

El ingreso del medioambiente en la esfera de las Fuerzas Militares*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514667.04>

Martha Isabel Gómez Lee

Andrés Macías Tolosa

Eduardo Bechara Gómez

Universidad Externado de Colombia

Resumen. ¿Cómo han ingresado las nuevas ideas que han pretendido transformar al Ejército Nacional de Colombia en una fuerza multimisión dotada de herramientas para enfrentar las amenazas ambientales? Tal es la pregunta de investigación que se aborda en las siguientes páginas. Al respecto se sostiene que la transformación y modernización de la Fuerza Pública, atada a la necesidad de cambiar la mentalidad institucional y adaptar la cultura militar respecto a las nuevas ideas, pone de relieve la importancia de dicho proceso desde el enfoque analítico de las comunidades epistémicas (Adler & Haas, 1992). Dado que en Colombia es escaso el conocimiento sobre cómo ha sido el proceso de aprendizaje de las Fuerzas Armadas, específicamente en materia ambiental, y más aún de cara a su proceso de transformación, esta perspectiva resulta pertinente porque permite comprender el origen de las nuevas ideas que guían el proceso, así como reflexionar sobre cómo se ha logrado el abandono de las anteriores.

Palabras clave: comunidades epistémicas; Ejército Nacional de Colombia; multimisionalidad.

* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación “Análisis de la economía ilegal asociada a la explotación de recursos naturales y su incidencia en la consolidación de la seguridad ambiental y la resolución del conflicto colombiano desde 2017”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado como B por MinCiencias y con código de registro COL0082556. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Martha Isabel Gómez Lee

Doctora en Estudios Políticos de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y abogada de la Universidad Externado de Colombia. Docente de la Universidad Externado de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0288-1967> - Contacto: martha.gomez@uexternado.edu.co

Andrés Macías Tolosa

Doctor en Estudios de Paz y Conflicto y magíster en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Docente de la Universidad Externado de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0572-4772> - Contacto: hector.macias@uexternado.edu.co

Eduardo Bechara Gómez

Especialista en Economía de la Seguridad y la Defensa de la Universidad de los Andes y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Docente de la Universidad Externado de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8530-1018> - Contacto: eduardo.bechara@uexternado.edu.co

Citación APA: Gómez Lee, M. I., Macía Tolosa, A., & Bechara Gómez, E. (2022).

El ingreso del medioambiente en la esfera de las Fuerzas Militares. En P. E. Jiménez Díaz (Ed.), *Cartografía de la explotación ilícita de recursos naturales en Colombia* (pp. 119-137). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514667.04>

Cartografía de la explotación ilícita de recursos naturales en Colombia

ISBN impreso: 978-628-95146-5-0

ISBN digital: 978-628-95146-6-7

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514667>

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Serie Míles Doctus (Investigación formal terminada)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá, D.C., Colombia

2022



Introducción

Las Fuerzas Militares colombianas se encuentran en este momento en un proceso de transformación para adaptarse a los nuevos desafíos impuestos por el posconflicto luego de la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016. Uno de los temas clave de ese proceso, que además incide en la forma como se replantea la estrategia de defensa nacional, está relacionado con la protección del medioambiente, preocupación que se incorporó gradualmente como una de las áreas misionales no tradicionales de las Fuerzas Militares desde 1995 en su guía de planeamiento estratégico (Cabrera & Macías, 2020).

A partir de allí, la protección y preservación del medioambiente se ha convertido en uno de los pilares del modelo que debe seguir la Fuerza Pública colombiana, al punto de ser incluido como uno de los objetivos del Plan Estratégico Militar 2030 (PEM, 2030) del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (CGFMC, 2015). El PEM 2030 ha resultado ser el documento principal en que se consolidan los lineamientos y la proyección de las Fuerzas Militares de cara a su transformación en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, solo fue hasta el año 2011, con la creación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI), cuando el Ejército Nacional de Colombia comenzó la planeación estratégica con el fin de modernizar la institución (Cabrera, 2016; Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2018). En su momento, el CREI se constituyó con el objetivo “de plantear estrategias para reducir la amenaza mediante análisis estructurales sistémicos, tanto de las propias tropas como del enemigo” (Ciro & Correa, 2014, p. 25). Luego, con la creación del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) en 2012, y posteriormente del Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF) en 2013 (Gómez-Lee *et al.*, 2017; Ortiz, 2016), se empezó a proyectar una fuerza militar con la capacidad de cumplir un portafolio variado de misiones que iban más allá de sus funciones tradicionales (Macías, 2016). Fue precisamente en ese proceso de transformación y modernización que se introdujo el concepto de *multimisionalidad* en la institución, siendo la protección del medioambiente uno de sus cimientos.

Este proceso estuvo liderado, entre otros, por el General José Alberto Mejía Ferrero, comandante del Ejército Nacional de Colombia en su momento. Para el General esa transformación no iba a ser una tarea fácil, ya que requería un cambio de mentalidad: “La mayor dificultad no es adoptar las nuevas ideas, sino abandonar las antiguas” (Ejército Nacional de Colombia, 2016, p. 10).

En ese sentido, es necesario analizar la modernización de la Fuerza Pública desde el enfoque de las comunidades epistémicas (Adler & Haas, 1992), el cual constituye una teoría y un juego de explicaciones creíble sobre el origen de las expectativas en condiciones de incertidumbre, el aprendizaje y la evolución de las ideas. Según sus autores, la incertidumbre contribuye a la difusión de poder, información y valores por medio de comunidades epistémicas. Dado que en Colombia es escaso el conocimiento sobre cómo ha sido el proceso de aprendizaje del Ejército Nacional, específicamente en materia ambiental y menos aún sobre su proceso de transformación, este enfoque resulta pertinente porque permite comprender de dónde provienen las nuevas ideas, así como reflexionar sobre cómo abandonar las antiguas.

Es en este contexto que surge la pregunta que guía el desarrollo del presente capítulo: ¿Cómo han ingresado las nuevas ideas que han pretendido transformar al Ejército Nacional de Colombia en una fuerza multimisión dotada de herramientas para enfrentar las amenazas ambientales? En particular se indaga sobre cuestiones adicionales, como el origen de las expectativas ambientales de los militares dentro del PEM 2030 y cómo se han ido modificando desde entonces los valores y el sentido de la acción militar en esa área misional.

Estos interrogantes se formulan ante la necesidad de cubrir un vacío de conocimiento en lo concerniente a la capacidad para alterar la percepción institucional y el contexto misional, en el cual se busca dar respuestas militares a problemas ambientales. Vale la pena cubrir dicho vacío en la medida en que es posible que comunidades epistémicas relacionadas con áreas distintas del control estratégico del medioambiente hayan dejado su huella en este campo. Se hace pertinente entonces realizar un análisis desde los conceptos de Adler y Haas (1992) para determinar el poder de las comunidades epistémicas en el control de la sociedad y, específicamente, de las Fuerzas Militares, estableciendo

su capacidad para fijar alternativas que pudieran ser consideradas en el proceso de toma de decisiones.

Según los autores, la selección, expansión y retención de expectativas y valores que entran en el proceso político se hacen por medio de la participación de comunidades epistémicas que ayudan a definir las políticas de desarrollo con sus ideas. Por ejemplo, existen pruebas de que la European-American Workshop, una comunidad de expertos presidida por Albert Wohlstetter, indujo a la OTAN a desplegar misiles Pershing II a finales de la década de 1970 como respuesta a la amenaza de los SS20- soviéticos (Adler & Haas, 1992).

En este sentido, para responder la pregunta de investigación, este documento parte de la hipótesis de que la innovación y transformación del Ejército Nacional se ha dado en nombre de una práctica que una comunidad epistémica específica ayudó a crear y perpetuar. Esa comunidad epistémica específica permitió, entre otras cosas, que el medioambiente ingresara a la esfera misional de las Fuerzas Militares, además brindó los lineamientos que llevaron a establecer las capacidades necesarias para que el Ejército Multimisión, producto de ese proceso transformativo, pudiera enfrentar cabalmente las nuevas amenazas ambientales del país.

Con base en lo que se ha expuesto hasta ahora, el objetivo general del capítulo es explorar el canal de ingreso de las ideas y valores que han guiado el proceso de transformación del Ejército Nacional, que tiene en la protección y preservación del medioambiente y los recursos naturales una de sus áreas misionales. Asimismo, se plantean como objetivos específicos: primero, establecer en qué medida las circunstancias del proceso de innovación en el Ejército sirvieron de oportunidad a la hora de introducir expectativas ambientales; segundo, identificar las hipótesis que los militares colombianos plantearon para alterar la percepción anterior y formular el contexto de la nueva estrategia multimisión; y tercero, determinar la forma en que se hizo la selección, expansión y retención de expectativas y valores que alimentaron el proceso político que dio lugar a la consolidación de las ideas ambientales en el Ejército.

El capítulo contiene cinco secciones adicionales aparte de esta introducción. La primera sección expone los lineamientos teóricos de Adler y Haas

(1992) sobre el enfoque de comunidades epistémicas. Luego se detallan la metodología y las categorías utilizadas en el análisis propuesto. Posteriormente se describen los principales hallazgos de la revisión documental y se profundiza en la discusión de dichos hallazgos. Finalmente, se presentan al lector unas breves conclusiones.

Marco teórico

El marco de las comunidades epistémicas

En concordancia con la pregunta de investigación, este análisis se enmarca en el concepto de *comunidades epistémicas* (Adler & Haas, 1992; Haas, 1992, 2001, 2004). Aunque estos autores ofrecen un programa de investigación con el cual estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales, también presentan un conjunto de herramientas importante para explicar desde el análisis de las políticas públicas la manera en que un tema específico, como el medioambiente, ingresa a la esfera de una institución, en este caso las Fuerzas Armadas.

Entre las teorías que explican el cambio en la política están el marco de las coaliciones de causa (Advocacy Coalition Framework [ACF]), el marco de las corrientes múltiples (Multiple Streams Framework [MSF]), y el marco del equilibrio puntuado (Punctuated Equilibrium Framework [PEF]). Para esta investigación se empleó el marco de las coaliciones de causa (ACF) porque es el más pertinente para explicar el ingreso de nuevas ideas a la política por medio de la metáfora de la evolución. En efecto, Haas y Adler (1992) revelan que no es que las ideas se extingan, sino que algunas de ellas son archivadas y dejan de ser usadas en futuras referencias. De otro lado, las comunidades epistémicas también ayudan a seleccionar ideas que con posterioridad se harán visibles y que van a reflejar la visión inicial de la comunidad epistémica que las incorporó, de tal manera que ayudan a institucionalizar su dominio en una determinada área de la política pública.

El ACF considera que en situaciones de incertidumbre el papel de las ideas es más importante que nunca:

Las crisis y los acontecimientos dramáticos alertan a los dirigentes sobre las limitaciones en su concepción de los temas y/o bien provocan la búsqueda de consejo en una comunidad epistémica de expertos, o bien aumentan su confianza en las comunidades de apoyo ya establecidas. Las crisis y los nuevos acontecimientos no sólo aceleran el proceso de difusión, sino que también convierten en urgente la tarea de reevaluar las políticas ya existentes y encontrar alternativas. (Adler & Haas, 2009, p. 159)

Según el ACF, la evolución de las políticas se presenta como un proceso de aprendizaje. Los tomadores de decisiones absorben los nuevos significados de interpretación como reales y, por tanto, pueden cambiar sus intereses y ajustar su buena voluntad para considerar nuevos cursos de acción (Haas, 1992).

En consecuencia, los cambios en las asunciones e interpretaciones epistemológicas que ayudan a formular y estructurar el entendimiento y la acción colectiva constituyen la noción más significativa porque es la que pone en marcha políticas concretas. Se trata de absorber nuevos significados e interpretaciones de la realidad, según han sido generadas por instituciones intelectuales, burocráticas o políticas (Adler & Haas, 2009).

En este marco, se señala que la selección de las ideas es un proceso de aprendizaje colectivo en el cual no solo se adquiere nueva información, sino que también se aceptan nuevas formas de establecer vínculos entre causas y efectos, entre medios y fines. La naturaleza de dicho proceso es política y conducirá, finalmente, al cambio (Haas, 1992).

Con respecto a los resultados del proceso de aprendizaje deben distinguirse dos tipos: la adopción de nuevos fines instrumentales (nuevas prácticas) y la adopción de nuevos fines en lo relativo a principios (nuevas metas): “En este sentido, entonces, los orígenes del comportamiento colectivo pueden encontrarse en el aprendizaje adquirido de redes basadas en el conocimiento, tales como las comunidades epistémicas” (Adler & Haas, 2009, p. 166).

Desde esta perspectiva, las comunidades epistémicas tienen un gran poder para controlar la sociedad, en la medida en que plantean alternativas que pueden ser consideradas en el proceso de toma de decisiones. Según el ACF, el término *comunidad epistémica* hace referencia a redes de individuos que comparten conocimientos relevantes para la política y los procesos de

toma de decisiones. En palabras de Haas (1992): “Es una red de profesionales con experiencia probada y con competencia en un dominio particular y que son autoridades en su campo, con relevancia política dentro de aquel dominio o asunto-área” (p. 3). Vale la pena aclarar que dichas comunidades no tienen que estar compuestas por científicos naturales, sino que sus integrantes pueden provenir de las ciencias sociales o cualquier otra disciplina o profesión (Haas, 1992).

Una comunidad epistémica no tiene por qué ser grande para tener un impacto sobre la coordinación de políticas. Aunque el número de miembros de las comunidades varían en gran medida en los casos que se presentan aquí, normalmente se trata de grupos por debajo de las treinta y cinco personas, e incluso pueden ser muchas menos. Lo que importa es que sus integrantes sean actores respetados en sus disciplinas y tengan la capacidad de influir sobre aquellos en su entorno, extendiendo su autoridad de forma directa o indirecta hasta alcanzar eventualmente a actores fundamentales del proceso de coordinación de políticas (Adler & Haas, 2009).

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la unidad de análisis de esta teoría no es la comunidad epistémica, sino “el nuevo modelo de pensamiento que desarrollan y transportan las comunidades epistémicas a los tomadores de decisiones” (Haas, 1992, p. 368). En otras palabras, la comunidad epistémica, “más que ser un actor político o una unidad de análisis, es un vehículo para el desarrollo de premisas teóricas profundas creadas por la interpretación colectiva y la elección” (Haas, 1992, p. 368).

Una comunidad epistémica es considerada un vehículo en la medida en que se constituye como canal por medio del cual las innovaciones para las políticas se extienden a escala nacional o internacional. De esta forma, desempeña un papel primordial en el surgimiento y la maduración de innovaciones. Según Adler y Haas (2009):

El aprendizaje significa no solo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de nuevas e innovadoras formas de establecer relaciones entre causas y efectos, entre medios y fines. En efecto, las experiencias u observaciones son secundarias respecto a las teorías o hipótesis que la gente ya tiene en sus cabezas y que utilizan para organizar dichas experiencias. El consenso sobre estas teorías también es necesario en cualquier

contexto social porque todo el conocimiento está sujeto a sesgo y, con independencia de su contenido, la diferencia entre teorías y hechos es una diferencia de confianza intersubjetivas antes que de veracidad objetiva.

Los diversos grupos políticos e instituciones pueden aprender diferentes lecciones o interpretar la realidad de distinta manera. Por eso, resulta crucial saber quién aprende qué; el aprendizaje de quién se traduce en políticas concretas y por qué; el aprendizaje de quién tiene la oportunidad de afectar a otros países; y cómo los procesos políticos determinan de quién son las interpretaciones de la realidad en un contexto histórico particular. A nivel internacional, la capacidad de instituciones en interacción de aprender, compartir normas y prácticas, y de modificar de modo efectivo su comportamiento en diferentes países depende de la difusión de las diferentes formas de entender la causa-y-efecto de país a país. La importancia de estas concepciones estriba no solo en que sean verdaderas, sino en que sean compartidas. (p. 165)

Desde este punto de vista las comunidades epistémicas tienen un papel importante como fuente de innovaciones en política y, para el caso puntual de esta investigación, como canal a través del cual dichas innovaciones se extienden de la sociedad en general a la esfera militar en un nivel estatal.

No solo se trata de identificar la comunidad epistémica que ha actuado como vehículo para el desarrollo de premisas teóricas intuitivas acerca de la articulación del problema ambiental y el aprendizaje colectivo, sino de reconocer el modelo de pensamiento que permitió que las comunidades epistémicas influyeran sobre los tomadores de decisiones en el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas.

Métodos

Se trata de una investigación cualitativa desarrollada con el fin de entender el ingreso de nuevas ideas a la esfera militar, ideas que buscan transformar al Ejército en una fuerza multimisión dotada de herramientas para hacer frente a amenazas ambientales. La unidad de análisis de la investigación son los modelos de pensamiento que hayan podido influir en los tomadores de decisiones.

En un primer momento se determinaron las condiciones de contexto del tema ambiental en la agenda pública. Para ello se emplearon herramientas de software para identificar la frecuencia del uso de palabras asociadas al medioambiente en los Planes Nacionales de Desarrollo entre 1990 y 2018,

con el fin de destacar su importancia en la agenda pública y su posible relación con la esfera militar.

Un segundo momento incluyó la definición de las variables de análisis. Se consideró como variable dependiente la innovación y transformación del Ejército Nacional en una fuerza multimisión. Dicha variable se hizo operacional por medio de una descripción del proceso de innovación dentro de la institución y las circunstancias que propiciaron el ambiente adecuado para el surgimiento de comunidades epistémicas, recordando siempre que, según la teoría, dicho ambiente ideal sería la incertidumbre.

Como variable independiente se estableció la práctica e influencia de una comunidad epistémica. Por práctica se entiende el nuevo modelo de pensamiento que desarrollan y difunden estas comunidades y que influye a los tomadores de decisiones. Dicha variable se hizo operacional de la siguiente manera: primero, a partir de un ejercicio de revisión documental se identificaron las principales ideas, valores y corrientes teóricas que podrían haber configurado el modelo de pensamiento que abrió la puerta al medioambiente dentro de la esfera militar. Esto implicó identificar las hipótesis que los expertos formularon para alterar la percepción anterior y enunciar el contexto de las nuevas respuestas. Segundo, se estableció la medida en que los lineamientos de transformación e innovación del Ejército Nacional reflejaron la visión de una comunidad epistémica que ayudó a institucionalizar el medioambiente como una de sus áreas misionales. Tercero, se examinó la medida en que la adopción de un modelo de pensamiento específico fue el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo por medio del cual se aceptaron nuevas formas de establecer vínculos entre causas y efectos, entre medios y fines. Finalmente, se exploró hasta qué punto se transformaron los valores y el sentido de la acción del Ejército colombiano con base en la práctica de la comunidad epistémica ganadora.

En un tercer momento de la investigación se determinó el corpus, es decir, la recopilación de fuentes tanto primarias como secundarias en busca de hallazgos para explicar el fenómeno en estudio. Con este propósito se recopilaron documentos oficiales y académicos para identificar cómo se abordó y entendió el medioambiente en el proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia.

En un cuarto momento se recolectaron y analizaron los datos, cumpliendo las siguientes reglas: se presentaron e interpretaron los hallazgos como significantes y aplicables en su propio contexto; se llevó un registro completo de las decisiones e ideas que los autores tuvieron en relación con el estudio, esto para facilitar el análisis de los datos por parte de futuros investigadores; finalmente, se sometieron a discusión las interpretaciones de los hallazgos, para lo cual se describieron de manera cuidadosa los detalles de sus fuentes, indicando su tipicidad y examinando lo representativo de las muestras.

Para terminar, en un quinto momento se implementaron estrategias de verificación para determinar la validez y confiabilidad de la investigación. Tres fueron dichas estrategias: primera, la coherencia metodológica para asegurar una congruencia entre la pregunta de investigación y los componentes del método usado. Segunda, un muestreo apropiado que permitiera seleccionar los documentos que mejor reflejan el fenómeno que se investiga; la saturación del muestreo se alcanzó cuando hubo redundancia en la información, es decir, se obtuvo la misma información o similar. Por último, la recolección y análisis de la información fueron concurrentes. Todas estas actividades se realizaron en forma simultánea para lograr la interacción entre lo ya conocido y lo que se quiere conocer.

Resultados

Con respecto al proceso de transformación del Ejército Nacional resulta relevante determinar el contexto en el cual el tema ambiental se ha ido incluyendo en la agenda pública del Gobierno. En ese sentido, al hacer una revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo de 1990 a 2020, se evidencia que la preocupación por la conservación del medioambiente empezó a cobrar importancia gradual desde el gobierno de Andrés Pastrana, aunque es a partir del primer mandato de Juan Manuel Santos que adquiere una presencia mucho más notoria en la agenda pública (figura 1). A pesar de ello, luego de una revisión más detallada de los Planes de Desarrollo realizada por medio de software, fue posible establecer que son muy pocas las referencias que permiten evidenciar el ingreso de esta temática a la agenda de las Fuerzas Militares como consecuencia directa de una iniciativa del Gobierno Nacional. En otras palabras, al menos

a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo no es claro que la inclusión del medioambiente como uno de los pilares del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas haya sido el resultado de un plan de gobierno específico.

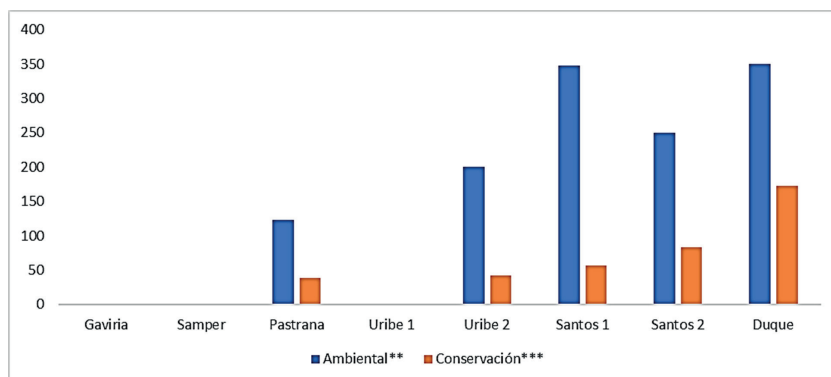


Figura 1. Frecuencia de los términos *ambiental* y *conservación* en los Planes Nacionales de Desarrollo de 1990 a 2020.

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto solo se identificó una breve referencia respecto a la relación entre las Fuerzas Militares y el medioambiente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Juan Manuel Santos (2010-2014), cuando afirmaba la importancia que tendría la “participación de las Fuerzas Militares, principalmente a través de Ingenieros Militares, en la reconstrucción de vías estratégicas y otras de difícil acceso para la ejecución de obras por parte de contratistas civiles” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 507). Otra alusión a esta relación se encuentra en el PND de Iván Duque:

Para enfrentar con éxito las amenazas y los desafíos que se presentan a la seguridad de los ciudadanos y a los intereses nacionales, se requiere una visión multidimensional de la seguridad que trascienda el componente militar y policial y que se asuma integralmente como una tarea del conjunto de instituciones estatales y de la sociedad para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente. [...] Es necesario adoptar una visión multidimensional de la seguridad que implique la comprensión de las amenazas al Estado y a la población como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pp. 47-48)

Así pues, se hace relevante indagar qué modelo de pensamiento condujo a la inclusión del tema ambiental en la esfera de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, uno de los principales llamados a repensar las estrategias de seguridad y defensa de los Estados se plasmó en 2003 con la “Declaración sobre seguridad en las Américas”, realizada en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), llevada a cabo en Ciudad de México. Allí se planteó que los retos a la seguridad regional eran de carácter intersectorial, por lo que se requería empezar a adoptar una nueva noción de seguridad que tuviera un alcance multidimensional. Tal afirmación abrió las puertas para que el deterioro del medioambiente fuera incluido como una de las amenazas no tradicionales a la seguridad que los Estados debían afrontar (OEA, 2003). Se configuró así uno de los primeros modelos de pensamiento en vincular la seguridad y el medioambiente.

Sin embargo, el proceso de transformación del Ejército Nacional empezó solo hasta 2011, con el objetivo de consolidar “un Ejército Multimisión capaz de formular planes de acción institucionales y de desarrollar herramientas necesarias para afrontar los retos actuales” (FIP, 2018, p. 6). En un ejercicio que realizó la Fundación Ideas para la Paz en conjunto con el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), se encontró que entre las ideas y valores que llevaron a ese proceso de transformación persistían problemas como narcotráfico, terrorismo y amenazas externas, junto a factores institucionales como cambios de gobierno y necesidades internas del Ejército Nacional (FIP, 2018). No obstante, la inclusión de amenazas no tradicionales a la seguridad tuvo un papel mínimo en el desarrollo de dicha dinámica.

Otras ideas y pensamientos asociados a la transformación institucional han sido resaltados por Cabrera (2016), quien reconoce que dicho proceso obedeció a la importancia de mantener unas Fuerzas Armadas actualizadas en relación con las nuevas amenazas, retos y desafíos planteados por la realidad nacional y mundial. En este sentido, Cabrera destaca la pertinencia de revisar la noción de *seguridad* para incorporar en ella una visión ampliada: la *seguridad multidimensional*, la cual aborda nociones de seguridad nacional, seguridad democrática, seguridad humana y cooperativa, como modelo de pensamiento clave en la transformación institucional.

Por su lado, González y Betancourt (2018), luego de plasmar un desarrollo teórico interesante al respecto, sostienen que la transformación del Ejército Nacional obedece a una ampliación del espectro de amenazas que el Estado debe prepararse para enfrentar. Los autores afirman que es a través de la incorporación de la noción de seguridad humana que se consolida “la idea de una Fuerza polivalente encargada de diversificar la atención a las amenazas no solo a la seguridad nacional, sino también al ser humano” (2018, p. 79). Eso sí, reconocen que el proceso de transformación en Colombia se dio un poco más tarde que en otros países de la región como Chile, Perú y Brasil, y que fue avivado, entre otras cosas, por el inicio del posacuerdo luego de las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Es evidente la tendencia de la mayoría de los documentos académicos al hablar de nociones y conceptos como nuevas amenazas, desafíos por venir o retos a enfrentar, de manera que se convierten en las principales ideas y valores detrás de la necesidad de transformar al Ejército Nacional; sin embargo, no es frecuente encontrar la protección y preservación del medioambiente como una de las ideas principales. Ahora bien, la literatura revisada permite identificar otros modelos de pensamiento que han podido influir en la forma como el medioambiente se ha ganado su lugar como uno de los pilares del proceso; estos hacen referencia a la relevancia del medioambiente en el desarrollo sostenible del país y el llamado a adoptar una noción de seguridad basada en la seguridad humana o seguridad multidimensional.

El proceso de transformación e innovación del Ejército Nacional que se empezó a gestar por medio del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI), tuvo como uno de sus cimientos un ejercicio de prospectiva que llamó a la inclusión de un modelo de pensamiento en torno a cómo la protección del medioambiente y de los recursos naturales debía ser vista como una misión “de carácter no principal, pero de gran relevancia para la Fuerza Pública y el país” (Ministerio de Defensa Nacional, 2010, p. 57). En otras palabras, la noción de seguridad que guiaría al estamento militar partiría de la necesidad de identificar retos y amenazas por venir que podrían, entre otras cosas, atentar contra el desarrollo sostenible del Estado colombiano.

Así se fue consolidando la idea de conformar un Ejército que tuviera la capacidad de enfrentar todo tipo de situaciones, más allá de las amenazas

tradicionales a la seguridad nacional. Esto hizo necesaria la constitución del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), espacios que permitieran la discusión de diferentes estrategias para alcanzar dicha meta. Entre los resultados de estos comités estratégicos se destacó que era hora de un cambio en el enfoque de acción del Ejército Nacional, “para reducir la incertidumbre y minimizar el riesgo a través de la anticipación de los hechos que pueden presentarse en el futuro” (Rojas, 2017, p. 113), siendo el cambio climático y sus efectos sobre el medioambiente uno de esos riesgos.

Para 2015 se seguía hablando de la urgencia de atender nuevos retos y amenazas generadas por factores como la globalización y la mutación de amenazas tradicionales. Ese modelo de pensamiento impulsó la idea de que el Ejército Nacional se debía encaminar a convertirse en un líder regional destacado por su aporte al desarrollo sostenible del país al combatir todo tipo de crímenes contra el medioambiente, entre ellos el narcotráfico (CGFMC, 2015). Esa premisa se evidenció precisamente en la Doctrina Damasco, a través de la cual se pretendió que la institución ampliara su ámbito de “confrontación con las guerrillas y demás agentes persistentes en este conflicto prolongado [...] para pasar a atender eficazmente posibles fricciones con otros Estados y [...] estar preparado para combatir las nuevas amenazas, las nuevas guerras del mundo globalizado” (Gómez, 2019, p. 85).

A partir de 2016 la protección del medioambiente deja de ser considerada una idea limitada a la esfera militar para entenderse como un factor determinante en el desarrollo sostenible del país; en su lugar, empezó a tomar fuerza la concepción del medioambiente como un elemento de interés nacional. Dicho cambio se empezó a vislumbrar al entender el medioambiente como patrimonio natural y, por ende, como parte de las responsabilidades de la Fuerza Pública. Así quedó estipulado en el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2018-2016 (Ministerio de Defensa Nacional, 2016). En esa misma línea, se expidió en 2018 la Política Ambiental del Sector Defensa, la cual “estableció los lineamientos sectoriales para proteger la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y el patrimonio natural de la Nación como elemento integrante de la soberanía nacional” (FIP, 2020, p. 15).

De igual forma, se planteó que la Fuerza Pública debía “garantizar la protección y preservación del agua, la biodiversidad y el medioambiente, interés nacional principal y prevalente” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 7). Tal afirmación se hizo en el marco del Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2022-2019, donde quedó aún más claro el modelo de pensamiento que primó y que llevó a concebir la protección del medioambiente como uno de los pilares misionales del Ejército del futuro:

Este [el Plan Estratégico del Sector Defensa] se elaboró tomando como base las Áreas Misionales del Sector, como pilar de la planeación estratégica de corto, mediano y largo plazo, y su formulación contempla el nuevo enfoque multidimensional de seguridad que se ha establecido e implementado en el PND y la PDS, constituyendo una visión integral para enfrentar los retos y amenazas a la defensa y seguridad del país, y de esta manera, transitar del control militar y policial al control institucional del territorio. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 8)

Discusión

El análisis acerca de cómo ingresó el medioambiente en la esfera militar muestra una clara separación entre las disposiciones legales y normativas, por un lado, y las ideas, valores y vertientes académicas, por el otro. Desde 1993, la denominada Ley General Ambiental, en su artículo 103.º, estableció que las Fuerzas Militares “velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medioambiente y los recursos naturales renovables [...] con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional” (Congreso de la República, 1993). Sin embargo, el proceso de modernización del Ejército Nacional inició solo hasta 2011 y la adopción del medioambiente como área misional se dio solo después de 2016. Este distanciamiento temporal entre la adopción de nuevas ideas y su implementación tiene varias explicaciones, una de las cuales es la amenaza a la soberanía nacional generada por la presencia de distintos grupos insurgentes, situación que obstaculizaba el ingreso de nuevas temáticas a la agenda de las Fuerzas Armadas, si bien dicha explicación no deja de ser debatible.

A pesar de que la idea de incorporar una visión ampliada de seguridad en la región de América Latina comenzó a difundirse en 2003 con la Declaración

de Seguridad de las Américas (OEA, 2003), el proceso de transformación y modernización del Ejército Nacional que ha conducido a la consideración del medioambiente como una de sus áreas misionales tardó varios años en consolidarse como idea predominante entre los círculos dirigentes.

El proceso de transformación y modernización del Ejército Nacional evidencia una clara evolución de las ideas y valores que lo han guiado. Dio inicio con la idea de conformar un Ejército Multimisión que tuviera la capacidad de enfrentar tanto amenazas convencionales asociadas al narcotráfico y el terrorismo como otro tipo de retos y amenazas futuras, todas ellas asociadas a garantizar el desarrollo sostenible del país. Dentro de esas amenazas no tradicionales se contempló el cambio climático y las afectaciones al medioambiente. Dado que se trata de una amenaza que supera las fronteras nacionales, se convirtió en un factor clave que podría consolidar al Ejército Nacional como un líder regional en la materia. Posteriormente, fue tomando mayor fuerza la idea de asociar el medioambiente y los recursos naturales dentro de un mismo ámbito de interés para, finalmente, pasar a entenderlo como un eslabón más en una noción de seguridad por completo nueva: el enfoque multidimensional de la seguridad. Este enfoque multidimensional representa una clara ampliación del concepto de seguridad que prevaleció en la esfera militar durante décadas, incluso al inicio de su proceso de transformación y modernización, siendo respaldado por el mismo Gobierno Nacional al incluirlo en su PND y PDs.

Referencias

- Adler, E., & Haas, P. (1992). Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, 46(1), 367-390. <https://www.jstor.org/stable/2706960>
- Adler, E., & Haas, P. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, 12, 145-169. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4984>
- Cabrera, F. (2016). La seguridad humana como complemento de la seguridad multidimensional: Nueva herramienta para la consolidación y estabilización de la paz en Colombia. *Transformación Militar*, 1, 136-147.
- Cabrera, F., & Macías, A. (2020). Rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de la Amazonía. En E. Pastrana & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía* (pp. 357-386). Fundación Konrad Adenauer.

- Ciro, A., & Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano: Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 19-88. <https://doi.org/10.21830/19006586.155>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia [CGFMC]. (2015). Plan Estratégico Militar 2030 -PEM 2030-. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. DNP.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Plan Estratégico Institucional 2016-2018*. ENC.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2018). *La transformación del Ejército Nacional: Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo*. FIP.
- Gómez-Lee, M. I., Mena-Legarda, J. E., Pérez-Yepes, V., & Yrigollen, J. A. (2017). De las armas a los frailejones: Ejército Multimisión en tiempos de paz. En Carlos Soto (Ed.), *Anuario de seguimiento y análisis de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, O. (2019). *Proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia 2011-2018: Apuntes para una aproximación histórica de la evolución institucional* [Trabajo de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/44319/PROCESO%20DE%20TRANSFORMACI%c3%93N%20DEL%20EJ%c3%89RCITO%20NACIONAL%20DE%20COLOMBIA%202011-2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- González, M., & Betancourt, M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: Una interpretación teórica. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 22, 70-84. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3093>
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. En *Knowledge, power and international policy coordination* (pp. 1-35). University of South Carolina Press.
- Ley 99 de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente”. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 41146, 22 de diciembre de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297#:~:text=%E2%80%9Cpor%20la%20cual%20se%20crea,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.%E2%80%9D>
- Macías, J. (2016, mayo 22). La transformación del Ejército Nacional. *El Colombiano*. <http://m.elcolombiano.com/ejercito-del-futuro-sera-multimision-NN4186843>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Transformación y futuro de la Fuerza Pública 2010-2030*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Imprenta Nacional de Colombia.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico 2019-2022*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. Sesión Plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Ortiz, C. (2016). La ciencia y la tecnología en la reestructuración del Ejército Nacional. *Revista Ejército Nacional*, 181, 46-50. https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/rev_181_web/47
- Rojas, P. (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. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>