorsión del proceso globalizador de los mercados, se puede decir que, en lo que concierne a los nuevos fenómenos de conflicto asimétrico, las grandes fuentes de financiación de estos grupos armados se dan a través de las economías ilegales. Por ello, en el ámbito del mercado internacional, los mercados de los minerales han tenido un comportamiento lineal y controlado, es decir, los Estados y las grandes empresas multinacionales han dominado dichos procesos económicos de explotación legal.

Sin embargo, es evidente que este negocio o mercado ha generado procesos de desestabilización nacional, ya que no es efectivo su control en los países periféricos. Ante un fenómeno como la falta de seguridad, defensa e institucionalismo nacional en los territorios soberanos, los grupos de crimen organizado transnacional (COT) aprovechan esto para adueñarse de los recursos y generar procesos de violencia sistemática.

Por ejemplo, y como estudio de caso, el coltán se ha configurado como una fuente principal de conflictos internos, como en África Subsahariana, por cuanto es uno de los minerales más demandados por las grandes compañías globales para la producción de celulares y de diversos procesos de tecnología avanzada.

La República Democrática del Congo, país donde se concentra el 80 % del coltán, tiene un conflicto interno con más de cuarenta grupos armados ilegales que buscan adueñarse del mercado ilegal, que han puesto en declive el concepto de soberanía estatal y han fomentado la violencia contra el Estado y la misma población civil, producto de una lucha incesante por la dominación de los territorios en los cuales se explota este preciado mineral.

Ante tal panorama, y dando una mirada hacia el contexto nacional, se puede afirmar que, a pesar de que Colombia tiene una política de defensa y seguridad nacional que busca contrarrestar la

El coltán se ha configurado como una fuente principal de conflictos internos, como en África Subsahariana, por cuanto es uno de los minerales más demandados por las grandes compañías globales para la producción de celulares y de diversos procesos de tecnología avanzada.

amenaza del crimen organizado transnacional, no se ha podido poner freno al financiamiento de los GAO y siguen generando conflictos sistemáticos que trascienden las fronteras soberanas del Estado, lo que desestabiliza la seguridad a local y regional.

A finales del año 2016, las actividades encaminadas a la explotación de coltán en Colombia eran llevadas a cabo por carteles o mafias que operaban en la frontera colombo-venezolana. Esta actividad era hecha y controlada por los GAO mediante el uso de la fuerza para garantizar el acceso ilegal a los yacimientos minerales. Sin embargo, el control de varios grupos se fue perdiendo y comenzó a ser ejercido por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupo guerrillero que opera en esa frontera y tiene bases en el Estado venezolano, y las disidencias del Frente 16 de las FARC, que controlan los canales estratégicos de la frontera.

Foco de inestabilidad soberana a partir de la explotación ilegal de coltán

El efecto directo que ha tenido la explotación ilegal de minerales en el país ha ocasionado este fenómeno atente contra la seguridad y defensa del país; por ejemplo, la explotación ilegal de oro se estima en un 13 % de minas tituladas



Foto: <https://politicos.com.co/tecnologia-esta-por-encima-de-los-derechos-humanos/>

y unos siete billones de pesos de la informalidad e ilegalidad, también se destaca el hecho de que 89000 hectáreas han sido afectadas por esta actividad (datos tomados del informe especial de la Defensoría del Pueblo), lo cual perjudica la parte financiera del Estado y atenta contra el medio ambiente y sus ecosistemas.

El mismo panorama se puede presentar con la explotación de Coltán, debido a que resulta de procesos de explotación a cielo abierto y se erige como amenaza para el país por dos aspectos: su obtención sin condiciones de seguridad o prevención del daño de los ecosistemas y las estructuras sociales de donde se extrae el mineral; la explotación ilegal de recursos naturales, que es una amenaza al interés nacional del Estado (dado por la protección a la soberanía territorial y a los recursos minerales estratégicos).

Aunque no se tengan datos exactos sobre la explotación de coltán en Colombia, sí se puede hacer un análisis de los datos recolectados en prensa y artículos científicos que enfatizan en la necesidad ubicar la explotación ilegal de este mineral como amenaza a la soberanía territorial. Por lo tanto, la financiación de la criminalidad por parte de los GAO, específicamente del ELN, ha generado un proceso de inestabilidad en las

poblaciones cercanas a la frontera colombo-venezolana, por cuanto el crimen organizado transnacional se expande, debilita el control territorial y pone en riesgo la soberanía territorial de los países.

A su vez, esta acción ilegal genera unos espacios de inestabilidad que se pueden denominar ‘espacios ingobernados’, como los nombra Bernardo Pérez Salazar (2007), en el texto “Organizaciones criminales transnacionales: espacios ingobernados”: “doctrina que emerge ya que muestran características tales como ausencia estatal, falta de cohesión social, falta de presencia de la Fuerza Pública, posiciones fronterizas y afectación en el sistema económico”.

Estos espacios ingobernados generan una serie de aspectos negativos para el Estado y las Fuerzas Militares y están determinados por los sitios en los cuales se encuentra concentrada la explotación ilegal. De acuerdo con el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el posicionamiento estratégico de la explotación ilegal de Coltán se ubica hacia depósitos en Vichada, Guainía y Vaupés.

Aun cuando el Ministerio de Minas catalogó el Coltán como mineral estratégico para el país y priorizó la exploración de lugares específicos de



Foto: <https://mundorural2017.files.wordpress.com/2018/07/congo.jpg>

la explotación ilegal de coltán se ha vuelto un factor de riesgo que necesita ser priorizado en la agenda de los Estados, y no solo por parte del Estado colombiano, sino de los países latinoamericanos ya que es una amenaza a la seguridad regional.

Conclusiones

Es evidente que la explotación ilegal de coltán tiene una relación directa con el crimen organizado transnacional, debido a que la dominación de los yacimientos durante los últimos cinco años ha estado en manos de grupos armados organizados colombianos que cruzan la frontera con el ánimo de mantener y ejercer el control de este mercado.

Uno de los grandes grupos que se destaca por ser el ente controlador del mercado e impulsor de este crimen ha sido el ELN, grupo que ha utilizado los territorios fronterizos para aumentar su poder de influencia mediante el monopolio de la fuerza y la conflictividad. Este fenómeno se ha vuelto un escenario de amenaza y riesgo a la soberanía nacional colombiana, debido a la capacidad que tienen estos grupos a la hora de amedrentar a la población civil y a las comunidades indígenas.

En ese sentido, la explotación ilegal de coltán se ha vuelto un factor de riesgo que necesita ser priorizado en la agenda de los Estados, y no solo por parte del Estado colombiano, sino de los países latinoamericanos ya que es una amenaza a la seguridad regional.

No se descarta que los GAO utilicen la explotación ilegal del mineral con el ánimo de financiar actos terroristas, por lo cual el conflicto se desata bajo la idea de guerras de quinta generación y pone en vilo la política de seguridad y defensa nacional del país; por lo tanto, es apremiante la necesidad

los que se presume que emanan minas de dicho mineral, mediante la resolución 180102 del 30 de enero de 2012, se ha pretendido desvirtuar su existencia real en el país.

La voluntad política, que cambia cada cuatro años, hace cada vez más compleja la contención de esta amenaza a la seguridad. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo 2010-2018, exactamente en la Unidad de Planeación Minero-energética (UPME) se expresa que la existencia de yacimientos importantes de coltán en el país “no ha pasado de ser un entusiasmo mediático exacerbado”; así mismo, en el Plan Nacional de Desarrollo actual no está priorizado el coltán como un recurso estratégico, lo cual deja un vacío para contrarrestar amenazas directas a la seguridad y aviva las acciones del COT.

Esta situación pone en evidencia un desafío para la realidad nacional que, ante la eventual informalidad e ilegalidad de la obtención de este mineral, hace que los grupos insurgentes mantengan la dominación de procesos de explotación en lugares en los que no hay presencia pública (de los cuales cabe destacar los espacios ingobernados de las ciudades y municipios fronterizos del Vichada, Guainía y Vaupés), se fragmente la soberanía territorial y se dificulte la contención de esta amenaza.

No se descarta que los GAO, utilicen la explotación ilegal del mineral con el ánimo de financiar actos terroristas, por lo cual el conflicto se desata bajo la idea de guerras de quinta generación y pone en vilo la política de seguridad y defensa nacional del país.



Foto: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/05/31/como-venezuela-se-convirtio-en-el-refugio-del-narcotrafico-y-el-contrabando-colombiano/>

de contrarrestar esta amenaza terrorista que permea la seguridad del país y genera procesos de desestabilización nacional. Además, la consecuencia directa de la explotación ilegal de coltán es la concentración de focos de inestabilidad que permiten la expansión de la criminalidad en el territorio colombiano y el planeamiento de actos terroristas desde la periferia de la nación.

Por lo anterior, se hace necesario que, dentro del ejercicio de la soberanía efectiva aplicado por las Fuerzas Armadas, se tenga en cuenta la necesidad de proporcionar un mecanismo jurídico sobre la explotación ilegal de coltán, con el fin de proveer una herramienta jurídico-social para detener este factor de inestabilidad y restaurar la presencia institucional del Estado en todas las regiones del país. 🏹

REFERENCIAS

- Álvarez, E. M.V. Llorente, A. Cajiao y J.C. Garzón. (2017). Crimen organizado saboteadores armados aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia.
- Jiménez, J. (2015). "Crimen organizado: una aproximación al fenómeno". Gaceta Internacional de Ciencias Forenses.
- Londoño, J. G. (2009, Nov 27). Colombia implementa medidas para evitar la explotación ilegal del coltán. Noticias Financieras Retrieved from <https://search-proquest-com.ez.urosario.edu.co/docview/466653469?accountid=50434>
- McDermott, J. (2014). "El rostro cambiante del crimen organizado colombiano", Perspectivas, n.º 9/2014. FESCOL, Bogotá.
- Pérez, B. (2007). "Organizaciones criminales transnacionales, espacios ingobernados, una doctrina que emerge", Prolegómenos - Derechos y Valores, vol.10, pp. 17-26.
- Ruiz, F. J. (2018). El arco minero del Orinoco: Diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos. Nueva Sociedad, (274), 129-141. Retrieved from <https://search-proquest-com.ez.urosario.edu.co/docview/2035669922?accountid=50434>
- Sánchez, V. y Yubero, B. (2016). Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Torres-Vásquez, H. (2013). "La delincuencia organizada transnacional en Colombia", Díkaion, vol. 22, n.º 1, pp. 109-130.
- Vallterra, M. C. (2014). El caso de la república democrática del Congo: Efectos perversos de la globalización en un estado fallido/ Democratic Republic of Congo: Perverse effects of globalization on failed state. Anuario Español de Derecho Internacional, 30, 87-138. Retrieved from <https://search-proquest-com.ez.urosario.edu.co/docview/1658214283?accountid=50434>



Patrullaje aéreo para la seguridad ciudadana: tecnología contra la delincuencia

*Coronel Samuel Darío Bernal Rojas
Jefe del Área de Aviación de la Policía Nacional*



Foto: Policía Nacional de Colombia

Administrador de empresas y administrador policial, especialista y magíster en Seguridad Pública, piloto policial e instructor de vuelo. En el año 1992, egresó de la Escuela de Cadetes de la Policía "General Francisco de Paula Santander", como parte del curso 062 de oficiales. Correo electrónico: samuel.bernal@correo.policia.gov.co

Coronel
Samuel Darío
Bernal Rojas



Foto: Policía Nacional de Colombia



El concepto de seguridad ciudadana surge en el marco de las transiciones a las democracias latinoamericanas en la década de los 90. No es una visión Estado-céntrica porque el objetivo principal de las políticas pasa a ser el ciudadano; se reconocen sus derechos, pero él también es corresponsable con el mantenimiento de su seguridad, y se da énfasis a la restauración del daño y el castigo al culpable. Este concepto, sin duda, impulsa las transformaciones policiales y judiciales que se generaron desde esa época y promueve las políticas y estrategias de prevención de violencias; además, se evidencian nuevos actores, como los gobiernos locales, los medios de comunicación, los observatorios del delito, las universidades y los centros de pensamiento, que generan planteamientos y estudios sobre el tema (Ortega, 2016).

En el contexto de la Fuerza Pública colombiana, la seguridad ciudadana se entiende como “el conjunto de acciones integrales que buscan proteger de manera efectiva a las personas de los delitos y de los comportamientos que afectan su integridad física y material, así como del miedo a la inseguridad, en el marco del Estado social de derecho” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 21). Un ámbito de acción asignado constitucionalmente a la Policía Nacional, en el que desarrolla sus capacidades de control, inteligencia, investigación criminal y prevención.

Esto es desplegado por la institución a través de modelos de patrullaje terrestre (a pie, en vehículo, en bicicleta), marítimo y fluvial, a los que se integra una nueva capacidad: el patrullaje aéreo. El cual se entiende como “la habilidad de efectuar desplazamientos planeados y controlados en aeronaves equipadas con sistemas de comunicación en tiempo real y de vuelo en horas nocturnas, apoyados con aeronaves remotamente tripuladas, para



prevenir y neutralizar la comisión de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia en todo el territorio nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2017).

Con la creación del “Programa Halcón”, en el año 2016, la Policía Nacional de Colombia amplió su portafolio de servicios de apoyo aéreo de diferentes misiones (como transporte de personal, evacuaciones aeromédicas, inteligencia, interdicción, extinción de incendios, entre otros), con el fin de articularse al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes con patrullajes aéreos, en concordancia con las tendencias en innovación y desarrollo tecnológico para el impacto de la seguridad y convivencia en el territorio.

Programas de vigilancia aérea para la seguridad ciudadana

⊕ Programa Halcón

El programa “Halcón” se desarrolló tomando como referencia al Departamento de Policía de los Ángeles, California (LAPD) y el Departamento de Policía de New York (NYPD). Esta iniciativa fue adaptada a la institución a través de helicópteros Bell 407, con equipo de misión integrado que consta de una cámara Flir SD 380HD (infrarroja), *software* de mapas urbanos (*moving map*), *data link*, luz de búsqueda (*track beam*), perifoneo, consola de operación de equipos de misión y programas para la diseminación analítica de video.

Resultados e impacto

Este modelo ya cumple cuatro años desde su implementación en Colombia; específicamente, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En la actualidad, se proyecta ampliar el programa a otras ciudades, con apoyo de entes político-administrativos, por medio de un sistema de vigilancia aérea conocido como ‘patrullas ligeras’, dotado de equipos de alta tecnología.

Desde su creación y sus 10700 horas de vuelo, el programa “Halcón” ha presentado resultados de alto impacto en la reducción de múltiples delitos (como homicidios, hurtos, extorsión y secuestro y concierto para delinquir) en las cuatro ciudades en las que opera. Algunos de estos logros fueron reflejados con las siguientes cifras: captura de 2426 personas, incautación de más de 7700 kilos de estupefacientes, decomiso de 2800 armas blancas y 318 armas de fuego, atención de 33000 casos, recuperación de 160 vehículos y el acompañamiento en la conducción a Centros Transitorios de Protección de 5300 personas.

⊕ Sistemas aéreos remotamente tripulados

Para complementar el programa de vigilancia aérea, la Policía Nacional incorporó desde el año 2015 los sistemas aéreos remotamente tripulados (SIART) o drones, que han atendido los diferentes requerimientos en todo el país y han completado un total de 7900 horas de vuelo en los últimos cinco años.

Con la creación del “Programa Halcón”, en el año 2016, la Policía Nacional de Colombia amplió su portafolio de servicios de apoyo aéreo de diferentes misiones (como transporte de personal, evacuaciones aeromédicas, inteligencia, interdicción, extinción de incendios, entre otros), con el fin de articularse al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes con patrullajes aéreos.



Foto: Policía Nacional de Colombia

La seguridad ciudadana requiere un abordaje integral, con un fuerte componente de coordinación interinstitucional en los ámbitos nacional, regional y local, así como la implementación continua de innovación y desarrollo tecnológico que garantice una ventaja de valor para hacer frente a la delincuencia.

Actualmente, 86 equipos SIART hacen parte de este proyecto; incluyendo la modalidad multirroto y de ala fija. En consecuencia, se han desarrollado programas académicos para la formación de operadores SIART, con un total de 10 cursos, 220 policías capacitados y 120 operadores vigentes para vuelos, que se encuentran distribuidos a nivel país. En tal sentido, esta es una herramienta tecnológica importante que potencia las labores del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, la policía de Carabineros, Inteligencia e Investigación Criminal, entre otros.

Los SIART se utilizan en operaciones rurales y urbanas; en las ciudades sirven de apoyo para cubrimiento de eventos masivos (encuentros deportivos, conciertos, plaza de toros, ferias y fiestas), seguridad en la protesta social, en ciclorrutas y competencias atléticas, planeamiento de operaciones y apoyo a las patrullas en tierra en situaciones de riesgo. Lo anterior permite una cobertura perimetral más amplia y genera insumos en tiempo real para la toma de decisiones.



Dentro de las capacidades que proporcionan los SIART está el reconocimiento de lugares, el despliegue operacional para obtener evidencia digital como soporte en procesos de judicialización y para el monitoreo de delitos que afectan la economía rural, el seguimiento de vehículos con sistema *auto-tracking*, la verificación de vías alternas utilizadas para transporte ilegal, entre otras.

Normativa y lineamientos de política


Esta tecnología ha dado pie al desarrollo de una nueva normatividad al respecto. En la actualidad, su operación se rige por la Resolución n.º 04201, del 27 de diciembre de 2018, que adopta un apéndice a la norma RAC 91 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, denominado 'Operación de sistemas de aeronaves no tripuladas UAS', el cual se numera como Apéndice 13 (Ministerio de Transporte, 2018).

La regulación para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional fue expedida por la Fuerza Aérea Colombiana, mediante la Resolución 015 de 2017; específicamente, en su capítulo 20 "Operación de Sistemas de Aeronaves Remotamente Tripuladas (SIART)". Por su parte, la Policía Nacional ha establecido los lineamientos sobre el uso de estos equipos tecnológicos en su *Manual*

de *Aviación de la Policía Nacional*, Resolución 01808 del 3 de mayo de 2019.

Ahora bien, consciente de que "los avances en materia de ciencia y tecnología permiten optimizar recursos y aumentar la capacidad de vigilancia y control respecto al delito y los comportamientos contrarios a la convivencia" (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 71), el Estado colombiano priorizó la importancia y el uso de nuevas tecnologías en la Política Marco para la Convivencia y Seguridad Ciudadana para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

Conclusiones

Sin lugar a duda, la seguridad ciudadana requiere un abordaje integral, con un fuerte componente de coordinación interinstitucional en los ámbitos nacional, regional y local, así como la implementación continua de innovación y desarrollo tecnológico que garantice una ventaja de valor para hacer frente a la delincuencia. Todo esto aunado a la capacidad del personal de hombres y mujeres policías, con sentido de vocación y profesionalismo, encargados de crear la sinergia necesaria en pro de brindar un mejor ambiente para la seguridad ciudadana. 

REFERENCIAS

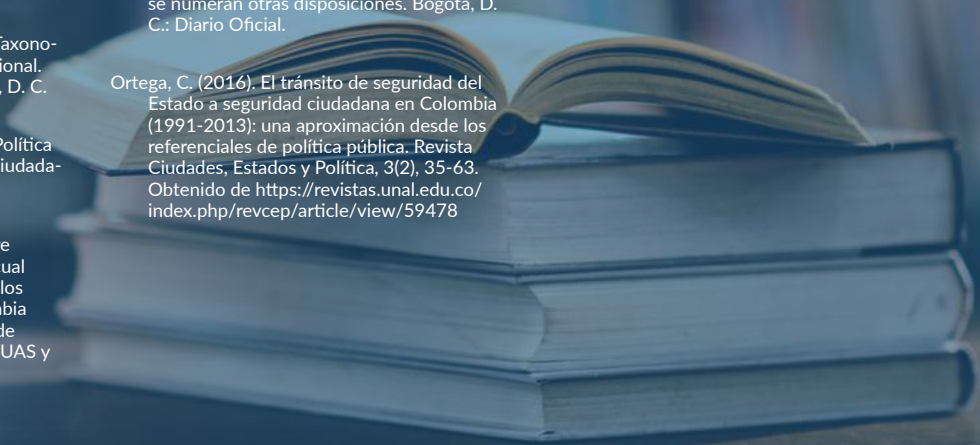
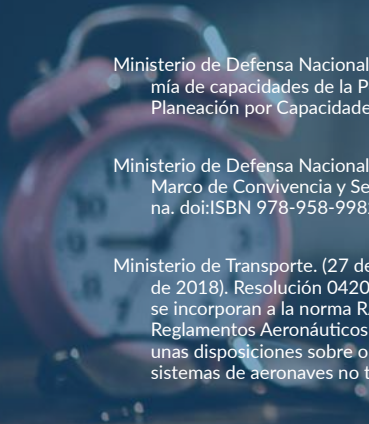
Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Taxonomía de capacidades de la Policía Nacional. Planeación por Capacidades*. Bogotá, D. C.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. doi:ISBN 978-958-99820-1-3

Ministerio de Transporte. (27 de diciembre de 2018). Resolución 04201. Por la cual se incorporan a la norma RAC 91 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia unas disposiciones sobre operación de sistemas de aeronaves no tripuladas UAS y

se numeran otras disposiciones. Bogotá, D. C.: Diario Oficial.

Ortega, C. (2016). El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(2), 35-63. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/59478>





FUERZAS ARMADAS

EDICIÓN DIAMANTE

1 Primera edición

En el mes de abril de **1960** se hace el lanzamiento de la primera edición de la revista. Su fundador fue el General Alberto Ruíz Novoa, quien tenía el cargo de Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas



3 122 ediciones a blanco y negro

Desde la **Revista #1** en abril de 1960 se mantuvo la impresión a blanco y negro hasta la número 122, publicada en marzo de 1987.



2 250 ediciones a la fecha

La Revista tiene una periodicidad **trimestral** desde la década de 1970, Durante sus primeros 10 años de publicación, tenía periodicidad bimensual.

1970-1969: 58 ediciones y periodicidad bimensual.

1970-1979: 39 ediciones, periodicidad trimestral

1980-1989: 40 ediciones, periodicidad trimestral.

1990-1999: 40 ediciones, periodicidad trimestral

2000-2010: 39 ediciones, periodicidad trimestral.

4 Más de 3,500 artículos al 2020

En las primeras 200 ediciones se publicaban aproximadamente **15 a 17** artículos por revista; desde la edición 201 se publican de **7 a 10**.



10 Ingreso a la era digital

Desde el año 2002, la revista entra a la era digital, mediante la utilización de enlaces con la página web de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente, es posible encontrarla en la plataforma Issuu en la que se encuentran todas las revistas desde la primera edición. <https://issuu.com/esdeguecol/docs>



9 45 Directores de la Revista

El primer Director fue el Mayor General Iván Berrío Jaramillo, quien en 1960, fecha de fundación de la Revista era Comandante General de las Fuerzas Militares; desde el año 1975 el Director de la revista es quien dirige la ESDEG. Actualmente es dirigida por el Mayor General Helder Fernan Giraldo Bonilla.

8 Personalidades en el Consejo Editorial

El consejo editorial en el año 2020 está confirmado por 3 oficiales activos y 8 oficiales en retiro de las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional.

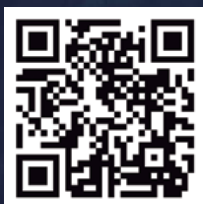
- Mayor General **Helder Fernan Giraldo Bonilla**
Director Escuela Superior de Guerra
- Brigadier General **Oscar Zuluaga Castaño**
Subdirector Escuela Superior de Guerra
- Coronel **Néstor Hernán Urrea Palacios**
Acción Integral y Desarrollo FF. MM.
- General de la Reserva Activa **Fabio Zapata Vargas**
- General de la Reserva Activa **Jorge Enrique Mora Rangel**
- Mayor General de la Reserva Activa **José Roberto Ibáñez Sánchez**
- Mayor General de la Reserva Activa **Juan Salcedo Lora**
- Mayor General de la Reserva Activa **Jairo Alfonso Aponte Prieto**
- Vicealmirante de la Reserva Activa **Luis Alberto Ordoñez Rubio**
- Brigadier General de la Reserva Activa **Adolfo Clavijo Ardila**
- Coronel de la Reserva Activa **Héctor Álvarez Mendoza**

7 Articulistas destacados

General Álvaro Valencia Tovar Q.E.P.D (1923-2014): Durante su paso por la Revista, publicó 25 artículos. Como oficial de la Reserva Activa, pertenenció al Consejo Editorial hasta el año 2014, en el que escribió su último artículo para la revista.

Mayor General José Roberto Ibáñez Sánchez: Ha publicado más de 40 artículos para la Revista Fuerzas Armadas; su primer artículo fue publicado en la edición número 56, en el año 1969. Actualmente, es articulista activo y hace parte del Consejo Editorial.

Brigadier General Gabriel Puyana García Q.E.P.D (1916-2011): A lo largo de los años, fueron publicados 22 artículos, el primero en la edición número 21, en el año 1963.



Escanea y conoce la evolución de la Revista Fuerzas Armadas

5 Primera publicación internacional

Se dio en la década del 2002-2020. A lo largo de los años, han participado articulistas internacionales de países como **México, Perú, Brasil y Chile** para que la revista de a los lectores un amplio enfoque de la Seguridad y Defensa Nacional e Internacional.



6 3200 articulistas

Durante estos 60 años, han escrito aproximadamente 3200 personas, entre

militares y civiles.

Es importante resaltar que contamos con un miembro del consejo editorial, El Mayor General (RA) José Roberto Ibáñez, que ha escrito desde los inicios de la revista .

EVOLUCIÓN GRÁFICA

1960

Blanco y negro, uso de fotografías mínimo e impresa a tinta.



1965

Cambio de diseño del cabezote, letra tipo arial.



1973

La revista empieza a manejar policromía en algunos insertos.

1978

Diseño de logotipo para la revista.



1994

Cambio de nombre de "Revistas de las Fuerzas Armadas" a "Revista Fuerzas Armadas"



1996

Se empiezan a imprimir páginas interiores de la revista en total policromía.

1998

Cambio radical de formato, diseño y diagramación. Cambio de tamaño de 1/16 de pliego a 21.5 x 27,5 cm.



2010

Uso de múltiples herramientas para crear y diseñar a base de un amplio material fotográfico y efectos especiales, usando fotomontajes.



2019

Cambio total en el diseño de la Revista, dando así un aspecto vanguardista en tipografías, imágenes y colores.



Gobernanza: una alternativa de planificación en los niveles estratégicos nacional, militar y operacional



Coronel José Alberto López Martínez - Ejército Mexicano
Estudiante internacional del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) 2020

Coronel

José Alberto López
Martínez

Oficial de Infantería del Ejército Mexicano, con más de 32 años de carrera militar; se ha desarrollado en diversos ámbitos relacionados con actividades operativas, de inteligencia y logísticas. Cuenta con estudios de nivel superior en administración militar, es magister en Dirección Estratégica por la Escuela Superior de Guerra de México; además, ha efectuado diversos cursos de especialización en Chile, Perú, Alemania y Estados Unidos, siendo actualmente alumno del Curso de Altos Estudios Militares en la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Correo electrónico: lopezja@esdegue.edu.co

Foto: <https://www.pinterest.com.mx/pin/398146423299691853/visual-search/>



Introducción

La palabra clave más importante de este ensayo es *futuro*; la planificación militar está enfocada a diseñar capacidades en las Fuerzas Armadas, a fin de que respondan a las incertidumbres propias de situaciones y escenarios desconocidos. El estratega debe contar con la capacidad, los conocimientos y la experiencia necesarios para interpretar las necesidades próximas de las Fuerzas Militares, al igual que la forma como responderán ante la potencial existencia de una guerra, un riesgo o una amenaza que atente contra la seguridad de su nación. El mejor estratega militar es, el que tiene las capacidades para adelantarse al futuro, pero, además, la capacidad para aprender de la historia y adaptarla a las realidades de los tiempos modernos, apreciando las tendencias que lo guiarán a enfrentar escenarios complejos y por supuesto incógnitos. Por lo anterior, la historia, la modernidad y el futuro son los ambientes en los que el militar hace estrategia.

Como punto de partida de este trabajo nos remontaremos a la historia, refiriendo uno de los más importantes conceptos de Clausewitz: “*La trinidad*”, idea mediante la que señalaba que la guerra tiene tres componentes: uno político, uno social y uno militar; por tanto, un conflicto armado no se circunscribe a una esfera estrictamente castrense. De acuerdo con el propio teórico, en un conflicto deben concentrarse los esfuerzos del Estado (clase política) como ente racional de dirección, el de los ejércitos como instrumento para imponer la voluntad al enemigo y, el pueblo como motor de la moral y la voluntad para conseguir los objetivos de la guerra. En la actualidad, ese concepto que identifica a la sociedad (pueblo) como factor y actor determinante es la “*Gobernanza*”, herramienta de planificación estratégica de largo plazo que involucra al ciudadano mediante una participación activa en el diseño de políticas públicas; por tanto, podría decirse que existe un paralelismo entre la trinidad concebida por Clausewitz y el diseño de una política de defensa basada en la gobernanza, ya que esta requeriría una participación activa del Estado, las Fuerzas Armadas y redes ciudadanas para su materialización.

Ambientes en los que se hace estrategia



“La planificación militar está enfocada a diseñar capacidades en las Fuerzas Armadas, a fin de que respondan a las incertidumbres propias de situaciones y escenarios desconocidos.”

Trinidad de Clausewitz



El esquema de planificación militar a través de la gobernanza propone la integración de objetivos o metas, recursos y actores, que bajo una visión integral, permitan enfrentar los grandes retos de una nación para atender asuntos de defensa, construyendo instituciones de gobierno eficaces y eficientes, preparadas para atender problemáticas y plantear esquemas innovadores de desarrollo; una de sus características es, como ya se mencionó, la inclusión de redes ciudadanas (sector privado y la sociedad en general) para que, en acompañamiento de las instituciones del Estado, emprendan programas integrales, mejoren las prácticas de gobierno y hagan un adecuado ejercicio de los recursos presupuestales.

Existe una particularidad al hacer gobernanza para el desarrollo de capacidades militares (llamada en adelante *Gobernanza en Defensa*): la dinámica, los sistemas, las estructuras, los procedimientos y la doctrina castrenses requieren que la propia gobernanza y sus diseños innovadores de planificación surjan en el nivel de la estrategia nacional o general, permeen hacia el nivel de la estrategia militar y alcancen el de la estrategia operacional; lógicamente, ello también tiene impactos en el nivel táctico de las Fuerzas Armadas.

Es importante puntualizar que el concepto de gobernanza en defensa ya es empleado en países como Estados Unidos para la trazabilidad de políticas de defensa y el desarrollo de sus Fuerzas Armadas.

Es importante puntualizar que el concepto de gobernanza en defensa ya es empleado en países como Estados Unidos para la trazabilidad de políticas de defensa y el desarrollo de sus Fuerzas Armadas. Este trabajo pretende hacer algunas consideraciones sobre por qué y cómo implementar este tipo de gobernanza en México, y, además, sobre la forma de involucrar las dos trilogías ya mencionadas: Gobierno-Fuerzas Armadas-sociedad, por un lado, y los niveles estratégicos de planificación: nacional-militar-operacional, por otro (gobernanza y niveles estratégicos), para efectos de disponer de una herramienta de planificación estratégica de largo plazo.

Trilogías de la Gobernanza en Defensa

Gobierno

Fuerzas Armadas



Sociedad



Desarrollo del tema

En los últimos 26 años, debido a la alternancia democrática, México ha sido gobernado por 3 diferentes tendencias ideológicas. El país ha estado sujeto a cambios constantes y vertiginosos en el diseño de planes de desarrollo y de políticas públicas; la planificación estratégica, prácticamente en todos los ámbitos administrativos, ha tenido una visión y un límite sexenal (las administraciones federales mexicanas tienen una duración de 6 años); si bien el país ha alcanzado niveles aceptables de desarrollo, podría asumirse que existe áreas que han sido atendidas sin una visión de largo plazo y en estos casos, sus programas de gobierno no solo no maduran, sino que cambian al culminar las administraciones en turno, ocasionando dispendio de recursos y tendencias que frenan la explotación de áreas de oportunidad en el desarrollo nacional. Las Fuerzas Armadas Mexicanas se ven afectadas por estas tendencias a la inestabilidad. Un ejemplo de políticas cambiantes se puede apreciar en la forma como se ha atendido el problema de la inseguridad; el común denominador ha sido el empleo de las Fuerzas Militares para tratar de contrarrestar las deficiencias de los cuerpos policiacos. La percepción social es que la violencia se recrudece año con año, y que se ha perdido mucho tiempo, por la falta de definición de políticas de largo plazo para atender el fenómeno delictivo; actualmente y bajo la Administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se diseñan políticas públicas en la materia y se espera que entre otras medidas la formación de la Guardia Nacional permita que los esquemas de seguridad pública evolucionen y se alcancen resultados positivos.

Estudiosos de la administración pública, la economía, la política y otras ciencias relacionadas con la actividad gubernamental han propuesto diferentes esquemas y metodologías para el diseño de planes y programas orientados a satisfacer las necesidades sociales y para que estas sean acordes con las tendencias y las teorías políticas que caractericen al régimen gubernamental en turno, pero con una apuesta por el desarrollo nacional de largo alcance.

Gobernar un país es una tarea sumamente compleja: son demasiados los factores y los actores

que intervienen en la dirección de los rumbos de una nación; especial complejidad representa la toma de decisiones para atender las diferentes problemáticas, así como la creación de condiciones para alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable para las sociedades, decisiones que aterrizan en la generación de políticas públicas.

El panorama expuesto se vuelve aún más complejo cuando los países se enfrentan al entorno de un mundo globalizado, que ha traído a las naciones nuevas dinámicas y factores extraterritoriales que dan valor agregado a las dificultades propias de gobernar; en la percepción de muchos teóricos, la globalización llegó con un cúmulo de cosas positivas para las sociedades al facilitar su desarrollo; para otros, la globalización ocasionó que se ampliara la brecha entre un sector muy limitado de personas con riqueza y una inmensa mayoría de individuos que viven o sobreviven en la pobreza. A raíz de esta última teoría, surge, a finales de los años ochenta del siglo XX, la inquietud de evolucionar a nuevas formas de gobierno orientadas a diseñar prácticas gubernamentales no solo eficientes, sino eficaces, a través de políticas públicas dirigidas a atender las necesidades y las demandas de la sociedad, hacer un mejor empleo de los recursos públicos y diseñar políticas con una dinámica de participación ciudadana (integrando al sector privado y a los ciudadanos comunes).

A ese estilo de diseñar políticas públicas se le denominó *gobernanza*, caracterizada por apreciar problemas y soluciones de forma holística e integral; esta nueva teoría en la forma de gobernar propuso conducir a las naciones integrando la visión estatal, la opinión y las inquietudes de quienes sufren los estragos de una problemática en específico.

Después de esta aproximación, ¿qué podemos decir de la gobernanza buscando definirla?

En su edición número 21, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* agrega una nueva definición de gobernanza señalando que “es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y

Una de las consecuencias negativas del concepto de gobernanza es que suele utilizarse para todo. Se le asocia a buen gobierno, transparencia, desarrollo económico, democracia, participación, cogobierno, rendición de cuentas.

el mercado de la economía” (Real Academia de la Lengua Española [RAE], 1992).

Por su parte, la obra *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, publicada por el Ministerio de Administraciones Públicas de España, señala:

La gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general. (2005)

Koinman (1993) señala que la gobernanza tiene tres características: 1) es el proceso por el cual se seleccionan y son supervisados los gobiernos; 2) es la capacidad del gobierno para formular y aplicar con eficacia políticas sanas, y 3) es el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellas.

De acuerdo con la Comisión para la Gobernanza Global, gobernanza es:

(...) la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye

las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado. (Commission on Global Governace, 1995)

El ejercicio de la gobernanza ha traído la percepción social de que en el diseño de políticas públicas hay más transparencia en el empleo de los recursos y la rendición de cuentas, mayor cercanía entre gobierno y sociedad, así como un equilibrio en la relación gobierno-pueblo; en contraparte, algunos detractores de la gobernanza señalan, que esta atenta contra la democracia, en virtud de que las decisiones no las toma un gobierno legítimamente elegido, sino que existe una fuerte influencia de grupos o redes ciudadanas que podrían tener intereses particulares y atentar contra el bien colectivo.

A lo largo de más de 30 años, se ha ensayado con los preceptos de la gobernanza; principalmente en Europa y en Estados Unidos. Inicialmente, se la orientó a atender aspectos de la economía de las naciones y paulatinamente se ha extendido a otras esferas de gobierno, sin quedar al margen el sector defensa. En la Unión Americana, por ejemplo, se han diseñado modelos de gobernanza para asuntos de las Fuerzas Armadas, lo que trajo una nueva doctrina para la planificación de largo plazo, dirigida al desarrollo de las instituciones de defensa y sus capacidades, así como para abordar y atender problemas complejos o coyunturales específicos.

Por otra parte, con el surgimiento y la evolución de modelos de gobernanza, surgen propuestas para acotarla y, de esta manera, orientar los procesos de implementación de acuerdo con ámbitos específicos; en ese sentido, la Cámara de Diputados de México (2015), señala: Una de las consecuencias negativas del concepto de gobernanza es que suele utilizarse para todo. Se le asocia a buen gobierno, transparencia, desarrollo económico, democracia, participación, cogobierno, rendición de cuentas”; al respecto Magri (2015), citado por la propia Cámara de Diputados de México (2015, pp. 284-286), señala: “Estas diferencias de concepción han dado origen a distintos tipos de gobernanza, entre ellas cabe mencionar las siguientes: jerárquica, de mercado,

corporativa, por redes, multinivel o transversal, de la ciencia y la tecnología, global y proyectiva.

De los conceptos ya citados y para efectos del presente trabajo, se retomará lo concerniente a gobernanza proyectiva, en virtud de estar asociada o relacionada con lo que se conoce en el ámbito militar como planificación estratégica.

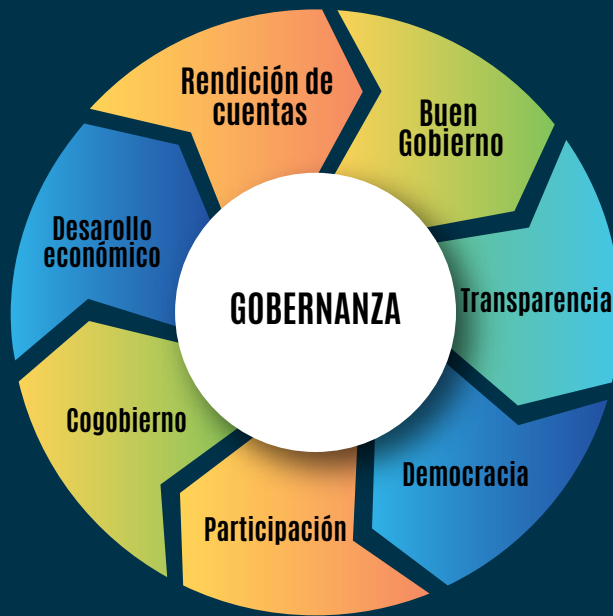
Ahora bien, analizando los conceptos abordados en este ensayo, surge la siguiente interrogante: ¿qué tiene que ver la gobernanza con la guerra, los conflictos y las amenazas, las estructuras y la administración en la esfera militar? Para responderla, iniciemos reflexionando sobre lo señalado por el general Rupert Smith, en la entrevista publicada por la *International Review of the Red Cross* en 2007:

En el pasado, la finalidad de la “guerra industrial” era ganar la prueba de fuerza... El nuevo paradigma es distinto, se trata de la “guerra en medio de la población”. Ahora el objetivo es modificar las intenciones (o de captar la voluntad) no sólo del adversario, sino también de la población. (Pfaner, 2007)

Según la teoría de Clausewitz, es el pueblo uno de los elementos de la trinidad para hacer la guerra, pues representa la fuerza moral para los ejércitos, y estos, a su vez, representan el instrumento para alcanzar los objetivos del Estado. El general Smith hace evolucionar dicho concepto señalando que hoy el ciudadano juega un papel mucho más relevante en los conflictos: ahora es la pieza clave para alcanzar los objetivos del Estado; el pueblo pasó de ser un ente pasivo a tener un rol preponderante y dinámico, teoría que coincide con los postulados de la gobernanza.

Smith señala, además: “Vivimos en un mundo de enfrentamientos y conflictos permanentes, y los militares deben utilizar medios diferentes para obtener el resultado buscado” (Pfaner, 2007). Esta reflexión permite deducir que es necesario disponer de nuevas herramientas de planificación estratégica que permitan, adelantarse a los requerimientos de un mundo

Al concepto de Gobernanza suele utilizarse para todo



Magri (2015) refiere diferentes tipos de Gobernanza



globalizado, en el que las situaciones y los fenómenos propios de la guerra y los conflictos que requieren la intervención militar cambian constantemente; la gobernanza ofrece una vía para el análisis integral de escenarios futuros, no solo desde una óptica unilateral castrense, sino vinculando al Estado y, particularmente, a las redes ciudadanas, para la aportación de ideas en la resolución de conflictos o problemáticas específicas. Esta variable en la planificación podría ser de particular importancia para Estados como el mexicano, en el cual las Fuerzas Armadas han sido empleadas para atender problemas complejos que salen de su competencia, como el combate del crimen organizado y otras tareas que tienen impactos sociales.

Si bien el general Smith hace alusión a las guerras apuntando al concepto convencional en que se enfrentan dos Estados, es conveniente considerar el tipo de guerras que algunos autores refieren como de cuarta generación, guerras híbridas y conflictos asimétricos, en cuyos ambientes las Fuerzas Armadas enfrentan otro tipo de amenazas a la seguridad de las naciones, tales como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, las ciberamenazas y los conflictos internos, que ponen en jaque la estabilidad de las naciones, y cuyos actores en muchos casos buscan mantener el anonimato internándose en las sociedades.

Hasta aquí se han explorado algunos aspectos fundamentales de la gobernanza y su relación o su similitud con las ideas de los teóricos de la guerra y los conflictos; se presenta la interrogante más importante del presente trabajo: ¿Cómo diseñar una gobernanza en el ámbito castrense que permita direccionar la planificación estratégica en los niveles nacional, militar y operacional? Antes de responder la pregunta, es indispensable tomar en cuenta las siguientes premisas, sobre aspectos de la gobernanza:

- ⊕ El que planea en un entorno de gobernanza rechaza las visiones cortoplacistas: su visión es de miras amplias, se aparta de los ciclos administrativos (periodos de gobierno) y busca alinear objetivos de acuerdo con escenarios futuros, con un horizonte prolongado por ejemplo de quince o más años.
- ⊕ La visión de planificación es siempre sistémica; se analizan actores, factores y escenarios de una forma holística (no exclusivamente militar).
- ⊕ La planificación es retrospectiva a partir del futuro; es decir, se planea partiendo de un estado deseado en un determinado tiempo, fijando objetivos o metas para las que se empieza a trabajar en el presente.
- ⊕ El concepto de la administración de recursos parte de la premisa de hacer con lo que tengo, y no con la de tener para lo que quiero hacer.
- ⊕ Un principio para aplicar siempre es el de la confianza en las relaciones de la trinidad (Estado-Sociedad-Fuerzas Armadas), lo que implica comunicar lo que se quiere hacer (fines), qué tengo para hacerlo (medios) y cómo lo haré (formas); en ese sentido, la buena gobernanza requiere no desviar los fines, no crear falsas expectativas respecto a los alcances disponiendo de medios limitados y no diseñar maneras utópicas de hacer las cosas.
- ⊕ Si no están presentes todos los actores involucrados (*stakeholders*), no hay gobernanza; y si están presentes quienes no son actores, tampoco la hay.
- ⊕ La planificación en gobernanza se caracteriza por una evaluación y una retroalimentación constantes, sin perder de vista los objetivos que, por lo regular, no se modifican, a menos que existan evidencias innegables de que la situación ha cambiado o cambiará, y de que continuar por el mismo rumbo sería demasiado costoso o, simplemente, no tiene sentido.
- ⊕ La antítesis de la gobernanza es la búsqueda de soluciones inmediatas y de óptica limitada para atender una problemática que va a tener impactos a mediano y largo plazo.

Bajo estos criterios, para integrar una gobernanza en defensa, se plantea un ejercicio reflexivo con base en las siguientes cuestiones:

Para desarrollar gobernanza dentro del marco de la planificación estratégica nacional, y en concordancia con los objetivos nacionales, es necesario determinar en un horizonte de quince años o más:



- ⊕ ¿Qué papel jugarán las Fuerzas Armadas?
- ⊕ ¿Qué retos, riesgos y amenazas se perciben?
- ⊕ ¿Qué Fuerzas Armadas se necesitan para enfrentar esos retos, riesgos y amenazas?
- ⊕ ¿Qué necesitan hacer el Estado y la sociedad para conformar las Fuerzas Armadas deseadas?
- ⊕ En caso de que se prevean cambios en el papel actual de las Fuerzas Armadas en el transcurso de ese horizonte (quince años) es necesario determinar: qué entidad asumirá sus roles, y determinar los correspondientes esquemas de transición.

Por lo que respecta a la planificación estratégica militar, y tomando como base las misiones generales enmarcadas dentro de las leyes orgánicas correspondientes y las respuestas a las preguntas antes planteadas en el nivel de la estrategia nacional, se debe determinar con el mismo horizonte (quince años):

- ⊕ ¿Cuáles son las tareas generales por emprender para el desarrollo de capacidades institucionales?
- ⊕ ¿Qué mecanismos de transformación institucional deben implementarse para lograr las Fuerzas Armadas que demande la situación futura?
- ⊕ ¿Qué funciones o estructuras deben modificarse en el interior de las Fuerzas Armadas para cumplir con eficacia y eficiencia las tareas requeridas en el futuro?
- ⊕ ¿De qué recursos se dispone? ¿Son suficientes para emprender la transformación institucional hasta alcanzar el estado deseado?
- ⊕ ¿Qué tipo de estructuras y procedimientos de planificación se requieren para la transformación institucional dentro del marco de una gobernanza en defensa?
- ⊕ ¿Cuáles son los paradigmas por superar para evitar resistencias en la transformación institucional bajo el esquema de gobernanza?

En el contexto del planeo operacional, se requiere determinar:

- ⊕ ¿Qué tipo de unidades del nivel operacional y táctico se requieren para desplegar en los escenarios previstos?
- ⊕ ¿Qué tipo de capacidades es necesario desarrollar?
- ⊕ ¿Cuáles son los nuevos procedimientos operacionales y tácticos por implementar para cumplir con las tareas previstas?
- ⊕ ¿Qué prototipo de soldado se requiere para desplegar en escenarios futuros?
- ⊕ ¿Qué tipo de medios se hacen necesarios para un apoyo logístico eficiente y oportuno en los teatros de operaciones y en las zonas de acción?
- ⊕ ¿Qué aspectos son necesarios para vincular a la población en las actividades de nivel operacional y táctico?
- ⊕ ¿Cuáles son las características del líder que estará al frente de las unidades de nivel operacional y táctico ante los nuevos escenarios previstos?

La respuesta a las preguntas planteadas en cada uno de los niveles (Nacional, Estratégico Militar y Operacional) permitirá apreciar los retos y las tareas por desarrollar, cimentará las bases para crear y formalizar estructuras y sistemas de gestión que orienten un camino hacia una gobernanza dentro del marco de la defensa nacional.

La planificación proyectada a quince años se propone considerando que para materializarla deberán participar al menos tres administraciones federales en México, y que es un tiempo suficiente

Hacer gobernanza en defensa requiere forjar alianzas estratégicas, disponer de un entorno que facilite el entendimiento y disponer de los mecanismos para el seguimiento, la evaluación y la retroalimentación.

para hacer madurar proyectos estratégicos de largo plazo; un plazo más amplio no sería adecuado, tomando en cuenta la rápida evolución del mundo actual.

Conclusiones

La gobernanza es una valiosa herramienta aplicable a la planificación estratégica en el ámbito de la defensa y seguridad nacional, con la posibilidad de fluir desde el nivel de la estrategia general, pasando por la militar, y aterrizar en la de nivel operacional.

La gobernanza en materia de planificación juega un doble rol: abordar y diseñar soluciones para atender problemáticas complejas y planificar, mediante la acción proactiva, el desarrollo institucional.

Planificar en gobernanza es hacer sintonía entre gobierno, sociedad y Fuerzas Militares, con base en los objetivos nacionales y las misiones para garantizar la defensa y la seguridad nacionales, donde se evidencia el concepto de *utilidad de la fuerza*, planteado por el general Rupert Smith.

Planificar en gobernanza requiere del estratega preparación, así como una mente abierta y dispuesta a romper paradigmas.

Una buena gobernanza puede fomentar o potenciar en una sociedad la unidad, la identifica-

ción, la credibilidad, la confianza y el valor de las instituciones.

Hacer gobernanza en defensa requiere forjar alianzas estratégicas, disponer de un entorno que facilite el entendimiento y disponer de los mecanismos para el seguimiento, la evaluación y la retroalimentación.

En el mundo actual renunciar a la gobernanza se traduce en un desarrollo institucional limitado y en el dispendio de recursos; en especial, del más valioso, que es el tiempo.

La gobernanza en defensa exige por parte del militar el conocimiento, la cultura y la apertura necesarios para interpretar las necesidades de la sociedad y las intenciones del Estado; además, requiere que los ciudadanos y los funcionarios civiles conozcan la problemática, las necesidades y los esquemas de actuación de sus fuerzas armadas.

Para la gobernanza, el futuro es hoy; para el estratega se traduce en lo expresado por el general Rupert Smith: "Debemos prepararnos para las batallas que no vamos a pelear". 🏆

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados de México. LXIII legislatura (2015) [Tomo 2] Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. Ciudad de México. Documento elaborado y publicado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf
- Commission on Global Governance. (1995). *Our global neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Koinman, J. (1993). *Modern governance: new government and institution*. London: Sage.
- Magri, J. (2015). Apuntes sobre gobernanza y su aplicación territorial. Citado por Cámara de Diputados LXIII legislatura (2015) [Tomo 2]

- Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. Ciudad de México. Recuperado de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf
- Ministerio de Administraciones Públicas de España. (2005). *La gobernanza hoy*. Madrid.
- Pfanner, T. (2007). Entrevista con el general Sir Rupert Smith. *International Review of the Red Cross*, 88(864), 719-727.
- Real Academia Española de la lengua. (1992). *Diccionario*.

BIBLIOGRAFÍA

- Apuntes de los conceptos del curso "Gobernanza en Defensa" impartido por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry, dependiente de la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos de América en 2019.
- Von Clausewitz, C. (2010). *De la guerra* (Edición abreviada).

Carisma, contundencia y concatenación. Las claves para entender los nuevos lineamientos del **Ejército Nacional de Colombia**

*Vicente Torrijos
Docente e investigador de la ESDEG*



Periodista, Magister en Estudios Políticos, posgraduado en Altos Estudios Internacionales, profesor Emérito y analista político, es actualmente profesor investigador de la Escuela Superior de Guerra y profesor adjunto de la Universidad Nacional de la Defensa, Centro William Perry, en Washington DC. Correo electrónico: vicentetorrijos@hotmail.com

**Vicente
Torrijos**

I. Planteamiento

Superadas ya las largas y delicadas negociaciones entre el Gobierno colombiano anterior y las FARC, y sin que se avisten en el horizonte procesos de incertidumbre similares, como podría ser una negociación a destiempo con el ELN, el EJC prosigue la senda institucional delineada por su Doctrina Damasco y adquiere, con lineamientos ágiles y flexibles, un perfil estratégico dinámico y de alta versatilidad.

Se trata de un perfil muy marcado por tres elementos; a saber:

- a. el carisma de la comandancia
- b. la contundencia frente a los factores amenazantes
- c. la concatenación entre las diferentes fuerzas, los aliados, entidades del Estado y colectivos ciudadanos.

II. Discusión

1. La transformación

Sin caer en las trampas de la politización, el EJC concurrió técnica y rigurosamente a las negociaciones entre el jefe del Estado y las FARC, en La Habana (2012-2016). En efecto, desde 2011, tras los notables éxitos logrados por la Política de Seguridad Democrática, el EJC empezó a repensar para entender la naturaleza cambiante del poder nacional y global (Rabasa, 2011). Mediante unos comités de revisión estratégica e innovación, se fue perfilando el modelo para anticiparse a las adversidades en contextos críticos marcados por la incertidumbre y la mixtura de toda suerte de actores y factores amenazantes.

Con un horizonte 2030, el planeamiento fue tejiéndose de acuerdo con las capacidades, las misiones (referidas en todo caso a la integridad

de la democracia) y la conducción de las operaciones frente a las amenazas entrelazadas y transnacionales (Fernández-Osorio, 2019). De tal modo, la Doctrina Damasco imprimió al EJC la identidad propia de una fuerza multimisional, en un contexto multidimensional y con los desafíos propios de los conflictos prolongados, crónicos, complejos y yuxtapuestos; en otras palabras, el escenario de las amenazas simultáneas múltiples (ASM).

Puesto, en otros términos, el EJC comprendió que no podía ser solo una fuerza contrainsurgente (Marks, 2003) ni una idílica estructura posconflicto dedicada a la atención de desastres, al cuidado del agua y los bosques, o al entrenamiento de fuerzas extranjeras en virtud de su exitosa experiencia acumulada, pero, en todo caso, pretérita (Felbab-Brown, 2016). Y, obviamente, comprendió que tampoco podría ser tan

Fotos: Archivo Ejército Nacional de Colombia





solo una fuerza convencional más en el hemisferio, por muy ingeniosa que fuese su coordinación interagencial interna y externa (Schechter, 2017), o por muy interoperable que fuese su dinámica operacional (Marczak, 2019).

Con varios escenarios conflictivos internos, riesgos interestatales, iniciativas criminales convergentes a escala transnacional y regímenes hostiles injerencistas en los ámbitos intra y extrahemisférico (Ospina, 2006), el EJC se vio motivado a caracterizarse como una fuerza alentada por el Mando Tipo Misión (MTM); o sea, aquel en que el ejercicio de autoridad y dirección basado, principalmente, en la confianza, se orienta a “empoderar líderes ágiles y adaptables que exploten la iniciativa” (Ejército, 2017a), de tal modo que los subordinados ejecutan “acciones audaces y aceptan riesgos prudentes para crear oportunidades y tomar la iniciativa” (Ejército, 2017b). Es decir, logró caracterizarse como una fuerza tan capaz en el plano ofensivo-defensivo como en el de la estabilización, la prevención, el apoyo a las autoridades civiles, la reconstrucción y la disuasión (Rojas, 2017). Dicho de otra manera, la Doctrina Damasco se desarrolló gracias al exitoso ejercicio estratégico experimentado desde 2002 hasta 2010, y se fue consolidando a la luz de la acción unificada (más allá de la propia “conjuntez”), donde la integración de las fuerzas es la constante, la interacción con los aliados es la estructura y la compaginación integral con los ciudadanos es el sistema; o sea, su razón de ser (Saint-Pierre y Ferreyra, 2019).

Esta doctrina, de modo primordial, se valió del concepto operacional Operaciones Terrestres Unificadas, cuya esencia reside, precisamente, en alcanzar la victoria en un ambiente complejo y marcado por la incertidumbre: “explotar la iniciativa y consolidar ganancias para prevenir el conflicto, configurar el ambiente operacional y vencer en la guerra como parte de la acción unificada.” (Ejército, 2017c). Por supuesto, la ilusión política consistente en que tras las negociaciones entre gobierno e insurgencia se daría un “excedente de paz” que permitiría pensar en un ejército “mínimo-suficiente” nunca fue asumida por una comandancia que supo identificar con precisión, en casi todos los momentos, la naturaleza y el alcance de los acuerdos firmados en La Habana.

Acuerdos finalmente determinados por el histórico rechazo de la población en el referendo de octubre del 2016 (un correlato sociológico que, como es apenas comprensible, ninguna institución podría ignorar). Por tal razón, la transformación se entendió como un *momentum* (impulso) y también como un *continuum* (línea continua con ajustes graduales) desde que se superó el trauma de la Zona de Distensión en el Caguán (1998-2002) y no como una ruptura refundacional e ideologizada.

De tal manera, más allá de las coyunturas políticas, el EJC supo y ha sabido leer el momento histórico para asumirse (en concordancia con la ciudadanía a la que se debe) como un aparato multimodal marcado por la adaptabilidad, las acciones decisivas, la innovación y la superación constante. No en vano, el mando institucional definió 2020 como el año del fortalecimiento de la profesionalización y cohesión de la fuerza.

2. La proliferación del riesgo

En otras palabras, la realidad colombiana en particular —y la hemisférica en general— no es, precisamente, la más apacible, relajante y halagüeña (como ciertos discursos propagandísticos quisieron presentarla). Por el contrario, Colombia se inscribe en un contexto en el que:

1. Sobresalen los esfuerzos convergentes (aglutinados), y, al mismo tiempo, divergentes

La Doctrina Damasco imprimió al EJC la identidad propia de una fuerza multimisional, en un contexto multidimensional y con los desafíos propios de los conflictos prolongados, crónicos, complejos y yuxtapuestos; en otras palabras, el escenario de las amenazas simultáneas múltiples (ASM).



Fotos: Archivo Ejército Nacional de Colombia

(autónomos), de los criminales que operan transregionalmente.

2. Dichos esfuerzos presuponen un tejido reticular sumamente denso; esto es, redes ideológicas tan tupidas como flexibles para horadar los frágiles pilares de las democracias, casi siempre dadas a manejar el riesgo de forma rutinaria y mediante el simple paradigma legalista.
3. Una serie de regímenes despóticos y anti-liberales amparan y promueven a los agentes ya mencionados, lo que se forma así un esquema estratégico polivalente; es decir, una mixtura de tendencias.
4. Ese esquema estratégico de las amenazas polivalentes está caracterizado por tendencias:
 - a. Simbióticas
 - b. Transversales
 - c. Resilientes
 - d. Asimétricas
 - e. Ubicuas
 - f. Subsidiarias (*proxy*)
 - g. Híbridas
 - h. Estresoras (graduando selectivamente la intensidad política y militar de acuerdo con las exigencias propias del contexto cambiante y del momento propicio).

En resumen, el EJC, en innovación permanente (Torrijos, Ardila & Balaguera, 2018) e inmerso en un ambiente conflictivo crónico y politraumático —en que, principalmente, pero no solo, se halla en juego el poder político—, estrena, al entrar 2020, un nuevo comandante. Un nuevo comandante cuya visión estratégica se condensa en una serie de lineamientos que ayudan a entender mejor el rol, la proyección y la potencia de un cuerpo esencial para la estabilidad hemisférica (Zapateiro, 2020).

3. Lineamientos y tendencias

Aunque queda claro que en un ejército como este no hay cabida para el adanismo, y que, como ya se dijo, en lo que se basa es en un *continuum* estratégico de largo aliento, también es



Un nuevo comandante cuya visión estratégica se condensa en una serie de lineamientos que ayudan a entender mejor el rol, la proyección y la potencia de un cuerpo esencial para la estabilidad hemisférica.

cierto que hay particularidades, concepciones y pautas que marcarán un rumbo específico, producto de la interpretación que hace la cúpula acerca del papel de la institución y sus circunstancias (Staguhn, 2020).

Así, pues, son tres los elementos que pueden plantearse para comprender el derrotero: carisma, contundencia y concatenación.

3.1. Carisma

El tipo de liderazgo que cada ejército requiere de acuerdo con el entorno es no solo el fruto racional y sensible de las percepciones de un comandante. Tampoco es la simple expresión de los rasgos que definen la personalidad del sujeto. Es, más bien, el resultado de un balance entre las expectativas ciudadanas, las exigencias institucionales (el acumulado corporativo), la cuestión situacional (algo así como las demandas objetivas y las exigencias que plantean los entornos interno y externo) y, por último, la valoración que se hace, en el ámbito tanto personal como grupal, de las necesidades, las amenazas y las posibilidades de darle un giro a la realidad existente.

En otras palabras, se trata de un carisma que, de acuerdo con su mayor o menor acentuación, permite ver cuánto y en qué dimensión evolucionan los ejércitos. En ese sentido, el carisma estratégico de Zapateiro (2020) se halla muy signado por la conclusión, a la que él mismo ha llegado, de que es necesario “mejorar la efectividad del Ejército en todos los campos” con el fin de “generar valor público”.

Aparece, por tanto, en esta idea de efectividad, una clara intención de “reducir la amenaza” de manera absolutamente visible, pero con apego minucioso a la legalidad, con el fin de establecer un “balance”. Esta noción de balance, de equilibrio, hace pensar que, más allá de criterios o paradigmas legalistas (apego a las normas), se rescata ahora la legitimidad (valor público) como el principal componente del espíritu de lucha y la razón de ser de un ejército tan simultáneamente desafiado (Ejército, 2017d).

3.2. Contundencia

En cuanto a las exigencias estrictamente militares, el comandante, motivado por un evidente pragmatismo y la diversidad de las presiones conflictivas internas a las que se encuentra sometido, prioriza la idea de que todo movimiento ha de medirse en función de su “contribución a la estrategia”, a fin de estabilizar el territorio; o sea, lograr el consabido ideal de pasar del control puramente militar al “control institucional”.

Este difícil arte de lograr el equilibrio entre el deber militar y la interacción con los gobernantes de turno para alcanzar y mantener la estabilidad territorial nunca ha sido tarea fácil para ningún modelo contrainsurgente; menos aún, para un país plagado de organizaciones antisistémicas violentas que se reciclan, se coaligan y se reproducen desafortadamente.

Por supuesto, dicha meta exige dar ejemplo a todo el espectro social mediante buenas prácticas de gestión, con lo cual no es ninguna casualidad que se le dé sobresaliente importancia al complejo campo de la contratación y las

adquisiciones, con la advertencia de que tales gestiones han de obedecer escrupulosamente a la “optimización orientada a la misión”.

Sin duda, el agitado panorama conflictivo colombiano no podría reducirse a la higiene administrativa, como puede suceder en países que disfrutan de alta homogeneidad, así como de estabilidad y gobernabilidad (Hopmann y Zartman, 2015). Precisamente, las tensiones en las que se desenvuelve el país le imponen a la comandancia tareas específicas, acordes con las capacidades distintivas que hacen de Colombia un referente mundial: aviación, inteligencia, fuerzas especiales, desminado militar y humanitario, y acción integral.

Capacidades que han estado en precisa concordancia con el sistema interamericano, con una perspectiva transregional, y acordes, en todo caso, con los roles estratégicos de un ejército: “prevenir, configurar y vencer” (Ejército, 2017e). De ahí surge como preocupación esencial el papel de la inteligencia para que “los estándares estén acordes con la amenaza”, pero también la premisa de reducir la burocracia a fin de disponer de “más recurso humano dedicado a lo que fue preparado, esto es, el combate en todas sus dimensiones” (Zapateiro, 2020).

Semejante tarea requiere un adecuado comando y control táctico que se asiente en el uso intensivo y selectivo de las nuevas tecnologías, así que a plataformas ya existentes que garantizan la agilidad y el tratamiento eficiente de la información, deviene indispensable la digitalización completa de la comunicación, con agendas de seguimiento específicas y el robustecimiento de los fuertes y los cantones; sobre todo, después de nefastos episodios terroristas. Todo ello, fundado en la más precisa orientación estratégica que es el *leit motif* de la misión y el eje de todos los esfuerzos, empezando por el manejo transparente de la información a todos los niveles (principalmente, de cara al ciudadano) hasta llegar al complejo universo de la hipótesis y los planes de acción, que, como ya se advirtió, obedecen a múltiples motivaciones, intenciones y canales de materialización. Por eso, en concordancia con el acápite 3.1, el liderazgo militar en la interacción con los diferentes escalones



Fotos: Archivo Ejército Nacional de Colombia

del gobierno resulta primordial para garantizar la cohesión institucional, verdadero pilar de la seguridad ciudadana y la defensa.

De la seguridad ciudadana (Porch, 2008), porque las relaciones civiles-militares ocupan un sitio privilegiado en los lineamientos, justamente, como factor decisivo del *continuum* estratégico, al que ya se hizo referencia y en el que se destaca la acción integral; es decir, el conjunto de programas que le permiten al ejército “posicionarse positivamente frente a la sociedad consolidando la legitimidad ante la población civil” (Piccone, 2019).

Y de la defensa, por cuanto la prioridad en materia de soberanía nacional son las áreas fronterizas con Venezuela y Ecuador, donde, como es lógico, las afinidades geoculturales facilitan tanto las acciones propias como las iniciativas de los sistemas antagónicos. Sistemas antagónicos que van desde grupos armados organizados



hasta los regímenes contrarios, como los de Venezuela, Cuba y Nicaragua, porque, de un modo u otro, violan la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU o toleran a organizaciones afines, como Hizbolá y los intereses de gobiernos hostiles, como el de Irán.

El carisma estratégico de Zapateiro (2020) se halla muy signado por la conclusión, a la que él mismo ha llegado, de que es necesario “mejorar la efectividad del Ejército en todos los campos” con el fin de “generar valor público”.

3.3. Concatenación

Por último, el enlace coordinado entre agencias de gobierno y organizaciones de iniciativa ciudadana internas y externas es de notable importancia para acelerar la estabilidad democrática (Torrijos y Londoño, 2018). Por una parte, la alianza con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en general, y los Estados Unidos en particular, ocupa lugar preponderante en la lógica de la disuasión selectiva y la seguridad cooperativa.

Con lo anterior, quedan lejos los tiempos en que los grupos armados ilegales pretendían que las Fuerzas Armadas (FF. AA.), y, particularmente, el EJC, se convirtieran en una suerte de proveedor de servicios internacionales en misiones de mantenimiento de paz alejadas de la realidad conflictiva interior. Por supuesto, el EJC no puede ser una entidad autorreferencial y parroquial, de tal modo que la participación en misiones internacionales

es no solo insoslayable (principio de retribución), sino necesaria (principio de interacción e interoperabilidad).

III. Conclusión

En resumen, se trata de un ejército en construcción permanente que tiene una identidad perdurable, es decir, efectivo y polifuncional, multimisión e interoperable. En otras palabras, se trata de un ejército medido en función de su efectividad y de su versatilidad en los más variados escenarios situacionales tanto internos como externos (Torrijos y Abella, 2020); o sea:

- a. Integrado a todos los niveles, desde el educativo, al de la inteligencia.
- b. Orientado a la reacción-anticipación estratégica, desde el análisis, a la respuesta y a la iniciativa sostenible.
- c. Aplicado al funcionamiento de unidades modulares (*Plug & Play*: conectar y continuar).

El liderazgo militar en la interacción con los diferentes escalones del gobierno resulta primordial para garantizar la cohesión institucional, verdadero pilar de la seguridad ciudadana y la defensa.

- d. Altamente adaptativo a las necesidades de la convivencia (pandemias, epidemias, desastres y emergencias sociales, pasando por el apoyo de la fuerza a la autoridad civil (Ejército, 2017f).
- e. Empeñado en horizontalizar el empoderamiento y la confianza escrupulosa en que se sustenta el MTM. 🏆

REFERENCIAS

- Ejército Nacional de Colombia. (2017a). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, MFRE 3-0, Operaciones / 4.7.1. [4-76]. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017b). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, MFRE 3-0, Operaciones / 1.5.1. [1-16]. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017c). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, MFRE 3-0, Operaciones / 4.1. [4-1]. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017d). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, MFRE 1-0, Nuestra Profesión / 3.7. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017e). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, MFRE 6-22, Liderazgo / Cap. 11. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017f). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil. Bogotá.
- Felbab-Brown, V. (2016). *¿Who Pays for Peace in Colombia?* Brookings Institution.
- Fernández-Osorio, A. F., et al. (2019). Dynamics of State modernization in Colombia: The Virtuous Cycle of Military Transformation. *Democracy and Security*, 15(1).
- Hopmann, T. y Zartman, W., Eds. (2015). *Colombia: Understanding Conflict*. Johns Hopkins University. School of Advanced International Studies, SAIS.
- Marczak, J. (2019). *The untapped potential of the US-Colombia partnership: Creating a modernized plan for the bilateral relationship*. Atlantic Council. Adrienne Arsht Latin America Center.
- Marks, T. A. (2003). Colombian army counterinsurgency. *Crime Law and Social Change*, 40(1).
- Ospina, C. A. (2006). Colombia. ¿Updating the Mission? PRISM. *Journal of Complex Operations*, 2(4). National Defense University, NDU.
- Piccone, T. (2019). *Peace with justice: The Colombian Experience with Transitional Justice*. Brookings Institution.
- Porch, D. (2008). Preserving autonomy in conflict: Civil-military relations in Colombia. En Bruneau, T. & Trinkunas, H., *Global politics of defense reform* (pp. 127-154). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rabasa, A., et al. (2011). *From insurgency to stability. Volume II: Insights fr Selected Case Studies. Chapter 3: Counterinsurgency Transition Case Study: Colombia*. RAND.
- Rojas, P. (2017). Damascus: The renewed doctrine of the national army of Colombia. *Journal of Military and Strategic Studies* 17(4),263-272.
- Saint-Pierre, H. y Ferreyra, M. (2019). What is the purpose of "Multipurpose Forces", The case of the Colombian armed forces in the "post-agreement". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa, RBED*, 6(1). Associação Brasileira de Estudos de Defesa, ABED.
- Schechter, P., et al. (2017). *A Roadmap of US Engagement with Colombia*. Atlantic Council. Adrienne Arsht Latin America Center.
- Staguhn, J., et al. (2020). *Colombia at a stabilization crossroads*. Center for Strategic and International Studies, CSIS.
- Torrijos, V. y Londoño, J. M. (2018). Desafíos de los Procesos de Construcción de Paz: El caso colombiano. En Cruz, S. L. y Zorat, I. Eds., *Os desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI*. Universidade Estadual Paulista, UNESP, Brasil. Faculdade de filosofia e Ciências, FFC, Campus Marília.
- Torrijos, V., Ardila, C. y Balaguera, L. F. (2018). El rol de las fuerzas armadas en operaciones posconflicto. *Visión desde Colombia. Cuadernos de Estrategia*, # 195. Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE. Ministerio de Defensa de España.
- Torrijos, V. y Abella, J. D. (2020) La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional. Reflexiones desde el Concepto de Diplomacia de Defensa. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1). Universidad Militar Nueva Granada.
- Zapateiro, E. (2020). *Lineamientos del Comandante del Ejército*. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia.

Política pública en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana

Brigadier General Ramiro Alberto Riveros Arévalo
Jefe de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional

Catalina Miranda Aguirre
Investigadora del Centro de Pensamiento Estratégico y Proyección Institucional (CENPO) de la Policía Nacional

Profesional en Criminalística, especialista en Seguridad y cuenta con capacitación en Gerencia Moderna, Protección y Seguridad, Estudios Forenses, Herramientas de Revisión Gerencial y Curso Básico y Especializado de Planeación. Ingresó a la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" el 26 de enero de 1988 y es integrante del curso 060 de oficiales.

Brigadier General
Ramiro Alberto
Riveros Arévalo

Profesional en Relaciones Internacionales con énfasis en Historia de la Universidad del Rosario. Tiene más de cuatro años de experiencia en asuntos de defensa y seguridad y en política pública y cooperación internacional del sector. Es investigadora del Centro de Pensamiento Estratégico y Proyección Institucional (CENPO) de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional. Correo electrónico: cmiranda92@hotmail.com

Catalina Miranda
Aguirre

Es indispensable la adecuada formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para mejorar la gestión del Estado frente a las necesidades de los individuos. Lo anterior hace que sea esencial una construcción fundamentada en un análisis que, desde diversos sectores de la sociedad, contribuya a la cimentación de memorias sobre las decisiones y directrices en la gestión pública de los gobiernos. Se espera que este acervo literario incentive políticas de largo aliento que no se limiten al plan programático de un periodo presidencial, sino que mejoren continuamente las respuestas del Estado a sus ciudadanos.

Con el ánimo de alentar la producción académica en torno de las políticas públicas que inciden en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana del país, este artículo busca exponer los elementos más importantes de aquellas directrices del gobierno en las que la Policía Nacional tiene un rol fundamental. Para cumplir este objetivo, el presente documento está estructurado en tres partes: la primera expone los conceptos fundamentales asociados con la política pública nacional y

sectorial en Colombia; la segunda desarrolla los aspectos más relevantes de tres políticas públicas vigentes de carácter nacional que han influenciado la planeación institucional; la tercera, y última, plantea algunas reflexiones que buscan orientar futuras investigaciones en esta materia.

Breve introducción a las políticas públicas

La definición de ‘políticas públicas’ (PP) no es unitaria ni consensuada. Los elementos transversales emanados de la literatura estadounidense consideran que una política pública recae en las decisiones y acciones de un gobierno para resolver problemáticas públicas (Kraft y Furlong, 2007, p. 5, citado en Ordóñez-Matamoros, 2013). Por su parte, la lectura desde el abordaje europeo centra su atención en los procedimientos y la planeación de objetivos específicos. En este sentido, una PP “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor



Fotos: Policía Nacional de Colombia



de objetivos explícitos” (Roth, 2004, p. 26, citado en Ordóñez-Matamoros, 2013).

Así las cosas, la política pública tiene como actores principales a la sociedad, que demanda continuamente soluciones a sus problemáticas, y al Estado (y sus gobiernos), el cual, a través de una serie de decisiones, desarrolla un proceso con objetivos y estrategias específicas para atender estas necesidades en favor del bienestar público.

Entre muchos otros elementos, la contribución real de la PP en el bienestar del ciudadano necesita de un análisis exhaustivo en todos sus ciclos. Siendo así, los actores involucrados y los agentes externos interesados en el impacto de su implementación deben intervenir constructivamente en la formulación diagnóstica y de agenda; la implementación de las estrategias, planes, programas, proyectos y acciones; y la evaluación periódica de cada ciclo de una PP. De esta forma, se fortalecerá el proceso de mejora continua que apunte a construir herramientas más eficientes a partir de los aportes colectivos y participativos que contribuyan a reducir las necesidades públicas de una sociedad.

Aunque no son la única fuente de referencia, las políticas públicas en Colombia suelen encontrarse en instrumentos normativos, como leyes y decretos, documentos CONPES, planes institucionales, estrategias sectoriales, entre otros. Por disposición de varias de estas herramientas, el Departamento Nacional de Planeación ha jugado un papel indispensable en el diseño, la orientación y la evaluación desde un enfoque técnico; por ejemplo, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera ordena a esta entidad administrativa la creación de un Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) que mida el progreso y el cumplimiento de los indicadores relacionados con el Acuerdo de Paz final.

Ahora bien, las PP son tan diversas en temas como en ámbitos. Frente a los asuntos relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana desde lo local, existen cuatro instrumentos fundamentales: el Plan de Desarrollo de la Entidad Territorial (PDT), la Política Territorial de Seguridad y Convivencia

Las estrategias que tratan directa y explícitamente los asuntos atinentes a la convivencia y la seguridad ciudadana están contenidas en cuatro objetivos con dieciocho estrategias, que corresponden a cerca de un 17 % de este pacto estructural.

Ciudadana, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) (Ministerio del Interior y Policía Nacional de Colombia, 2020). Además, atendiendo a las directrices vigentes, se están implementando 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 170 municipios priorizados por el Gobierno nacional¹.

Estas herramientas se deben alinear con documentos prioritarios de carácter nacional que den cuenta de la visión del país de la administración en curso, con el fin de llevar a cabo un ejercicio adecuado de articulación e interlocución entre el Estado y el territorio. Para este cuatrienio, las tres políticas nacionales más importantes son: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) “Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”, y la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSCS). Aun cuando estos documentos son indispensables, la Ruta Futuro “Política integral para enfrentar el problema de las drogas” y la Política de Estabilización “Paz con legalidad”, entre otras, también establecen lineamientos que tienen que ser considerados en la gestión de los mandatarios y funcionarios públicos.

¹ Estos programas buscan mejorar aquellos municipios que han sido mayormente afectados por el conflicto armado y que tienen índices de pobreza alarmantes, débil presencia institucional y una gran afectación por economías criminales (cultivos de uso ilícito y extracción ilícita de yacimientos mineros).

Políticas públicas nacionales para la convivencia y la seguridad ciudadana

Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”

El Plan Nacional de Desarrollo establece los lineamientos estratégicos del presidente de la República y su gobierno, señalando los objetivos de largo aliento para el país sobre los cuales se evaluará la gestión de su administración. Para este cuatrienio, el PND contiene tres pactos estructurales (legalidad, emprendimiento y equidad), trece pactos transversales y un pacto por la productividad y la equidad de las regiones.

El pacto estructural para la legalidad “Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” compete, en gran medida, al sector Defensa y Seguridad. Este contiene 12 objetivos con más de 100 estrategias en las que participan aproximadamente 40 instituciones (en su gran mayoría de carácter nacional y estatal). Entre muchas otras responsabilidades, las instituciones de la Fuerza Pública están llamadas a contribuir a la acción unificada del Estado, especialmente en las zonas estratégicas de

intervención integral (ZEII), proteger los recursos naturales y los activos estratégicos de la nación y contribuir significativamente con la reducción de los delitos de mayor impacto (especialmente el homicidio), desarticulando estructuras criminales que afecten a la ciudadanía, etc.

La mayoría de las estrategias (casi el 38 %) están enmarcadas en cuatro objetivos: Política Integral de Lucha contra las Drogas, disrupción del delito, fortalecimiento de la inteligencia y la contra-inteligencia y fortalecimiento de la convivencia y la seguridad. Por su parte, las estrategias que tratan directa y explícitamente los asuntos atinentes a la convivencia y la seguridad ciudadana están contenidas en cuatro objetivos con dieciocho estrategias, que corresponden a cerca de un 17 % de este pacto estructural. Entre los aspectos más importantes, se destaca:

⊕ **Red de participación cívica:** ordena la creación de esta red como un canal multipropósito, basado en la prevención y la movilización solidaria entre los ciudadanos y las autoridades, para combatir la delincuencia.

⊕ **Fortalecer la convivencia y la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad:** busca la elaboración de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (de la cual se hablará más adelante), el fortalecimiento del seguimiento y la evaluación de los PISCC, la mejora de la cooperación internacional para contribuir con la prevención y la interoperabilidad, entre otros. Es indispensable el trabajo articulado con instituciones como el Ministerio del Interior.

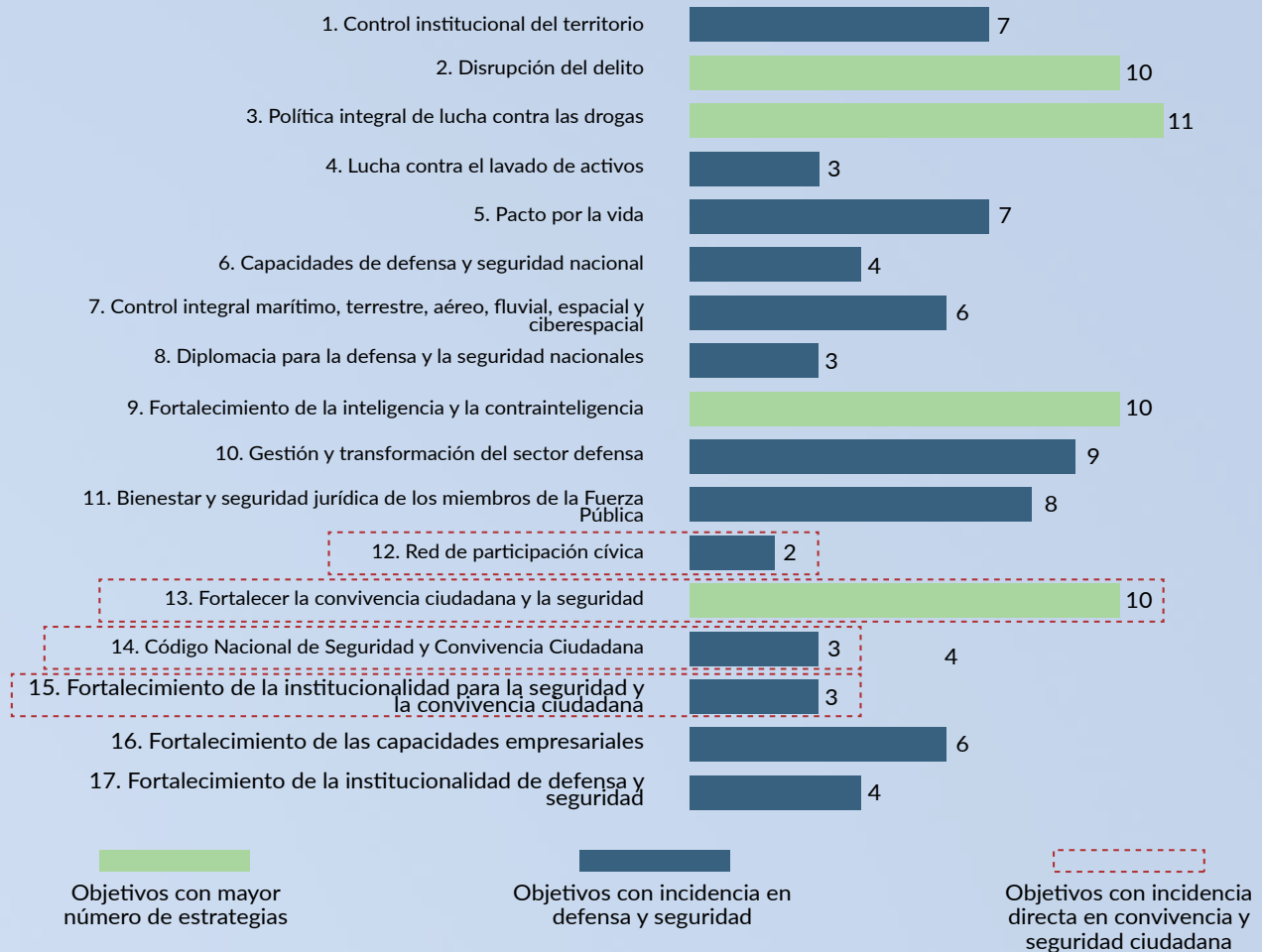
⊕ **Mejorar la convivencia ciudadana a través de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana:** implica desarrollar la capacidad institucional y logística para la implementación adecuada



Fotos: Policía Nacional de Colombia



Figura 1. Número de estrategias por objetivo del pacto estructural para la legalidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo (2018)

del Código, así como de los inspectores, correidores y funcionarios de la Policía Nacional.

⊕ **Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad y convivencia ciudadana:** busca fortalecer las capacidades de las autoridades de policía a través de herramientas tecnológicas, de infraestructura, entre otras.

Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad

La Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad busca “generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento,

el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 45). Para este fin, el documento define cinco ejes de la transformación estratégica, cuatro principios agrupados en campos de acción, siete objetivos estratégicos con

Cada iniciativa, acción y estrategia dispuestas por este documento impactará significativamente la planeación estratégica y el servicio de policía.

sus correspondientes líneas de política y setenta iniciativas.

Siendo consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo, esta Política establece como interés nacional el agua, el medio ambiente y la biodiversidad, lo cual hace necesario el trabajo mancomunado, cooperativo y complementario del Estado y la sociedad para proteger los activos estratégicos de Colombia.

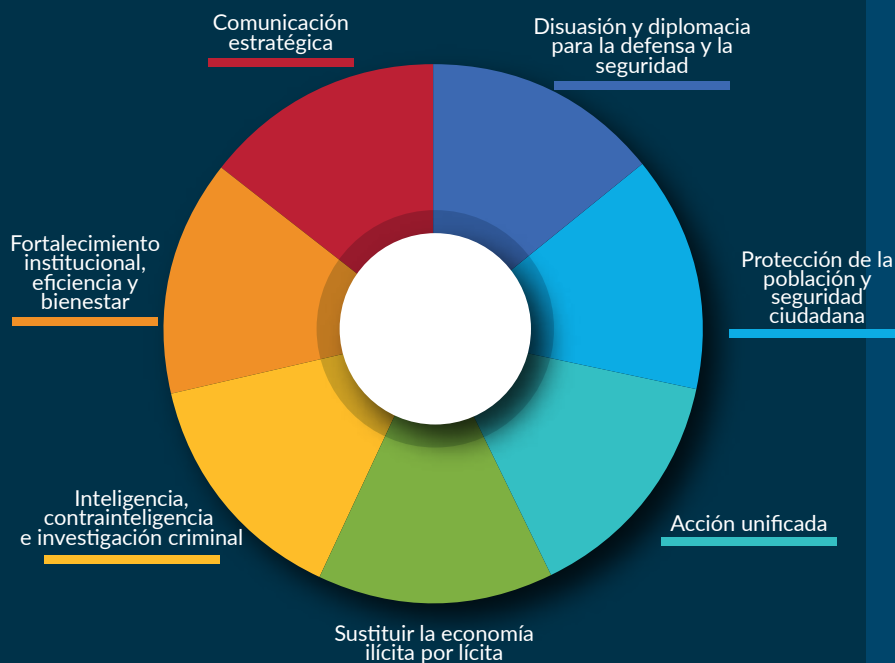
Ahora bien, una de las siete líneas de política refiere a la “protección de la población y seguridad ciudadana”. Entre los aspectos más relevantes, se destaca:

- ⊕ Mejorar la articulación entre las autoridades locales, en función de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- ⊕ Fortalecer las capacidades de las unidades de Carabineros y del Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER).
- ⊕ Establecer iniciativas que vinculen al sector de Defensa y Seguridad con las universidades, la academia y los centros de pensamiento.

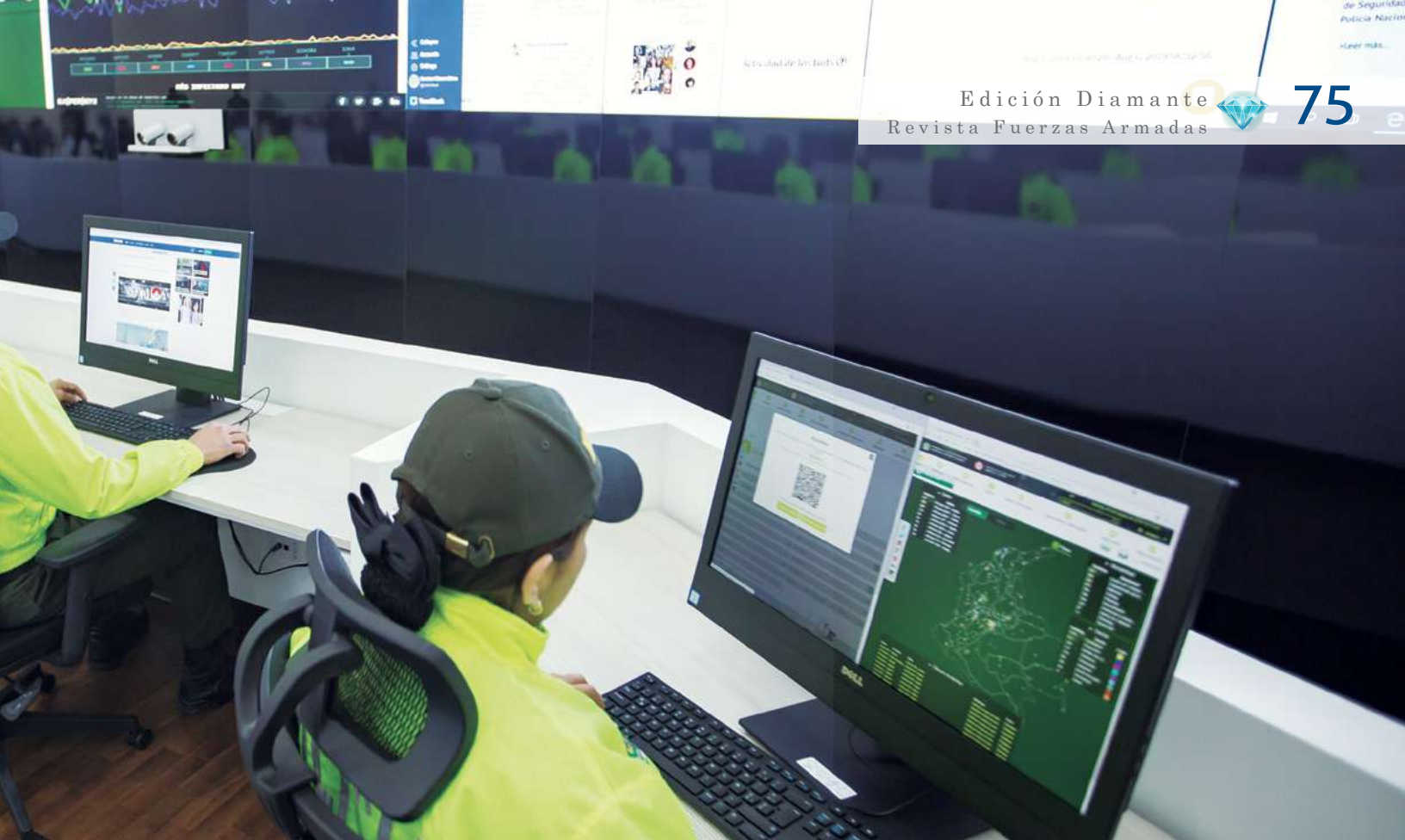


- ⊕ Robustecer el trabajo articulado entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares (y demás autoridades competentes) en aspectos vitales

Figura 2. Líneas de política. Política de Defensa y Seguridad 2019-2022



- Convivencia, cultura de legalidad, castigo severo a la reincidencia y respuesta a la recurrencia.
- Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana y SISER.
- Calles y vecindarios seguros.
- Red de Participación Cívica.
- Prevención, persecución y sanción de los delitos que afectan el agua, la biodiversidad y el medio ambiente.
- Control de armas y persecución del porte ilegal de armas.
- Atacar a cada organización criminal en su conjunto.
- Protección prioritaria a líderes sociales y defensores de derechos humanos.
- Complementariedad de la seguridad y vigilancia privada con la Policía Nacional.
- Ayuda humanitaria, atención de emergencias y desastres.



para la nación, como la salvaguarda del agua y la biodiversidad, el desmantelamiento de estructuras armadas responsables de amenazas y asesinatos de líderes sociales, entre otros.

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana

La Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSC) se deriva del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Su propósito es “construir y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, el respeto a la dignidad humana, la vigencia del Estado Social de Derecho, en un ambiente de convivencia democrática, paz y de armonía con la naturaleza” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b, p. 45).

Esta Política Marco cuenta con 20 líneas de política, 66 iniciativas y aproximadamente 286 acciones, de las que participarán más de 38 instituciones de carácter nacional, 10 entidades locales o territoriales y 21 actores de tipo diverso (privados, comunidad internacional, etc.). Esto evidencia que es una política ambiciosa, por

la cantidad de iniciativas y acciones a ejecutar, y que, a pesar de la participación considerable actual de entes territoriales, es indispensable el compromiso de las instituciones de carácter nacional responsables y articuladoras de este proceso.

Las acciones por línea de política tienen un contenido significativo de asuntos propios de la seguridad ciudadana y del despliegue de la Policía Nacional. Prueba de lo anterior es que las líneas “concentración en los delitos de mayor impacto”, “nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras” y “más recurso humano para el control en las calles” se

En todos los documentos se otorga una importancia notable a las herramientas tecnológicas y de innovación, al igual que a la lucha contra la corrupción y la necesidad de la transparencia en la gestión administrativa.

encuentran entre las más recurrentes. También es importante reconocer el énfasis en la protección de poblaciones vulnerables, la cultura de la legalidad y los valores democráticos.

Cada iniciativa, acción y estrategia dispuestas por este documento impactará significativamente la planeación estratégica y el servicio de policía. Algunos de los aspectos más relevantes, y en los que la institución tiene una responsabilidad explícita y directa, son:

- ⊕ Mantener un enfoque preventivo en todas las acciones que competan al servicio de policía.

- ⊕ Contribuir a la conservación del medio ambiente y los activos estratégicos de la nación mediante la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales y locales.

- ⊕ Renovar y fortalecer los programas de participación y las redes de apoyo cívicas para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.

- ⊕ Mejorar la profesionalización del servicio de vigilancia.

- ⊕ Priorizar la protección de niños, niñas, adolescentes, mujeres, líderes sociales, personas en condición de discapacidad y población LGBTI e implementar medidas contra la xenofobia.

- ⊕ Fortalecer la capacidad del ESMAD, multiplicar su

Figura 3. Número de acciones halladas por línea de la política. Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019.



Fuente: Elaboración propia con base en el Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019)



número, mejorar su respuesta, intensificar su entrenamiento y reforzar la formación de sus integrantes en el uso de la fuerza en el marco jurídico de los derechos humanos.

⊕ Participar activamente en la creación del Consejo Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, como instancia de asesoría al presidente de la República y de coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de esta Política Marco.

Conclusiones

Los documentos de política pública son fundamentales porque plasman las estrategias del gobierno para solucionar demandas sociales; sin embargo, el impacto que estas puedan llegar a tener en la ciudadanía depende, entre muchos otros factores, de la interlocución continua entre las entidades con responsabilidades primarias y subsidiarias y los demás actores competentes en su implementación (por ejemplo, las empresas privadas de seguridad y vigilancia, las organizaciones internacionales [como la INTERPOL], las Juntas de Acción Comunal, entre otras).

Para los tres casos expuestos en este artículo, parte del éxito en la ejecución de las políticas se fundamenta en el trabajo articulado e interagen- cial de las entidades responsables, lo que implica vincular armónicamente a todas las autoridades competentes. Si bien la Policía Nacional tiene grandes responsabilidades, necesita un compo- nente de corresponsabilidad continuo por parte

de las autoridades de policía y la institucionalidad en los ámbitos nacional, departamental y local.

En todos los documentos se otorga una impor- tancia notable a las herramientas tecnológicas y de innovación, al igual que a la lucha contra la co- rrupción y la necesidad de la transparencia en la gestión administrativa. La adaptación de instru- mentos propios de la cuarta revolución industrial (como bigdata, machine learning, minería de da- tos, inteligencia artificial, etc.) permitirá optimizar la vigilancia y los procesos judiciales, apoyar los procesos de transparencia en las instituciones y capacitar al personal de la Fuerza Pública, lo que mejorará significativamente las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana de Colombia.

Finalmente, si bien existe un énfasis en lo relativo al control y la disuasión, como elementos funda- mentales para la seguridad del país, no se puede olvidar que la prevención es un principio indis- pensable. Esto quiere decir que cualquier deci- sión que se tome para ejecutar estas políticas tiene que empezar por impedir la materialización de un delito o algún comportamiento contrario a la convivencia. 🐦

REFERENCIAS

Agencia de Renovación del Territorio. (s.f.). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019b). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá.

Ministerio del Interior y Policía Nacional de Colombia. (2020). Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad ciudadana. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ordóñez-Matamoras, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Soto, C. (2018). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Torres-Melo, J., & Santander, J. A. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía. Bogotá: IEMP Ediciones.



Desde el cuarto de máquinas

Vicealmirante de la Reserva Activa Luis Alberto Ordóñez Rubio, Ph.D.
Presidente del Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro, FF. MM. de Colombia

¡El último buque de vapor colombiano!

Los buques de vapor marcaron toda una era en la Armada Nacional; allí nos formamos muchas generaciones de marinos luchando contra la adversidad y las difíciles condiciones de esas unidades de guerra, pero no precisamente por contar con ese sistema de propulsión, sino por los años de servicio y la obsolescencia de los sistemas. Salvo la adquisición en Suecia de los destructores ARC 20 *de Julio* y ARC 7 *de Agosto*, por muchos años la flota estuvo conformada por donaciones de los Estados Unidos que correspondían a buques antiguos y ya habían cumplido su ciclo en la potencia naval del norte; sin embargo, fue gracias a ellos como se pudo contar con unidades navales para garantizar la soberanía y generar la disuasión necesaria para ahuyentar intereses foráneos en nuestras aguas patrimoniales y combatir el delito en el mar. El último, antes de modernizarnos con las corbetas misileras adquiridas en Alemania, fue el ARC *Boyacá*; de la clase Courtney, el cual se mantuvo operativo hasta 1994. Algún tiempo después fue cortado en piezas de tamaño apropiado, para ser

Fotos: Armada Nacional de Colombia



llevado en camiones hasta la represa de Guatapé, en Antioquia. La intención era volverlo a armar allí y que quedara como un monumento a la labor de la marina de guerra colombiana. Por escasez de recursos, no se logró hacerlo.

La propulsión a vapor

Una planta de propulsión a vapor es, en esencia, muy sencilla: la caldera hace hervir el agua destilada y la convierte en vapor, que luego es recalentado para aumentar su presión y su temperatura. Para lograrlo se utilizan combustibles pesados, por ser más económicos, y mediante quemadores se produce la llama, que, junto con aire tomado de la atmósfera e introducido a alta presión utilizando turbo ventiladores, permite una combustión limpia y eficiente. Ese vapor va por tuberías hasta las turbinas, donde entrega su energía térmica moviendo ruedas con álabes que permiten aprovechar toda su potencia, y mediante unos engranajes reductores, las altas revoluciones de las turbinas se entregan a los ejes que mueven las hélices. Una vez cumplido su trabajo y a baja presión, el vapor es condensado, y en su forma de agua, llevado nuevamente a la caldera, para reiniciar el ciclo. Hoy en día, las plantas de vapor se siguen utilizando en los portaaviones y los submarinos nucleares. La única diferencia es que la fuente de calor en estos es la energía nuclear. La simplicidad con que se puede explicar el funcionamiento de las plantas



Fotos: Armada Nacional de Colombia

de propulsión a vapor se vuelve compleja y difícil cuando se va a la realidad de esos sistemas llenos de componentes y equipos auxiliares, donde una sola falla vulnera todo el proceso; por ello, la edad y la dificultad para mantener repuestos y un adecuado mantenimiento hacían supremamente difícil operar aquellas unidades.

El último de vapor

El ARC *Boyacá*, un destructor escolta de la posguerra, era un buque muy particular, pues solo contaba con una hélice de paso fijo, lo cual lo hacía difícil de maniobrar, pese a que contaba con dos timones. Los generadores eran también de turbina a vapor, y para el sistema de generación de emergencia contaba con una planta eléctrica movida por una turbina de gas, algo absolutamente novedoso para la época; de hecho, funcionó poco tiempo en manos colombianas, por falta de repuestos, y, seguramente, de

experiencia. En relación con los turbogeneradores principales, estos fueron cambiados por plantas diésel ante la obsolescencia y la poca posibilidad de mantener operativos los originales. Una buena decisión que afectaba un poco la condición silenciosa que requería una nave equipada para guerra antisubmarina, pero fue la opción que permitió contar con un buque operativo que suplió el grueso de las necesidades mientras se esperaba la llegada de las modernas corbetas en 1984 y aún más allá, pues, a pesar de los años de servicio y la competencia totalmente desventajosa con los buques recién adquiridos, continuó operando hasta mediados de la década de 1990.

El sonar del ARC *Boyacá* era su principal capacidad. Un equipo con condiciones impresionantes para detección en el agua, por lo que se le conocía coloquialmente como “un sonar con buque”. El armamento antisubmarino lo conformaban dos



Fotos: Armada Nacional de Colombia



torres triples de torpedos y una rampa para lanzamiento de cargas de profundidad. Para la guerra de superficie, su capacidad era bastante limitada: solo contaba con un cañón de 3,50" en la proa, el cual fue remplazado durante las reparaciones mayores en Mayport, Estados Unidos, en 1982, por uno remanufacturado de iguales condiciones. En lo correspondiente a sistemas de detección electrónica, en los años en que estuve a bordo, la limitación era mayor; en ocasiones, tan solo se podía disponer de un sencillo radar de navegación Furuno, y de resto, poco o nada servía en el CIC: los años habían llevado a la obsolescencia; sin embargo, se navegaba, se hacía soberanía y en la historia queda el registro de las múltiples misiones en las que este buque hizo respetar las aguas colombianas y detuvo decenas de buques que incumplían las leyes y transportaban drogas ilícitas o llevaban contrabando. Un buque maravilloso, con tripulaciones dedicadas y que con su esfuerzo lograban sacar el máximo provecho del

material con que se contaba.

Las máquinas

La operación de la planta de ingeniería requería mucho personal; de hecho, era el departamento más grande de todo el buque. Una sola guardia de servicio era más numerosa que todo el departamento de ingeniería de una de nuestras actuales fragatas misileras. Las habituales guardias de mar, de cuatro horas, se dividían en dos turnos, pues, a falta de un cuarto de control, el oficial de guardia y sus tripulantes debían soportar las altas temperaturas de más de 40 °C alternándose en los puestos fijos, que, en esencia, eran: en el cuarto de máquina, un suboficial de guardia, un encargado de las válvulas de maniobra (eran dos: una para marcha avante, y otra, para dar atrás), con las cuales se abría el paso de vapor que permitía mover las turbinas. También, un motorista de guardia, para verificar los generadores diésel, y un encargado de la evaporadora, donde se producía la valiosa agua destilada para su uso en las calderas, como primera prioridad. Y si sobraba algo —lo que casi nunca sucedía—, para uso de la tripulación. Además, estaban el electricista de guardia y el suboficial de control de averías. En el cuarto de calderas estaban: el suboficial de calderas, el fogonero de guardia y el encargado del nivel de agua; todos, cargos de inmensa responsabilidad, pues eran sistemas manuales, y cualquier descuido podía ocasionar una sobrepresión o dejar sin agua el colector, y así causar que se quemaran los tubos internos de la caldera, cuya consecuencia era que quedara fuera de servicio. Para el caso del Boyacá, había un único cuarto de calderas, donde se alojaban los dos equipos de este tipo, y un solo cuarto de máquinas, donde se encontraban las turbinas, los reductores, el condensador, la evaporadora y los dos generadores principales, entre múltiples equipos auxiliares.

Haciéndose a la mar

El alistamiento para zarpe era un proceso largo que empezaba hasta doce horas antes, con el encendido para calentamiento de las calderas. Se hacía muy lento y con cuidado, para no fati-





Fotos: Armada Nacional de Colombia

gar las tuberías internas de la caldera y reducir su ciclo de vida. Se utilizaba un mechero (una estopa amarrada a un tubo largo) atrapado en ACPM, el cual se prendía con un fósforo o un encendedor convencional. Más de una vez estuve apurado para conseguirlo, por no haber fumadores en mi guardia. Ya con la llama en la estopa, esta se introducía en el hogar de la caldera, y allí la pericia del operador era la que permitía que los quemadores, alimentados en ese momento con combustible ligero, encendieran, y lentamente —muy lentamente—, poder empezar a aumentar la temperatura, para lograr, después de un largo periodo, producir vapor y levantar presión. En más de una ocasión se generaban incendios en la doble envuelta de la caldera, como producto del goteo de combustible que no alcanzaba a iniciarse; era una emergencia de relativa preocupación, pues si no se combatía oportunamente podía salirse de control y convertirse en una conflagración mayor.

Soltando cabos

Finalmente, cuando la presión subía hasta unas 150 psi, se podía comunicar vapor auxiliar e iniciar toda la maquinaria auxiliar, de manera que entraban en servicio los turboventiladores, las turbobombas, los calentadores de combustible y los eyectores de vacío para el condensador, y se arrancaba la evaporadora, entre otros equipos, y así se iban asegurando los equipos eléctricos, pues una de las bondades del vapor era su flexibilidad para propulsar cualquier maquinaria, de manera que el sistema fuera autosostenible para mantener la propulsión y todas las auxiliares. Como ya se mencionó, el ARC Boyacá fue modificado cambiándole los turbogeneradores por motogeneradores diésel, de manera



que en condición de fondeo se podían apagar las calderas y suplir las necesidades de potencia eléctrica con la maquinaria diésel; sin embargo, al estar anclado nunca se dejaban enfriar las calderas, pues en caso de garrear o de un zarpe de emergencia se debía tener presión de vapor en poco tiempo; era lo que se conocía como “condición de calderas banqueadas”.

Al alcanzarse las 400 libras de presión se comunicaba vapor principal, y entonces el buque estaba listo para zarpar. La máxima presión, de 600 psi, se lograba cuando se requería velocidad estándar avante. Las órdenes a máquinas eran mediante telégrafo, y de manera manual un tripulante, bajo supervisión del oficial de guardia de ingeniería, iba abriendo el paso de vapor para alcanzar las revoluciones en el eje que correspondían a las necesidades de velocidad para la maniobra. Desde luego, todo era más lento que en la actualidad, pues al ser una hélice de paso fijo, para ir de marcha avante a marcha atrás, por ejemplo, se debían vencer las inercias del eje y la hélice más la resistencia del agua, de manera que el eje se detuviera totalmente y empezara a girar en sentido contrario, para poder invertir la marcha. Los maniobristas en el puente de mando debían ser muy diestros y prever cada movimiento considerando esa condición de única hélice y la lentitud en la reacción. Ya en el mar abierto la planta se desempeñaba muy bien.

Reconocimientos

Navegar siempre ha sido una actividad que exige profesionalismo y contar con equipos humanos entrenados, integrados y perfectamente coordinados. En dos años que serví a bordo del último buque de vapor, nunca se dejó de cumplir una orden de operaciones; era un orgullo mantenerlo funcionando en las mejores condiciones. En aquellos años, más que ahora, el sacrificio de los tripulantes era notorio: las condiciones extremas de calor, el ruido, los equipos manuales y el bienestar limitado hacían difícil la vida en el mar. A ellos quiero dedicar esta reseña sobre los buques de vapor, pues gracias a su trabajo, su esfuerzo y su valentía se lograron resultados operacionales muy importantes.

Buques como el ARC *Boyacá* fueron temidos por la delincuencia, ya que su ilícito negocio estuvo muy afectado por la efectividad del binomio buque-tripulación. En muchas ocasiones los amenazaban y debían salir escoltados, pues eran el azote de narcotraficantes y contrabandistas en las aguas del Caribe y la alta Guajira. 🇨🇴



Fotos: Armada Nacional de Colombia



HÉROES DE Ayer, hoy y siempre

Entrevista

General Alberto Ruiz Novoa (1917 - 2017)

Homenaje

El General Alberto Ruiz Novoa, Comandante del Ejército en el periodo 1960 a 1962 y Ministro de Guerra de 1962 a 1965, fue el creador de la Revista Fuerzas Armadas en el año 1959, cuando se desempeñaba como Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Su gestión estuvo signada por la innovación, la profesionalización



de las Fuerzas Militares, la claridad frente a los interminables conflictos armados y un enfoque concreto de la misión de la Fuerza Pública ante la problemática social del país. Fue formado desde una amplia visión humanista como investigador, lector y escritor consumado, con miras a convertirse en una figura pública con fulgurante estrella profesional, de carácter fuerte e inagotable laboriosidad con el cual su inteligencia, audacia y carisma evidenciaron su amplio bagaje intelectual y profesional. Con la caballerosidad que lo distinguió y una modestia ejemplar, aceptó conceder una entrevista a la Revista Fuerzas Armadas para la conmemoración del quincuagésimo aniversario de su fundación.

A continuación, se presenta la versión editada de la entrevista concedida por el fundador de la publicación en marzo de 2010.

1) Mi General, ¿qué cargo ocupaba cuando fundó la Revista Fuerzas Armadas? Fundé la revista cuando era Brigadier General y ocupaba el cargo de Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Era el Comandante General de las Fuerzas Armadas.

2) Mi General, ¿de dónde surgió la idea de crear la Revista Fuerzas Armadas? Siempre he sido



amigo de crear revistas y así lo hice a donde llegué, ya que considero que las publicaciones son fundamentales en las instituciones porque allí se deja la constancia de lo que se ha hecho y se debe hacer. La idea fue mía, puesto que, antes de fundar la Revista de las Fuerzas Armadas, existía una publicación que salía (como dicen) cuando se podía, se titulaba el “Memorial del Estado Mayor”, y como esta no había salido, al momento de llegar a la Jefatura de Estado Mayor, no solamente creé la Revista Fuerzas Armadas, sino que el Comando General me apoyó y ordenó que cada Fuerza tuviera su revista, al igual que cada arma. La Fuerza, desde el Comando, y las armas, desde su respectiva escuela, publicarían su revista. De esa manera, en esa época florecieron las publicaciones militares. Para editar una revista hay que hacer mucho esfuerzo y conseguir personas idóneas que escriban, claro que a mí sí me quedaba muy fácil en el Comando General porque era una orden, pero mantener una revista así con los colaboradores no es fácil, por lo menos aquí en Colombia.

3) En el año de fundación de la revista, ¿cuáles eran los retos que enfrentaba el Comando General? Bueno, el Comando General encaraba los retos que siempre han enfrentado las Fuerzas Militares: el orden público y, al mismo tiempo, la preparación de la defensa nacional. Esa era y sigue siendo la función del Comando General de las Fuerzas Militares y del Estado Mayor Conjunto.

4) Se crearon muchas expectativas con la fundación de la revista, ¿para usted qué significó? Yo le di muchísima importancia porque una de mis preocupaciones desde que estuve en los comandos superiores fue la de es-





Foto: Archivo del Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional

timular a los oficiales a leer y a escribir, con el convencimiento de que había oficiales de gran calidad, que tenían mucho que decir, pero que no lo expresaban porque no se sentían obligados a ello y, desde luego, eran muy pocos los que escribían *motu proprio*.

Ya en el Comando General tuve la posibilidad de llamar a oficiales determinados y solicitarles que escribieran un artículo sobre temas específicos. Por ejemplo, el General Valencia Tovar todavía recuerda que, cuando les llegaba la orden, pasaba el mes y no había respuesta, ahí mismo recibían una carta que especificaba que se les acababa de cumplir el mes y no habían entregado su artículo; en esa forma lo hice y eso sirvió para que muchos oficiales se aficionaran a escribir y, en realidad, hoy estoy sorprendido porque ya las publicaciones que he observado evidencian que hay un número importante de oficiales que son columnistas de la revista y también del periódico de ACORE del Cuerpo de Generales y Almirantes que fundé igualmente con la Revista ECO. Realmente, a donde quiera que fui fundé revistas.

5) ¿El escenario político, económico, social y de defensa y seguridad del país tuvo alguna incidencia o promovió la necesidad de crear este medio de comunicación institucional? No, esa no fue la motivación. Sencillamente, en mi concepto, un medio de comunicación institucional es algo fundamental, y lo que pasó fue que quise crearlo porque no existía y, al mismo tiempo, era una forma de tomar contacto con el resto de la sociedad, debido a que la institución militar, por su propia estructura, es una sociedad cerrada y una de las prioridades que tiene es abrirse a la sociedad y que esta pueda apreciar para qué sirven las Fuerzas Militares, qué utilidad tienen, que no son un mal necesario, sino que sencillamente cumplen una función social muy importante e indispensable. De modo que esa fue la razón, entre otras, ya que debe haber fluidez entre la sociedad militar y la sociedad civil.

6) ¿Por qué hacer una revista conjunta que involucrara a las Fuerzas Militares y de Policía? Muy importante la pregunta. Cada revista tiene su propio nivel. La Revista de las Fuerzas Armadas trata los problemas de la nación a nivel superior,



Foto: Archivo del Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional

estratégico y conjunto; luego, las revistas de cada Fuerza abordan los asuntos correspondientes a su nivel, es decir, en la revista del Ejército, los aspectos del Ejército, y así en las publicaciones de la Armada, Fuerza Aérea y Policía. Así mismo, las revistas de las armas se publicaban desde cada escuela con los problemas de la Infantería o Artillería. De manera que eran diversos niveles que, inclusive, no se debían revolver, sino que cada uno debía tener su especialidad y tratarse en forma separada.

7) ¿Cuál considera usted que es el mayor aporte de la Revista de las Fuerzas Armadas (que se continúa editando ininterrumpidamente hasta el día de hoy)? Cumplir esa función de la que acabo de hablar, es decir, informar, estimular a los oficiales y conocer la importancia de las Fuerzas Militares. Siendo ya Ministro de Guerra, fundé la Cátedra de la Escuela Militar, que se denominó "Filosofía Militar" y que inclusive comencé a dictar; precisamente, me preguntaban los mismos Generales: "Y, eso ¿para qué es, mi General?", yo les respondía que la filosofía militar era es para que ellos mismos supieran por qué existían los

militares, qué función cumplían las Fuerzas Militares, por qué eran útiles, cómo debían actuar y cuál era la diferencia entre la política y la milicia.

8) ¿Hay algunos hechos anecdóticos que recuerde de la revista? No, anecdótico no. En realidad, la fundación de todas esas revistas tuvo muy buena aceptación, por parte de todos los oficiales que tenían inquietud intelectual y que no habían encontrado tampoco la facilidad de expresarse. Recuerdo que en esa época a algunos oficiales de todas las Fuerzas, que aún no eran Generales, como el General Fernando Landazábal, General Jaime Durán Pombo, General Gabriel Puyana, General Valencia Tovar, entre otros, les gustó muchísimo la creación de esas publicaciones y, de hecho, contribuyeron a ellas.

9) Se observa que, desde la publicación del primer número de la Revista Fuerzas Armadas, los articulistas han sido del ámbito militar y civil. Este factor fue muy importante y en eso sí el Ministerio avanzó mucho cuando se crearon los cursos de altos estudios a los cuales también se invitaban profesionales para que formaran parte de ellos, por-

que en todas las universidades del mundo está la Cátedra de Defensa Nacional, menos en Colombia, y la esta es una materia tan importante como la hacienda pública, la economía, o cualquier otra de tipo civil. La defensa nacional es fundamental, un estadista o un político que no sepa de defensa nacional está incompleto.

“Una de las cosas que ha tenido más adelanto es la industria editorial. Esa capacidad de hacer portadas a color, como la de la Revista Fuerzas Armadas y las demás publicaciones, es un aspecto relativamente nuevo; antes no se manejaba ese formato”.

10) ¿Cómo ve usted la evolución de la revista desde su fundación hasta el día de hoy? Una de las cosas que ha tenido más adelanto es la industria editorial. Esa capacidad de hacer portadas a color, como la de la Revista Fuerzas Armadas y las demás publicaciones, es un aspecto relativamente nuevo; antes no se manejaba ese formato. Me parece muy bien presentada, muy bien diagramada y que se prolonga con un contenido de nivel estratégico en el tema de la defensa nacional desde las Fuerzas Armadas. Les agradezco mucho esta entrevista y los felicito porque es muy importante la labor informativa que están haciendo para fortalecer en la sociedad colombiana el conocimiento sobre defensa y seguridad. 🦋

Entrevista edición 213, 2010
Coronel Daniel Angélico Villamil López
Coronel Jhasmin Mora Cuellar



Foto: Archivo del Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional



Héroes de
hoy y siempre



Síguenos en:



Escuela Superior
de Guerra



@EsdegCol



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



Escanea y conoce las
ediciones de las Revistas
Fuerzas Armadas

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Carrera 11 # 102-50, Bogotá, D. C., Colombia.
www.esdegue.edu.co



Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Resolución de Acreditación en Alta Calidad 17387 del 27 de diciembre de 2019. Cod. SNIES 16196

Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados - DICA

Registro Calificado Res. MEN 20521 de octubre de 2017. Cód. SNIES 90906

Maestría en Estrategia y Geopolítica

Registro Calificado Res. MEN 02869 de 6 de marzo de 2015. Cód. SNIES 104278

Maestría en Ciberseguridad y Ciberdefensa

Registro Calificado Res. MEN 10413 de 14 de julio de 2015. Cód SNIES 104695



Escuela Superior de Guerra



@EsdegCol



Escuela Superior de Guerra



Escuela Superior de Guerra



esdeguecol

Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"

Para mayor información, comunicarse al correo
infomaestrias@esdegue.edu.co o a los teléfonos 3102375426 - 6204066

Carrera 11 # 102-50, Bogotá, D. C., Colombia.

www.esdegue.edu.co