

Misiones militares y posconflicto: Una mirada regional sobre Colombia



Elaborado por:

Marcela Donadio
Hal Klepak
Samanta Kussrow
Nathalie Pabón Ayala
Juan Rial

Asistente:

Rodrigo Andrés Sánchez

Diseño gráfico:

Rubén Longas

RESDAL

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

<http://www.resdal.org/ing/index.html>

<https://www.facebook.com/resdal>

https://twitter.com/RESDAL_

<http://atlas.resdal.org>

Secretaría Ejecutiva

Güemes 4747 - 2° E

Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 4371-3822

secretaria@resdal.org

Copyright RESDAL

Hecho el depósito de ley

Esta publicación recibió auspicio del Departamento de Asuntos
Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá



**Global Affairs
Canada**

Las opiniones expresadas en la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, sin ser compartidas necesariamente por RESDAL.

PENSANDO EL FUTURO: LAS MISIONES MILITARES EN EL POSCONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

Los desafíos que enfrenta el Ejército de Colombia en su transformación para el contexto del posconflicto se concentran en temas de la institución que seguramente serán abordados a partir de los cambios que se esperan en 2018. Algunos de ellos son:

Educación

Datos

En el año 2015, en el marco del Sistema de Educación para las Fuerzas Armadas (SEFA), el Ejército Nacional acogió el Plan Estratégico de Educación Militar 'Minerva' para fortalecer el sistema de formación y la doctrina militar.

Minerva se fundamenta en la nueva doctrina militar Damasco, orientada a la transformación y proyección del Ejército en el futuro como una fuerza multimisión.

Minerva promueve el fortalecimiento de cinco subsistemas: educación, doctrina, lecciones aprendidas, instrucción y entrenamiento, y ciencia y tecnología.

El modelo educativo se fundamenta en la formación por competencias en todos los niveles y especialidades. Asimismo, se basa en un enfoque humanista, destacando los procesos de promoción de los Derechos Humanos y del DIH al interior del Ejército. Se espera así formar soldados integrales, con principios, valores, virtudes y ética profesional; reflexivos, con habilidades para desarrollar análisis complejos con criterio militar; así como con competencias para el servicio social y el trabajo con las comunidades^I.

Mirada al futuro

Tras la firma de un acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc, considerada como la principal amenaza militar en el país, la educación en el Ejército se proyecta en función de la construcción de la paz y la convivencia pacífica.

En este sentido, se concibe el desarrollo de mayores capacidades de los soldados en tareas de neutralización de fenómenos criminales asociados con el narcotráfico y la explotación ilícita de recursos naturales; así como en la defensa y apoyo de las autoridades civiles.

La proyección del Ejército en el plano internacional presupone que la formación y preparación del soldado para participar y apoyar misiones de mantenimiento de paz y estabilización, capacitados para trabajar en grupo y con un medio ambiente multinacional, operar de acuerdo a una doctrina común y comunicarse en un lenguaje estratégico, operacional y táctico^{II}. En este sentido, el bilingüismo adquiere importancia dentro de los planes de educación militar.

Todo ello requiere, además de cambios en los planes de estudio, cambios en los perfiles profesionales requeridos de los docentes e instructores.

Salud

Datos

Mediante la Ley 352 de 1997 se creó el Sistema de Seguridad de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, para prestar un servicio integral de salud en las áreas de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación del personal militar activo y retirado y sus beneficiarios.

En 2014, la Dirección de Sanidad y los Establecimientos de Salud Militar del Ejército contaba con más de 560.000 usuarios^{III}.

Mirada al futuro

Con el acuerdo de paz con las Farc, el número de soldados heridos en combate se ha reducido en un 97%. Aunque esta tendencia puede continuar, las limitaciones presupuestarias y financieras que afectan al Sistema General de Salud en el país, pueden afectar el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares.

I. Ver: Ramírez E. y Ramírez R. (2015). Educación en el Ejército Nacional de Colombia y el posconflicto. *Revista Criterios*, 22(1), 199-214. Rojas, P. J. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica. General José María Córdova* 15(19), 95-119.

II. Ver: García V., Álvarez C. y Madrigal A. (2014). Las fuerzas militares y de policía en el posconflicto armado: futuros escenarios y reformas. En: *Perspectivas multidimensionales de la paz y el conflicto en Colombia*. Universidad de La Salle.

III. Ejército Nacional de Colombia (2014). Informe de Gestión de la Dirección de Sanidad.

Retiros

Datos

La normatividad colombiana vigente prevé una asignación de retiro mensual para el personal militar que sea llamado a calificar servicios o por retiro discrecional después de 20 años de servicio (25 años en caso de retiros por solicitud propia)^{IV}.

La Caja de Retiros Militar cuenta con 50.420 afiliados (2016), incluyendo personal perteneciente a las tres fuerzas militares^V.

Mirada al futuro

Con el acuerdo de paz con las Farc, el número de soldados heridos en combate se ha reducido en un 97%. Aunque esta tendencia puede continuar, las limitaciones presupuestarias y financieras que afectan al Sistema General de Salud en el país, pueden afectar el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares.

Misiones internacionales

Datos

El Ejército Nacional se proyecta en el plano internacional a través de una mayor participación en operaciones de estabilización y mantenimiento de paz.

La nueva doctrina Damasco del Ejército de Colombia reconoce la doctrina multinacional de la OTAN como referente para la conducción de operaciones multilaterales.^{VI}

Mirada al futuro

El Ejército Nacional buscará ampliar experiencias internacionales como aquella participación en la misión de paz y estabilización en el SINAI. En los años venideros se prevén mayores acuerdos de cooperación con pares militares de la región (especialmente fluidas son las relaciones con Estados Unidos, México y Chile), así como una mayor participación en misiones multilaterales de paz.

Coordinación con otras instituciones

Datos

Desde el año 2004, se estableció el primer Comando Conjunto de las Fuerzas Militares desde donde se planean operaciones que combinan el poder militar terrestre, aéreo y fluvial.

Asimismo, el Ejército Nacional participa en diversos espacios de interacción con autoridades civiles, como los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público, a nivel nacional como territorial. También hace parte de grupos interagenciales especializados en la lucha contra delitos como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

La Doctrina Damasco se fundamenta en los elementos de Acción Decisiva, definida como la combinación simultánea de tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil, orientadas a evitar o disuadir el conflicto, prevalecer en la guerra y crear las condiciones favorables para su resolución

Mirada al futuro

La participación del Ejército en tareas de apoyo a la autoridad civil, de lucha contra la criminalidad organizada, y de atención de desastres naturales, promoverá una continua interacción entre autoridades militares y civiles, así como con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación (autoridad judicial).

El contexto político de estos esfuerzos es positivo para el Ejército; en todos los países se ve un amplio y casi unánime apoyo para esta clase de involucramiento, y efectivamente una preferencia por ver más, y no menos, de ello. Esto se relaciona con que tanto la población como los gobiernos ven que es más probable ver más y más de estos fenómenos en el futuro, dadas las tendencias climáticas en todo el mundo.

IV. Presidencia de la República de Colombia. Decreto 4433, 31 de diciembre de 2004.

V. Ministerio de Defensa Nacional (2017). Informe Décima Sexta Audiencia Pública de Rendición de cuentas de la Caja de Retiros Militares (Cremil), vigencia 2016.

VI. Ejército Nacional de Colombia (2017). Manual Fundamental del Ejército 1.1 Doctrina.

Transversalidad de la perspectiva de género

Datos

A 2017 menos del 4% del personal de oficiales y suboficiales del Ejército eran mujeres.

La incorporación a la academia de oficiales se produjo recién en 2009, por lo cual el número es naturalmente bajo, así como los grados a los que han podido acceder al momento (Teniente).

La Infantería permanece cerrada al ingreso de mujeres.

En 2017 se abrió el ingreso sin restricciones a armas de combate para mujeres que aspiren a suboficiales.

El Ejército cuenta desde 2016 con una Oficina de Género, y con un Observatorio de Género que ha sido comenzado por la Escuela Militar de Cadetes.

El Ministerio de Defensa Nacional ha trabajado en la elaboración de una política de género, que se espera sea dada a conocer durante 2018.

La formación y capacitación del personal en derechos humanos y derecho internacional humanitario ha sido una práctica en los últimos años. El tema de género es abordado, aún, dentro de esta cuestión mayor.

Las mesas de negociaciones de La Habana incorporaron la cuestión de género como uno de los temas a trabajar para la resolución del conflicto; está pendiente derramar en la institución militar esta relación entre conflicto armado y seguridad de las mujeres.

Mirada al futuro

El impulso a la participación en misiones de paz de la ONU llevará a una mayor consideración acerca de cantidades, y también de patrones de carrera. Al mismo tiempo, el incremento de intercambio y cooperación con otros países latinoamericanos puede coadyuvar al debate e incorporación de la perspectiva de género, un tema en el que estos países han trabajado considerablemente en la última década.

Merecerán atención la investigación y políticas acerca de cómo las mujeres que han ingresado como oficiales de armas desarrollan sus carreras. Especialmente, las prácticas y las percepciones de los hombres que están en los mandos acerca del papel de mujeres en hostilidades, pues ello puede afectar –acorde a las normas de ascenso– las posibilidades futuras de las mujeres oficiales de armas.

Será necesaria una definición acerca del lugar en la estructura de la Oficina de Género, incluyendo una posible dependencia más directa de las oficinas de Estado Mayor.

La publicación de políticas de género por parte del Ministerio de Defensa tendrá un impacto directo sobre la necesidad de sensibilizar al personal en la materia. De la misma manera, cualquier iniciativa de Plan de Acción Nacional por parte del Ejecutivo.

La transversalización supondrá capacidad de interacción con agencias civiles, con sociedad civil, y con academia, y mayores interrelaciones con ministerios tales como el de Relaciones Exteriores, y la Consejería Presidencial para la Mujer.

Misiones subsidiarias de los Ejércitos: una mirada regional sobre Colombia

Gestión de riesgo | Seguridad pública | Perspectiva de género

1 Colombia es al presente la entidad nacional de habla hispana más relevante de América del Sur, habiendo superado a Argentina en su entidad demográfica. Es el segundo en el Hemisferio tras México, y si se toma en cuenta lenguajes ibéricos, tercero tras Brasil y México.

2 Otros indicadores de Colombia son relevantes. En 2016 según las cifras oficiales del DANE, el 28% de la población estaba en situación de pobreza monetaria, mientras que el 8,5% estaba en condición de pobreza extrema. El coeficiente de Gini -que mide los niveles de desigualdad- alcanzaba a 0,571 a nivel nacional.¹ Otras cifras, extraídas de diversas agencias de ONU, son importantes a referir. En 2016 el índice de desarrollo humano elaborado por PNUD lo ubicaba con un de 0.727

País	Población	Superficie	PBI en billones de dólares a paridad de precio de compra
Brasil	209.486.000	8.515.759 km ²	3.304,640
México	126.248.000	1.964.375 km ²	2.306,668
Colombia	48.650.000	1.141.748 km ²	690,387
Argentina	43.712.000	2.795.677 km ²	879,447

Fuentes: Anuario Estadístico de CEPAL (Población 2016). Territorio: Instituto Geográfico Nacional (Argentina, excluye Antártida); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil); Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Colombia); Secretaría de Relaciones Exteriores (México). PBI: International Monetary Fund, World Economic Outlook, consultado diciembre 2017.

entre los países de desarrollo medio. La expectativa de vida al nacer en 2016 según el Anuario Estadístico de CEPAL era de 74,6 años, y la tasa de mortalidad en menores de 5 años era de 21,8.

Interpretando el censo de población del 2005 (el próximo será en enero de 2018) la mayoría de los habitantes son blancos y mestizos (85,94%), un 10,62% son afro-

colombianos (la mayoría de los cuales residen en zonas caribeñas o del Pacífico), 3,4% son indígenas, y un 0,01% del pueblo Rom o gitano. Un 87% de la población sería católica, un 11,5% protestantes, la mayoría evangélicos, y el resto de otras religiones o ateos.²



Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina Edición 2016, RESDAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015, CEPAL (territorio y población: proyección 2016, % población urbana a 2015), FMI, World Economic Outlook Database (PBI proyección 2016).

3 Colombia muestra un caso de construcción nacional de un territorio poco integrado, donde oligarquías locales manejaron durante largo tiempo los intereses de los valles principales a partir de los centros urbanos (hoy metrópolis) en ellos asentados (Bogotá –hoy con casi 9 millones largos de población-, Medellín, Cali). Como actores claves del proceso se encuentra a la oligar-

¹ DANE (2017). *Boletín Técnico. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016*. Bogotá: DANE, 22 de marzo de 2017.

² Elaborados a partir de DANE (2007). *La población étnica y el Censo General 2005; Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: DANE, pág. 37. Religión: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (2017). *Colombia. Ficha País*. Recuperado de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/COLOMBIA_FICHA%20PAIS.pdf.

quía colombiana (que durante largo tiempo manejó dos partidos de notables, liberales y conservadores), mientras que desde mediados del siglo XX se observa la emergencia de otros actores.

4 Otro actor clave del proceso fue la Iglesia Católica, que desde tiempos de la Colonia ha tenido presencia muy importante en la sociedad y política colombianas. Según los datos de la Conferencia Episcopal de Colombia, más de cinco mil parroquias se distribuyen en el territorio. 13 Arzobispos, 52 Obispos Diocesanos, 13 Obispos Auxiliares entre ellos el Obispo Castrense, 10 Vicarios Apostólicos y 32 Obispos Eméritos. con 13 arquidiócesis, 56 diócesis (incluyendo el Obispado Castrense) y 10 vicariatos apostólicos; sumados a ello sacerdotes y religiosas es una población religiosa importante que requiere un presupuesto para ser mantenida, aunque pequeña para atender al estimado 87% de los colombianos que se consideran católicos. Se carece de datos fiables respecto de la posesión de tierras por parte de la Iglesia.

5 El tercer actor que mencionaremos como factor de unificación es la fuerza militar. Las Fuerzas Armadas de Colombia son institucionales. Su mirada es hacia adentro, no hacia afuera.

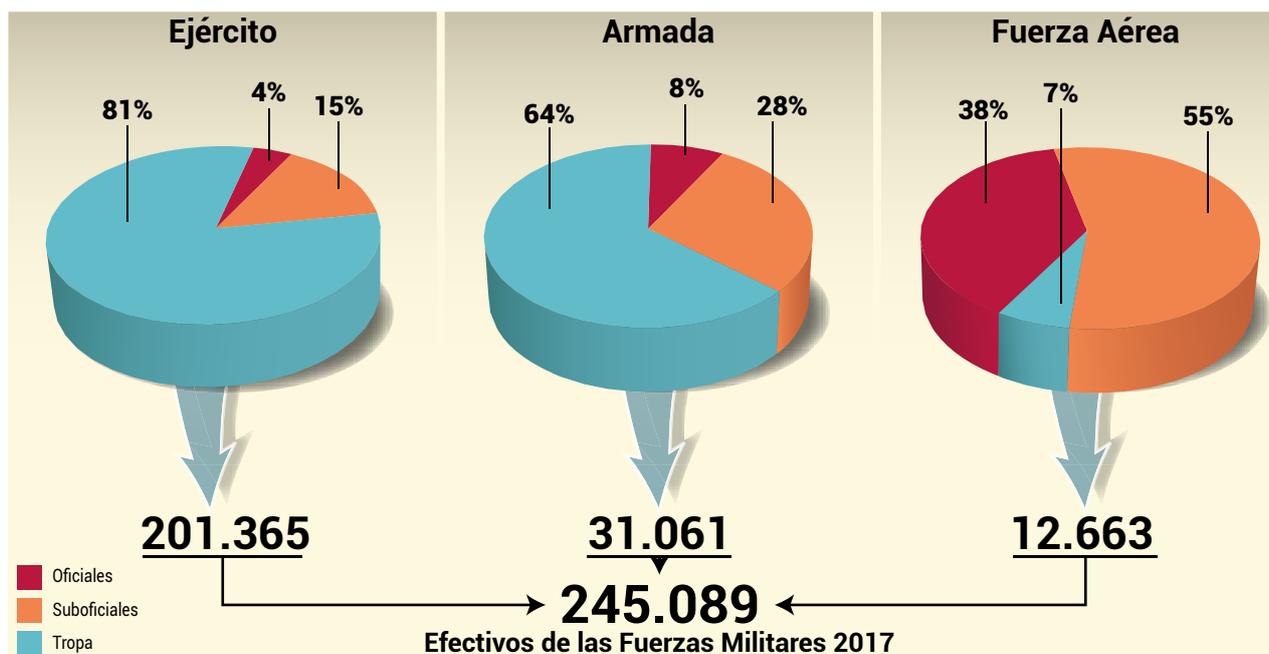
No manifiestan fines trascendentes que las llevan a ejercer el poder político, como se ha registrado en otros casos de la región latinoamericana. Solo el interregno de Rojas Pinilla, que actuó más como "caudillo" por sobre las fuerzas armadas, contando con aliados políticos civiles importantes, puede citarse como intromisión militar en la política diaria. Pero en sustancia fue un intento de un sector militar reformista que contó con aliados civiles, que solo duró de 1953 a 1957. La presidencia de Rojas Pinilla fue similar a otras "modernizadoras" en la región: se construyeron obras de infraestructura, se desarrolló el servicio de televisión, se construyó el aeropuerto El Dorado, la Calle 26 de Bogotá, etc. En materia de seguridad se inició un proceso de despartidización de la Policía y se puso término a la primera etapa de la época que en la historia colombiana es conocida como *La Violencia*, (llegando a una tregua con las guerrillas mientras el gobierno era avalado por el Ejército y la clase política colombiana). Fue también en este periodo que se reconoce el derecho a voto de las mujeres (1954).

Pero la historia colombiana muestra sustancialmente una escasa intromisión militar en la vida política. De hecho, mientras en varios países de la región se sucedían los gobiernos militares, en Colombia las relaciones civiles-militares de las décadas posteriores se caracterizan más por una alianza tácita entre dirigentes civiles y militares, por la cual estos respaldan sin restricciones a los gobiernos a cambio de garantizar su autonomía. Estuvieron basadas en la fórmula expresada en 1958 por el entonces Presidente Alberto Lleras Camargo en su célebre discurso en el Teatro Patria, conocida como Doctrina Lleras³.

³ "Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal...". Es decir, simultáneo con el inicio del Frente Nacional quedó definido un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de 'orden público', es decir en seguridad y defensa." Vargas Velásquez, Alejo (2006). Alberto Lleras y los Militares. *El Colombiano*, 25 de mayo de 2006.

6 Actualmente la fuerza militar profesionalizada cuenta con un pie de fuerza importante. Según el *Atlas Comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe* de RESDAL, en 2016 tenía 265.050 personas, de las cuales en el Ejército revistaban 220.537 (4% en su cuerpo de oficiales, el 81% entre los alistados de tropa y 15% de clases de encuadramiento). La Armada tenía 30.917 personas de los cuales unos 22.000 eran infantes de marina, y la Fuerza Aérea 13.596.

Personal de las Fuerzas Militares

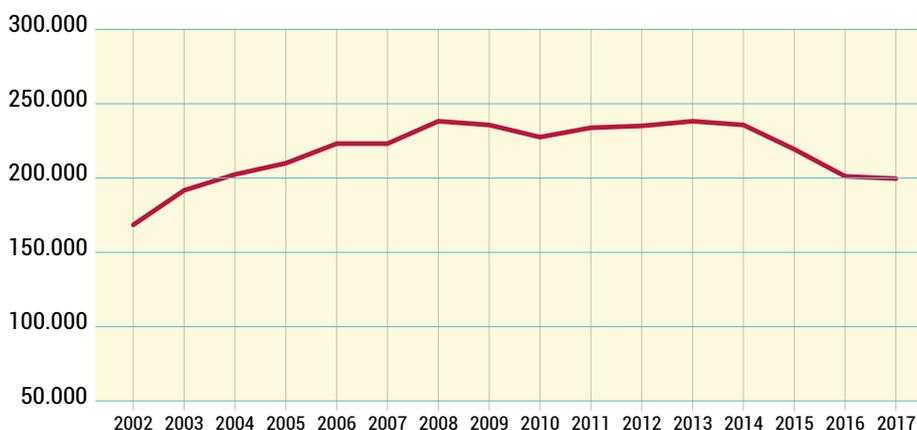


Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.* Ministerio de Defensa Nacional (2014). *Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad.*

7 El Ejército se organiza en ocho divisiones territoriales, una División de Aviación Asalto Aéreo que agrupa la brigada de fuerzas especiales, dos brigadas de aviación de ejército y una brigada contra el narcotráfico, además de otras unidades especializadas y escuelas de formación. Desde septiembre de 1981 participa en la Fuerza Multinacional de Paz y Observadores (MFO)

en Sinaí con un batallón de infantería, siendo la segunda incursión internacional. En la década del 50 del siglo XX fue el único país de la región latinoamericana que participó en el conflicto coreano. En las últimas dos décadas, en virtud de la política de seguridad y defensa aplicada en el contexto del conflicto interno, el pie de fuerza del Ejército fue sustancialmente aumentado, así como el del resto de la Fuerza Pública.

Efectivos del Ejército Nacional (2002-2017)

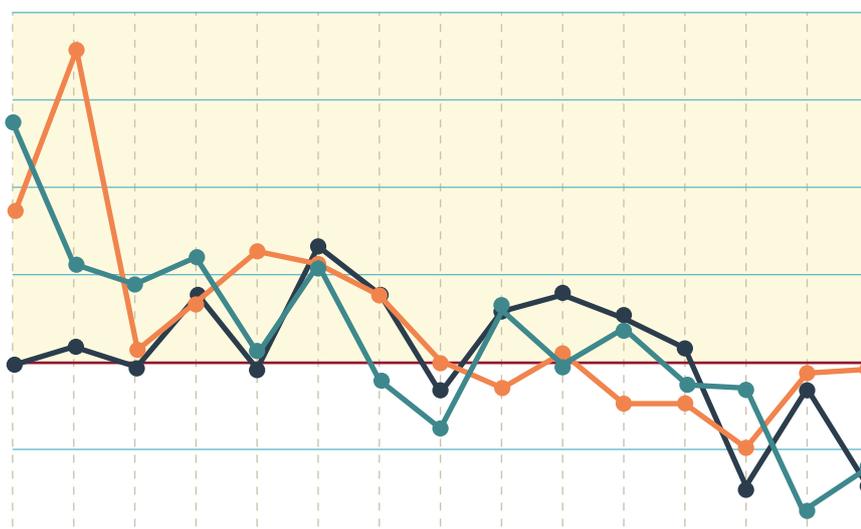


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.* Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.*

8 La Armada de Colombia cuenta por su parte con siete fuerzas y comandos en el territorio nacional: Fuerza Naval del Caribe (cubre el mar territorial colombiano en el Mar Caribe); Fuerza Naval del Pacífico (mar territorial en aguas del Océano Pacífico); Fuerza Naval del Sur (ríos Putumayo y Caquetá); Fuerza Naval del Oriente (ríos navegables de los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta y Vichada); Comando de Infantería de Marina (opera en la jurisdicción terrestre asignada a la Armada, en los litorales, en el territorio insular y en los ríos). También hay un Comando de Guardacostas, el Comando de Aviación Naval y el Comando Específico de San Andrés y Providencia.

9 La Fuerza Aérea Colombiana cuenta con siete comandos aéreos de combate (CA-COM), un Comando Aéreo de Transporte Militar (CATAM) y un Comando Aéreo de Mantenimiento (CAMAN), que operan en todo el territorio colombiano, y los Grupos Aéreos del Caribe (GACAR), y del Oriente (GAORI). Dispone también de cuatro centros principales de formación y entrenamiento.

Variación de los efectivos de las Fuerzas Militares (2002 - 2017)



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
● Efectivos del Ejército	13,8%	5,7%	4,6%	6,0%	0,6%	5,6%	-1,0%	-3,7%	3,3%	-0,2%	1,9%	-1,1%	-1,4%	-8,4%	-5,9%
● Efectivos de la Armada	8,7%	17,9%	0,7%	3,5%	6,5%	5,7%	4,0%	0,0%	-1,4%	0,6%	-2,3%	-2,3%	-4,8%	-0,5%	-0,3%
● Efectivos de la Fuerza Aérea	-0,1%	1,0%	-0,3%	4,0%	-0,3%	6,7%	3,8%	-1,4%	3,0%	4,0%	2,6%	0,8%	-7,1%	-1,5%	-6,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.* Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.*

10 En lo que se refiere a la tropa, se dispone de un servicio militar de 18 meses en el Ejército y en la Fuerza aérea, y de 24 meses en la Armada, que afecta a clases subalternas, fundamentalmente. Pero la base del combate contra las organizaciones subversivas recayó en personal profesional (cerca de 30 mil en el ejército y unos 8 mil a 10 mil infantes de marina según informan entrevistados, pues no hay cifras públicas al respecto). El servicio militar se mantiene obligatorio para los varones, siendo voluntario para las mujeres. Si bien en cierta parte del conflicto actuaron autodefensas (las cuales quizás, informalmente, en alguna ocasión coordinaron su acción con los militares), fueron movimientos ilegales que en más de un caso estuvieron en colusión con narcotraficantes, y que tuvieron sus propios conflictos internos. No hubo un reclutamiento comunitario anti insurgente controlado por la fuerza militar, como ocurrió en el pasado en Guatemala y Perú.

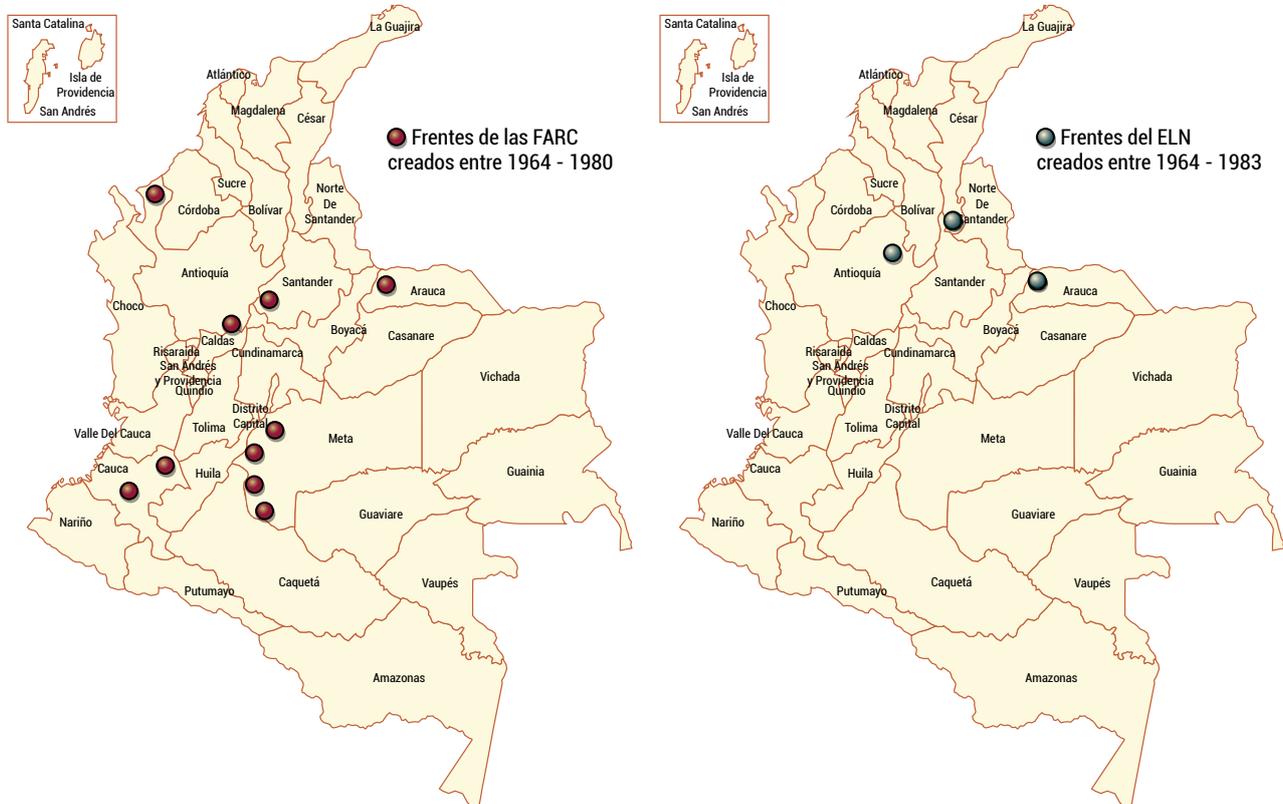
11 No haremos una referencia detallada del proceso insurgente, los intentos fracasados de paz, y el legado que dejó todo este proceso. Solamente alcanza mencionar el elevado número de desplazados internos (cifra discutible, quizás 7,4 millones de personas según ACNUR)⁴, víctimas registradas (cifras también controversiales⁵), y que se habla además de unos 60 mil desaparecidos. Para desarrollos recientes recomendamos ver la página web razonpublica.com (muchos de los principales aportes fueron reproducidos en www.resdal.org), así como los artículos aparecidos en Semana.com, periódico nacional editado en Bogotá.

4 Según el representante en Colombia de la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur), Jozef Merx, "había 7,4 millones de desplazados internos registrados al terminar 2016, cifra que representaba un aumento de aproximadamente medio millón respecto al comienzo del año, sin que se haya informado de retornos de desplazados internos ni de otras disminuciones. En consecuencia, Colombia seguía siendo el país con la población de desplazados internos más numerosa". Teniendo en cuenta que en el mundo desde 1985 hay 65,6 millones de refugiados, más del 11 % de esta cantidad de víctimas se ubican en Colombia. Declaraciones a Caracol Radio, el 19 de junio de 2017.

5 Según *El Tiempo* del 16 de abril de 2016, "Los registros de la Unidad de Víctimas señalan que hay 12 crímenes prevalentes en las denuncias: desplazamiento forzado, homicidio, mutilaciones por minas, secuestro, tortura, reclutamiento de menores, despojo de tierras, agresión sexual, amenazas y atentados, desaparición forzada y robo de bienes. De los 8 millones, más de 6 millones son desplazados. Por delito, el segundo grupo de víctimas que reclama reparación corresponde a homicidios: fueron víctimas directas 265.000 personas y se cuentan 704.000 indirectas (familiares). De la misma manera, del total de personas que denuncian hay un grupo de 1,5 millones de personas que no serían objeto de reparación por diversas razones. Entre ellas hay un número importante de víctimas que ya fallecieron, que están desaparecidas o frente a las que no procede la entrega de ayudas".

El proceso de negociaciones de paz en Colombia

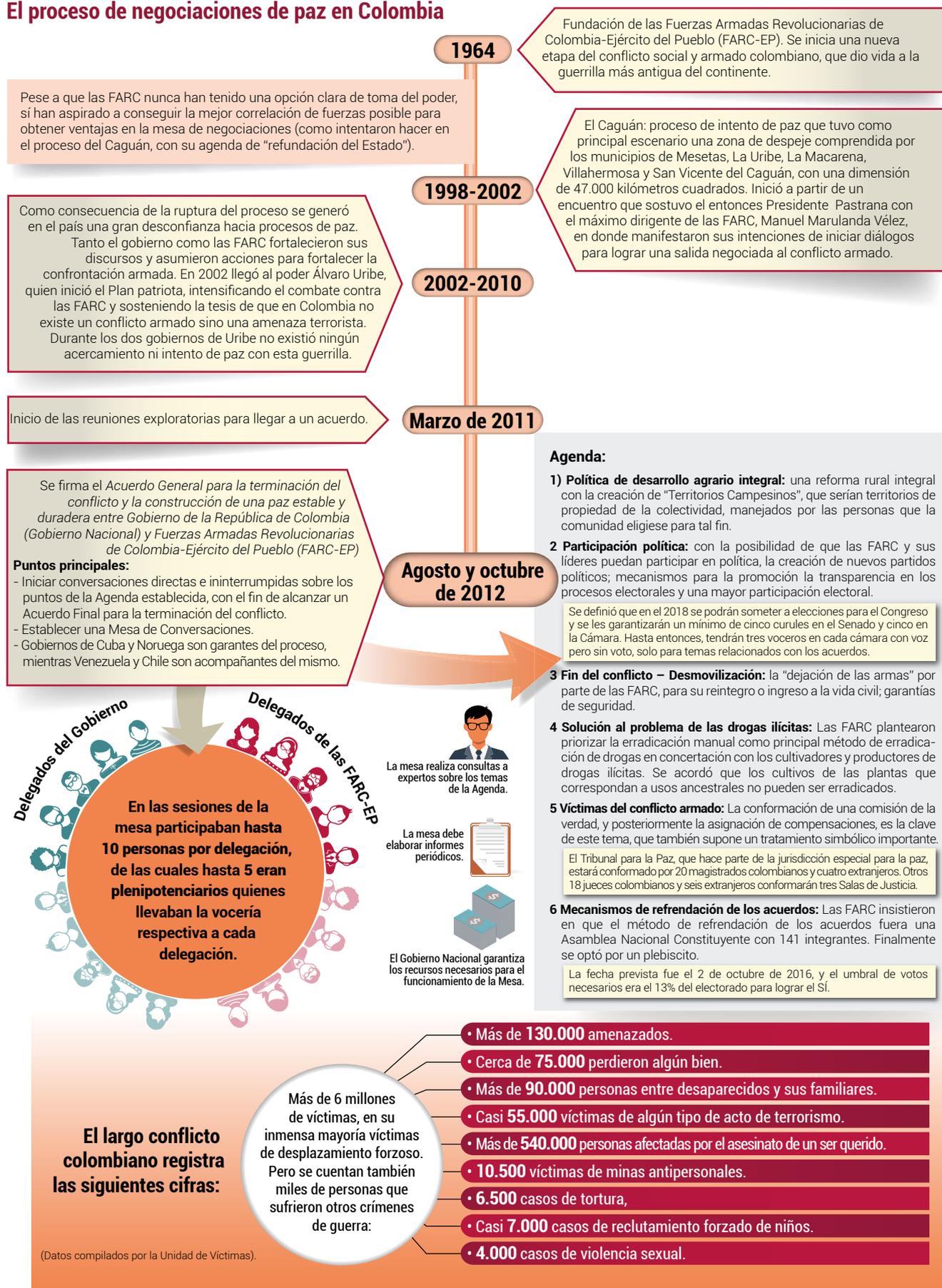
Territorialidad de las guerrillas en la etapa de estancamiento y marginalidad



Fuente: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (2015). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). Zero. 27 de agosto de 2015. Recuperado de <http://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>.

Continúa en la página siguiente →

El proceso de negociaciones de paz en Colombia



Fuente: RESDAL (2016). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe.

Continúa en la página siguiente →

El proceso de negociaciones de paz en Colombia

Se establece la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

Agosto de 2014

Acuerdo Humanitario para la descontaminación del territorio, las dos partes acordaron la limpieza y la descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general. (Comunicado N° 52).

Septiembre de 2014

Acuerdo para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final; asegurar su introducción al ordenamiento jurídico y para dar garantías de cumplimiento de dicho Acuerdo Final, tanto conforme al derecho interno colombiano como conforme al derecho internacional (Comunicado N° 69).

Marzo de 2015

Enero de 2016

Mayo de 2016

Junio de 2016

Se firma el Protocolo y Anexos del capítulo de DEJACION DE ARMAS (DA) del Acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA) (Comunicado N° 83).

Agosto de 2016

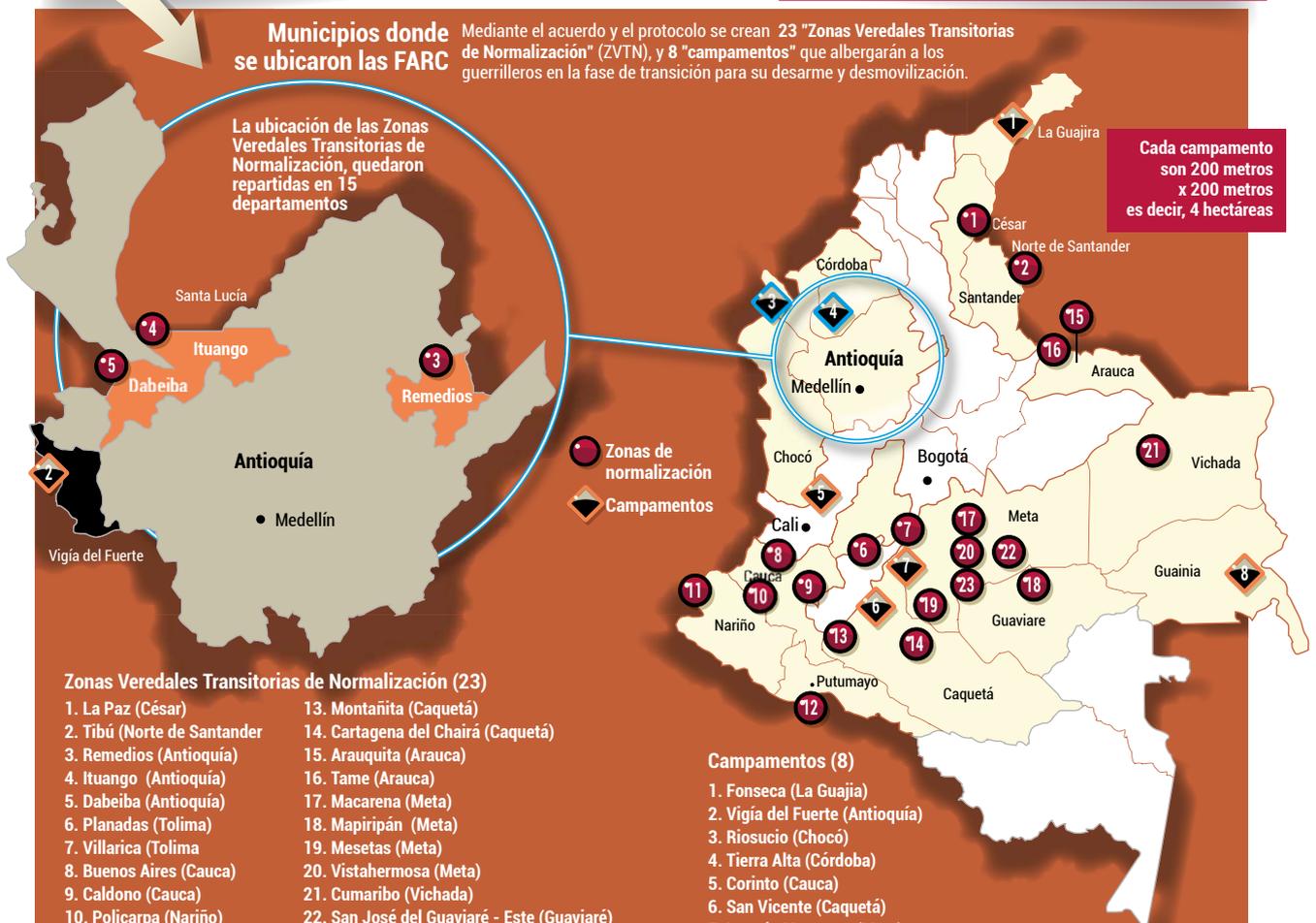
Se instala la subcomisión de género, compuesta por integrantes de las delegaciones, para revisar y garantizar, con el apoyo de expertos y expertas nacionales e internacionales, que los acuerdos alcanzados y un eventual acuerdo final tengan un adecuado enfoque de género.

Mediante la Resolución N° 2.261 del Consejo de Seguridad, y dada la solicitud presentada por las partes ante las Naciones Unidas, se establece una misión política que participa como componente internacional y coordinadora del mencionado mecanismo tripartito, encabezada por un representante especial del Secretario General. Se integra con observadores internacionales desarmados, para vigilar y verificar la dejación de las armas.

Se llega a los siguientes acuerdos (Comunicado N° 76):

1. Sobre "Cese al fuego y de hostilidades bilateral y Definitivo y Dejación de Armas"
2. Sobre garantías de seguridad y lucha contra organizaciones responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos.
3. Sobre "Refrendación"

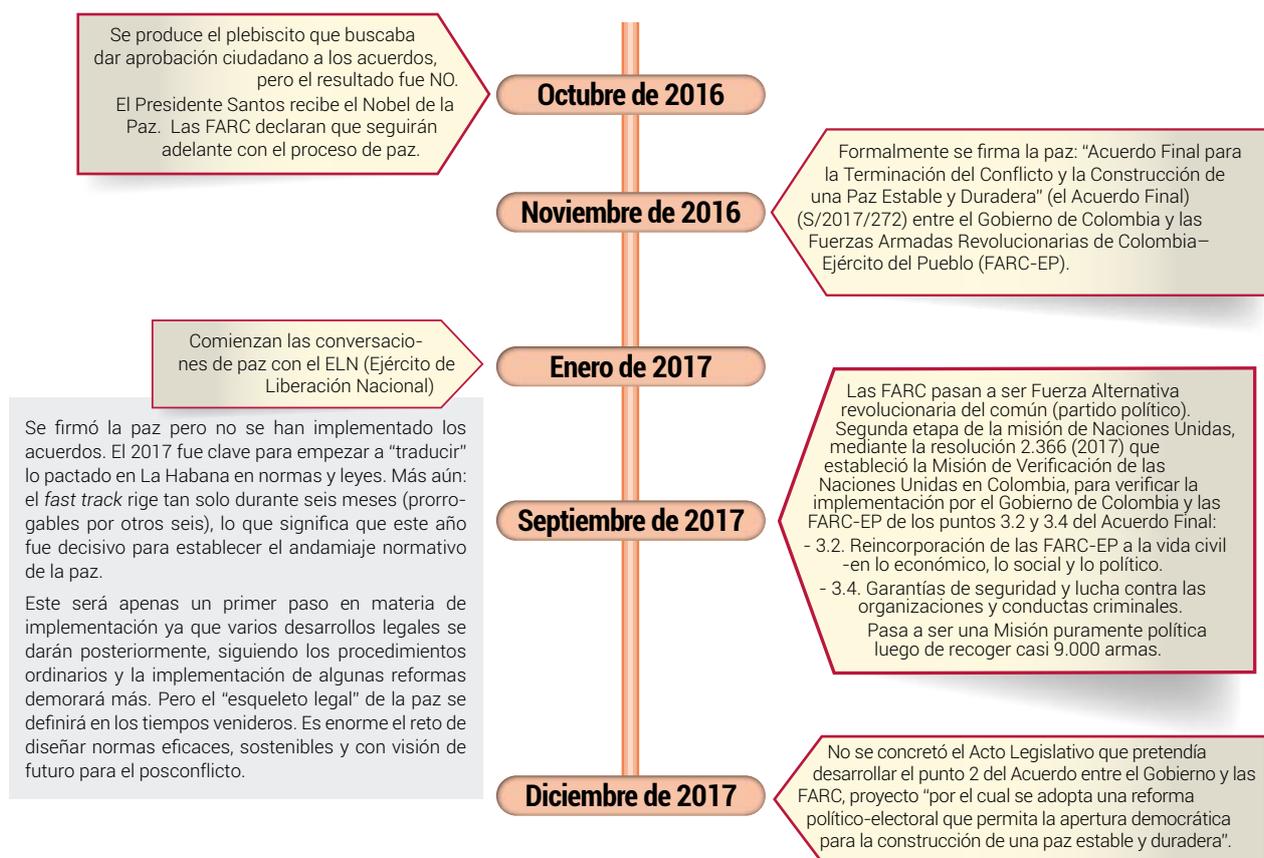
El Gobierno y las FARC dan por concluidas las negociaciones en La Habana. El Acuerdo Final se presenta al Congreso para que autorice la convocatoria del plebiscito, y luego el Presidente expida el decreto convocando y formulando la pregunta.



Fuente: Páginas web de la Cancillería Colombiana, del alto comisionado para la paz, y de la mesa de conversaciones; Resolución 2261 (2016) del Consejo de Seguridad y Carta del 4 de marzo de 2016 del Secretario General de las Naciones Unidas.

Continúa en la página siguiente →

El proceso de negociaciones de paz en Colombia



12 En 2016 se arribó a un acuerdo de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) que supone:

- Lograr una reforma agraria, (de difícil consecución, dados los cambios registrados en el entorno rural colombiano).
- Participación política de las FARC (transformadas desde 2017 en Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) que presumiblemente puede presentar a Rodrigo Londoño Echeverri, alias Timochenko, como candidato a Presidente, además de garantizarles cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de diputados como mínimo. También se crearon circunscripciones especiales de paz, que le garantizarán 16 curules en la Cámara a los líderes regionales, que se supone serán afines a las FARC.
- El acuerdo significó el fin de la violencia armada insurreccional. Un proceso de DDR monitoreado por la ONU se encargó del tema. Aparentemente, solo un 5% del personal de las FARC no acató el acuerdo de desmovilización. Las dudas, obvias, son las que previenen sobre un cambio de la violencia, que puede devenir en puramente delictiva.
- En forma fácil, las FARC aceptaron desvincularse del narcotráfico. Sin embargo, en 2017 se registró un incremento en el cultivo de drogas ilícitas, motivando la "des-certificación" de los Estados Unidos, lo cual implica perder apoyos financieros.
- Los acuerdos crean una Jurisdicción Especial para la Paz, que tiene integración mixta con jueces colombianos e internacionales. Los guerrilleros que reconozcan su participación en los crímenes más graves y colaboren con la justicia,

serán sancionados por el Tribunal de Paz con penas de entre cinco y ocho años de restricción efectiva de la libertad (domiciliaria, geográfica o laboral). Además tendrán la obligación de realizar obras y trabajos en beneficio de las víctimas. Quienes no reconozcan toda la verdad irán a prisión hasta por 20 años. El beneficio de amnistía, indulto o tratamientos equivalentes, será para quienes no hayan cometido delitos de lesa humanidad⁶. En este apartado se acordó, además, la creación de la Unidad especial para la búsqueda de personas en el contexto y en razón del conflicto. La implementación de ese mecanismo de justicia transicional no ha avanzado. También se plantearon las garantías de seguridad para los desmovilizados, y la lucha contra las “bandas criminales” (BACRIM) que representan una “amenaza inminente” para la implementación de los acuerdos.

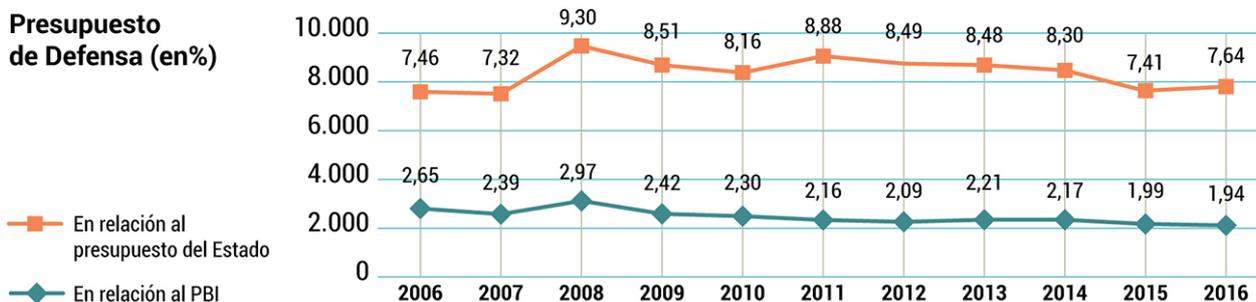
- Finalmente, se acordó que el mecanismo para refrendar los acuerdos sería el plebiscito. El 18 de julio de 2016 la Corte Constitucional le dio su aval, y se realizó el 2 de octubre con resultado negativo, Sin embargo, tanto el gobierno de Colombia como las FARC siguieron adelante, transfiriendo el problema a la campaña electoral de 2018 y las elecciones que realizarán en distintas fechas para presidente y Congreso.
- Mientras tanto se procesan conversaciones con la otra organización insurgente, el ELN (Ejército de Liberación Nacional).

13 Las fuerzas armadas integran, junto a la Policía y la Dirección Nacional de Inteligencia una única fuerza, la Fuerza Pública. Han sido quienes históricamente gerenciaron el monopolio de la violencia por parte del Estado, ejercido dentro del marco democrático. Ahora hay que manejar las nuevas – viejas violencias delictivas a las que está expuesta Colombia, lo cual supone debates acerca del papel que corresponde a cada institución en la seguridad posconflicto.

14 Jurídicamente, todas dependen del Ministerio de Defensa. Es el único caso de la región latinoamericana en el que la Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa. Más allá de la cadena de mando, en los hechos cada organización tiene altos grados de autonomía; el órgano burocrático – administrativo debe además manejar las distintas competencias entre fuerzas que son lógicas en cualquier fuerza pública.

15 El presupuesto de la fuerza pública en conjunto –seguridad y defensa- es cercano a los nueve billones de dólares. Según el Atlas Comparativo de RESDAL, edición 2016, en ese año, el presupuesto de defensa era de 4.916 billones de dólares. Tanto en porcentaje de PBI como respecto del presupuesto del Estado el presupuesto de defensa en Colombia ha disminuido en la última década: pasó del 2,97% en 2008 al 1,94% en 2016 respecto del PBI, y del 9,30% al 7,64% respecto de su porción en el presupuesto estatal.

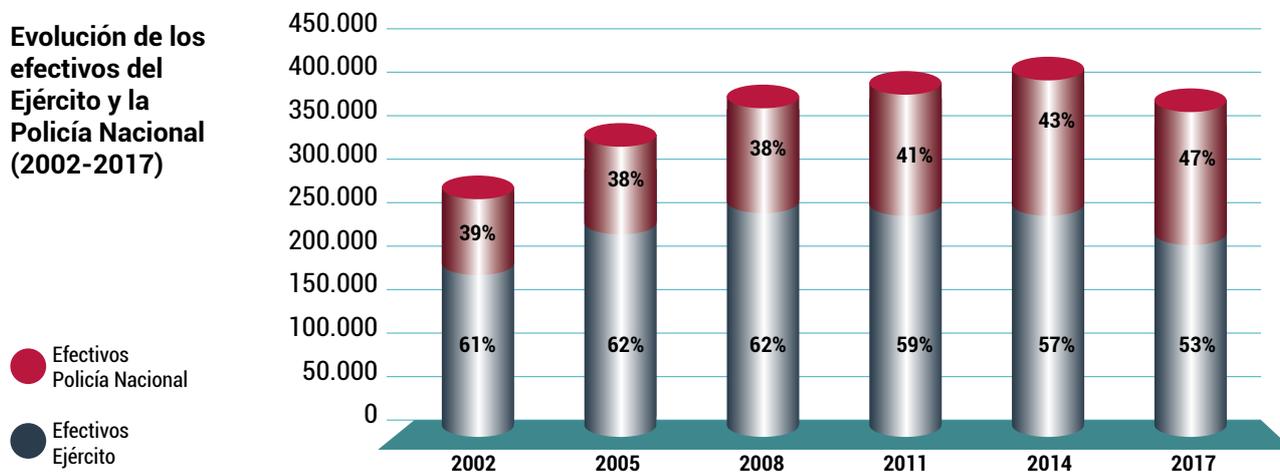
⁶ Ver Guía Práctica de lo acordado en La Habana. En *Semana*. 25 de agosto de 2016. Recuperado de www.semana.com/nacional/articulo/acuerdos-de-paz-con-las-farc-firmados-en-la-habana/491173



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre desde 2006 a 2016. Se considera como presupuesto del Estado, lo que el Congreso aprobó en la ley antes citada. PBI: Proyección del World Economic Outlook Database, FMI, de cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos. Cada país elabora el presupuesto en base a su propia estimación de PBI.

16 Aún así, sigue siendo una porción importante de recursos, por encima de la media latinoamericana que manejaba un promedio del 1,3% del PBI para defensa en 2016. Casi el doble del promedio del 3,79% que los países latinoamericanos destinan a defensa dentro de su presupuesto estatal. Ello supone, para el Ejército y para todas las fuerzas en general, el desafío de transformarse acorde al escenario de posconflicto. Porque para los gobernantes y representantes, de cualquier signo político, los dividendos de la paz supondrán seguramente responder a los pedidos de una sociedad que urge por satisfacer necesidades básicas. En un ambiente de inseguridad, ciertas discusiones acerca de recursos presupuestarios pueden no producirse. Cuando la percepción de seguridad comienza a afianzarse, las demandas por necesidades que fueron empeoradas por décadas de conflicto pueden reaparecer con mucha más fuerza. Financieramente no puede mantenerse el esquema actual. En este tema las fuerzas armadas se comportan como la *Grand Muette*, teniendo que recurrir a aproximaciones indirectas.

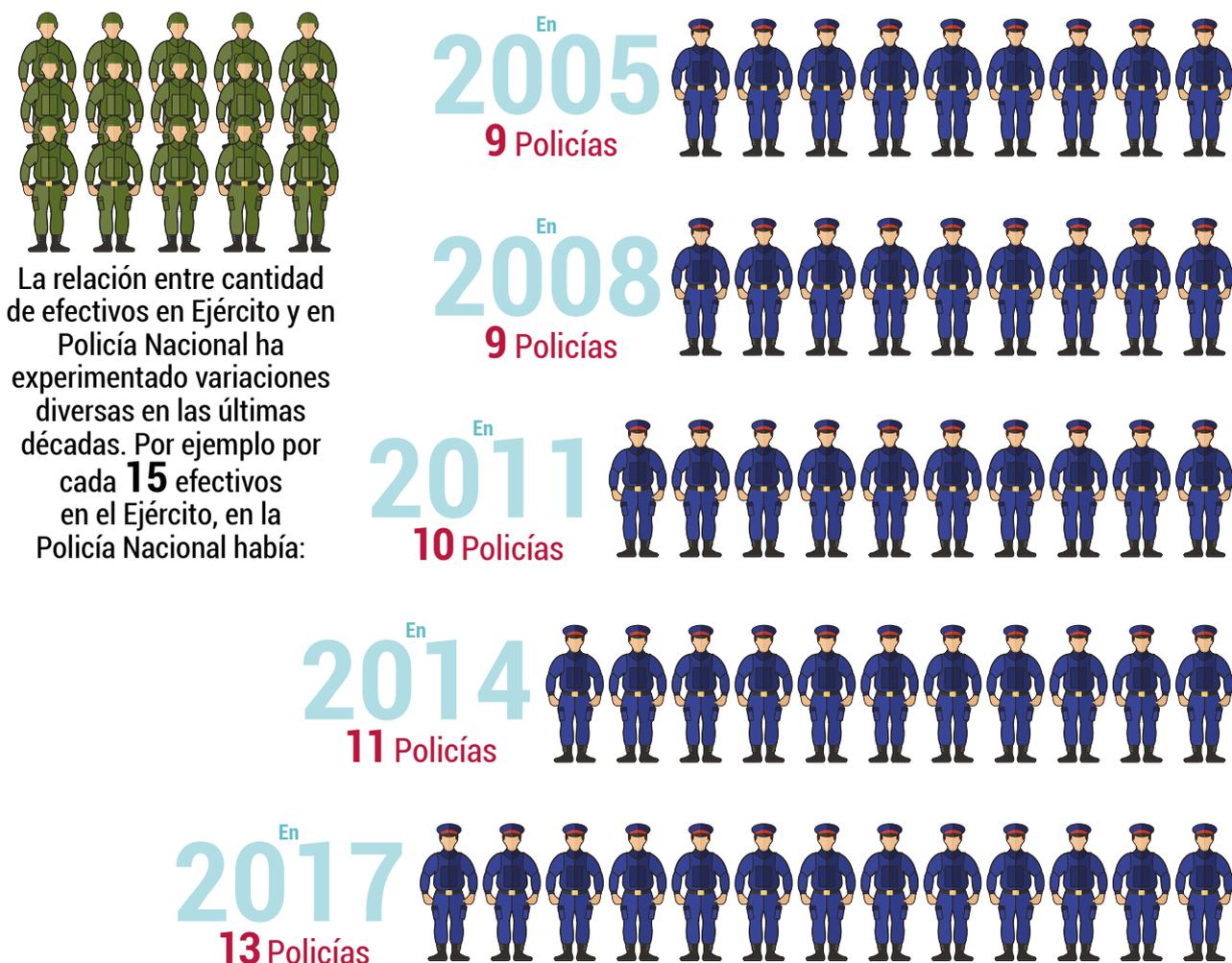
17 Hay que tener en cuenta que el pie de fuerza policial es muy relevante, llegando a unos 184.000 efectivos en agosto de 2017 que sumados a los de las tres fuerzas armadas da un total de 448.000 efectivos más unos 3.000 de la DNI, y otro personal de servicios comunes.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.* Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.*

La variación entre el pie de fuerza que el Ejército tenía en 2002 y el que tenía a fines de 2017 es de **19%**

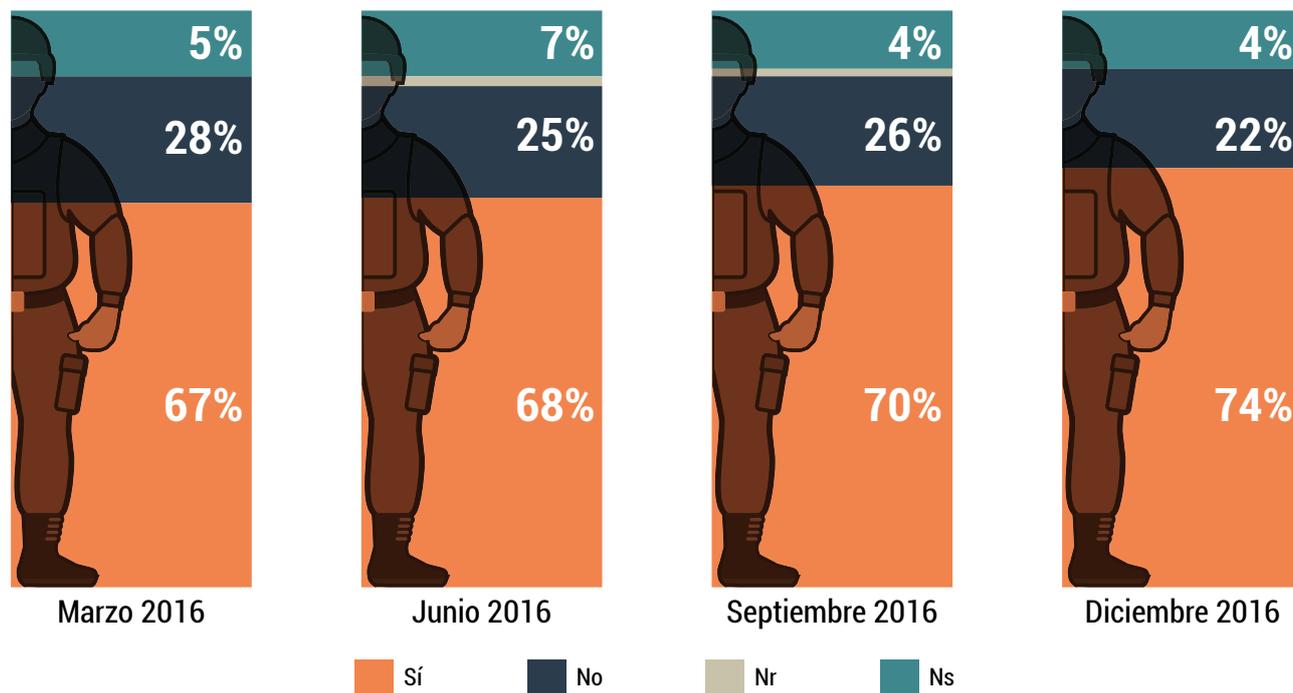
En el caso de la Policía Nacional, es del **63%**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza. Ministerio de Defensa Nacional (2017). Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.

18 El Ejército, actuando en un marco más o menos puramente técnico, se percibe victorioso. La ciudadanía que se expresa no tiene sentimiento antimilitarista. Una encuesta de Gallup de 2016 mostraba que las fuerzas militares tenían una popularidad del 60% mientras que las policiales, más expuestas en los ámbitos urbanos, registraban una desaprobación del 59% (*elcolombiano.com*, 5 mayo 2016). El *Latinobarómetro* de 2017 indica que en Colombia el 57% de los entrevistados confía en las fuerzas armadas, y el 42% en la Policía (datos recogidos por el Centro Nacional de consultoría). Y la encuesta encargada por el Ministerio de Defensa a Invamer Gallup, que mide la percepción ciudadana hacia el Ejército (confianza institucional y comportamiento del personal), arrojó un 74% de confianza en el Ejército en diciembre de 2016.

Confianza en el Ejército Nacional



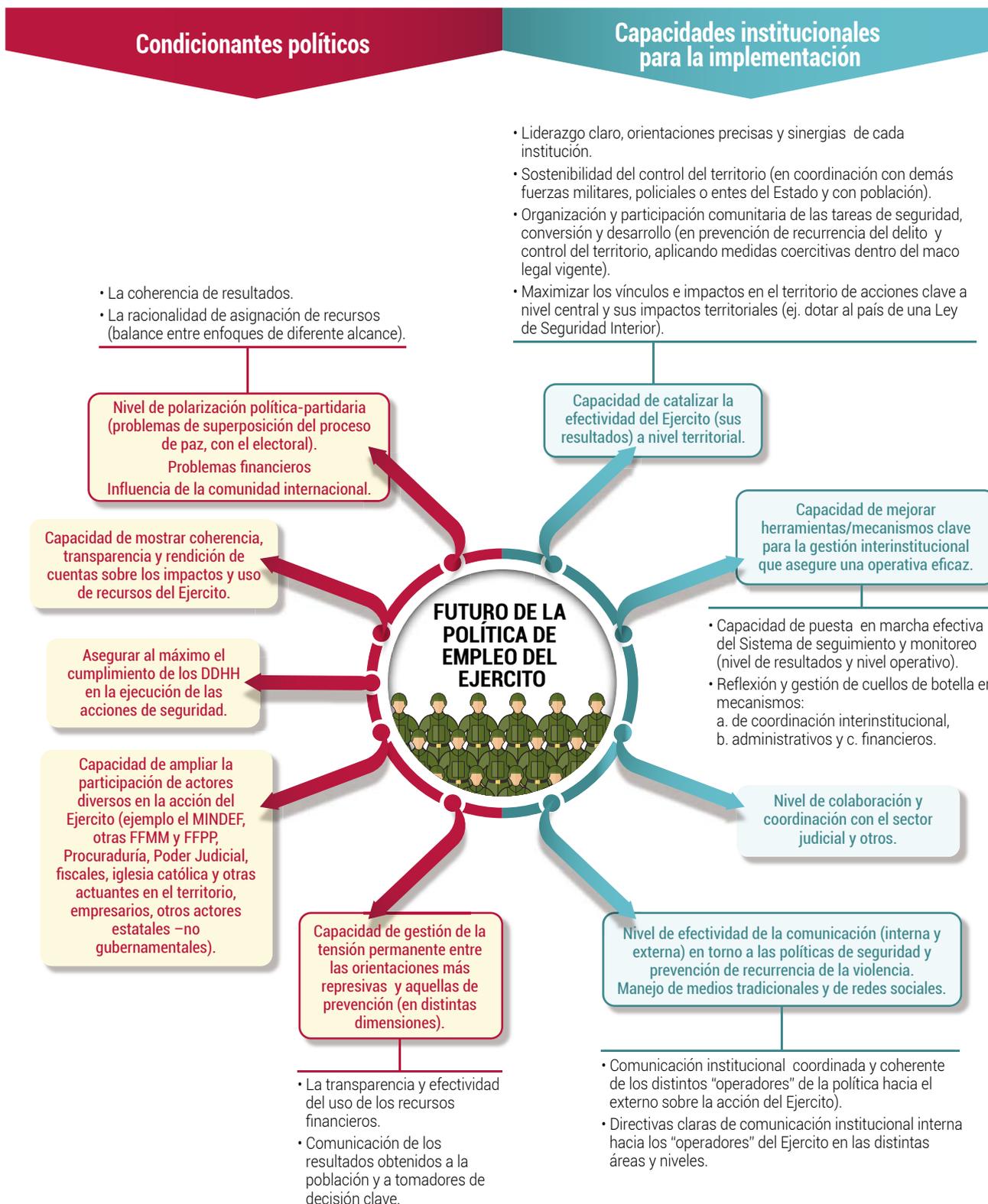
Fuente: Encuesta de Estabilidad Política y Bienestar en Colombia: Ejército Nacional. 14ª medición, diciembre de 2016. Presentada en Ejército Nacional (2017). *Cartilla de Educación y Entrenamiento del Ejército. CEE 1.0-1 ABC de Transparencia del Ejército Nacional*, agosto de 2017, pág. 118. Los datos de marzo y junio publicados en la fuente original son 6% para "no sabe". Se han modificado aquí hacia abajo en función de la tendencia posterior, para ajustar al total adecuado (100%).

19 El acuerdo de paz es un logro de la política, a pesar de que las armas lo condicionen y aúpen. Este hecho condicionará la futura política militar, a lo que hay que sumar el tema de responsabilidades del pasado, por el abuso de los derechos humanos: pese a las percepciones, al entrar en campaña política en 2018, este va a ser un tema recurrente. Especialmente porque al ser un actor monopólico, jurídicamente legítimo, los militares no pueden descargar presuntas culpas sobre otros actores (y aquí sí se asemejan a las fuerzas armadas de otros países latinoamericanos durante la transición). La discusión sobre *las violencias* va a ser un tema de campaña en 2018.

20 La fuerza policial, que hoy por hoy actúa muy secundariamente en el entorno rural, desearía pasar a tener el papel central en el manejo del postconflicto. Pero los planes del Ejército tratan de mantener el rol primordial de la institución. Sin embargo, saben que deben transformarse: no se puede seguir pagando para combatir a un enemigo que pactó políticamente, y los dueños del poder y la ciudadanía demandan que se cubran otras necesidades.

21 La experiencia indica que si se reduce drásticamente una fuerza armada y no se le da un destino adecuado puede traer efectos muy poco deseados. Debe empezar a trabajarse antes de que se ocupe totalmente la agenda social que dejaría sin recursos a la fuerza pública. En experiencias latinoamericanas se ha usado la reducción constante del presupuesto, especialmente el militar, para someter a los mandos militares, cosa que ha creado nuevos problemas que no son fáciles de encarar. Esto se da en

un momento en el cual el contexto es muy diferente al de otras transiciones en la región, donde ya no existe esa idea de liberalismo triunfante acerca de la democracia y las elecciones. Mientras que en el plano internacional vivimos en un mundo globalizado pero "soberanizado".



Misiones subsidiarias de los Ejércitos: una mirada regional sobre Colombia

Participación en seguridad pública

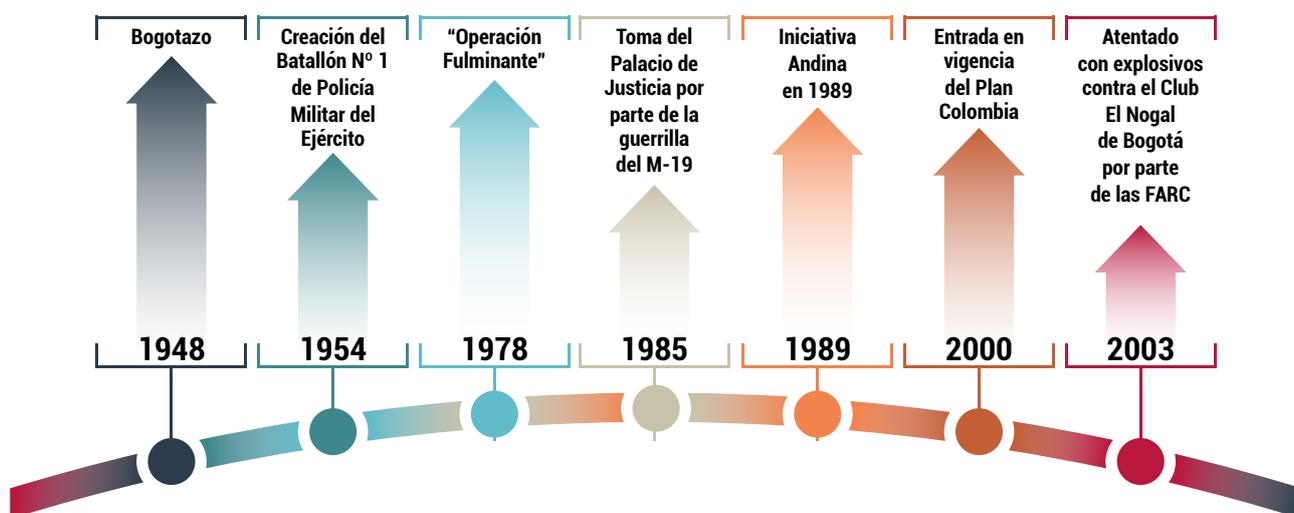
22 Si bien el término seguridad pública está en desuso dentro de la retórica gubernamental y académica en Colombia, la conservación del orden público es una preocupación fundamental para las autoridades del país. Allende a su función central en la *defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional*, el Ejército Nacional se ha visto involucrado en la contención de amenazas internas que afectan el orden constitucional vigente. Además del control de fronteras⁷, la situación de violencia y la presencia de estructuras armadas ilegales en el interior del país que superaban las capacidades técnicas y operacionales de la Policía Nacional, llevaron a que el Ejército desarrollara tareas para garantizar la seguridad interior. Esta actuación militar al interior de las fronteras no sólo se relaciona con el combate militar contra las guerrillas, sino también en la lucha contra delitos como el narcotráfico, el terrorismo, la extracción ilícita de recursos naturales, el secuestro y la extorsión.

Empleo del Ejército en seguridad pública

Mantenimiento del orden público.	Sí. Combate a estructuras armadas ilegales como guerrillas y el crimen organizado. Operaciones de control territorial permanente en zonas rurales, especialmente en aquellas donde hay presencia de estructuras armadas ilegales. Operaciones de control y patrullaje en ciertas áreas urbanas estratégicas. En casos extraordinarios de grave perturbación al orden público, el Ejército Nacional apoya a la Policía Nacional en el control de grandes movilizaciones sociales y ante la ocurrencia de eventos terroristas.
Protección de infraestructura estratégica de la nación.	Sí. Desde la década de 1990. Operaciones permanentes de protección y control de oleoductos, gasoductos, instalaciones eléctricas y ejes viales estratégicos. Se desarrollan también operaciones especiales de seguridad y apoyo a las empresas – públicas y privadas – que operan aquellas infraestructuras.
Control de fronteras.	Sí. Operaciones de protección del territorio nacional y control de fronteras.
Lucha contra el narcotráfico.	Sí. Desde la década de 1970. Operaciones de combate armado de estructuras narcotraficantes, destrucción de laboratorios de producción de cocaína e interdicción aérea, marítima y terrestre de cargamentos.
Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.	Sí. La Estrategia Nacional contra la Minería Ilegal de 2015 confiere al Ejército Nacional un rol principal en el combate de las estructuras criminales dedicadas a la extracción ilícita de recursos naturales, especialmente oro, así como la destrucción de maquinarias y yacimientos ilegales.
Contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos.	Sí. Responsable de controlar el tráfico y comercialización de armas de fuego y municiones. Desarrolla además operaciones de desminado humanitario y desactivación de artefactos explosivos no convencionales instalados por las guerrillas.
Secuestro, extorsión y trata de personas	Sí. Operaciones conjuntas con la Policía Nacional contra los delitos que atentan la libertad personal. Existen grupos especializados antisequestro (GAULA).
Protección de líderes sociales.	Sí. El Ejército fue encomendado con la protección a los desmovilizados de las FARC.

⁷ Cabe recordar que el último conflicto militar internacional que comprometió el territorio nacional fue el presentado con Perú en 1932. Los diferendos limítrofes con Nicaragua, que han cursado en instancias de la Corte Internacional de Justicia y que produjeron un fallo desfavorable para Colombia, concediendo una extensión de mar territorial colombiano a Nicaragua, revivieron la preocupación pública frente a la defensa de las fronteras y la integridad territorial. Dichas preocupaciones tuvieron un énfasis preeminente en el fortalecimiento de la capacidad naval para el ejercicio de la soberanía en los espacios marítimos.

23 La intervención del Ejército Nacional en tareas de mantenimiento del orden público puede situarse, en la historia reciente de Colombia, a partir de los eventos del Bogotazo, el 9 de abril de 1948. En un clima de alta polarización entre los partidos políticos Conservador y Liberal, el asesinato del dirigente liberal Jorge E. Gaitán desencadenó una gran revuelta popular en contra del gobierno conservador del presidente Mariano Ospina. La gravedad de los disturbios y la participación de miembros de la policía de Bogotá en la sublevación, llevo al despliegue de unidades del Ejército para contener los desmanes, recuperar el orden público y, posteriormente, asumir funciones de policía en el mantenimiento del *statu quo* y la vigilancia en la ciudad.⁸



24 En junio de 1954, en el contexto de diversas e importantes manifestaciones estudiantiles, se creó el Batallón N° 1 de Policía Militar del Ejército con el fin de adelantar actividades de control de disturbios y motines. Sin embargo, con el transcurso de los años, ese cuerpo se ha reorientado hacia labores de control interno de las actividades de las fuerzas militares, en tanto que las labores de control de disturbios y manifestaciones han sido asumidas por el Escuadrón Móvil Anti Disturbios (ESMAD), perteneciente a la Policía Nacional y creado en el año de 1999.

25 En todo caso, unidades militares intervienen en acciones para restablecer el orden público cuando la situación sobrepasa la capacidad de respuesta policial, como fue el caso del Paro Nacional Agrario de 2014. También son desplegadas unidades militares ante la ocurrencia de hechos terroristas, como después de la toma del Palacio de Justicia por parte de la guerrilla del M-19 en 1985 o el atentado con explosivos contra el Club El Nogal de Bogotá por parte de las FARC en 2003. En otros casos en los que la situación de violencia es crítica como producto de la actividad de estructuras de crimen organizado, tal como en el caso de Buenaventura o Túmaco (poblaciones sobre el pacífico colombiano), la presencia militar es permanente, buscando con ello reforzar la capacidad disuasoria del Estado y mantener unos mínimos niveles de orden público.

⁸ Las fuerzas de policía fueron disueltas, sus integrantes licenciados y se ordenó su reestructuración como Policía Nacional mediante Decreto presidencial 1403 del 30 de abril de 1930. Durante todo este proceso la Policía quedó bajo dirección de comandantes militares y dependiente del Ministerio de Guerra.

26 Allende al combate de estructuras armadas ilegales, especialmente las guerrillas, la principal labor desarrollada por el Ejército colombiano en materia de seguridad pública interior está relacionada con la lucha contra el narcotráfico. Desde la década de 1970, las Fuerzas Militares han participado activamente en actividades de control del cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas. La “Operación Fulminante” de 1978 significó la primera gran ofensiva militar contra el narcotráfico, en la cual se movilizaron unos diez mil soldados, con apoyo de la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, con el fin de contrarrestar la producción y tráfico de marihuana en la Costa Atlántica colombiana⁹.

27 Durante la década de 1980 la escalada de violencia desatada por la acción criminal de los cárteles de la droga produjo diferentes medidas de excepción, que otorgaron facultades extraordinarias al Ejército en la lucha contra el narcotráfico. Así, además de un apoyo operacional a las actividades de la Policía Nacional, los roles militares incluyeron también competencias para destruir bienes e insumos utilizados en la fabricación de psicotrópicos y de pistas clandestinas utilizadas para el transporte aéreo de drogas, así como facultades de policía judicial con lo cual “se estableció que los informes o actas levantadas por las Fuerzas Militares de sus actuaciones fueran prueba judicial contra el narcotráfico”¹⁰

Fuerza pública y narcotráfico, 1999-2017

Acciones contra el narcotráfico	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Armas incautadas	584	488	354	553	718	638	433	334	278	442
Equipos de comunicación incautados	201	454	293	573	447	430	471	228	196	1.396
Vehículos incautados	213	308	579	473	592	644	497	536	761	1.423
Embarcaciones incautadas	616	810	261	195	396	459	499	602	291	234
Aeronaves incautadas	79	54	13	2	20	210	154	259	206	121
Pistas destruidas	46	52	11	0	17	20	22	22	6	6
Heroína incautada (kg)	555	832	501	734	548	737	555	403	393	444

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza*. Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza*.

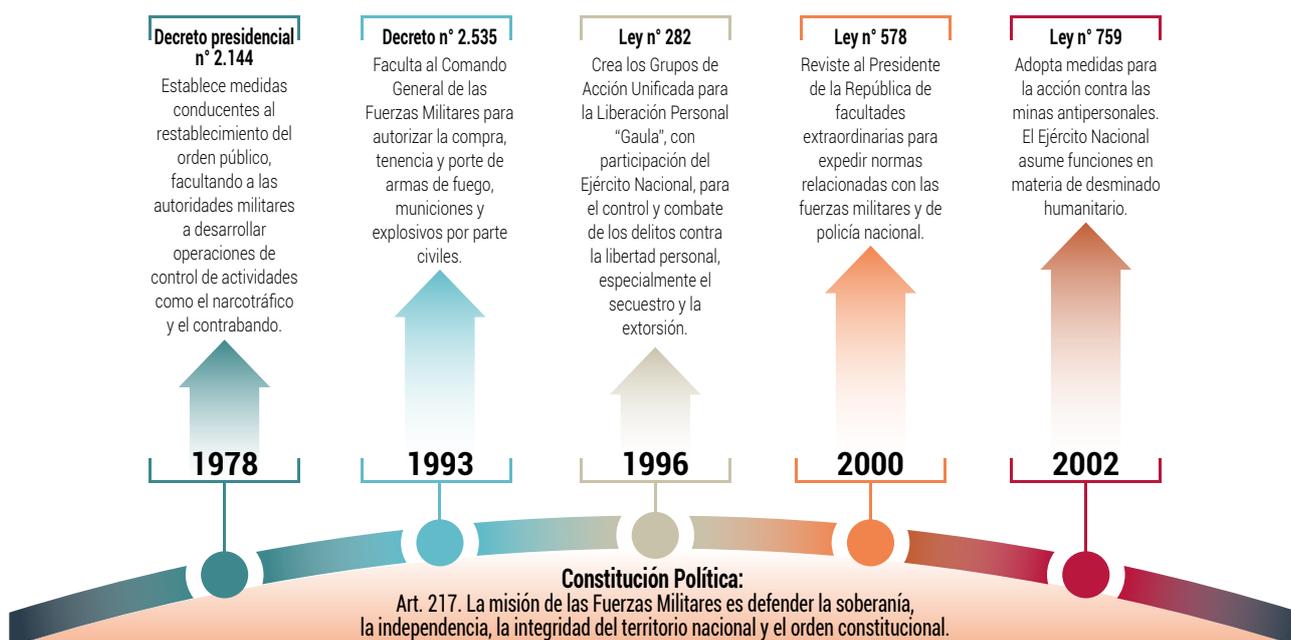
28 Esta participación militar en la lucha contra las drogas se amplió a raíz de la firma de la Iniciativa Andina en 1989, un paquete de ayuda económica del gobierno de Estados Unidos para apoyar las capacidades de los gobiernos de Colombia y Perú en materia de control de los cultivos ilícitos y la interdicción de cargamentos de drogas

⁹ Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (GISDE) (2008). *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

¹⁰ Ibidem. Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (GISDE) (2008), 62.

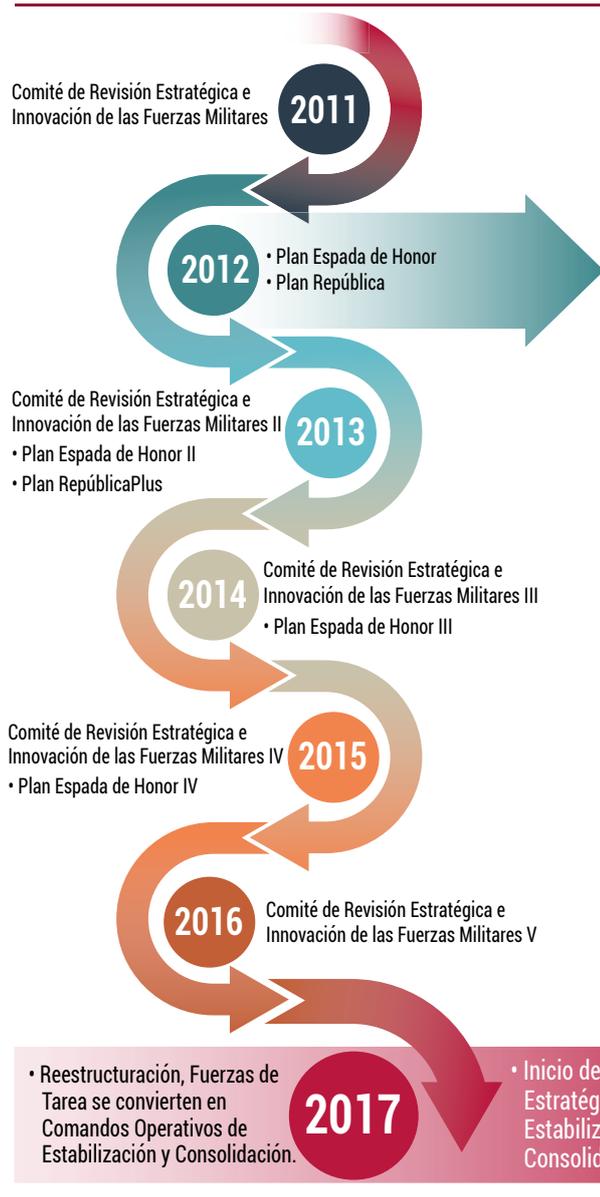
ilícitas en tránsito hacia Estados Unidos. La Iniciativa promovió activamente la participación militar en las tareas antinarcóticos y destinó armas, recursos y entrenamiento para mejorar sus capacidades en el campo. Esta tendencia se consolidó en el año 2000 con la entrada en vigencia del Plan Colombia, extensa política antidrogas que contó con el apoyo del gobierno estadounidense.

Algunos hitos de la evolución normativa



29 El Plan Colombia se convertiría en motor de la reforma, modernización y crecimiento cuantitativo y cualitativo de las Fuerzas Militares en el país. Dada la implicación de las guerrillas en el negocio del narcotráfico, las estrategias contrainsurgente y antidrogas quedaron imbricadas inexorablemente y marcaron la adopción de un enfoque particular del Ejército en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. Ello se materializó en la creación de unidades especiales como fue el caso de la *Brigada de Fuerzas Especiales de Lucha contra el Narcotráfico*, el *Batallón Antinarcóticos N° 1* y el *Batallón Antinarcóticos de Infantería de Marina* BG Rodolfo Herrera Luna.

30 Ello fue acompañado de planes, doctrina, y reorganizaciones estructurales. El plan más relevante de la última década fue el *Espada de Honor*, el cual fue planteando a lo largo de sus actualizaciones cómo debía organizarse la respuesta del Ejército, acorde a los lineamientos de la política de seguridad y defensa. Ello incluyó la conformación de *Fuerzas de Tareas* actuando en el territorio. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, varias de dichas Fuerzas de Tareas fueron reformuladas, mientras otras se convirtieron en *comandos operativos de estabilización y consolidación*.



Plan Espada de Honor

Como resultado del CRE-I fue presentado el Plan Espada de Honor, una estrategia conjunta y focalizada, que trazó el carácter ofensivo en la lucha contra los grupos armados organizados al margen de la ley, FARC y ELN, y las organizaciones criminales asociadas a sus actividades delincuenciales.

El Plan se materializó a través de innovaciones organizacionales como la modernización y fortalecimiento de las Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta. Se enfocó el accionar de la Fuerza Pública en 9 áreas estratégicas donde los grupos armados organizados al margen de la ley, junto con otras amenazas a la seguridad, concentraba su accionar criminal. La acción de las Fuerzas Armadas se enfocaba en la neutralización de sus planes de fortalecimiento y transformación de sus métodos violentos.

Espada de Honor fue un punto de quiebre en la visión estratégica de la seguridad, que puso en marcha 4 innovaciones fundamentales para la lucha contra las organizaciones criminales y grupos armados organizados al margen de la ley:

1. Fundamentó su diseño en un enfoque geográfico focalizado con el fin de golpear a estos grupos en sus áreas de refugio hasta llevarlas a la rendición o desarticulación.
2. Definió las amenazas como un sistema con el fin de romper la estructura terrorista y criminal, a partir de la afectación de sus puntos de apoyo, sostenimiento y desarrollo.
3. Incluyó la estabilización y el desarrollo de las zonas afectadas por el crimen y el terrorismo, como factor determinante del éxito de las operaciones.
4. Determinó como un principio de éxito de la acción de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en el terreno, al trabajo conjunto, coordinado e interagencial como unificador del esfuerzo militar y civil, para proveer mejores niveles de seguridad.

Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación "Victoria"

Busca emplear las capacidades de las Fuerzas Militares mediante la conducción de operaciones conjuntas entre el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea, en coordinación con la Policía Nacional y demás instituciones gubernamentales, como componente fundamental de la acción unificada del Estado en el control institucional del territorio.

Ejes de acción estratégica:

- control institucional del territorio
- fortalecimiento institucional
- cooperación y desarrollo

Plan República En el marco del plan Espada de Honor, las Fuerzas Armadas diseñaron e implementaron el Plan República, una estrategia para contrarrestar, anticipar y neutralizar toda actividad de los grupos armados ilegales contra la infraestructura crítica del país en cualquier parte del territorio nacional. La base era la identificación de las zonas más vulnerables a este tipo de afectación, redefinió las operaciones de control territorial y protección de activos estratégicos, para disminuir la incidencia del terrorismo sobre la infraestructura y desarticular las estructuras. Esta nueva estrategia dio lugar al fortalecimiento de las capacidades con la creación de nuevas unidades especializadas del tipo Batallones Especiales Energéticos y Viales (BAEEV).

Plan República Plus Este plan se enfatizó en los esfuerzos operacionales tangibles, con especial atención en un enfoque conjunto, coordinado e interagencial. Buscaba mantener una presión sobre cada una de los grupos armados organizados al margen de la ley, atacando en profundidad sus áreas de retaguardia, concentrando esfuerzos de inteligencia con diferentes instituciones, para lograr mayores y mejores procesos de judicialización.

Se creó el Centro Coordinador de Seguridad de Infraestructura Económica (CCSI), que se encargaría de coordinar desde el Comando General de las Fuerzas Militares las operaciones que cada una de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional realicen en favor de la seguridad de la infraestructura del país.

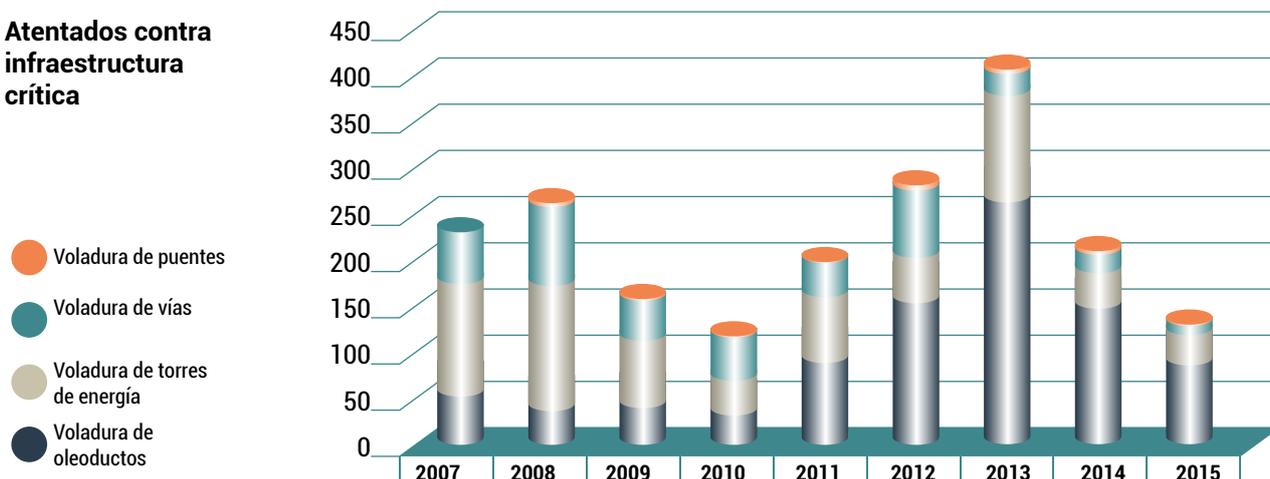
Asimismo, se crearon los Centros de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica (COPEI).

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2015, 2016 y 2017). *Memorias al Congreso 2014-2015, Memorias al Congreso 2015-2016 y Memorias al Congreso 2016-2017.*

31 El Ejército también desempeña un papel fundamental en la protección de infraestructuras estratégicas como vías, torres de energías, acueductos y oleoductos. Esta infraestructura ha sido, desde los años 80, blanco principal de las acciones terroristas por parte de los grupos armados ilegales, recrudesciendo el aislamiento y retraso en el desarrollo económico y social de extensas zonas de la geografía nacional. Para contrarrestar esta forma de terrorismo sistemático durante la década de 1990 se crearon los *Centros de Operaciones*

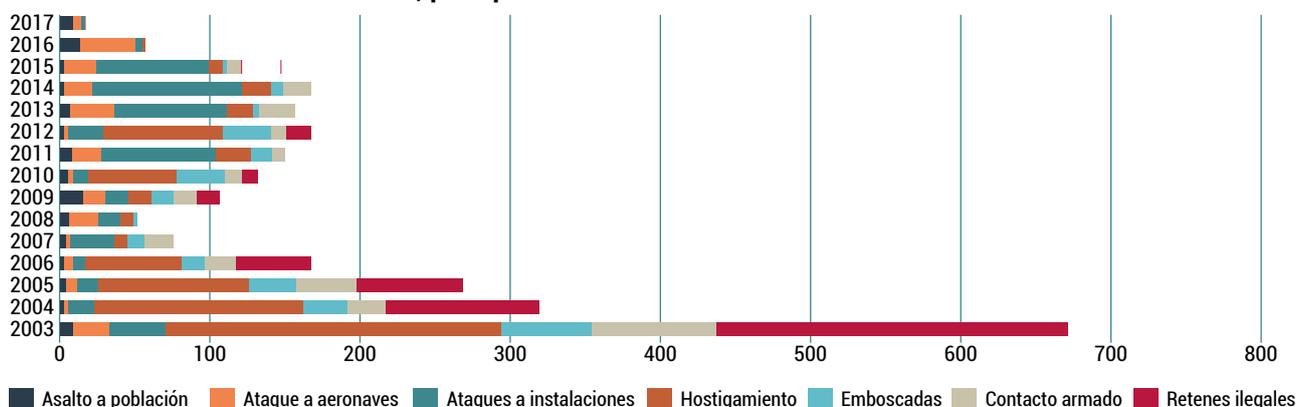
Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica (COPEI), con el objetivo principal de mantener una vigilancia oportuna y mejorar la capacidad de inteligencia y reacción sobre cualquier acto sospechoso que amenace la infraestructura energética y de transporte de hidrocarburos. Los COPEI, además, brindan también servicios de seguridad y apoyo a la actividad de las empresas –públicas y privadas– que operan aquellas infraestructuras.

Atentados contra infraestructura crítica



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2017). Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.

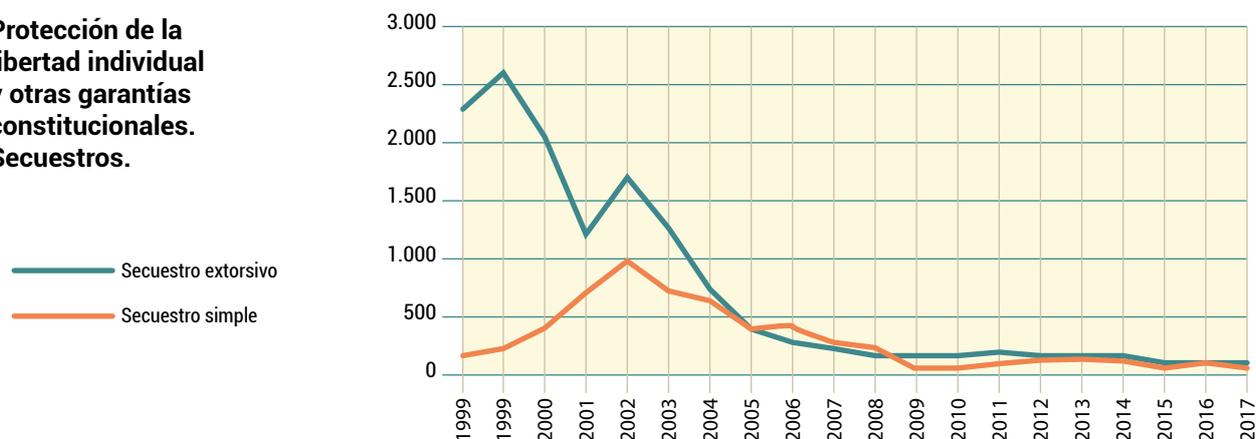
Cantidad de acciones subversivas, por tipo



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza. Ministerio de Defensa Nacional (2017). Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.

32 Otros de los frentes de intervención militar en tareas de seguridad pública interna se relacionan con la lucha contra el secuestro, la extorsión y la trata de personas, así como frente a la extracción ilícita de recursos. En el primer caso, la intervención del Ejército contra los delitos que atentan contra la libertad de las personas se formalizó con la creación de los grupos especializados GAULA en 1996. Esto, en el contexto de la denominada “masificación” del secuestro por parte de las guerrillas, según la periodización realizada por el Centro de Memoria Histórica (2013), bien como medio de guerra contra el Estado (secuestro de militares, policías y funcionarios públicos), bien como forma de financiación de sus actividades ilegales (secuestro con fines extorsivos de personas de la sociedad civil). La conformación de los GAULA implicó una coordinación y trabajo conjunto, especialmente en lo que a inteligencia se refiere, entre el Ejército y la Policía Nacional.

Protección de la libertad individual y otras garantías constitucionales. Secuestros.



Protección de la libertad individual y otras garantías constitucionales. Delitos sexuales.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.* Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.*

33 Con relación a la minería ilegal, éste se trata de un fenómeno que ha devenido en una de las principales fuentes de financiamiento –junto al narcotráfico– de los grupos armados ilegales. Es así que, en el marco de la *Estrategia Nacional contra la Minería Ilegal* de 2015, el Ejército Nacional ha asumido roles en el combate de las estructuras criminales dedicadas a la extracción ilícita de yacimientos mineros, especialmente de oro.

34 El empleo del Ejército de Colombia en materia de seguridad pública es amplio y basado también en la historia del conflicto y sus derivaciones hacia la seguridad. En el marco del posconflicto que se persigue con los Acuerdos de Paz, la transformación del empleo de la Fuerza Pública de la cual el Ejército es parte, es una política emanada desde las autoridades de la defensa nacional. En ese contexto, el diseño del llamado Plan Victoria antes mencionado es indicativo de la percepción de los actores respecto de cómo lograr lo que se llama el “control institucional del territorio”. Un camino que estará marcado por la necesidad de coordinación de las capacidades no solo entre las distintas fuerzas militares, sino con la Policía Nacional y otras instituciones del Estado.

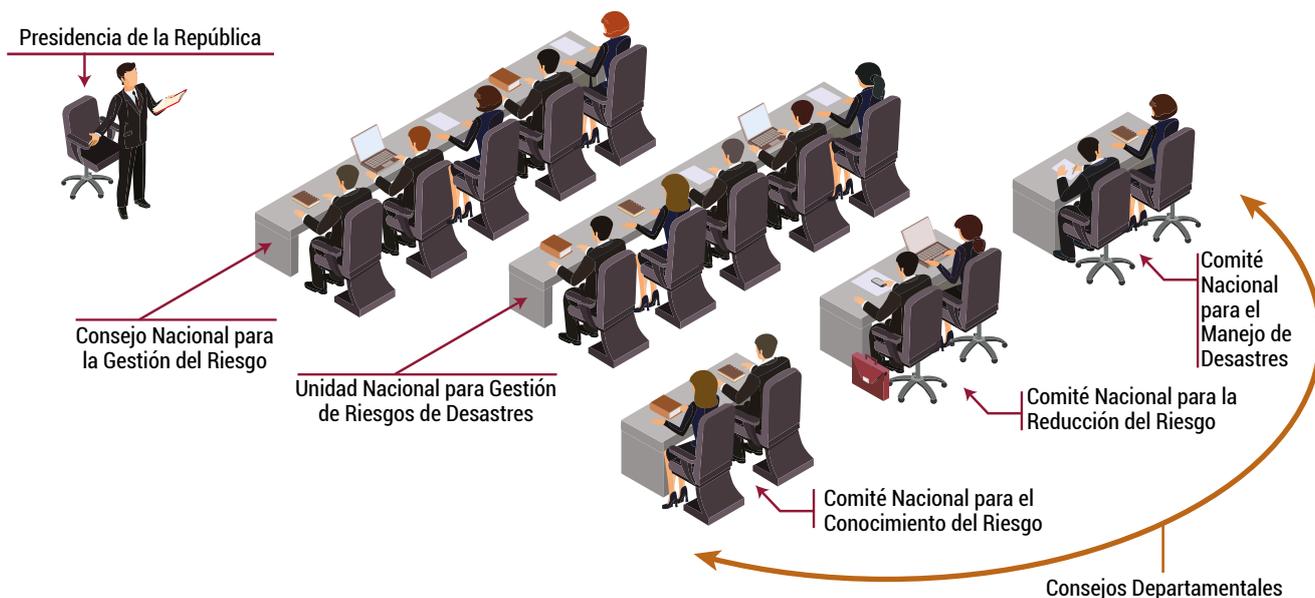
Misiones subsidiarias de los Ejércitos: una mirada regional sobre Colombia

El papel en gestión de riesgos y la atención de desastres naturales

35 El Ejército de Colombia no escapa a la tendencia regional e internacional que muestra un sostenido apoyo y participación de las fuerzas militares en los sistemas de gestión de riesgo que operan en la prevención y asistencia en caso de desastres naturales o hechos por el hombre. En este caso, el apoyo de la defensa a la autoridad civil se define como el soporte proporcionado por las Fuerzas Militares de Colombia y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles nacionales para emergencias domésticas de cualquier índole, apoyo a la imposición de la ley y otras actividades con entidades calificadas para situaciones especiales.

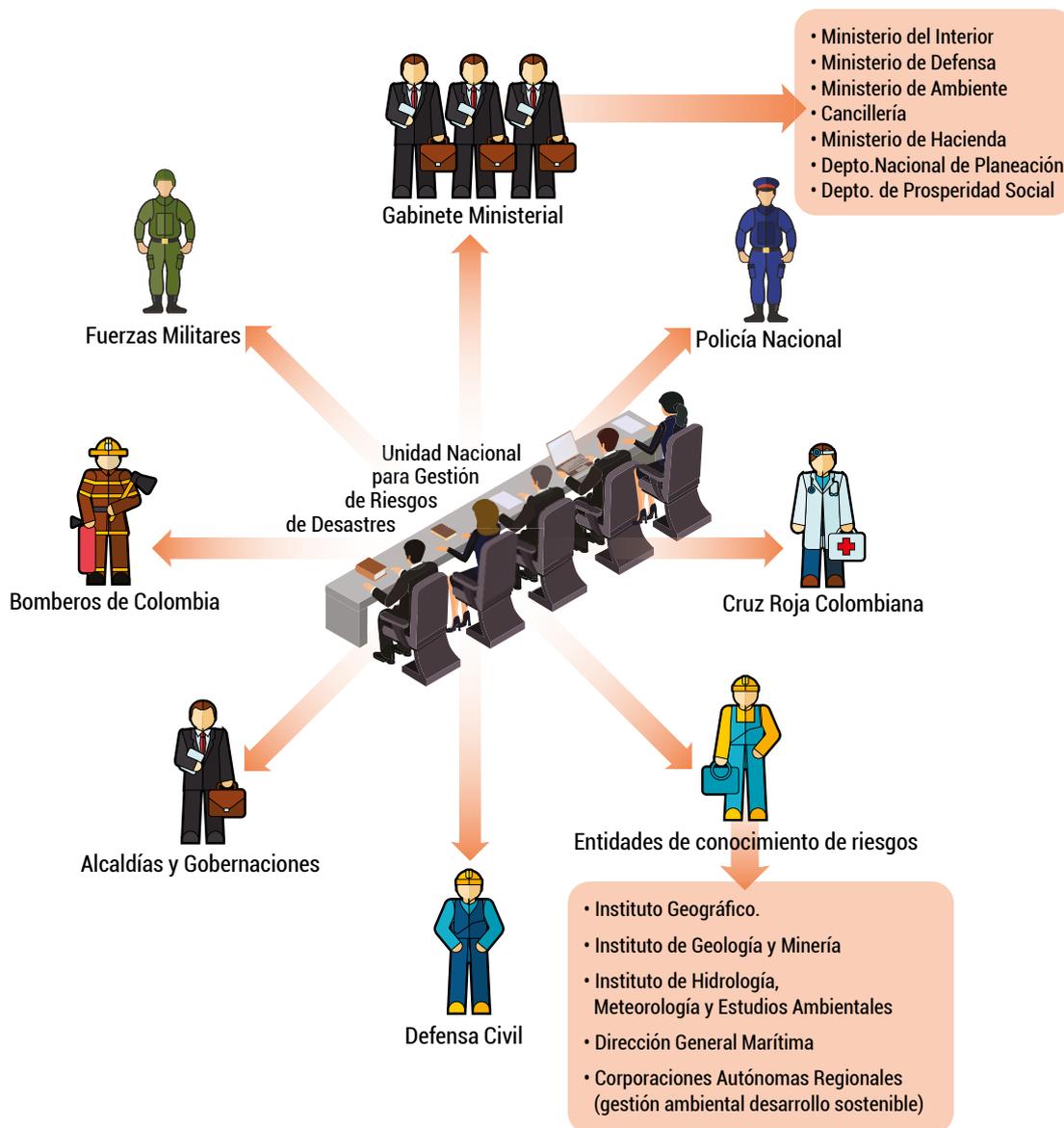
36 En el año 2012 la Ley 1523 creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante el cual el Estado colombiano adoptó un esquema de acción que trasciende la atención de las emergencias, orientándose además al conocimiento y la reducción de los riesgos de desastres y promoviendo una mayor coordinación entre las instituciones nacionales y las entidades territoriales. El Sistema es encabezado por el Presidente de la República y coordinado por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres. Involucra de manera general a todas las entidades públicas del nivel nacional y territorial, así como a las entidades privadas (con o sin ánimo de lucro) que desarrollen actividades económicas, sociales y ambientales.

SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Ley 1523 de 2012



37 La Defensa Civil Colombiana, entidad adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, es la unidad responsable de realizar la prevención inminente y la atención inmediata en situaciones de desastre durante su fase primaria. Aunque la Defensa Civil hace parte del Sector Defensa, no depende jerárquicamente de las Fuerzas Militares y tiene autonomía administrativa y financiera.

SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Ley 1523 de 2012



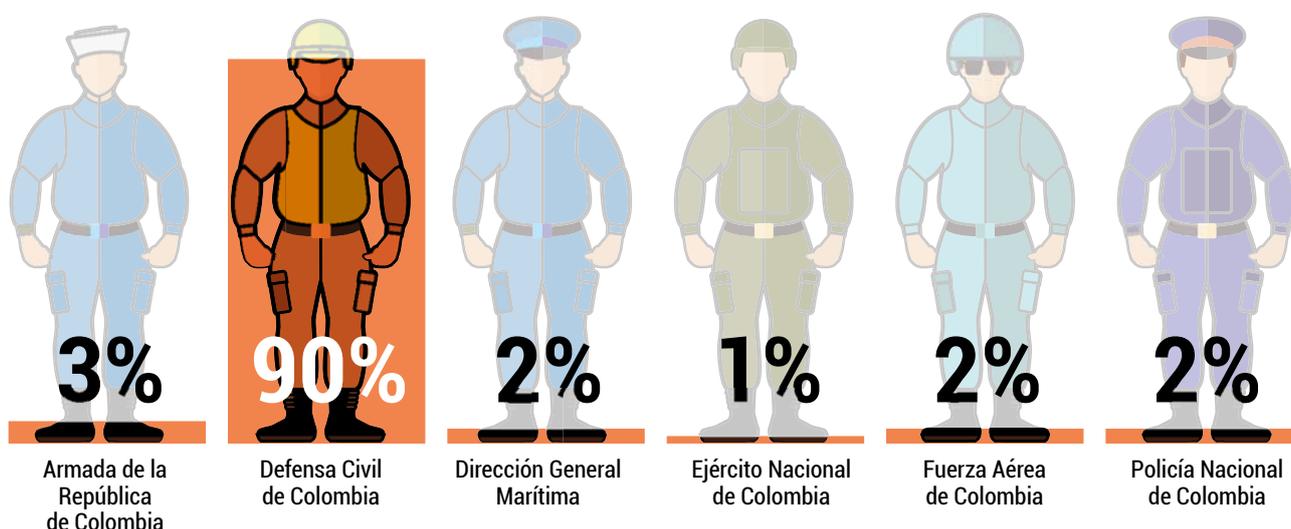
38 La Fuerza Pública está llamada a prepararse para la atención inmediata y humanitaria en caso de desastre. Sin embargo, cabe señalar que la normatividad nacional establece que todas las operaciones adelantadas en caso de un desastre, incluyendo aquellas desarrolladas por el Ejército, son coordinadas y direccionadas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, unidad administrativa especial adscrita a la Presidencia de la República que coordina y direcciona el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres.

39 El Ejército es entonces una de las instituciones del sector defensa que operan en el marco del sistema nacional. En 2017 representó el 1% de las actividades realizadas, siendo el mayor actor la Defensa Civil Colombiana.

ACTIVIDADES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, 2017

Las instituciones dependientes del Ministerio de Defensa realizaron un total de **9.783** actividades durante 2017.

PORCENTAJE DE ACTIVIDADES SEGÚN LAS INSTITUCIONES, 2017



Fuente: Elaboración propia en base a: Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País*. Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, Dirección de Estudios Estratégicos - Grupo de Información Estadística.

40 Dentro de la doctrina del Ejército, el papel en gestión de riesgos es parte de lo que se define como apoyo a la autoridad civil. Según declara, “el Ejército busca estrechar la cooperación civil-militar por medio de las tareas de apoyo a la autoridad civil, a partir de un entendimiento compartido de los principios y las directrices, para ayudar en la coordinación de la interfaz militar-humanitaria y garantizar que cualquier apoyo militar ofrecido sea complementario de la agenda humanitaria o los requerimientos de la autoridad civil competente”. Esta definición de apoyo a la autoridad civil, dentro de la cual se encuentra la gestión de riesgos, supone que “las tareas se enfocan en el empleo de medios no letales, en la medida que las condiciones y el ambiente operacional lo permitan”. Y que “el apoyo tiene dos propósitos: garantizar que las autoridades logren aplicar las leyes vigentes en una situación de emergencia para restaurar la gobernabilidad y ayudar a restablecer los servicios básicos de la población para mejorar su calidad de vida”.¹¹

¹¹ Ejército Nacional de Colombia (2017). *Manual fundamental del Ejército MFE 3-28. Apoyo de la defensa a la autoridad civil*. Bogotá: Imprenta Militar del Ejército, septiembre 2017, págs. ix, xi, y 1.

El Manual de Doctrina define que:



"Aun cuando cada misión de ayuda es única, siempre hay cuatro características que definen y dan forma a las acciones de los comandantes y líderes en cualquiera de ellas:

"1) El marco jurídico define cómo el Ejército Nacional apoya a las autoridades civiles.

"2) Las autoridades civiles están a cargo y las Fuerzas Militares las apoyan.

"3) El Ejército Nacional termina la misión cuando las autoridades civiles puedan continuar sin apoyo militar.

"4) El Ejército Nacional debe documentar los costos de todo el apoyo directo e indirecto proporcionado."

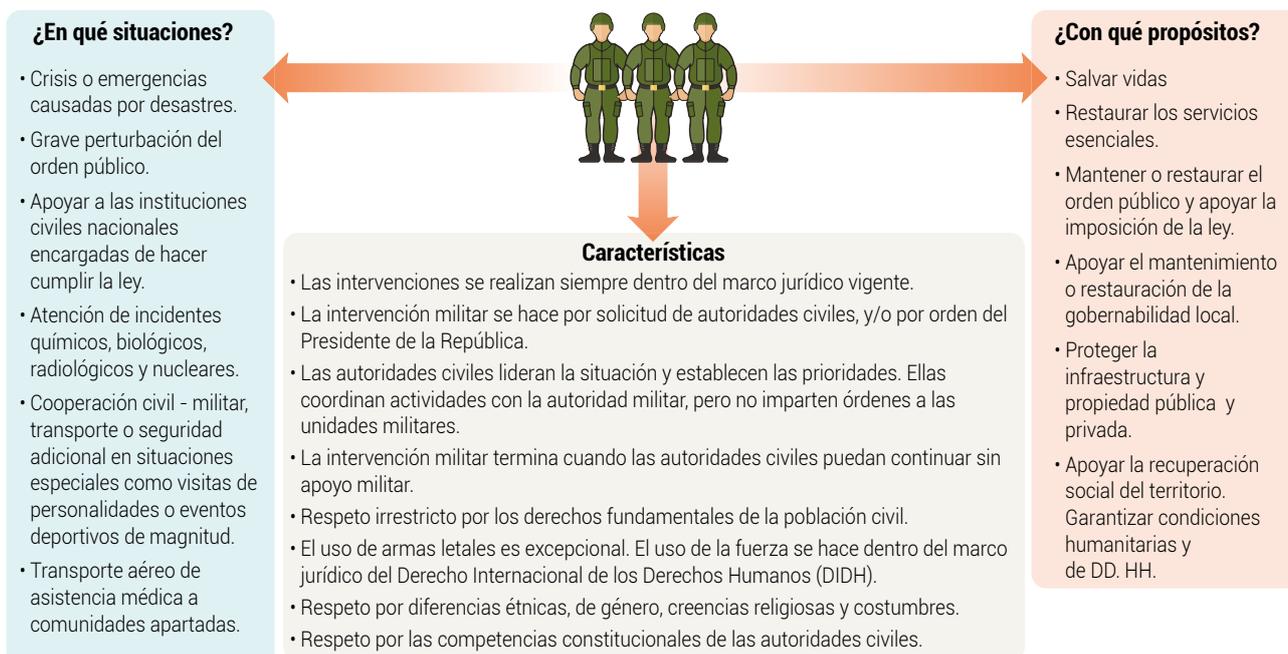
Fuente: Ejército Nacional de Colombia (2017). *Manual fundamental del Ejército MFE 3-28. Apoyo de la defensa a la autoridad civil*. Bogotá: Imprenta Militar del Ejército, septiembre 2017.

41 La dependencia organizacional de la gestión del riesgo, dentro del Ejército, se ha colocado bajo la Jefatura de Ingenieros Militares. Dentro de dicha Jefatura se organizaron la Dirección de Gestión de Riesgo de Desastres (DIGER) y el Batallón de Prevención y Atención de Desastres. Cuenta con una compañía denominada NBQR (Nucleares, Biólogos, Químicos y Radiológicos); equipo de construcciones; tecnólogos en obras; y actividades relacionadas como plomería y electricidad. Además de cursos de búsqueda y rescate en estructuras colapsadas, una compañía de atención inmediata, y una compañía de sanidad.



42 La acción de apoyo contiene, además de la atención a emergencias, una apuesta importante en la mitigación, todo lo cual produce un sensible acercamiento del personal del Ejército a la población local. De allí la importancia también de que la propia doctrina se refiera al concepto de cooperación civil-militar, una temática sobre la cual vale la pena observar, en el futuro, hasta dónde se derrama en la educación y formación del personal.

APOYO DEL EJÉRCITO A LAS AUTORIDADES CIVILES



Fuente: Elaboración propia en base a *Manual fundamental del Ejército MFE 3-28. Apoyo de la defensa a la autoridad civil*.

**Formación
en Gestión
del Riesgo
y Desarrollo**

El Batallón de Prevención y Atención de Desastres, adscrito a la Brigada Especial de Ingenieros Militares, fue creado en 2009 con la misión de brindar atención médica y humanitaria inmediata a las personas damnificadas y zonas afectadas por desastres naturales. Esta unidad hace parte activa del Comité Operativo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

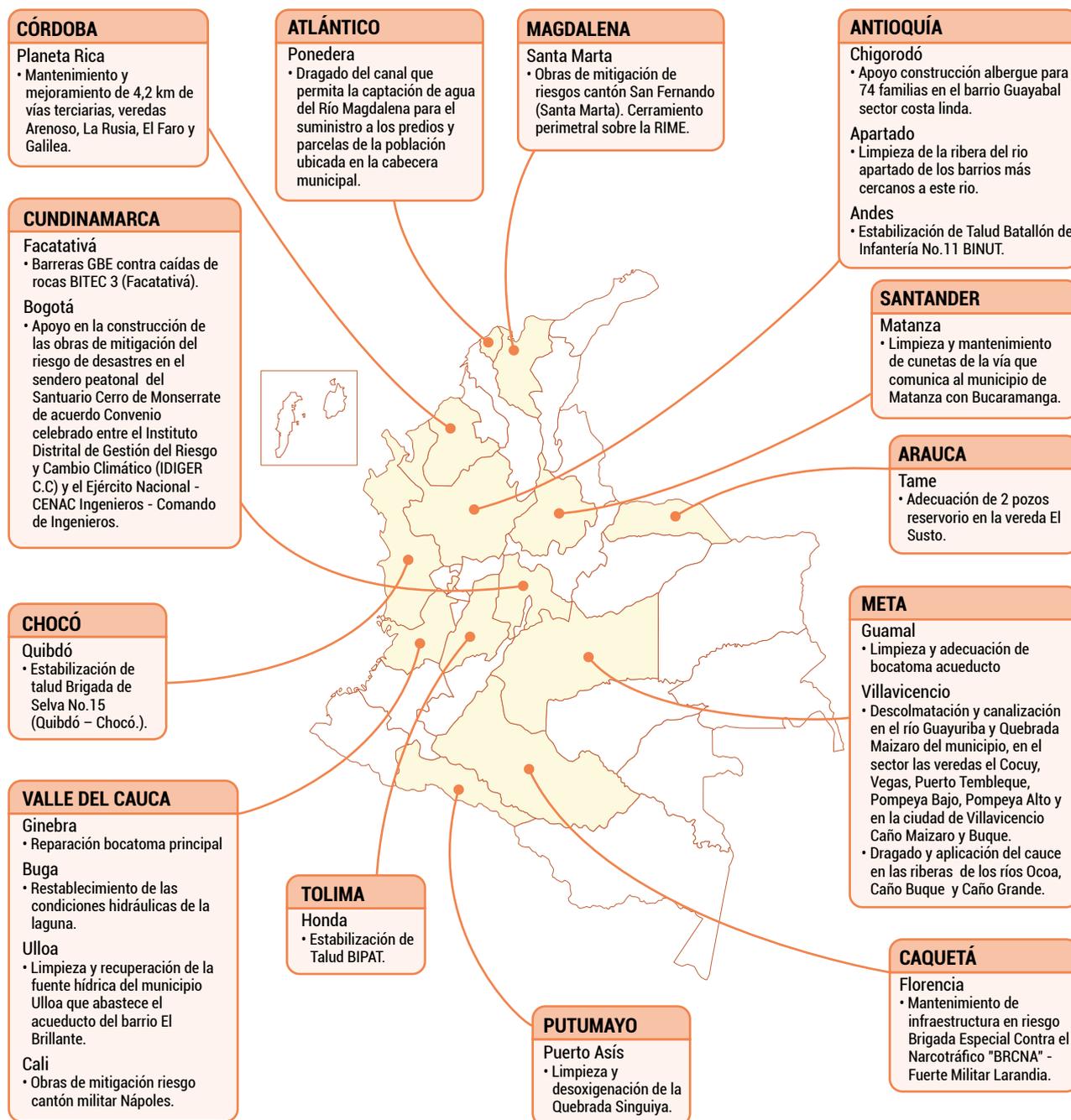
Desde el año 2010, la Escuela de Ingenieros Militares empezó a impartir la Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo, programa académico de posgrado, acreditado por el Ministerio de Educación Nacional, que se fundamenta en el estudio de los fenómenos naturales y antrópicos que dan origen a catástrofes.

El objetivo de la Maestría es el formar profesionales para la prevención de desastres, las alertas tempranas y la comunicación oportuna con las autoridades locales y las comunidades, así como la atención y recuperación eficiente de las personas y las áreas afectadas por la ocurrencia de un evento. Según la Escuela de Ingenieros Militares el programa ha sido diseñado a partir de componentes gerenciales y operacionales, para que los egresados puedan participar en la concepción, planificación y desarrollo de las acciones que en caso de catástrofes se requieran en un área determinada. La formación incluye temas científicos, tecnológicos y administrativos.

La maestría es presencial y está abierta a personal militar y policial, así como a público civil con profesiones afines a la ingeniería, la administración de empresas, la economía o el derecho.

43 Recientemente, el Ejército ha intervenido en dos grandes casos de desastre natural. En el primer caso, en el incendio forestal ocurrido en los cerros orientales de Bogotá en febrero de 2016, en cuya gestión el Ejército tuvo una implicación directa debido a que el fuego ocurrió en predios aledaños al Batallón de Logística. En esta ocasión la actuación militar en tierra se concentró en apoyar la labor de remoción y refrigeración de puntos calientes para evitar la reactivación y propagación de las llamas, en tanto que la Fuerza Aérea participó mediante descargas, desde helicópteros, de miles de galones de agua sobre las zonas afectadas. El segundo caso es el reciente desastre ocurrido en la ciudad de Mocoa, capital del departamento de Putumayo en el sur del país, producido por el deslizamiento de lodo y rocas producto de las lluvias incesantes durante varios días. En esta ocasión, el Ejército participó en labores de salvamento y rescate de heridos y cuerpos atrapados por los escombros dejados por la avalancha; en tanto que la Fuerza Aérea se concentró en el apoyo aéreo en las labores de búsqueda, rescate y control del terreno.

ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN REALIZADAS POR EL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA EN 2016



Fuente: Ejército Nacional (2017). Informe de Gestión 2016.

44 El papel del Ejército en la gestión de riesgos es, posiblemente, uno de los motivos que lo colocan en una positiva consideración ante la población. Cómo la organización y el papel actual se conectan con la construcción de una mentalidad profesional que incorpore su ubicación en el sistema y la necesidad de preparación del personal para la coordinación entre distintas agencias –entre ellas agencias no gubernamentales y/o humanitarias- será el desafío a futuro, para el cual la doctrina ya está preparándose.

La participación de la mujer en el Ejército y la incorporación de la perspectiva de género

45 Al igual que en otros casos latinoamericanos, la incorporación de mujeres al Ejército colombiano reconoce, más allá de la participación en guerras de la independencia, distintas etapas: la primera de ellas comienza en 1976, cuando se permite el ingreso de mujeres dentro del escalafón administrativo. Se trataba de mujeres con títulos universitarios en diferentes especialidades tales como medicina, psicología, odontología, enfermería, derecho y educación, quienes desarrollaban cursos preparatorios durante tres meses para ingresar como oficiales de apoyo en tareas administrativas.

46 En el año 2000 el Ministerio de Defensa impulsa una reforma de las normas de carrera de oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas en general.¹² Una sentencia de la Corte Constitucional marcó en 2001 que la alusión en dichas normas a la condición de "colombiano", mínima necesaria para el ingreso a la carrera de oficial o suboficial en las Fuerzas Militares, incluía tanto a hombres como a mujeres. La demanda presentada, sobre la cual la Corte dictaminó, planteaba entre otras cuestiones que "las mujeres tienen derecho a ocupar un grado como Oficial en las Fuerzas Militares". Y aunque la Corte encontró que "la lectura literal de la disposición acusada lleva a concluir que cuando ella exige la nacionalidad colombiana como requisito para entrar a las Fuerzas Militares como oficial o suboficial, no está excluyendo de tal posibilidad a las mujeres colombianas", reiteró "los criterios que en oportunidad anterior ha vertido en torno al derecho a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad de ambos sexos respecto al acceso a las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares", declarando la exequibilidad del parágrafo 1 del artículo 33 "bajo la condición de que dicha expresión [colombiano] sea entendida como comprensiva de los hombres y de las mujeres colombianas."¹³

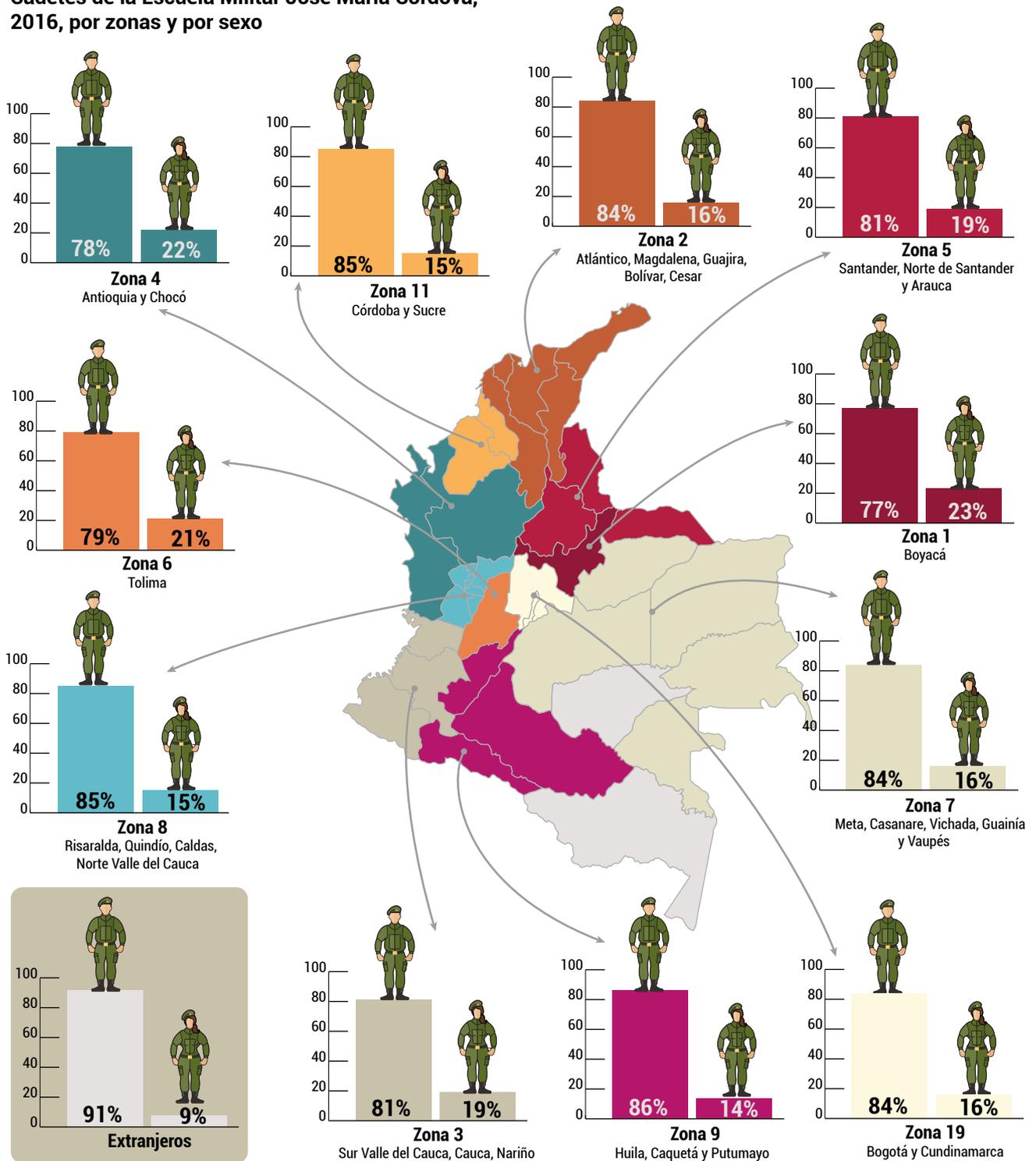
47 El ingreso de mujeres a la carrera militar como oficial de armas en el Ejército se produjo en **2009**, algunos años después de esta sentencia (según el art. 12 del Decreto 1790, "Son oficiales de las armas en el Ejército todos aquellos formados, entrenados y capacitados con la finalidad principal de ejercer el mando y la conducción de los elementos de combate y apoyo de combate"). Son solamente los oficiales de armas los que están habilitados para llegar a ser Comandante del Ejército, o Inspector General de la Fuerza, o a comandar una unidad operativa. Un **16%** de los cadetes ingresados dicho año de 2009 a la Escuela Militar de Cadetes fueron mujeres: 62, de las cuales 48 llegaron a completar el curso de tres años.¹⁴ La Armada Nacional y la Fuerza Aérea, por su parte, habían abierto el ingreso en 1997.

¹² Presidencia-Ministerio de Defensa Nacional (2000). *Decreto 1790 de 2000 por el cual se modifica el Decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares*. Diario Oficial N° 44.161, 14 de septiembre de 2000. La versión que recopila las modificaciones posteriores incluyendo pronunciamientos de la Corte Constitucional puede consultarse en <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=400124&download=Y>.

¹³ La exequibilidad no incluyó la condición de "soltero" que también planteaba dicho artículo, la cual fue declarada inexecutable. Ver Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C-1293/01. 5 de diciembre de 2001. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1293-01.htm>.

¹⁴ Ver Ejército Nacional. *La Fuerza también tiene heroínas: 'El papel de la mujer en el Ejército colombiano'*. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=349399>.

Cadetes de la Escuela Militar José María Córdova, 2016, por zonas y por sexo



Fuente: Gobierno Digital Colombia. Datos abiertos. Zonas incorporación por género. Escuela Militar de Cadetes en Colombia. Recuperado 10 de noviembre de 2017. Datos a agosto de 2016.

48 Para el caso de los suboficiales, fue hasta **2017** que la Escuela de Militar de Suboficiales fue abierta al ingreso de aspirantes mujeres a las armas de combate y apoyo al combate. En ello el caso colombiano se diferencia de otros en la región, que generalmente abrieron el ingreso en oficiales y suboficiales casi simultáneamente.¹⁵

¹⁵ Mujeres suboficiales del Ejército podrán ir a combate. En *El Tiempo*. 10 de enero de 2017. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/ejercito-abre-curso-a-mujeres-suboficiales-que-les-permite-ir-a-combatir-35543>.

49 Por otra parte, desde 1993 se autorizó que las mujeres pudiesen prestar el **servicio militar** de forma voluntaria, que podría ser obligatorio cuando las circunstancias del país así lo exigiesen, “en tareas de apoyo logístico, administrativo, social, cultural o de defensa de la ecología y el medio ambiente, y en general, de las actividades que contribuyan a la modernización y al desarrollo del país” (Ley 48, art. 10). Esta limitación en la clase de tareas fue eliminada por la Ley 1861 de agosto de 2017, que renovó la reglamentación del servicio de reclutamiento y movilización. Previamente a esta nueva ley una sentencia de la Corte Constitucional había reconocido en noviembre de 2016 que “es dado concluir que existe una diferencia de trato entre hombres y mujeres en cuanto a las actividades en que pueden adelantar su servicio militar”, y que “La prestación del servicio militar no exige, en sí misma, una condición sexual determinada, puesto que ninguna de las actividades o funciones relacionadas está ligada a condiciones propias de un sexo u otro. Evidentemente la prestación idónea de las actividades físicas implicadas en las labores militares o policiales, requieren de ciertas condiciones de salud y preparación física y psicológica que deben ser evaluadas en el momento de la incorporación, pero dichas condiciones no tienen ninguna relación con el sexo de cada persona. En otras palabras, hombres o mujeres pueden cumplir o no cumplir con los requisitos objetivos para la prestación de las actividades propias del servicio militar, independientemente de cuál sea su sexo.” Sentenciando como “INEXEQUIBLE, la expresión ‘en tareas de apoyo logístico, administrativo, social, cultural o de defensa de la ecología y el medio ambiente, y en general, de las actividades que contribuyan a la modernización y al desarrollo del país’ contenida en el parágrafo del artículo 10, de la Ley 48 de 1993.”¹⁶ La incorporación de personal femenino como soldados profesionales es así uno de los temas a futuro.

50 Respecto del proceso de incorporación a la academia de oficiales, las aspirantes femeninas se presentan en iguales condiciones que sus pares hombres, sin condicionantes específicos. Una vez superado el proceso de incorporación cursan las mismas asignaturas, e incluso reciben entrenamiento de combate y asalto aéreo.¹⁷ No obstante, el entrenamiento físico puede resultar más flexible a discreción de los instructores. Reciben su formación en las mismas instalaciones, aunque disponen de duchas y dormitorios separados; no se aparta el caso tampoco aquí de otros de la región y del mundo.

51 En todo caso, la diferencia se encuentra en cómo se observa aún el papel de la mujer en el combate directo, lo cual impacta en dos cuestiones:

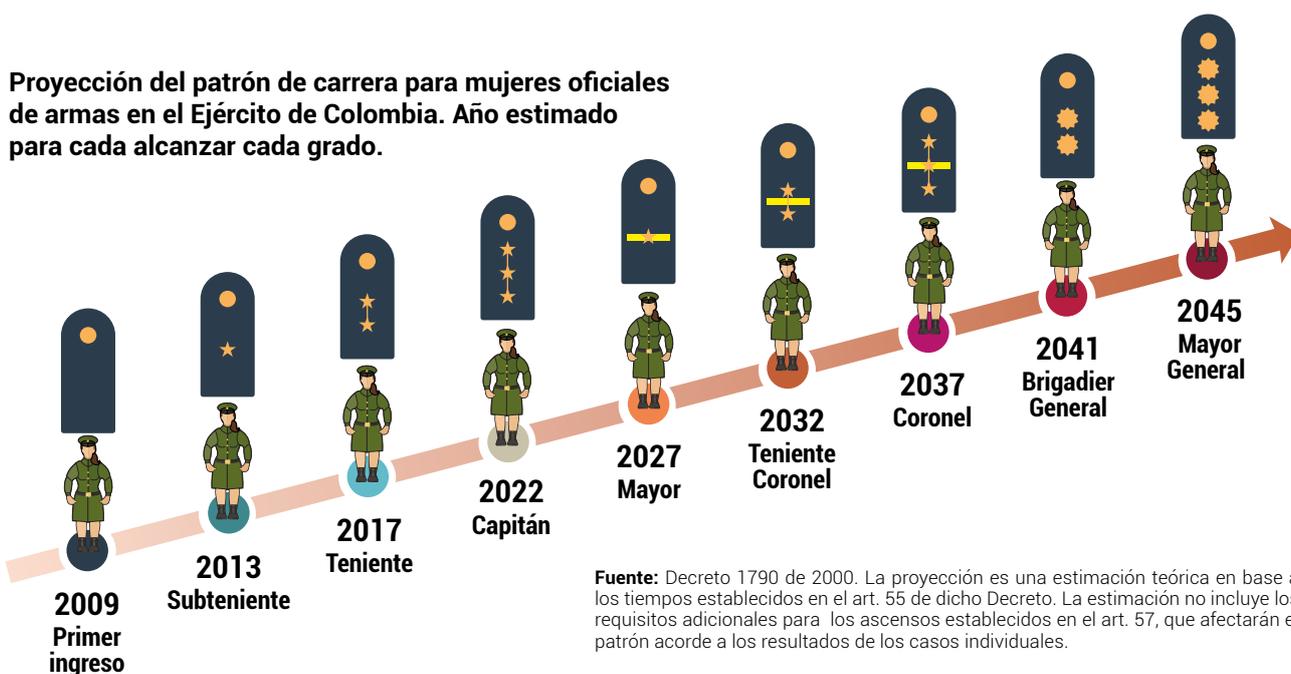
- a. La apertura del arma de Infantería. Caballería y Artillería –armas en las que también se presentan diferencias en los distintos Ejércitos del mundo respecto de aceptar o no la incorporación de mujeres- abrieron ya sus

¹⁶ Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C-659/16. 5 de diciembre de 2001. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-659-16.htm>. Se recomienda su lectura para apreciar los conceptos y definiciones sobre los temas de igualdad, mujer y fuerzas militares.

¹⁷ Ver Primeras mujeres militares colombianas, listas para participar en la Guerra. En *Vanguardia*. 22 de noviembre de 2009. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/historico/46457-primeras-mujeres-militares-colombianas-listas-para-participar-en-la-guerra>.

puertas en el Ejército colombiano (en 2017 se graduó por ejemplo la primer Subteniente del arma de Caballería). La Infantería permanece aún cerrada, aunque se espera que en el futuro cercano ello cambiará (el entonces Jefe del Ejército, General Mejía, aseguró en 2016 que “muy seguramente estarán en infantería y cursos de combate”¹⁸).

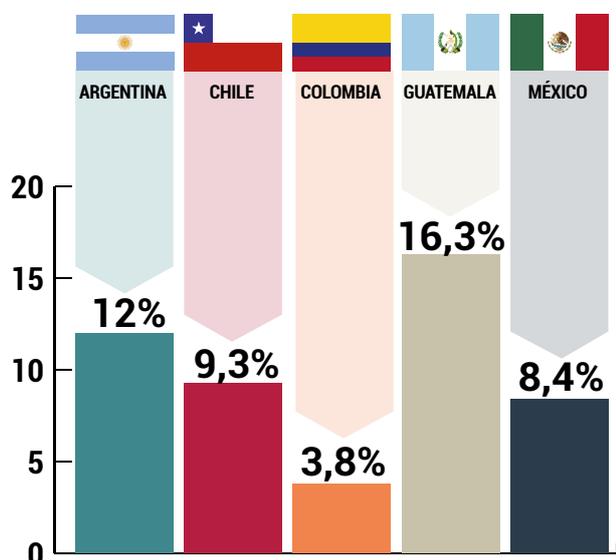
- b. La cuestión de la participación en hostilidades, y los argumentos acerca de si una mujer puede o no estar directamente en el terreno en esos casos (la mayor parte de ellos referidos a condiciones físicas y fisiológicas que harían poco apta a una mujer para operar, por ejemplo, durante largo tiempo en territorio selvático). En el caso de suboficiales ello ha virado a partir de 2017, como se mencionara. Para soldados, la sanción de la nueva ley también en el mismo año abre la puerta a que se presenten voluntarias, lo cual hará necesario redefinir el tema de la mujer como soldado profesional. En el caso de oficiales de armas, aunque como futuras oficiales tendrán mando de tropa y podrán aspirar al grado de General de la República, en la práctica su participación permanece en ocasiones restringida en lo relacionado con la participación directa en hostilidades. Ello puede significar, a futuro (y si se mantienen tendencias a mantenerlas alejadas de zonas en conflicto), que se comprometan sus posibilidades de carrera, pues existen ciertas condiciones para los ascensos que están referidas a los puestos y mandos sostenidos. Por ejemplo, haber comandado una unidad fundamental o especial o haber sido segundo al mando en las llamadas unidades técnicas y especiales para poder ascender al grado de Capitán. Puede estarse, así, en presencia de los conocidos “techos de cristal”, tema que requiere políticas de personal que van más allá de la generación de normas.



¹⁸ Las mujeres se toman las armas en el Ejército. En *El Espectador*. 9 de marzo de 2016. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/mujeres-se-toman-armas-el-ejercito-articulo-621114>.

52 Al 31 de diciembre de 2016 la cantidad de mujeres en el Ejército colombiano representaba el **3,8%** dentro de los cuerpos de oficiales y suboficiales: 1.466 mujeres.¹⁹ La baja cifra no llama la atención en el contexto de cuán reciente es el ingreso de mujeres a la oficialidad de las armas (2009). Ello explica en parte la diferencia significativa que se observa en el número de mujeres entre Colombia y otros casos de la región latinoamericana (Argentina, Chile o Guatemala abrieron el ingreso durante la década de 1990). México, por su parte, abrió el ingreso en el año 2007, no tan lejano al caso colombiano en ese aspecto pero sí en el diseño de políticas de género institucionales, lo cual impacta también en el aspecto cuantitativo:

Porcentaje de mujeres dentro de los cuerpos de oficiales y suboficiales, casos seleccionados, 2016



En cada caso mencionado, y para oficiales y suboficiales, por cada mujer revistando en el Ejército hay:



53 Desde que se abriera la incorporación, la cantidad de mujeres que son aceptadas como cadetes de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova ha tenido una tendencia errática. No existen cupos formales determinados, pero diversos factores pueden influir, desde la dificultad de cumplir ciertos parámetros por parte de quienes se postulan hasta la existencia de cupos informales, latentes y no manifiestos (un tema sobre el cual sería necesario investigar en todos los casos de la región más allá de Colombia). Según los datos de una investigación producida por la propia Escuela Militar, entre 2009 y 2015 un total de 410 mujeres habían ingresado a la Escuela Militar de Cadetes, representando el 12% de las incorporaciones del Ejército durante este período. Y para 2015 Colombia ya contaba con 130 Oficiales mujeres de armas, 52% de las cuales se desempeñaban en el arma de logística.²⁰

¹⁹ Según cifras del Comando General de las Fuerzas Militares en septiembre de 2017. Ver FF.MM. comprometidas con la equidad de género en el día de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.cgfm.mil.co/2017/09/11/fuerzas-militares-comprometidas-la-equidad-genero-dia-los-derechos-humanos/>. El porcentaje en cuerpo de oficiales y suboficiales es calculado con base en: RESDAL (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza*.

²⁰ Rodríguez R., Virviescas Martínez S., Pulgarín Sánchez M. (2016). Inclusión y participación de la mujer en el conflicto armado interno colombiano. En *Brújula*. Bogotá: Escuela Militar de Cadetes-ESMIC. - Vol. 4 - Núm. 8 - Jul-Dic/2016.

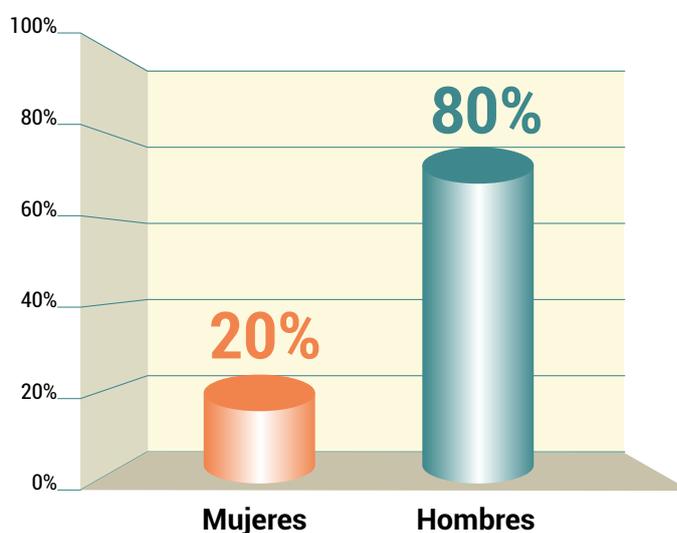
Mujeres ingresantes a la Escuela Militar de Cadetes del Ejército (en % sobre el total de cadetes)



Fuente: Elaboración propia con datos de ESMIC (Rodríguez et ál., 2016)

54 En 2017 la proporción entre mujeres y hombres en la Escuela de Cadetes era de **1 a 4** (la cual es significativa a futuro). En la primera llamada de 2018 se incorporaron 45 mujeres, que representan un 16% de los ingresantes. De mantenerse esta clase de tendencia, el porcentaje dentro del Ejército irá acercándose progresivamente a los existentes dentro de otros casos latinoamericanos.

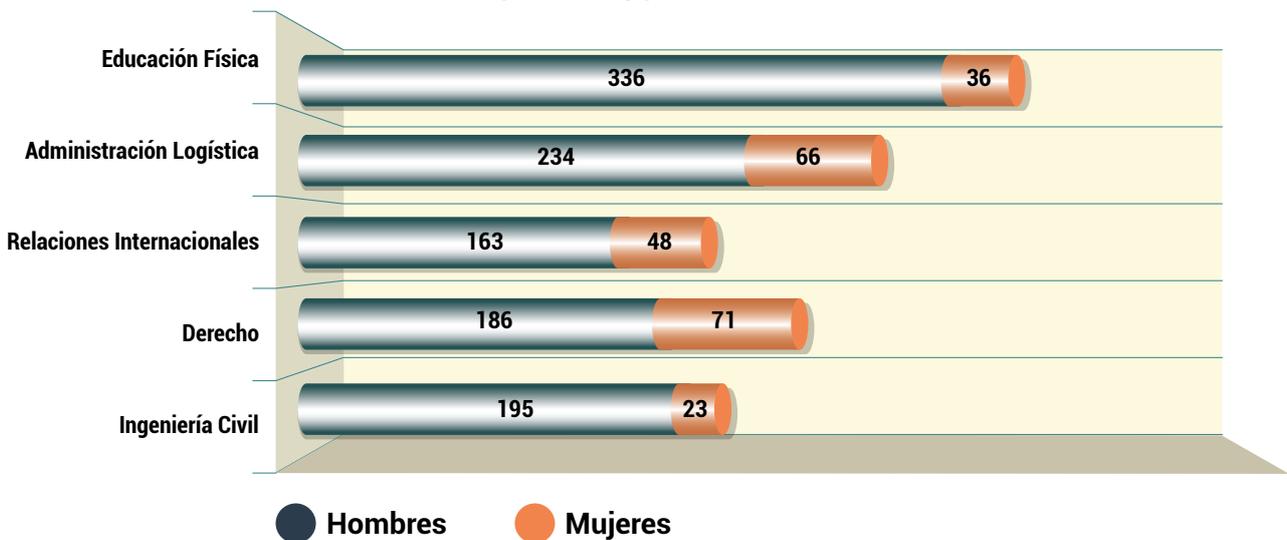
Alumnos en la Escuela Militar de Cadetes - 2017



Fuente: ESMIC en Cifras. Bogotá: Escuela Militar de Cadetes José María Córdova. N° 2, Marzo-Abril 2017.

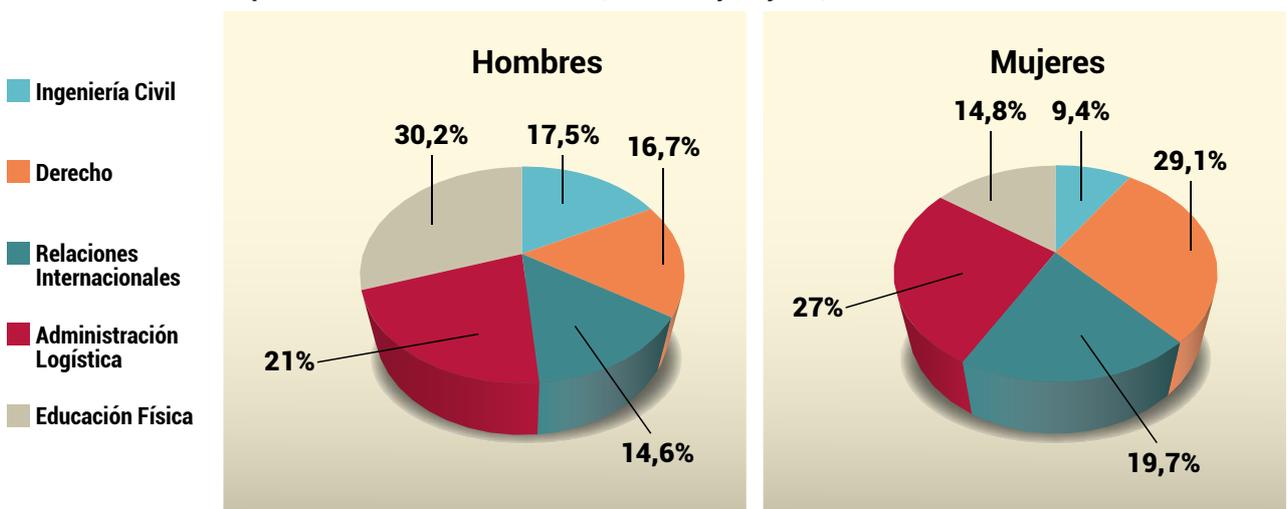
55 Respecto de las orientaciones en las carreras que también pueden tener una derivación civil, Derecho y Administración Logística son las más favorecidas entre las mujeres (todos los estudiantes que ingresan a la academia militar obtienen al término del curso el grado de Licenciado en Ciencias Militares, y una carrera complementaria puede elegirse de entre las dos anteriores y Educación Física, Relaciones Internacionales e Ingeniería Civil). Mientras que si nos referimos a los grupos por carreras, tal como se aprecia en el gráfico, la mayor proporción de hombres se observa en Educación Física (90% de los cursantes, 336 estudiantes) e Ingeniería Civil (89%, 195 estudiantes).

Estudiantes en la Escuela Militar de Cadetes, por carrera y por sexo (2016)



Fuente: Gobierno Digital Colombia. Datos abiertos. *Estudiantes Escuela Militar de Cadetes por género y por carrera*. Recuperado 10 de noviembre de 2017. Datos a agosto de 2016.

Elección de carrera complementaria en la Escuela Militar, hombres y mujeres, 2016



Fuente: Gobierno Digital Colombia. Datos abiertos. *Estudiantes Escuela Militar de Cadetes por género y por carrera*. Recuperado 10 de noviembre de 2017. Datos a agosto de 2016.

56 En 2016 la Jefatura del Ejército Nacional impulsó la creación de una **Oficina de Género** dentro de la institución, convirtiéndose en la primera de las tres fuerzas armadas en generar esta clase de oficina. La misma depende del Departamento de Personal y fue creada “partiendo de la necesidad de alinear las políticas de la institución con la agenda nacional e internacional sobre los temas de Equidad de Género, Enfoque Diferencial y prevención de la violencia basada en Género y con los lineamientos de este tipo del Comando General de las Fuerzas Militares y los organismos que tratan el tema en el país”, y en base a directivas permanentes para la equidad de género emanadas desde el Comando de Fuerzas Militares.²¹ Esta Oficina se encuentra trabajando en áreas tales como sensibilización, investigación, y capacitación.

²¹ Ver Ejército Nacional. *Cuarenta y un años forjando a nuestras héroes multimisión del Ejército Nacional*. Recuperado de https://www.ejercito.mil.co/index.php/rss/rss/tools/mapaAtencion/gmap_georeferenciacion.html?idcategoria=409866. Ejército Nacional. *Escuela Militar se capacita en enfoque de género*. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=401423>.

57 Otras iniciativas manifiestan también cómo los mandos están incorporando la perspectiva de género. Por ejemplo:

- a) Dentro de la Escuela Militar de Cadetes, existe un **Observatorio** de Género que se espera incluso llevar hacia la jurisdicción de la Oficina de Género de la Fuerza. Este Observatorio muestra la iniciativa en la Escuela Militar durante los pasados años para abordar el tema, incluso produciendo datos como los que aquí han sido citados e investigaciones realizadas por los propios cadetes.
- b) La Fuerza, dentro del Comando de Personal, ha desarrollado un **Programa de Género** con un declarado objetivo de "brindar herramientas que contribuyan al fortalecimiento personal, familiar, social y laboral de mujeres y hombres desde la perspectiva de corresponsabilidad y equidad de género, que promuevan adecuadas prácticas para la prevención de violencia intrafamiliar."²² Dentro de sus acciones se encuentra la creación de 42 centros de familia, para atención del personal en estas materias.

58 En este sentido, una transversalización de la perspectiva de género podrá impulsarse más profundamente también en la medida en que estas iniciativas se concentren. Por ejemplo, a través de la Oficina de Género de la Fuerza. Una mayor acción e influencia podrá lograrse una vez que la misma se asiente en la estructura, especialmente si se la ubica dependiendo más directamente del Estado Mayor o de la propia Jefatura de la Fuerza, lo cual en la experiencia de otros casos latinoamericanos ha servido significativamente a la transversalización. Considerando, además, que a 2018 una oficina y política ministeriales de género están aún pendientes.

59 Así, el Ejército en particular pero también las Fuerzas Militares en general han avanzado en la integración de la mujer, lo cual implica no solo temas logísticos sino también modificar patrones de comportamiento y percepciones dentro de instituciones militares que –como en otras partes del mundo– son tradicionalmente masculinizadas. Mientras, paradójicamente, la presencia de mujeres en grupos armados ilegales podría ayudar a trabajar sobre los estereotipos de la debilidad de las mujeres, especialmente en lo referente a su presencia en situaciones hostiles. Todo ello se enmarca en el proceso de transformación que para las Fuerzas Militares supone "una observancia cada vez más cuidadosa de los derechos humanos, una mayor inclusión del enfoque de género en el interior de las Fuerzas Armadas, y una concepción integradora de la relación entre la institucionalidad castrense y la sociedad civil. Este proceso de modernización ha tomado una magnitud aún mayor de cara a las negociaciones de paz del Gobierno con las FARC y, potencialmente, con el ELN. El rol de las Fuerzas Militares de Colombia en un contexto de posconflicto es uno de los aspectos que mayor interés y expectativa generan en la opinión pública, y en este contexto la participación de las mujeres uniformadas ha sido fundamental."²³

²² Recuperado de https://www.ejercito.mil.co/comando_personal/direcciones/difab/areas_secciones/393297&print&inf=0

²³ Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia-ONU Mujeres (2017). *Mujeres militares. Historias de grandeza al servicio de la paz*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones del Comando General Fuerzas Militares, p. 25.

60 La elaboración de una política de género por parte del Ministerio de Defensa es otro de los temas en los que la experiencia colombiana es diferente a la de otros países. En la última década este tema –así como el de la posible elaboración de un Plan de Acción Nacional sobre la RCS 1325, a nivel del Ejecutivo- han sido parte de la agenda sin llegar a definiciones o resultados observables. En 2016 la cuestión de género fue finalmente incluida en el Plan Estratégico, dentro de la meta de “Mantener la legitimidad de la Fuerza Pública mediante el respeto por los Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario”. Aparecen allí tres estrategias, una de las cuales es “Desarrollar mesas de trabajo con el CGFM y la PONAL con el objetivo de generar un diagnóstico que permita identificar y determinar fortalezas, debilidades y/o avances en la temática de equidad de género y defensa estatal ante el Sistema Interamericano de DDHH, de manera que se puedan expedir las políticas que atiendan las necesidades del Sector frente a estas temáticas”.²⁴ De ello derivaría una política sectorial de perspectiva de género que, según entrevistas realizadas para este informe, estaría disponible durante 2018.

61 El Ministerio de Defensa es parte de las políticas y planes nacionales del Ejecutivo. Por ejemplo, articula el mecanismo de la “Ruta de acceso a la justicia para casos de secuestro contra la mujer por razones de género”, en el que participan distintos ministerios, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y la Policía Nacional, entre otros. De dicho mecanismo resultó un Manual para casos de secuestro, y las Fuerzas Militares dentro de los actores institucionales que pueden intervenir, especialmente recibiendo denuncias.²⁵

Algunas de las leyes principales que se han sancionado en materia de género en Colombia son:

• Ley 294 (1996), sobre violencia intrafamiliar.

• Ley 823 (2003), de igualdad de oportunidades.

• Ley 1257 (2008), sobre violencia y discriminación contra las mujeres.

• Ley 1719 (2014), de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.

• Ley 1761 (2015), creando el tipo penal de feminicidio.

• Cabe también mencionar, en material de decretos, el Decreto 164 (2010), que crea la Comisión Intersectorial “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”.

²⁴ Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016 – 2018. Guía de Planeamiento Estratégico*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, p. 73.

²⁵ Ministerio de Defensa Nacional (2013). *Manual Interinstitucional de Atención para el Delito de Secuestro*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

62 Participa también el Ministerio de la *Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, coordinada por la *Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*. Todo ello se enmarca asimismo en la *Política Pública Nacional de Equidad de Género* y el *Plan Integral* para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, elaborados por el actual Gobierno.²⁶ La temática de género ha estado también, en Colombia, muy vinculada a la necesidad de abordar la violencia contra las mujeres y especialmente en lo que se refiere al conflicto armado interno y sus consecuencias. Ello pudo apreciarse en la instalación de una Subcomisión de Género dentro de las mesas de negociaciones del acuerdo de paz.

63 En este contexto, dada la variedad de empleos que el Ejército tiene en materia de seguridad pública, no es menor la acción que puede realizarse desde la propia Fuerza pero fundamentalmente desde instituciones externas para fomentar mecanismos y actividades de sensibilización del personal.²⁷

64 Finalmente, todas las reformas e iniciativas para impulsar la perspectiva de género en el Ejército necesitan de un marco social, político y normativo que es general al país. La experiencia muestra que es la sociedad la que impulsa los cambios, en su cultura, y a través de los tres poderes del Estado. Por ejemplo, a través de leyes que impulsen la igualdad y equidad de género, de sentencias de la Corte Constitucional, y de las políticas y planes que elabore el Ejecutivo. En este último aspecto, en lo que se refiere a una incorporación de la perspectiva de género en las fuerzas armadas, tal vez el mayor desafío sea abrir la institución a una mayor interacción con actores políticos y sociales que brinden miradas distintas a una institución que desea la reforma. Un proceso que puede verse favorecido en el contexto del posconflicto.

26 Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social-Departamento Nacional de Planeación (2013). *Equidad para las mujeres*. Documento CONPES Social 161, 12 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Paginas/politica-publica-de-equidad-de-genero.aspx>.

27 Especialmente si se toman en cuenta datos tales como que el Ejército registró un 1% de en la encuesta del COPES que midió la confianza respecto de las acciones de instituciones del Estado a sus acciones para la protección de víctimas de violencia sexual, mientras que Fiscalía y Policía registraron 20 y 19% respectivamente. Si desde una perspectiva urbana ello puede parecer consecuencia de poca interrelación, adquiere carácter significativo al pensar en la cobertura rural que realiza la Fuerza. Ver Presidencia de la República. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2015). *Informe Ejecutivo de seguimiento a los indicadores del tablero de control del CONPES 161 de 2013*. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe%20Ejecutivo%20De%20Seguimiento%20A%20Los%20Indicadores%20Del%20Tablero%20De%20Control%20Del%20Conpes%20161%20De%202013-2015.pdf>, p. 17.