

Colección Ciencias de la Administración

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos

Una perspectiva desde la Acción Integral

Tania Lucia Fonseca Ortiz
Edwin Alberto Castro Aldana
Jesús Ferney Díaz Burgos
(Editores)



Respite Militia

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos

Una perspectiva desde la Acción Integral



ESCUELA MILITAR DE CADETES

“General José María Córdova”

Colección Ciencias de la Administración (CCA)

En esta colección se agrupan aquellas publicaciones ligadas al manejo de los recursos de cualquier tipo que —mediante distintas metodologías y análisis— exploren los problemas de las organizaciones frente a la gestión del riesgo presente al momento de efectuar mejoras de administración. Los sistemas de gestión de calidad permiten adelantar tareas preventivas y correctivas para la prestación de diversos tipos de servicio a un número determinado de usuarios que se ven beneficiados por su óptimo cumplimiento. El Ejército Nacional, por ser una organización pública, presta un servicio de protección a todos los ciudadanos del Estado colombiano, según su ordenamiento constitucional, razón por la cual este tema es de capital importancia para las Fuerzas Militares.

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos

Una perspectiva desde la Acción Integral

Tania Lucia Fonseca Ortiz

Edwin Alberto Castro Aldana

Jesús Ferney Díaz Burgos

(Editores)



Bogotá, D. C., 2022

Catalogación en la publicación - Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Emprendimiento social, innovación y derechos humanos : una perspectiva desde la Acción Integral / Editores Tania Lucía Fonseca Ortiz, Edwin Alberto Castro Aldana y Jesús Ferney Díaz - Bogotá: Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", 2022.

166 páginas : ilustraciones, mapas, cuadros y gráficas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN 978-958-53802-9-5

E- ISBN 978-628-95146-0-5

(Colección Ciencias de la Administración. Respice Militia)

1.Derechos Humanos – Colombia, 2.Emprendimiento social – Colombia, 3. Relaciones cívico-militares – Colombia i.Fonseca Ortiz, Tania Lucía (editora, autora) ii.Castro Aldana, Edwin Alberto, Mayor (editor, autor) iii.Díaz Burgos, Jesús Ferney, Teniente Coronel (editor, autor) iv.Aristizabal Murillo, Juan Carlos (autor) v.Herrera Jiménez, Alfonso (autor) vi.Jiménez-Barrera, Lina Vanessa (autora) vii.Marrero Ascanio, Eliana Sofía (autora) viii. Pereira Pardo, Karol Tatiana, Teniente (autora) ix.Portilla Martínez, Laura Fernanda, Subteniente (autora) x.Pulido Castelblanco, Ángela Patricia (autora) xi.Ramírez Benítez, Erika Paola (autora) xii.Sanjuan Pabón, Lillian Katherine (autora) xiii.Sierra-Zamora, Paola Alexandra (autora) xiv.Velasco Forero, Germán Eudoro, Teniente Coronel (autor) xv.Pico Curubo, César Ricardo, Subteniente (autor) xvi.Parra Espitia, Andrés Hernando, Coronel (prólogo) xvii. Colombia. Ejército Nacional

UH725.C7 E47 2022

355.00711861-- 23

355.3409861

Registro Catálogo SIBFuP 991228591507231



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esmic991228591507231>

Título: Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos.
Una perspectiva desde la Acción Integral

Primera edición, 2022

Editores:

Tania Lucía Fonseca Ortiz

Edwin Alberto Castro Aldana

Jesús Ferney Díaz Burgos

Cubierta: Rubén Alberto Urriago Gutiérrez

con base en imágenes de <http://www.vecteezy.com>

2022 Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

Calle 80 N.º 38-00. Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: (601) 3770850 ext. 1104

Correo electrónico: selloeditorial@esmic.edu.co

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

ISBN impreso 978-958-53802-9-5

ISBN digital 978-628-95146-0-5

<https://doi.org/10.21830/9786289514605>

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".



Los libros publicados por el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ESCUELA MILITAR DE CADETES

“General José María Córdova”

DIRECTIVOS

DIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES
Brigadier General **Giovani Valencia Hurtado**

SUBDIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES
Coronel **Andrés Hernando Parra Espitia**

VICERRECTOR ACADÉMICO ESCUELA MILITAR DE CADETES
Teniente Coronel **Edie Fernando Orozco Becerra**



DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN,
DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE I + D + I

Mayor **Carlos Humberto Vargas Moreno**

JEFE DEL SELLO EDITORIAL ESMIC

Teniente Coronel **Andrés Eduardo Fernández Osorio**

COORDINADOR DEL SELLO EDITORIAL ESMIC

William Castaño Marulanda

CORRECCIÓN DE ESTILO

Felipe Solano Fitzgerald

ASESORA DE TRADUCCIÓN

Gypsy Bonny Español Vega

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Rubén Alberto Urriago Gutiérrez

Contenido

Prólogo	9-11
<i>Coronel Andrés Hernando Parra Espitia</i>	
Capítulo 1	
Tercera misión universitaria, estrategias para desarrollarla usando el emprendimiento	13-28
<i>Alfonso Herrera Jiménez, Lilian Katherine Sanjuan-Pabón y Angela Patricia Pulido-Castelblanco</i>	
Capítulo 2	
Competencias de emprendimiento y liderazgo para los grupos de interés de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”	29-42
<i>César Ricardo Pico Curuboz, Laura Fernanda Portilla Martínez y Lilian Katherine Sanjuan Pabón</i>	
Capítulo 3	
Políticas públicas de inclusión laboral en militares con disminución de capacidad laboral, desde el enfoque de la teoría organizacional	43-55
<i>Eliana Sofía Marrero Ascanio, Juan Carlos Aristizábal Murillo y Edwin Alberto Castro Aldana</i>	
Capítulo 4	
Una paz con desarrollo sostenible para la población campesina víctima de la esclavitud	57-74
<i>Paola Alexandra Sierra-Zamora, Tania Lucia Fonseca-Ortiz y Lina Vanessa Jiménez-Barrera</i>	

Capítulo 5

La Acción Integral y la evolución de las relaciones civiles-militares
en el Ejército colombiano 75-99
Erika Ramírez Benítez y Germán Eudoro Velasco Forero

Capítulo 6

Niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia: el rol del Ejército
Nacional desde la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres 101-130
*Paola Alexandra Sierra-Zamora, Jesús Ferney Díaz Burgos
y Tania Lucia Fonseca-Ortiz*

Capítulo 7

Cooperación internacional contra las drogas ilícitas en Colombia
desde el rol del sector defensa: Análisis en materia de inteligencia
estratégica (2010-2018) 131-166
*Karol Tatiana Pereira Pardo, Paola Alexandra Sierra-Zamora
y Tania Lucia Fonseca-Ortiz*

Prólogo

Coronel **Andrés Hernando Parra Espitia**

Ejército Nacional de Colombia
Subdirector Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Una de las consecuencias más significativas de la primera guerra que libraron los países occidentales contra Irak para liberar a Kuwait fue un proceso de globalización total, el cual se evidenció en que aparecieron nuevos mecanismos para evaluar los destinos de las naciones con mayor y mejor tecnología. Si bien en este escenario la tecnología se posicionó como un recurso estratégico en todo el mundo, su verdadero valor está en que los desarrollos y amplificación que ha tenido para atender las necesidades de la población hace posible que las personas creen emprendimientos que generan información, nuevos desarrollos tecnológicos y riquezas.

En este escenario, la creación de recursos para atender las necesidades de la sociedad exige fortalecer las capacidades de los Estados para legitimar su institucionalidad en el ámbito interno y posicionarse mejor en las relaciones internacionales. Los cambios geopolíticos que han ocurrido en el escenario internacional permiten afirmar que los países priorizarán el desarrollo educativo, tecnológico y social de su población, ya que son conscientes de que solo de esta manera podrían sostenerse ante cualquier amenaza, especialmente en

el contexto interno, pues de lo contrario se evidenciaría una sociedad fragmentada.

Nótese que todas las teorías constitucionales, de poder, de ciencia política, de sociología y de economía política señalan que el eje del desarrollo social consiste en establecer mecanismos de coordinación articulados, sostenibles y funcionales entre la población y el Estado, entre las entidades educativas, productivas y culturales con las instituciones que conforman la administración pública.

En este sentido, existe un margen de acción para desarrollar la Acción Integral como un elemento positivo en la realidad social y política que permite afrontar los nuevos retos que se presentarán en los próximos años, en especial porque es necesario renovar la categorización e identificación que se tiene actualmente sobre el enemigo del país. Las acciones unilaterales o focalizadas ya no pueden ser fundamentadas en una única línea de acción, pues los problemas estructurales requieren de una programación que pueda articular los diferentes ejes de acción del Estado, de la participación de la sociedad civil y de toda la población en general.

Por esta razón es un inmenso honor prologar este libro, en particular porque se aprecia un abanico de textos cohesionados en una línea que evidencia la necesidad de afrontar los próximos retos de una sociedad que atraviesa un posconflicto armado interno desde una perspectiva de unión sostenida entre toda la población con la dirección de su Estado. Los siete capítulos que integran la obra señalan, desde diversos temas, la importancia que tiene evaluar aspectos determinantes para el desarrollo del país con el propósito de identificar los elementos negativos y, de esta manera, generar una política pública coherente con otras variables para definir la Acción Integral.

El texto articula como ejes temáticos la función educadora de las universidades, las acciones de proyección de actividades de las Fuerzas Militares en la sociedad colombiana, el desarrollo de nuevos mecanismos de productividad y atención de necesidades extraordinarias, como las que surgieron con la pandemia del COVID-19, por mencionar un primer bloque evaluativo. Además,

el análisis de la paz como un recurso de vital importancia para la democracia, la gobernabilidad y la legitimidad del Estado en un país se complementa con las acciones de atención a niños, niñas y adolescentes, a la población campesina, poblaciones migrantes y la sociedad civil afectada por el conflicto armado interno.

A partir de estos ejes temáticos, la identificación de varios actores, grupos y categorías sociales que hace el texto muestra que la Acción Integral no se puede restringir como una única categoría de planificación, por cuanto hace posible actuar en varios niveles y ámbitos de la sociedad. En consecuencia, sus resultados tienen efectos positivos que generan un proceso de desarrollo humano, social y de afianzamiento de la democracia en Colombia.

Este libro expone los resultados colaborativos de varios proyectos de investigación de diversas instituciones académicas. En primer lugar, del proyecto denominado “Fase 2: Centro Militar de Emprendimiento”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), categorizado en B por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCIENCIAS) y registrado con el código COL0082556, así como del proyecto “Laboratorio militar de Design Thinking para la innovación en la ESMIC”. En segundo lugar, del proyecto “Retos y desafíos para el Constitucionalismo Transformador, el diálogo entre jueces y el derecho internacional”, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0120899. Este grupo está vinculado al Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC) y adscrito a la Facultad de Derecho de esa misma institución.

En tercer lugar, del proyecto “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación Masa Crítica, reconocido y categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0123247. Finalmente, de los proyectos “Nuevas amenazas del siglo XXI, fronteras y Derechos Humanos-Fase II”, del grupo de investigación Centro de Gravedad, categorizado en A

por MINCIENCIAS y con código de registro COL0123247 y “El mejoramiento de la gestión logística militar conjunta, realidad, actualidad y propuesta de cara al futuro con el sector defensa de Colombia”, del grupo de investigación Masa Crítica”, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0123247. Estos dos últimos grupos pertenecen a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

La obra fue validada a través de un procedimiento de evaluación de pares externos tipo doble ciego. Para su desarrollo contó con la contribución multidisciplinaria de diversos académicos civiles y militares, así como con el trabajo de los profesores y estudiantes de varias instituciones de educación superior colombianas.

Tercera misión universitaria, estrategias para desarrollarla usando el emprendimiento*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.01>

Alfonso Herrera Jiménez

Universidad Nacional de Colombia

Lilian Katherine Sanjuan-Pabón

Angela Patricia Pulido-Castelblanco

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Resumen. El fomento de la educación y la formación de competencias emprendedoras se encuentran relacionados con el éxito del emprendimiento. En Colombia, la Ley 1014 de 2006 lo promueve desde un enfoque de desarrollo humano integral que busca ampliar las oportunidades y generar acciones en pro del bienestar del ser. Este capítulo evalúa el modelo de aprendizaje organizacional y las dimensiones que lo determinan como la formación, el soporte organizacional, la claridad estratégica, la cultura organizacional, las fuentes de aprendizaje y las relaciones. Igualmente, evalúa el impacto en el desarrollo de la tercera misión institucional (transferir conocimiento) y los resultados en emprendimiento. Como principales resultados se encuentra la medición señalada y se hace una propuesta pionera al respecto. Los hallazgos de esta investigación permiten a los directivos universitarios evaluar la eficacia de las estrategias para el desarrollo de la tercera misión con base en sus capacidades y en el emprendimiento.

Palabras clave: enseñanza; extensión; formación profesional.

* Este capítulo resultado de investigación es un producto de los proyectos de investigación 1) “Fase 2: Centro Militar de Emprendimiento” y 2) “Laboratorio militar de Design Thinking para la innovación en la ESMC”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado en B por Minciencias y registrado con el código COL0082556. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Alfonso Herrera Jiménez

Estudios de doctorado en Administración y Gestión. Magíster en Dirección de Empresas, MBA en proyectos y especialista en finanzas. Ingeniero de sistemas. Profesor asociado y líder del Programa de Emprendimiento de Base Tecnológica Innovate de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3507-2218> - Contacto: aherreraj@unal.edu.co

Lilian Katherine Sanjuan-Pabón

PhD. en Calidad Educativa. Magíster en Dirección de Marketing Global y magíster en Marketing y Contenidos Digitales. Administradora de empresas. Docente investigadora de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1799-6222> - Contacto: katherine.sanjuan@esmic.edu.co

Angela Patricia Pulido-Castelblanco

Magíster en Emprendimiento e Innovación de la Universidad del Rosario. Magíster en Liderazgo de Eada Barcelona. Administradora de empresas de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigadora de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0540-5715> - Contacto: angela.pulido@esmic.edu.co

Citación APA: Herrera Jiménez, A., Sanjuan-Pabón, L. K., & Pulido-Castelblanco, A. P. (2022). Tercera misión universitaria, estrategias para desarrollarla usando el emprendimiento. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 13-28). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.01>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El emprendimiento ha sido un tema de interés en las últimas décadas por sus resultados e impacto económico en la sociedad. Las nuevas empresas crean nuevo conocimiento y contribuyen a la generación de empleo (Stuetzer et al., 2012). El emprendimiento puede entenderse como la capacidad que tiene una persona para identificar problemas y diseñar soluciones que creen valor individual y colectivo. Desde la perspectiva antropológica, este concepto va más allá de la creación de empresas y abre la posibilidad de integrar dimensiones como el intraemprendimiento o el emprendimiento social. Por su parte, la Comisión Europea lo entiende como la capacidad de convertir ideas en acciones e incluye diferentes competencias, como la creatividad, la toma de riesgos, la planeación y la gerencia de proyectos con el fin de conseguir un objetivo.

Ahora bien, el primer objetivo o misión asignado por la sociedad a las universidades ha sido la enseñanza, la cual se orienta a la preparación de los estudiantes para la vida laboral. Junto a esta tarea, se le delegó la responsabilidad de crear conocimiento y, por tanto, de investigar, lo cual conlleva la creación de conocimiento. Finalmente, este segundo objetivo implica a su vez una tercera misión: transferir dicho conocimiento (Carrión, 2018), es decir, las universidades son un “agente de transferencia del conocimiento que atesora, para ir concretando su capacidad potencial de innovación, de emprendimiento, a la vez que de compromiso social con el territorio o entorno en el que actúa e influye” (Bueno & Casani, 2007, p. 43).

Otro concepto asociado al emprendimiento en el campo educativo es el modelo de la triple hélice, el cual surgió con el desarrollo de la economía evolutiva y de la teoría del caos con un matiz de servicio público que promueve el cambio social. Desde esta perspectiva, Philpott (2011) define la universidad emprendedora como aquella que cumple su función en el modelo de triple hélice asumiendo la responsabilidad de contribuir al desarrollo regional y nacional.

Específicamente, la misión de investigar nació en el ámbito académico a finales del siglo XXI en el marco del sistema de ciencia y tecnología anglosajón. Esta corriente plantea que la universidad tiene un papel como agente en los

sistemas de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), así como en la transferencia del conocimiento técnico y científico, posición que se justificaba por la construcción y desarrollo del concepto de *economía basada en el conocimiento* propuesto, entre otros autores, por Drucker (Colina, 2007).

En la misma línea, Calderón-Martínez (2017) sintetiza enfoques similares para la tercera misión. El primero propone que las instituciones universitarias deben estudiar las actividades que realizan con los agentes externos a los que transfiere el conocimiento para generar la innovación. El segundo enfoque adopta la perspectiva social de la denominada *extensión y compromiso con la comunidad*, la cual está basada en las experiencias del Reino Unido para implementar la función social como un servicio público que permite el desarrollo y el compromiso social. El tercero propone la comercialización de los resultados de la investigación, es decir, la transferencia de los productos de I+D y del conocimiento que produce. Al respecto, cabe resaltar que el papel social de las universidades en Latinoamérica se ha extendido a partir de estos enfoques para resolver las necesidades de la sociedad.

No obstante, el fomento del emprendimiento enfrenta grandes desafíos, pues solo el 10 % de los emprendimientos logran sobrevivir a los primeros cinco años (GEM, 2020). En relación con esto es necesario mencionar que los factores que determinan el éxito del emprendimiento están relacionados con el capital humano y las habilidades emprendedoras, pues su combinación con el capital permite al individuo desarrollar su espíritu emprendedor y las competencias que necesita para liderar con éxito sus ideas (Lazear, 2005).

Asimismo, se debe tener en cuenta que el emprendimiento es un proceso, es decir, una secuencia de actividades de gestación, desarrollo e implementación que tiene el objetivo de transformar una idea y crear un proyecto emprendedor o una empresa (Samuelsson & Davidsson, 2009). En consecuencia, cada etapa de este proceso implica que las personas desarrollen unas competencias específicas que les permitan sacar adelante su proyecto.

Precisamente, el enfoque de las competencias emprendedoras de Kyndt y Baert (2015) sugiere que el emprendimiento se puede enseñar. Si bien se plantea que hay unas características únicas de la personalidad del emprendedor

que son innatas, existen otras que pueden ser aprendidas, de modo que el desarrollo del emprendedor se puede promover con la educación (Peschi et al., 2021).

Desde esta perspectiva, este capítulo buscó responder la siguiente pregunta: ¿Cómo fomentar la evaluación eficiente de las estrategias que implementan las universidades para desarrollar su misión de investigación con base en sus capacidades y en el emprendimiento? En consecuencia, el objetivo de este estudio fue identificar una herramienta para evaluar de manera eficiente las estrategias que tienen las instituciones de educación superior para cumplir su tercera misión con base en sus capacidades y en el emprendimiento. Para ello, se analizaron distintos modelos de medición y se reflexionó sobre la importancia de incluir el emprendimiento en la investigación universitaria como detonante en su capacidad de aprendizaje.

Medición del desarrollo de la tercera misión

Para medir el desarrollo de la tercera misión se han definido indicadores sobre diferentes áreas, guías y modelos (Ortiz-Reyes et al., 2017). Uno de los modelos más utilizados en las investigaciones es el propuesto por Laredo (2007; citado por Ortiz et al., 2017) en el marco del proyecto Policies for Research and Innovation in the Move towards the European Research Area (PRIME), del Observatory of the European University (OEU). Específicamente, las dimensiones que propone son: (1) recursos humanos; (2) propiedad intelectual; (3) *spin offs*, o empresas independientes que surgen de las universidades; (4) contratos y alianzas con la industria; (5) contratos y alianzas con organismos públicos; (6) participación en la creación de políticas; (7) diseminación del conocimiento, e (8) integración sociocultural.

Estas categorías contienen, a su vez, indicadores o descriptores más específicos, como la cantidad de diplomas de doctorado producidos por la universidad y que van a las industrias y al servicio público; patentes, invenciones y licencias otorgadas; cantidad de *spin offs* y las relaciones entre estas y los laboratorios; cantidad de contratos con industrias; actividades de interacción con la sociedad, publicaciones y *websites*, entre otros (figura 1).



Figura 1. Categorías de la tercera misión de las universidades.
Fuente: Laredo (2007; citado en Ortiz *et al.*, 2017, p. 36).

En cuanto a los indicadores, la literatura consultada señala que aún no existe un consenso sobre cuáles son los que se deben considerar. No obstante, a continuación, la tabla 1 presenta los indicadores que se consideran con más frecuencia.

Tabla 1. Indicadores considerados para medir la tercera misión

Ítem evaluado	Indicadores asociados
Comercialización de tecnología	Número de patentes solicitadas. Número de patentes obtenidas. Número de licencias concedidas (incluyendo contratos de opción). Ingresos por <i>royalties</i> (incluyendo opciones). Valor medio de los <i>royalties</i> .
Actividades emprendedoras	Número de <i>spin-offs</i> creadas en los últimos cinco años. Número de empleados actuales en las <i>spin-offs</i> creadas en los últimos cinco años. Facturación/beneficios de las <i>spin-offs</i> y otras estructuras comerciales. Fondos de desarrollo y equipamientos facilitados por las universidades para apoyar las <i>start-ups</i> .
Actividades de asesoría	Número de invitaciones para intervenir en conferencias no académicas (mayoría de participantes no académicos). Número de invitaciones para asistir a reuniones del comité asesor de organizaciones no académicas.

Continúa tabla...

Ítem evaluado	Indicadores asociados
Comercialización y uso de equipamientos universitarios	Ingresos derivados del alquiler/cesión de equipamientos científico-técnicos (laboratorios y equipos de ensayo). Número total de días dedicados al uso gratuito de laboratorios y equipos de ensayo por parte de visitantes externos (no académicos). Ingresos derivados del alquiler/cesión de equipamientos culturales y de recreo (salas de conferencias, teatros, instalaciones deportivas). Número total de eventos realizados y organizados por la universidad para beneficio público. Ingresos derivados del alquiler/cesión de espacios de oficina y de biblioteca a empresas y grupos sociales. Número total de días dedicados al uso gratuito de espacios de oficina y de biblioteca por parte de visitantes externos (no académicos).
Contratos de investigación con clientes no académicos	Valor de los contratos de investigación realizados por la universidad. Número de contratos de investigación (excluyendo renovaciones) firmados con organizaciones no académicas.
Colaboración no académica en investigación académica	Número de publicaciones relevantes firmadas junto a no académicos. Número de organizaciones no académicas que colaboran en proyectos de investigación financiados por los consejos de investigación, organizaciones benéficas y el Programa Marco de la Comisión Europea. Valor de las contribuciones (efectivo y especies) otorgadas por colaboradores no académicos para esos proyectos
Movilidad de personal académico, científicos y técnicos	Número de profesores con una ocupación temporal en organizaciones no académicas. Número de empleados de organizaciones no académicas con una ocupación temporal docente y/o investigadora en la universidad.
Trabajo en prácticas para estudiantes	Número de estudiantes en cursos de aprendizaje (<i>sandwich</i>) que participan en estancias organizadas por la universidad.
Adecuación activa de la docencia a las necesidades económicas y sociales	Número de programas con créditos desarrollados tras una solicitud directa de organizaciones no académicas. Número y porcentaje de recién titulados que no buscan empleo 18 meses después de titularse. Índices de satisfacción entre recién graduados y empleadores en potencia con los conocimientos y habilidades adquiridos en un programa. Número de estudiantes de posgrado financiados directamente por la industria.
Actividades de aprendizaje	Ingresos por actividades docentes sin créditos y otras similares (cursos, aprendizaje colaborativo...) Número de instituciones diferentes que han participado (como docentes o como asistentes) en actividades docentes sin créditos y otras similares.
Relaciones sociales	Número de veces en que los académicos han asistido a conferencias profesionales no académicas.
Difusión/Divulgación no académica	Número de apariciones de académicos universitarios en emisoras de radio o cadenas de TV regionales, nacionales o internacionales. Número de veces en que la universidad o sus profesores son mencionados en la prensa por sus actividades docentes o investigadoras.

Fuente: Elaboración propia con base en Mollas-Garra *et al.* (2005; citado por Bueno & Casani, 2007, p. 366).

De otra parte, al profundizar en las universidades emprendedoras norteamericanas, como la de Stanford y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), se encontró que estas se centran principalmente en identificar, crear y comercializar la propiedad intelectual. Es decir, se orientan a la generación y creación del conocimiento, lo cual les permite desempeñar un papel importante en la innovación industrial (Rojas *et al.*, 2018).

En esta misma línea, Mariani *et al.* (2018) afirman que las universidades diseñan la tercera misión con el propósito de aplicar y usar de forma directa el conocimiento para contribuir al desarrollo social, cultural y económico de la sociedad. Para cumplir este objetivo, las instituciones deben desarrollar cuatro actividades básicas:

1. Formar una cultura emprendedora para estudiantes e investigadores.
2. Proteger la propiedad intelectual y la explotación comercial de patentes.
3. Apoyar los *spin-off* académicos.
4. Colaborar con empresas mediante la creación de acuerdos y proyectos.

Esto implica, además, según Mariani *et al.* (2018), que las universidades deben desarrollar la capacidad de concretar proyectos que agreguen valor al entorno, vincularse con el Estado y la empresa privada, así como conectarse con los ejes sociales para conseguir recursos que sean invertidos en la investigación, de tal manera que puedan garantizar un manejo adecuado del capital intelectual y la aplicación del conocimiento.

En este sentido, se debe enfatizar que el capital intelectual y su desarrollo es una condición de la universidad emprendedora (Birtchnell *et al.*, 2017), por cuanto permite conseguir una ventaja competitiva, no solamente para las empresas, sino también para las organizaciones estatales y sociales (Secundo *et al.*, 2017). En consecuencia, el capital intelectual se convierte en un activo para crear riqueza y valor, de forma que las universidades que lo proveen ocupan las mejores posiciones en los *rankings* mundiales (Birtchnell *et al.*, 2017). En concreto, se puede afirmar que el capital intelectual está constituido por el capital humano, estructural y relacional:

El capital humano, que se refiere a las personas: profesores, investigadores, estudiantes y personal administrativo; el capital estructural u organizacional abarca: bases de datos, propiedad intelectual, proyectos de investigación, rutinas, es decir, recursos intangibles que puedan existir en la organización; y el capital relacional o social, se refiere al sistema de relaciones entre el público y socios que puedan crear valor. (Secundo *et al.*, 2017)

En cuanto al desarrollo de capital intelectual, Guthrie *et al.* (2012) proponen que es necesario cumplir cuatro etapas (tabla 2):

Tabla 2. Etapas para desarrollar el capital intelectual

Etapas	Descripción
1	Comprender el capital intelectual, lo cual implica entender cómo se genera la ventaja competitiva.
2	Entender la gestión estratégica del capital intelectual y medir su contribución a la creación de valor.
3	Comprender en qué consiste y cómo se aplica el capital intelectual en la gestión tecnológica.
4	Analizar el vínculo entre el conocimiento producido en la universidad y el conocimiento que se puede traducir en <i>spin-offs</i> académicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Mariani (2018) y Rojas *et al.* (2018).

Ahora bien, en relación con algunas experiencias sobre la implementación de la tercera misión, en la tabla 3 se muestran algunos de sus resultados.

Tabla 3. Experiencias de implementación de la tercera misión

País	Experiencia
Puerto Rico	Las universidades de Puerto Rico no realizan investigación como una actividad medular, pese a que la incluyen explícitamente en sus misiones.
Italia	Las universidades italianas apoyan la política de generar patentes para desarrollar iniciativas de la tercera misión. Además, enfatizan la contribución del emprendimiento universitario y los estudios en el campo científico-humanístico.
Estados Unidos	Desde 1980, las universidades americanas aumentaron sus actividades empresariales, como: patentar y otorgar licencias, construir parques científicos y promover <i>spin-offs</i> , para lo cual han invertido en nuevas empresas, educación e investigación. De esta manera, se adaptaron al contexto y las industrias para generar una cercanía entre la universidad y las regiones circundantes.

Continúa tabla...

País	Experiencia
Suecia y Holanda	En estos países hay una gran demanda por educación de alta calidad y se considera que su contribución a la sociedad es un factor legal. No obstante, han tenido dificultades en conseguir el financiamiento apropiado para desarrollar estímulos e incentivos que permitan a las universidades ayudar a la sociedad.
Polonia	El sistema educativo era controlado por el Estado hasta 1989 y las universidades se orientaban hacia la educación e investigación. En ese entonces las universidades contaban con poca libertad académica, pero con la democratización en Polonia, la política educativa se enfocó en tres aspectos: la modernización de la gobernanza, la masificación de la educación y el impulso de la investigación de excelencia. Sin embargo, existe un sistema de puntajes de investigación, el cual crea una serie de desincentivos para el desarrollo de material científico benéfico para la región.
Noruega	Debido al declive económico y el desempleo en los años 80, los jóvenes y adultos buscaban la educación como una alternativa. En el año 2000, la reforma de calidad para dirigir el progreso estudiantil, la deserción escolar y los niveles de trabajo otorgó autonomía a la estructura de la universidad y se fundó el Norwegian Agency for Quality Assurance in Education con la finalidad de asegurar la calidad educativa. Asimismo, se realizaron reformas para enfatizar la excelencia de la investigación mediante la concentración de fondos.

Fuente: Rojas *et al.* (2018, p. 15).

Discusión

Desde la perspectiva de los recursos y las capacidades, la implementación del aprendizaje organizacional (Ao) se asocia con el desarrollo de variables estratégicas, como la tecnología, la calidad, la innovación, la creatividad, el entorno, el cambio y el rendimiento (Morales, 2004), de ahí que el Ao caracterice a las instituciones que tienen una visión basada en el conocimiento.

Esto pone de relieve la importancia que tiene identificar las características y las condiciones de las universidades que tienen la capacidad de aprender organizacionalmente para desarrollar la tercera misión. Precisamente, la revisión de literatura evidencia que estas cualidades están relacionadas con la capacidad emprendedora.

Como se mencionó en los apartados anteriores, el desarrollo de la tercera misión está estrechamente vinculado con la gestión del conocimiento y este, a su vez, con el aprendizaje organizacional, este último como condición de

la innovación y el emprendimiento, que está asociado también a la ventaja competitiva.

La literatura sobre este tema siempre ha señalado que las ventajas competitivas sostenibles de las organizaciones se fundamentan en un conjunto de recursos y capacidades que estas poseen y que son difícilmente imitables, de allí que analizar y potenciar tal conjunto de recursos y capacidades les permite obtener una ventaja competitiva. Entre esos recursos se encuentran los tangibles e intangibles, siendo el conocimiento uno de los más importantes de estos últimos.

En esta línea, Grant (1991) hace una distinción entre los recursos y las capacidades: los primeros se refieren a lo que la organización tiene y los segundos a lo que hace, de manera que se puede afirmar que el trabajo de los recursos genera las capacidades. Asimismo, los recursos se dividen en tangibles, intangibles y humanos, que consisten en las capacidades y habilidades que tiene una persona para acometer y desarrollar una tarea, lo cual determina sus capacidades distintivas. Posteriormente, Hamel y Prahalad (2003) los llamaron *competencia básica* y los definieron como las acciones que aportan valor al cliente.

Así, las capacidades dinámicas han sido conceptualizadas como procesos estratégicos y organizacionales específicos, más que como rutinas para generar y aprender nuevas rutinas. En este contexto, el conocimiento que genera la organización hace posible el desarrollo de competencias esenciales para crear valor en la organización y la capacidad dinámica de aprendizaje organizacional, como configurador e impulsor de la generación del conocimiento (Morales, 2004).

Para Nonaka y Takeuchi (1995), este proceso de generación o creación del conocimiento, que llaman *conversión del conocimiento*, ocurre en cuatro pasos (tabla 4): (1) socialización, que se relaciona con los procesos grupales, como el trabajo en equipo, y con la cultura organizacional; (2) combinación, que tiene que ver con el procesamiento de la información, (3) interiorización, vinculada con el aprendizaje organizacional y (4) exteriorización, que hace referencia a la elaboración y la mejora de los procesos (Argyris, 1999).

Tabla 4. Dimensiones de la creación del conocimiento

	Conocimiento Tácito	A	Conocimiento Explícito
Conocimiento Tácito	Socialización		Exteriorización
DESDE			
Conocimiento Explícito	Interiorización		Combinación

Fuente: Nonaka y Takeuchi (1995, p. 69).

A continuación, se describen algunos ejemplos de estos procesos de conversión del conocimiento (Nonaka & Takeuchi, 1995):

- *Socialización:* consiste en compartir experiencias, de manera que se crea conocimiento tácito, modelos compartidos y habilidades técnicas. Así, el conocimiento tácito se funde en un modelo compartido.
- *Exteriorización:* mediante este proceso se enuncia el conocimiento tácito en forma de conceptos explícitos. En la vida organizacional consiste en que se hacen reuniones para crear conceptos innovadores o imágenes de nuevos productos. Para convertir el conocimiento tácito en explícito se debe usar esta secuencia: metáfora-analogía-modelo, en la cual la metáfora es la forma intuitiva de percibir o entender una cosa imaginando otra cosa simbólicamente. Se utiliza en razonamientos abductivos para crear conceptos radicales (Bateson, 1979).
- *Combinación:* consiste en sistematizar los conceptos. En la práctica ocurre cuando los ejecutivos de la organización ponen en operación las visiones corporativas, los conceptos de negocio o los de producto, los distribuyen en redes de información y en conocimientos codificados.
- *Interiorización:* se refiere a convertir el conocimiento explícito en conocimiento tácito mediante el “aprender haciendo”, de manera que las experiencias son internalizadas en la base del conocimiento tácito.

Conclusiones

Si bien en la literatura consultada se describen diferentes modelos, tanto internacionales como nacionales, para medir el aprendizaje organizacional, no se encontró uno que mida tal capacidad para el desarrollo de la tercera misión universitaria alrededor del emprendimiento. Por esta razón, la conclusión central de este trabajo consiste en proponer dicho modelo a partir de los resultados del estudio y su discusión (figura 2).

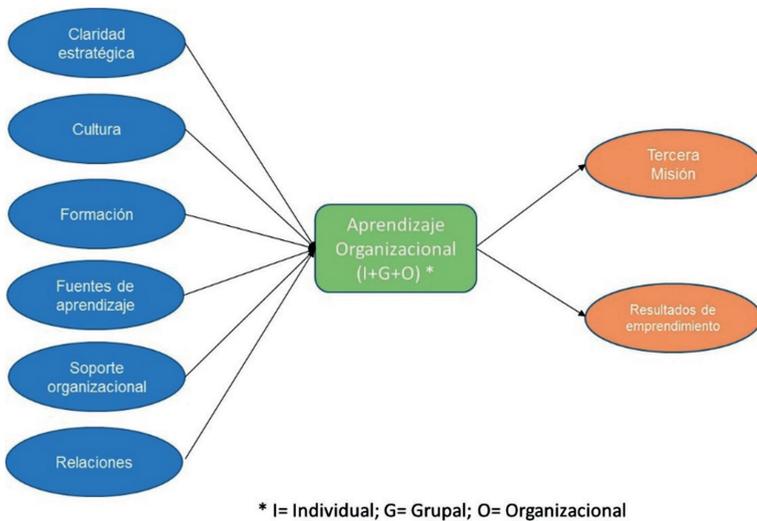


Figura 2. Propuesta de modelo para medir el aprendizaje organizacional en las instituciones de educación superior para desarrollar la tercera misión.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de este modelo, que recoge principalmente aspectos, temas y conceptos abordados en el capítulo, se plantea un cuestionario con diversos tópicos que se basan en otros modelos existentes. Por ejemplo, en las dimensiones denominadas *claridad estratégica* y *soporte organizacional* se retoman las variables del modelo de Castañeda (2009).

Recomendaciones

El fomento de la mentalidad emprendedora incluye varias dimensiones interrelacionadas: la educación, la actitud y la autoeficacia (Wishnu *et al.*, 2020). En este sentido, vale la pena señalar que la teoría cognitiva y social de Bandura (2006) demostró que la educación en emprendimiento permite desarrollar habilidades como la identificación de oportunidades, el análisis de la viabilidad y la comunicación escrita y oral, las cuales fortalecen los ejes del aprendizaje organizacional. En consecuencia, la mentalidad emprendedora se debería incluir en el modelo de la tercera misión, teniendo en cuenta los impactos derivados del emprendimiento en cuanto a la transferencia de conocimientos, la innovación y el compromiso social.

Ahora bien, en cuanto a la universidad emprendedora, estudios recientes han determinado que la actividad emprendedora se caracteriza por tres factores principales: (1) factores individuales de los estudiantes, (2) el clima emprendedor en la universidad y (3) el contexto regional (Bergmann *et al.*, 2014). Igualmente, respecto al desarrollo del emprendimiento en las instituciones de educación superior, Messana (2015) subraya que las acciones de las universidades norteamericanas para promoverlo tienen mayor contundencia que las europeas, debido a que estas últimas tienen modelos de enseñanza más tradicionales.

En las últimas décadas, la educación en emprendimiento ha sido adoptada por diferentes gobiernos como una medida política que favorece la creación de empresas, impulsa los procesos de innovación en los diferentes sectores productivos y empodera a los jóvenes para su desarrollo profesional. Por tal motivo, se han creado diferentes programas educativos para fomentarla y generar ecosistemas que promuevan el desarrollo de capacidades emprendedoras y la cultura del emprendimiento.

Referencias

- Álvarez Medina, M. L. (2003). Competencias centrales y ventaja competitiva: El concepto, su evolución y su aplicabilidad. *Contaduría y Administración*, 209, 5-22.
- Argyris, C. (1999). *Sobre el aprendizaje organizacional*. Oxford University Press.
- Bandura, A. (2006). Toward a psychology of human agency. *Perspectives on Psychological Science*, 1(2), 164-180.

- Bateson, G. (1979). *Steps to an ecology of mind*. Paladín.
- Bergman, H., Sternberg C., & Bergmann, R. (2014). Determinants of studies' entrepreneurial activities: A multilevel analysis. En S. Taneja, *Academy of Management Annual Meeting Proceedings* (pp. 1-40). <https://journals.aom.org/doi/10.5465/ambpp.2014.10061abstract>
- Birtchnell, T., Böhme, T., & Gorkin, R. (2017). 3D printing and the third mission: The university in the materialization of intellectual capital. *Technological Forecasting & Social Change*, *123*, 240-249. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.03.014>
- Bueno, E., & Casani, F. (2007). La tercera misión de la universidad: Enfoques e indicadores básicos para su evaluación. *Boletín Intelectus*. <https://vinculacion.unab.cl/wp-content/uploads/2017/03/TerceraMision.pdf>
- Calderón-Martínez, M. G. (2017). Tercera misión de la universidad: Una revisión de la literatura sobre emprendimiento académico. *Latindex*, *3*(1), 364-373. <http://www.web.facpya.uanl.mx/Vinculategica/Revistas/R3/365%20-%20373%20-%20Tercera%20mision%20de%20la%20universidad.%20Una%20revision%20de%20la%20literatura%20sobre%20emprendimiento%20academico.pdf>
- Carrión, A. (2018). Una universidad socialmente responsable. En G. M. L. Quintero, & F. M. D. Sánchez (eds.), *Responsabilidad corporativa: Una mirada integral en América Latina* (pp. 11-22). Universidad del Valle.
- Castañeda, D. I. (2009). Condiciones para el aprendizaje organizacional. *Estudios Gerenciales*, *31*(134), 62-67.
- Colina Colina, L. (2007). La investigación en la educación superior y su aplicabilidad social. *Laurus*, *13*(25), 330-353.
- Global Entrepreneurship Monitor (GEM). (2021). Colombia: Actividad emprendedora en Colombia en tiempos del coronavirus 2020-2021. Editorial Universidad del Norte.
- Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: Implications for strategy formulation. *California Management Review*, *33*(3), 114-135. <https://doi.org/10.2307/41166664>
- Guthrie, J., Ricceri, F., & Dumay, J. (2012). Reflections and projections: A decade of intellectual capital accounting research. *The British Accounting Review*, *44*(2), 68-82. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2012.03.004>
- Kyndt, E., & Baert, H. (2015). Entrepreneurial competencies: Assessment and predictive value for entrepreneurship. *Journal of Vocational Behavior*, *90*, 13-25. <https://daneshyari.com/article/preview/886714.pdf>
- Lazear, E. P. (2005). Entrepreneurship. *Journal of Labor Economics*, *23*, 649-680. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/491605?mobileUi=0&>
- Mariani, G., Carlesi, A., & Scarfò, A. A. (2018). Academic spinoffs as a value driver for intellectual capital: The case of the University of Pisa. *Journal of Intellectual Capital*, *19*(1), 202-226.
- Messana, I. (2015). *La Entrepreneurial University y el constructo de arquitectura organizativa emprendedora: Las bases del emprendimiento universitario en la universidad española como*

- componente de la tercera misión* [Tesis de doctorado, Universidad Politécnica de Valencia]. Repositorio UPV. <https://riunet.upv.es/handle/10251/59067?show=full>
- Morales, V. (2004). *Aprendizaje organizacional: Delimitación y determinantes estratégicos*. Universidad de Granada.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *La organización creadora del conocimiento*. Oxford University Press.
- Ortiz-Reyes, M., Williams-Tejeda, D., Delgado, M., López, J., & Negrón, N. (2017). La tercera misión de las universidades: Enfoque, indicadores principales y descriptores de un grupo selecto de institución de educación superior en Puerto Rico. *Cuaderno de Investigación en la Educación*, 32, 30-50. <https://revistas.upr.edu/index.php/educacion/article/view/13922>
- Peschi, H., Deng, C., & Larson, N. (2021). Entrepreneurial thinking: A signature pedagogy for an uncertain 21st century. *The International Journal of Management Education*, 19(1), Article number 100427. <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2020.100427>
- Philpott, K., Dooley, L., O'Reilly, C., & Lupton, G. (2011). The entrepreneurial university: Examining the underlying academic tensions. *Technovation*, 31(4), 161-170. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2010.12.003>
- Rojas, M. Canal, A., & Córdova, J. (2018). La tercera misión de la universidad: Evolución y diversas actividades. Ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática.
- Samuelsson, M., & Davidsson, P. (2009). Does venture opportunity variation matter? Investigating systematic differences between innovative and imitative new ventures. *Small Business Economics*, 33. <https://doi.org/10.1007/s11187-007-9093-7>
- Secundo, G., Pérez, S. E., Martinaitis, Ž., & Leitner, K. H. (2017). An Intellectual Capital framework to measure universities' third mission activities. *Technological Forecasting and Social Change*, 123, 229-239.
- Stuetzer, M., Goethner, M., & Cantner, W. (2012). Do balanced skills help nascent entrepreneurs to make progress in the venture creation process? *Economics Letters*, 117(1), 186-188. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.05.002>
- Wishnu Wardana, L., Narmaditya, B. S., Wibowo, A., Mahendra, A. M., Aris Wibowo, N., Harwida, G., & Rohman, A. N. (2020). The impact of entrepreneurship education and students' entrepreneurial mindset: The mediating role of attitude and self-efficacy. *Heliyon*, 6(9), Article number e04922. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e04922>

Competencias de emprendimiento y liderazgo para los grupos de interés de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.02>

César Ricardo Pico Curuboz

Laura Fernanda Portilla Martínez

Lilian Katherine Sanjuan Pabón

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Resumen. La investigación tiene como objetivo analizar el liderazgo emprendedor como parte de la formación integral de los miembros de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC). Para esto se analizan las competencias de los emprendedores según la Ley 1014 de 2006 y la nueva Ley 2069 de 2020, se identifican las acciones de intraemprendimiento de la academia y, finalmente, se estudia la capacidad de liderazgo impartida en la ESMIC como eje fundamental de formación. Con base en una investigación de tipo descriptivo con enfoque cualitativo, el análisis de los resultados muestra que la Ley 1014 de 2006 y la nueva Ley 2069 de 2020 definen al liderazgo emprendedor como la principal competencia del emprendedor. Asimismo, se encuentra que en la ESMIC se han desarrollado diversos proyectos de intraemprendimiento, como la IX Versión del Coloquio de Semilleros Cadetes por la Ciencia Internacional, la Semana del Saber Científico Militar celebrado en abril de 2019 y el X Coloquio Cadetes por la Ciencia, reconocido por Colciencias. Junto con la creación de la Especialización en Liderazgo y Toma de Decisiones, estas iniciativas evidencian el apoyo que da la institución al talento emprendedor desde el liderazgo

Palabras clave: creatividad; emprendimiento; intraemprendimiento; innovación; liderazgo.

* Este capítulo resultado de investigación es un producto del proyecto “Fase 2: Centro Militar de Emprendimiento”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado en B por MNCIENCIAS y registrado con el código COL0082556. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

César Ricardo Pico Curuboz

Subteniente del Ejército Nacional de Colombia. Administrador logístico y profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7663-8439>

Laura Fernanda Portilla Martínez

Subteniente del Ejército Nacional de Colombia. Administradora logística y profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4115-8889>

Lilian Katherine Sanjuan Pabón

PhD en Calidad Educativa, magíster en Dirección de Marketing Global y magíster en Marketing y Contenidos digitales. Administradora de Empresas. Docente investigadora de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1799-6222> - Contacto: katherine.sanjuan@esmic.edu.co

Citación APA: Pico Curubo, C. R., Portilla Martínez, L. F., & Sanjuan Pabón, L. K. (2022). Competencias de emprendimiento y liderazgo para los grupos de interés de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 29-42). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.02>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En la actualidad, el emprendimiento se ha convertido en una de las principales actividades que impulsan el mercado de la tecnología, la globalización, la industrialización, las comunicaciones y otros aspectos, por lo que ha servido como plataforma para crear nuevas ideas de negocio, empresas, sistemas y demás productos y servicios para la sociedad en general. Específicamente, este concepto se refiere al espíritu necesario para desarrollar y administrar ideas con el fin de obtener ganancias, asumiendo varios riesgos en el mundo empresarial, de allí que el emprendimiento haya tenido un papel vital en el desarrollo económico del mercado global en expansión.

Ahora bien, las cualidades necesarias para lograr un emprendimiento exitoso son la innovación y la creatividad que se requieren con el fin de generar nuevas ideas para una empresa comercial. Un emprendedor debe tener la calidad de liderazgo y un fuerte sentido de trabajo en equipo unificado para obtener el máximo beneficio, pero también es alguien que está dispuesto a trabajar por sí mismo.

En el caso de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova" (ESMIC), la institución ha estado apoyando iniciativas de emprendimiento, pues busca adoptar la formación integral de sus miembros, por lo cual incluso ha creado un Centro Militar de Emprendimiento e Innovación. En este sentido, es importante estudiar el liderazgo emprendedor como parte de la formación integral de los miembros de la ESMIC. Con este propósito, en este trabajo se analizan las competencias de los emprendedores según la Ley 1014 de 2006 y la nueva Ley 2069 de 2020, se identifican las acciones de intraemprendimiento de la academia y, finalmente, se evalúa la capacidad de liderazgo de estas acciones en la ESMIC como eje fundamental de formación.

Emprendimiento y los militares

El ser humano, en aras de resolver diferentes necesidades, a lo largo de la historia ha tenido que buscar de forma creativa soluciones inteligentes a los problemas que surgen en el contexto (Sapag *et al.*, 2008). En este sentido, el emprendimiento se concibe en este marco de ideas como un proyecto creativo

dado en un contexto moderno, donde las necesidades básicas de sobrevivencia ya están solucionadas (en un porcentaje considerable), y el contexto económico que fluye bajo las dinámicas del mercado está buscando todo el tiempo innovaciones.

Desde principios del siglo XX, el emprendimiento se ha convertido en la iniciativa del mundo académico y ha adoptado la innovación como su recurso principal. Al respecto, cabe mencionar que en 1912 Schumpeter planteó la teoría de “que la creación de nuevas empresas como factor de desarrollo económico depende del empresario. Este hace una combinación nueva de los factores productivos tradicional. Es decir, de la tierra, el trabajo y el capital” (EALDE Business School, 2019). Además de vincular esta definición con el desarrollo de un perfil de visión e imaginación en la innovación, Schumpeter defiende que el impulso que mueve la producción capitalista y que provoca procesos de transformación continuos es “el fenómeno tecnológico, y con él, el proceso de innovación tecnológica” (EALDE Business School, 2019).

Posteriormente, la irrupción de la psicología en los procesos de emprendimiento llevó a que David McClelland, psicólogo estadounidense especialista en motivación humana y emprendimiento, desarrollara

una teoría de la necesidad. Según esta, la motivación de un individuo obedece a la búsqueda para satisfacer tres necesidades básicas: de logro, de poder y de afiliación. Derivado de esta teoría desarrollada, sobre todo, teniendo a emprendedores como sujetos de estudio, la investigación concluye una serie de características que se repiten en los emprendedores de éxito motivados por alguna de las tres necesidades. (Emprendedores Organization, 2020)

Es decir, mediante el desarrollo de una serie de motivaciones, los emprendedores logran llegar al liderazgo. En este sentido, la actividad emprendedora se define como el conjunto de acciones, estrategias y dinámicas de gestión que buscan un cambio radical o una renovación en una idea de negocio o en un negocio propiamente. Esta actividad no está vinculada necesariamente a un negocio que esté construido, pues también opera en el mundo de las ideas, y su funcionabilidad no está ligada al éxito de dicha acción (Formichella, 2014).

Antes bien, se debe precisar que la actividad emprendedora está relacionada con alguien, una persona emprendedora que opera en una idea de

negocio con creatividad e innovación en un contexto político, social o económico determinado. Es por esto que el emprendimiento implica mucho más que el éxito y la sostenibilidad de una empresa. Este es un proceso social dinámico en el que los individuos, solos o en colaboración, identifican oportunidades de innovación y actúan sobre ellas transformando ideas en actividades prácticas específicas, ya sea en un contexto social, cultural o financiero.

De este modo, el emprendedor debe ser el visionario o el imaginador que emprende innovaciones, que además aprovecha al máximo las oportunidades en el medio ambiente, para lo cual combina la experiencia y los recursos de la comunidad de diferentes maneras para elaborar productos y servicios para el mercado. Al respecto, Martins (2020) explica:

El espíritu empresarial es el acto de crear un negocio o negocios mientras se construye y se escala para generar ganancias. Pero como definición básica de emprendimiento, esa es un poco limitante. La definición más moderna de emprendimiento también trata de transformar el mundo resolviendo grandes problemas. Cómo lograr un cambio social o crear un producto innovador que desafíe el *status quo* de cómo vivimos nuestras vidas a diario. Lo que la definición de espíritu empresarial no le dice es que el espíritu empresarial es lo que las personas hacen para tomar su carrera y sus sueños en sus manos y llevarlos en la dirección que quieren. Se trata de construir una vida en sus propios términos. El significado de emprendimiento involucra a un emprendedor que actúa para hacer un cambio en el mundo. (s. p.)

Ya sea que los emprendedores de inicio resuelvan un problema con el que muchos luchan todos los días, unan a las personas de una manera que nadie lo haya hecho antes o construyan algo revolucionario que haga avanzar a la sociedad, todos tienen una cosa en común: la acción. Los emprendedores toman la idea y la ejecutan. El espíritu empresarial se trata de ejecutar ideas (Cabrera, 2021).

Liderazgo como competencia emprendedora

Si bien el campo de estudio de las competencias del emprendedor es cada vez más amplio, es claro que en ese proceso se desarrolla el liderazgo, entendido como una capacidad para motivar a los demás, escuchar y planear estrategias. De manera general, se observa que se han desarrollado dos estilos de liderazgo

tradicionales: el transformacional y el transaccional. El primero se refiere a la capacidad que tiene el líder para motivar a los demás estimulándolos conceptual e intelectualmente. El segundo estilo se refiere a la creación de unas redes de trabajo manejadas por “una recompensa de transacción que suele ser efectiva para satisfacer necesidades de orden inferior” (Norena-Chávez *et al.*, 2020).

En este sentido, esta competencia consiste en tener una mentalidad de cambio, de innovación, que de forma efectiva y eficaz logre posicionar al líder y a su equipo dentro de la ventaja competitiva. Uno de sus principales componentes, según Vargas (2010), es la toma de decisión, ya que el líder emprendedor debe tomar decisiones y comunicarlas, así como modificar lo que sea necesario para solucionar las problemáticas.

Dependiendo del estilo de liderazgo y de las circunstancias, es posible que sea el emprendedor quien defina la ideología rectora, en el primer eslabón de la planeación, o en un modelo más participativo puede resultar retributivo que sea el equipo quien determine su derrotero mediante la misión, visión, valores y objetivos (Vargas, 2010).

Es por esto que el proceso de educación emprendedora debe incorporar como competencia a los formuladores de liderazgo, ya que los emprendedores deben ser conscientes de la importancia y el potencial de la educación en el desarrollo de capacidades de innovación y emprendimiento y de su impacto en la sociedad. Además, deben comprender el efecto que tienen sus decisiones en este proceso. Este cambio cultural puede aprovechar las redes sociales para crear espacios virtuales, comunidades o nodos donde los emprendedores puedan intercambiar ideas, encontrar recursos de conocimiento y compartir ideas con potenciales inversionistas, asesores u otros proveedores de servicios para promoverlas en el país y en los intercambios internacionales.

En muchos países, numerosos sitios de internet, blogs, revistas y programas de radio o televisión abordan el tema de la innovación y el espíritu empresarial; sin embargo, todos estos esfuerzos individuales podrían tener un impacto mayor si estuvieran conectados en una gran comunidad digital. Además de esto, el liderazgo se basa en la confianza, por lo que se expresa que el emprendedor de este siglo debe desarrollar paradigmas para creer en su gente, generar confianza, construir sobre los valores y potenciales que todo ser

humano tiene para asumir nuevos desafíos y desarrollar la creatividad ilimitada que su capacidad cerebral le brinda (Vargas, 2010).

Competencias de liderazgo en la ESMIC

En el primer semestre del año 2021, los alumnos de séptimo grado tomaron un curso de liderazgo con la finalidad de enriquecer su formación en los campos de liderazgo, motivación e instrucción militar académica y práctica, en el marco del cual participaron en una comisión a Whinsec. En el curso, los alféreces de la ESMIC interactuaron de manera constante con instructores y estudiantes norteamericanos, poniendo a prueba sus habilidades y destrezas frente a las distintas pruebas, el don de mando y su capacidad para influir en los participantes y orientarlos para superar los obstáculos. En este contexto, el liderazgo fue, precisamente, una de las virtudes de los alumnos de la ESMIC que los instructores resaltaron.

La representación del alumnado y los comentarios positivos de los instructores y supervisores de la comisión reflejan un alto índice de aplicación del modelo de McClelland, en especial en la motivación del poder: "Necesidad de influir y controlar a otras personas y grupos, y obtener reconocimiento por parte de ellas. A las personas motivadas les gusta que se las considere importantes, y desean adquirir progresivamente prestigio y *status*" (García, 2021). Esto implica que la ESMIC es una institución potencial de emprendimiento, cuyos alumnos, en afinidad con su labor, desarrollan cualidades innatas en las que sobresalen, de manera que es necesario explorarlas, mejorarlas y cimentarlas en pro del mantenimiento y mejora continua a nivel profesional de la Institución.

Métodos

La investigación, de tipo descriptiva con enfoque cualitativo, buscó analizar cuál ha sido el nivel de liderazgo de los integrantes de la ESMIC, para lo cual se usó como corpus los proyectos de intraemprendimiento que hayan desarrollado y en los que haya destacado la formación del liderazgo. Asimismo, se usó como referente analítico el marco legal sobre el emprendimiento y sus competencias.

Resultados

Leyes sobre el emprendedor

En Colombia se han impulsado dos grandes leyes sobre el emprendimiento, con las cuales se ha buscado su desarrollo y consolidación. La primera de ellas es la Ley 1014 de 2006, “De fomento a la cultura del emprendimiento”, que define al emprendedor como “una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva” (Ley 1014 de 2006). Además, la ley señala que el objetivo de la educación para el emprendimiento es crear una cultura del emprendimiento, con acciones que buscan, entre otros, la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal, así como su articulación con el sector productivo.

Con esta ley se pretendía fomentar el espíritu emprendedor estableciendo principios de desarrollo. Para esto, por ejemplo, se hace obligatoria la enseñanza de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse en todo el plan de estudios. Asimismo:

Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas.

Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados “Cátedra Empresarial” que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, con el fin de capacitar al estudiante en el desarrollo de capacidades emprendedoras para generar empresas con una visión clara de su entorno que le permita asumir retos y responsabilidades.

Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macro-ruedas de negocios, concursos y demás actividades orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento de acuerdo con los parámetros establecidos en esta ley y con el apoyo de las Asociaciones de Padres de Familia. (Ley 1014 de 2006)

Solo hasta en el año 2020 Colombia aprobó una nueva ley de emprendimiento, la Ley 2069 de 2020, la cual establece un marco regulatorio que

propicia el emprendimiento y el crecimiento, así como la consolidación y la sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Entre otras normativas, la ley define que es necesario profesionalizar el emprendimiento a través de las entidades educativas:

Las Secretarías de Educación, en colaboración con entidades del sector productivo e instituciones de educación superior, podrán incluir en el Plan Territorial de Formación Docente o el que haga sus veces, contenidos que contribuyan al desarrollo de competencias referidas al emprendimiento, la iniciativa empresarial y de economía solidaria, la igualdad de oportunidades en el entorno empresarial y la creación y desarrollo de empresas y organizaciones de economía solidaria que desarrollen actividades productivas. (Ley 2069 de 2020, artículo 75.º)

Asimismo, el artículo 78.º, sobre la enseñanza del emprendimiento, expresa:

En los establecimientos oficiales y no oficiales que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media se promoverá el fortalecimiento de aptitudes y habilidades que permitan a futuro el desarrollo de competencias referidas al emprendimiento, incluyendo la educación cooperativa y en economía solidaria, en el marco de las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y el artículo 27.º de la Ley 1780 de 2016, con el cumplimiento de los siguientes objetivos: uno, definición de unas competencias empresariales como ejes para el desarrollo humano integral y sustentable, las cuales deben incorporarse al currículo y desarrollarse a través de proyectos pedagógicos en el plan de estudios, sin perjuicio de la autonomía de que trata el artículo 77.º de la Ley 115 de 1994. Dos, promover en todos los niveles de básica y media estrategias pedagógicas que favorezcan el emprendimiento, la innovación y la creatividad en los estudiantes. Tres, promover el desarrollo de competencias relacionadas con el emprendimiento de manera articulada a las competencias básicas y fundamentales en los establecimientos educativos. (Ley 2069 de 2020, artículo 78.º)

Esta ley también señala que las competencias del emprendedor son la comunicación, la investigación, la negociación, los riesgos, la ética, el trabajo en equipo y, sobre todo, el liderazgo. Respecto a este último, Armado y González (2018), basados en la Ley de Emprendimiento, proponen que el liderazgo es la influencia interpersonal ejercida en una situación, dirigida por medio del proceso de comunicación humana a la consecución de uno o diversos objetos

específicos. Aunque tiene defectos y virtudes, es claro que implica mirar primero dentro de uno mismo, conocerse, para luego entender a los demás y reflejar lo que se quiere lograr. Se debe tener disposición a seguir a la gente (Armando & González, 2018).

Es decir, el liderazgo emprendedor implica organizar y motivar a un grupo de personas para lograr un objetivo común a través de la innovación, la optimización de riesgos, el aprovechamiento de oportunidades y la gestión del entorno organizacional dinámico. En este escenario, la mentalidad corporativa tradicional se centra en los sistemas y procesos, mientras que el estilo empresarial está más orientado al riesgo. Algunas de las características comunes del liderazgo empresarial son las siguientes:

- *Habilidades de comunicación:* el líder puede articular claramente sus ideas y el plan para lograr objetivos comunes. Fomenta la comunicación entre departamentos y entre niveles. Evita ambigüedades y generalizaciones, y puede evitar conflictos y malentendidos debido a una comunicación deficiente.
- *Visión:* un líder emprendedor exitoso tiene una visión clara. Sabe exactamente dónde quiere ir y cómo llegar. Comunica su visión al equipo y trabaja con ellos para hacerla realidad.
- *De apoyo:* un líder emprendedor se da cuenta de la importancia de la iniciativa y la reactividad, y se desvive por brindar todo el apoyo que el equipo necesita para lograr sus objetivos. El líder generalmente no castiga a los empleados cuando asumen un riesgo calculado que falla. En cambio, se sienta con ellos para analizar qué salió mal y trabajar de manera conjunta para corregir los errores.
- *Confianza en sí mismo:* el líder tiene una fe tremenda en sí mismo y ha ganado la confianza de años de experimentar, a veces fallar y aprender. Es consciente de sus fortalezas y debilidades, y demuestra sus habilidades sin arrogancia. Un líder emprendedor es muy seguro de sí mismo.

- *Honestidad:* es la cualidad más importante de un líder excepcional. Los líderes emprendedores que son honestos pueden ganarse rápidamente la confianza de sus empleados. Las personas respetan a los líderes por parecer honestos y es más probable que acepten comentarios positivos o negativos y también trabajen más duro.
- *Perseverancia:* cuando las cosas se ponen difíciles, el líder emprendedor persevera. Los verdaderos empresarios simplemente no se rinden, continúan hasta que encuentran lo que buscan.
- *Aprendizaje:* el líder no solo invierte significativamente en aprender y actualizar sus conocimientos, sino que también crea un entorno de aprendizaje en la organización que anima a otros a mejorar sus conocimientos, ampliar su experiencia y abordar múltiples desafíos. Animar a los empleados a pensar fuera de la caja y a encontrar soluciones creativas a los problemas.

Ahora bien, el liderazgo empresarial eficaz se está volviendo cada vez más importante para garantizar que las organizaciones se adapten rápidamente a los cambios en la economía global actual. Los líderes emprendedores no solo identifican el problema, sino que además determinan la solución y se aseguran de que se implementen las acciones necesarias. Tampoco permiten que la dificultad de tomar decisiones difíciles les impida hacer lo que mejorará la organización. Lo más importante de todo es que los líderes emprendedores se centran en desarrollar a otros a su alrededor y crean un sentido de urgencia dentro de la organización y una misión que vale la pena cumplir. Establecen metas que amplían las capacidades de las personas, desarrollan un espíritu de trabajo en equipo y generan confianza. Para facilitar esto, el líder emprendedor necesita establecer el clima laboral, orquestar el proceso de búsqueda y realización de oportunidades y participar activamente en la identificación y desarrollo de nuevas ideas.

Identificación de proyectos: intraemprendimiento en la ESMIC

El intraemprendimiento es un tipo de actividad emprendedora que se realiza en las organizaciones ya establecidas. Recientemente ha comenzado a tomar

un lugar en las agendas de investigación, dada su importancia para el éxito organizacional (Trujillo & Guzmán, 2008). Específicamente, el compromiso de la ESMIC con el desarrollo de proyectos ligados al emprendimiento se debe a que la institución tiene como misión establecer “un modelo de liderazgo militar exitoso que contribuya en la gerencia de equipos de trabajo, con vocación de servicio, principios, valores, capacidad emprendedora y comprensión del entorno nacional e internacional” (ESMIC, 2020).

Un ejemplo de esto es la participación de veinte estudiantes de la Escuela en el Foro Líderes y Emprendedores en la U 2017, organizado por la Fundación Líderes en la U.

Con estas actividades, los futuros oficiales del Ejército Nacional enriquecen saberes relacionados con el liderazgo y el emprendimiento, al tiempo que fortalecen su vocación de servicio con la sociedad desde su período de formación mediante el trabajo en equipo, charlas sobre liderazgo, conocimiento de experiencias y demás aspectos que enriquecen el aprendizaje de estos encuentros formativos (ESMIC, 2017).

También se puede mencionar la participación de los cadetes y alféreces en la IX Versión del Coloquio de Semilleros Cadetes por la Ciencia Internacional, en el cual también se inició el coloquio Educación e Investigación para el Emprendimiento y el Desarrollo Social en Colombia, que se llevó a cabo durante dos días consecutivos. Este encuentro buscaba sobre todo fortalecer la formación académica complementaria, pues es el pilar que definió la ESMIC para que los cadetes y alféreces fortalezcan sus capacidades para responder a las necesidades del Ejército Multimisión, todo esto en el contexto de la cultura investigativa, la producción científica, la integración de diferentes proyectos y la creación de espacios académicos.

Entre otros proyectos de la institución, se debe mencionar la Semana del Saber Científico Militar, que tuvo lugar en abril de 2019. En este encuentro se presentaron investigaciones de tipo formal y conferencias sobre el resultado de los avances en tecnología en el marco de un espacio académico y cultural. Posteriormente, en septiembre de 2019 se celebró el Coloquio Cadetes por la Ciencia en la ESMIC, un proyecto académico reconocido por MINCIENCIAS en el cual los estudiantes de los semilleros de investigación muestran los resul-

tados de sus trabajos. Escenarios como estos promueven el carácter social de la ciencia y la tecnología, así como los nuevos contratos sociales de las profesiones hacia la responsabilidad social, la convivencia ciudadana y el desarrollo económico, social y cultural del país (ESMIC, 2017).

Conclusión

Mediante el análisis del liderazgo emprendedor como parte de la formación integral de los miembros de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", la investigación evidencia que la Ley 1014 de 2006 y la nueva Ley 2069 de 2020 establecieron que el liderazgo emprendedor es la principal competencia del emprendedor. Además, se encontró que la ESMIC ha desarrollado diversos proyectos de intraemprendimiento con un enfoque de liderazgo empresarial: la IX Versión del Coloquio de Semilleros Cadetes por la Ciencia Internacional, la Semana del Saber Científico Militar, celebrado en abril de 2019, y el X Coloquio Cadetes por la Ciencia, reconocido por MINCIENCIAS. El compromiso de la Escuela con esta área de formación también se constata en las ponencias que presentaron los cadetes y alféreces en el Foro Líderes y Emprendedores en la U 2017, así como en el desarrollo de la Especialización en Liderazgo y Toma de Decisiones, lo cual muestra el apoyo de la institución al talento empresarial para formar mejores líderes.

Referencias

- Armado, D. E., & González, A. (2018). *Desarrollo de competencias de emprendimiento a través de la formulación y aplicación de las ideas de negocio de los estudiantes del ciclo 602 del Colegio Distrital La Amistad Jornada Nocturna* [Tesis de grado, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio UCATÓLICA. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/21063/1/DESARROLLO%20DE%20COMPETENCIAS%20DE%20EMPREDIMIENTO%20A%20TRAV%20C3%89S%20DE%20LA%20FORMULACI%20C3%93N%20Y%20APLICACI%20C3%93N%20DE%20LAS%20IDEAS.pdf>
- Cabrera, Allen. (2021). ¿Qué es emprendimiento? https://tomi.digital/es/87036/que-es-emprendimiento?utm_source=google&utm_medium=seo
- Comando General de las Fuerzas Armadas de Colombia. (2018, noviembre 29). Ejército apoya iniciativas en emprendimiento entre agricultores y empresarios de Cundinamarca. <https://www.cgfm.mil.co/fr/node/2717>

- EALDE Business School. (2019, agosto 22). 5 teorías del emprendimiento para conocer el significado de emprender. <https://www.ealde.es/teorias-emprendimiento-emprender/>
- Emprendedores Organization. (2020, julio 21). El método de la Harvard Business School que fomenta tu espíritu emprendedor. <https://www.emprendedores.es/crear-una-empresa/competencias-emprendedor-motivacion-unctad/>
- Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” [ESMIC]. (2020). Misión. <https://www.esmic.edu.co/index.php?idcategoria=3661>
- Formichella, M. (2004). *El concepto de emprendimiento y su relación con el empleo, la educación y el desarrollo local*. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional e internacional de Administración, y XI CONAMerco (Congreso de Administración del MERCOSUR).
- García, A. F. (2021). Taller de liderazgo. <https://sites.google.com/site/tallerdeliderazgo-sandez/unidad-1/teoria-de-la-motivacion-mcclelland>
- Martins, N. (2020, septiembre 2). What is entrepreneurship? Entrepreneur definition and meaning. <https://www.oberlo.com/blog/what-is-entrepreneurship>
- Norena-Chavez, D., Céliz-Kuong, J. O., & Guevara, R. (2021). Influencia de los estilos de liderazgo en el comportamiento innovador de cadetes peruanos. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 29-50. <https://doi.org/10.21830/19006586.732>
- Sanjuan Pabón, L. K., Pulido Castelblanco, A. P., & Sierra Zamora, P. (2020). Análisis de las competencias e intenciones emprendedoras en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Working Paper ESMIC N.º 2. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/RMU5G>
- Sapag Chain, N., Sapag Chain, R., & Moreno Suárez, Á. A. (2008). Preparación y evaluación de proyectos. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=catt05358a&AN=crai.57786&site=eds-live>
- Trujillo, M., & Guzmán, M. (2008). Intraemprendimiento: Una revisión al constructo teórico, sus implicaciones y agenda de investigación futura. *Cuadernos de Administración*, 21(35), 37-63. <http://doctrina.vlex.com.co/vid/intraemprendimiento-revision-constructo-teorico-706249353>
- Vargas, M. (2010). Emprendimiento y liderazgo. *Revista Páginas*, 87, 65-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=4897729>
- Villamil, F. (2015). Seguridad nacional que garantice el emprendimiento empresarial como forma de participación en el desarrollo productivo del país en el marco del posconflicto [Trabajo de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio UMNG. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13942>

Políticas públicas de inclusión laboral en militares con disminución de capacidad laboral, desde el enfoque de la teoría organizacional*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.03>

Eliana Sofía Marrero Ascanio

Universidad EAN

Juan Carlos Aristizábal Murillo

Edwin Alberto Castro Aldana

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Resumen. La transición laboral del entorno militar a un entorno civil es un tema que ha recibido atención cada vez mayor en las últimas décadas; sin embargo, en Colombia ha sido poco abordado el de la transición de un entorno militar a un entorno militar con un grado de invalidez. En este capítulo se presenta una revisión documental sistemática de la normatividad colombiana con respecto a las políticas públicas de inclusión laboral en militares con disminución de capacidad laboral y se analiza a la luz de la teoría organizacional. Los resultados muestran que en los últimos años se ha avanzado significativamente en la formalización de políticas y normas que tratan este factor en relación con la población estudiada. Se concluye que es necesario seguir articulando la academia, el Estado y el sector real.

Palabras clave: calidad de la vida laboral; desarrollo de las habilidades; gestión del personal; igualdad de oportunidades; oportunidades de empleo; transición a la vida activa.

* Este capítulo resultado de investigación es un producto del proyecto de investigación “Centro de gestión del recurso humano organizacional a través de la empleabilidad de militares en condición de invalidez”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado en B por Minciencias y registrado con el código COL0082556. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Eliana Sofía Marrero Ascanio

Estudiante de doctorado en Gestión de la Universidad EAN y administradora de empresas de la Universidad UNISANGIL. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3370-048X> - Contacto: emarrer29926@universidadean.edu.co

Juan Carlos Aristizábal Murillo

Estudiante de doctorado en Gestión de la Universidad EAN y administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3690-3282> - Contacto: juan.aristizabal@esmic.edu.co

Edwin Alberto Castro Aldana

Magister (c) en Educación con énfasis en Investigación y administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Decano de la Facultad de Administración Logística de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3043-1691> - Contacto: edwin.castro@esmic.edu.co

Citación APA: Marrero Ascanio, E. S., Aristizábal Murillo, J. C., & Castro Aldana, E. A. (2022). Políticas públicas de inclusión laboral en militares con disminución de capacidad laboral, desde el enfoque de la teoría organizacional. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 43-55). Sello Editorial ESMIC.
<https://doi.org/10.21830/9786289514605.03>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La inclusión laboral de los uniformados del Ejército Nacional en Colombia es un tema de gran importancia. En el entendido de que todos los seres humanos son iguales ante la ley, las entidades del Estado tienen el deber de fomentar una visión inclusiva en sus esquemas organizacionales y diseñar estrategias que permitan a las personas en condición de discapacidad contar con modelos que se ajusten a sus necesidades y que les ofrezcan un punto de equilibrio entre el desarrollo personal y laboral.

Teniendo en cuenta lo anterior, se han realizado diferentes trabajos de investigación que abordan el tema de la inclusión. Particularmente, el artículo de Jiménez *et al.* (2017) establece claramente cuáles son los derechos de las personas con discapacidad desde un enfoque civil y aborda la construcción social con la idea de que entender plenamente el verdadero acceso a la justicia implica llevarlo a la práctica.

El objetivo de este capítulo fue analizar desde el foque de la teoría organizacional las políticas públicas de inclusión laboral en el Ejército Nacional para los militares en Colombia que han tenido disminución de su capacidad de trabajo. Con este propósito, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo analizar las políticas públicas de inclusión laboral para los militares en Colombia que han tenido disminución de la capacidad laboral desde el enfoque de la teoría organizacional? Esta pregunta se formuló con la finalidad de profundizar en la normatividad existente y, mediante este acercamiento, comprender y analizar el panorama actual.

La revisión documental y teórica realizada aportó una visión detallada sobre el manejo de los procesos de inclusión laboral de los militares que presentan pérdida en su capacidad de trabajo, al tiempo que permitió evidenciar que en los últimos años se han hecho avances importantes en el reconocimiento de la rehabilitación integral de estas personas. En este escenario, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha delegado nuevos roles al Ejército Nacional, surgió el interrogante de por qué no pensar ahora en la reubicación laboral de este grupo poblacional dentro de la Fuerza y así aprovechar las capacidades, competencias, experiencia y compromiso de estas personas con la institución, para lo cual es necesario pensar en estrategias de

desarrollo organizacional enfocadas en integrar los intereses individuales y colectivos con las metas de la organización.

Marco teórico

Teoría del desarrollo organizacional

La teoría del desarrollo organizacional es un enfoque que busca analizar la conducta del ser humano con el fin de encontrar técnicas para mejorar de forma continua la gestión de las organizaciones mediante la intervención y la aplicación de mecanismos objetivos y concretos. Cada día se comprende más que es necesario para las organizaciones identificar aquello que influye sobre el rendimiento de los individuos en el trabajo, de manera que el desarrollo organizacional se concentra principalmente en el lado humano de la organización y, por lo tanto, considera que el recurso humano es decisivo para el éxito o fracaso de la empresa.

Cabe señalar que para la ciencia no son claras la fecha ni el lugar en que nace la teoría del desarrollo organizacional, como tampoco con qué autor específico. No obstante, según González (2019), esta teoría tiene cuatro raíces que se desarrollaron entre los años 1946 y 1948: la primera surge en estudios del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), en los cuales se descubre el entrenamiento en relaciones humanas con grupos pequeños y no estructurados en organizaciones complejas, en los cuales los participantes aprenden de sus interacciones y de la dinámica del grupo en los laboratorios de sensibilización.

La segunda raíz consiste en la investigación mediante encuestas y la retroalimentación que se hace a los participantes con la información recogida. Esta propuesta, de la Universidad de Michigan, plantea la realización de estudios en los que se recolecte información de fenómenos organizacionales a nivel micro y macro, abarcando temas como comunicación, cultura, liderazgo y clima organizacional.

La tercera raíz es la investigación-acción, que consiste en un proceso cíclico en el que se desarrollan analíticamente diversas etapas: diagnóstico, recopilación de datos, retroalimentación, discusión de los resultados, trabajo según los resultados y la acción. Finalmente, la última raíz es el enfoque socio-

técnico y socioclínico, que nacen en la Clínica Tavistock. Su idea fundamental es concebir la organización como un sistema técnico compuesto por individuos, de manera que propone crear grupos de trabajo autodirigidos.

El concepto de desarrollo organizacional ha tenido una evolución desde cuando se formuló. Según Bennis (1973),

el desarrollo organizacional es una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya finalidad es combinar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, en tal forma que estas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y retos, así como al ritmo vigoroso del cambio mismo. (p. 23)

De acuerdo con De Faria (1983), “el desarrollo organizacional es un proceso de cambios planeados en sistemas sociotécnicos abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y sus empleados” (p. 30).

Teniendo claro el concepto de desarrollo organizacional, es pertinente precisar que esta teoría se aplica en las organizaciones actuales para solucionar problemas referentes a la satisfacción laboral, adaptación al cambio, a la integración de los intereses individuales y colectivos a las metas de la empresa, esto con el fin de mejorar el clima laboral y organizacional para aumentar la productividad y el compromiso institucional de los miembros de una organización.

Es el caso del estudio realizado en México titulado “El desarrollo organizacional como generador de un cambio significativo en las organizaciones de la sociedad civil” (Aguilar, 2018). En este trabajo se aplicó un modelo construido a partir de la práctica profesional y el análisis de las organizaciones que han participado en procesos de desarrollo organizacional. Al respecto, Aguilar (2018) concluye:

La ejecución de procesos de desarrollo organizacional a través de un modelo permite adquirir herramientas y dirigir las acciones de acuerdo con los objetivos de cada organización, reconociendo que no existe un plan único de desarrollo organizacional, pues se trata de un proceso dinámico que responde a la naturaleza de cada organización fortalecida. (p. 108)

Tal como manifiesta el autor, la teoría del desarrollo organizacional se puede aplicar a cualquier organización con el fin de solucionar problemas de diferente índole. Precisamente, en este trabajo se propone aplicar esta teoría en el Ejército Nacional de Colombia con el propósito de generar consciencia sobre la empleabilidad de militares en condición de invalidez, de tal manera que estas personas sigan contribuyendo laboralmente y el Estado disminuya su carga prestacional. Asimismo, esto contribuye al fortalecimiento institucional del Ejército Nacional mediante el reconocimiento de la igualdad de derechos de las personas, en este caso, del derecho al trabajo de quienes se encuentran en condición de invalidez.

En la teoría existen diversos modelos de desarrollo organizacional que se pueden aplicar: por una parte, el *modelo situacional-contingencia* consiste en la recolección de datos, la retroalimentación y la acción con base en la información obtenida. Por otra parte, el *modelo idealístico educacional* busca un cambio organizacional mediante la educación del individuo. También está el *modelo de dialéctica-síntesis*, el cual consiste en elaborar una visión de la empresa a partir de sus condiciones actuales y compararla con una visión que tenga en cuenta las condiciones mejoradas, de manera que sea posible hacer cambios constantes. Finalmente, el *modelo tecnoestructural* tiene el objetivo de transformar la compañía modificando su estructura organizacional, el esquema de los puestos de trabajo, los procedimientos efectuados en la organización y los procesos administrativos (Cruz, 2018).

En concreto, se recomienda este último modelo para que el Ejército Nacional emplee a sus integrantes cuando disminuyan o pierdan su capacidad laboral y sean clasificados en condición de invalidez. Se hace esta sugerencia teniendo en cuenta que se quiere concientizar a toda la organización para que adapte los puestos de trabajo que puedan ser cubiertos por este personal, para lo cual es necesario replantear diversos procesos administrativos para hacerlos alternativos y flexibles, de manera que se pueda beneficiar toda la organización.

Método

El enfoque de la investigación fue cualitativo, exploratorio y descriptivo, basado en el análisis bibliométrico de las variables relacionadas con la inclusión laboral

en el territorio nacional y en el Ejército Nacional, la disposición para implementar la normatividad existente y el enfoque de la teoría organizacional.

Según Guirao (2015), la revisión bibliográfica es la “operación documental de recuperar un conjunto de documentos o referencias bibliográficas que se publican en el mundo sobre un tema, un autor, una publicación o un trabajo específico” (p. 10), proceso que permite identificar qué se sabe y qué se desconoce de un tema en particular. Específicamente, la revisión documental se realizó consultando en las bases de datos Scopus, Scielo y Redalyc, en idioma español e inglés, documentos oficiales relacionados con las categorías inclusión laboral, cultura organizacional, igualdad de derechos, invalidez y norma.

Resultados

Política institucional organizacional del Ejército Nacional en relación con la inclusión laboral

El Ejército Nacional ha pensado desde su organización en la estabilidad económica de sus integrantes: en el año 1945 la Ley 2.º reguló las prestaciones sociales para los oficiales y en 1955 el Decreto 501 estableció la asignación mensual de retiro de los suboficiales de la Fuerza Pública; ambos documentos consideraron el concepto de invalidez. Posteriormente, en 1971 se unificó la reglamentación referente a oficiales y suboficiales en un solo decreto, el 2337, que rigió con diferentes modificaciones hasta el año 2014, cuando el Decreto 1157 no solo vinculó a oficiales y suboficiales, sino también a los soldados, a quienes venía reglamentando el Decreto Ley 1790 desde el año 2000.

El Decreto 1157 del año 2014 establece la pensión de invalidez cuando, mediante junta o tribunal médico, el militar presente una disminución de la capacidad laboral igual o superior al 50 % ocurrida en servicio activo, de modo que tendrá derecho a una pensión mensual a partir de la fecha del retiro, según porcentajes establecidos en dicha ley. Cabe señalar que esta denominación de invalidez causa retiro absoluto de la Fuerza.

Por otra parte, se encontró que desde el año 2009 el Gobierno Nacional ha tenido avances con respecto a la búsqueda de mecanismos de inclusión laboral para personas con discapacidad de la Fuerza Pública. Por ejemplo, la

aprobación del CONPES 3591 del año 2009, cuyo objetivo fue “crear y desarrollar un sistema de Rehabilitación Integral y sostenible para los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, que proporcione las herramientas necesarias para la autogestión de sus proyectos de vida”, fue un paso importante en la materia, pues hasta esta fecha la rehabilitación solo se contemplaba de manera funcional.

La rehabilitación integral es posible cuando, una vez superado el proceso de rehabilitación funcional, la persona se incorpora a su ámbito familiar, escolar, laboral y social y reedifica su proyecto de vida. (Ministerio de Salud y Protección Social, Comité de Rehabilitación Colombia, 2016, p. 20)

Precisamente, este CONPES dio las directrices para que se creara el Centro de Rehabilitación Inclusiva (CRI). Entre las diversas actividades que realizaría la institución para alcanzar la rehabilitación integral está el componente de vida activa y productiva, la cual tiene como finalidad

estructurar estrategias de rehabilitación en el ámbito laboral, educativo y productivo. Para esto se cuenta con experiencias positivas del SENA y con algunas alianzas estratégicas, que permiten todo el proceso de diagnóstico y acompañamiento hasta el logro de la reubicación laboral. (Departamento Nacional de Planeación, 2009, p. 15)

Como se observa, se contempla la reubicación laboral con un acompañamiento para que este militar logre laborar en contextos diferentes a los que estaba.

Sumado a esta estrategia para la inclusión laboral y teniendo como eje fundamental que la educación es una herramienta para adquirir competencias de reincorporación a la vida laboral, en el año 2013 fue publicada la Ley 1699, por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, miembros de la Fuerza Pública. Entre otras disposiciones, en el artículo 4.º se refiere a la financiación de estudios y establece que el Ministerio de Defensa Nacional deberá crear con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez (ICETEX) un fondo que tenga como fin otorgar créditos para financiar estudios de pregrado o de educación para el trabajo y desarrollo humano, enfocado a beneficiarios de esta ley que se encuentren clasificados en los estratos 1, 2 o 3. Así mismo, establece

que se pueda condonar hasta el 90 % de la deuda de aquellos beneficiarios que se hayan graduado del respectivo programa.

Otro avance importante para reconocer la rehabilitación integral de estas personas tuvo lugar en el año 2014 con la publicación de la Resolución 4584, “Política de discapacidad de seguridad y defensa de Colombia”, la cual establece específicamente:

Se planearán acciones de acompañamiento enfocadas fundamentalmente a la solución de los temas de empleabilidad y apoyo a proyectos de emprendimiento. Aquí entrarán a jugar un papel vital las alianzas estratégicas con participación de las empresas y el SENA. En particular, se deberá ver el proceso de educación, capacitación, selección y empleo como un proceso integral que desde un principio tenga en cuenta tanto las expectativas de la persona con discapacidad como las necesidades del mercado laboral en el que se encuentre inmerso. (Resolución 4584 de 2014, p 16)

El 29 de agosto del año 2016, el Centro de Rehabilitación Inclusiva abrió sus puertas, con lo cual se ve materializado todo el esfuerzo previo por disponer de un espacio físico donde estas personas en condición de invalidez puedan desarrollar todo su proceso de rehabilitación integral. Allí se realizan programas tales como vida activa y productiva, actividad física y movilidad, habilidades sociales, interacción con el entorno y comunicación, así como cognición.

Discusión

En cumplimiento de su misión constitucional y de las acciones del Estado de acuerdo con los conceptos constitucionales, el Ejército Nacional despliega un modelo de autoridad y orden frente al desarrollo de sus procesos institucionales. Con este propósito, las Fuerzas Militares diseñan continuamente estrategias y tácticas para que el trabajo individual de todos y cada uno de sus funcionarios apoyen y contribuyan al cumplimiento de una misma causa.

Con base en la revisión teórica y la investigación documental realizada, se encontró que los militares que tuvieran pérdida total o parcial de sus funciones en desarrollo de sus actividades con una disminución de su capacidad laboral superior al 50 % son categorizados en estado de invalidez y de inmediato son pensionados y retirados de la Fuerza. Es por esto que sería interesante que se

abra esta puerta y se den oportunidades de inclusión laboral para esta población en los procesos administrativos que realiza la institución.

Al respecto, Gómez *et al.* (2014) abogan por una transformación estructural en el Ejército Nacional de Colombia y por la construcción de escenarios futuros, para lo cual hacen un acercamiento teórico a las áreas misionales del sector defensa y establecen cuáles son los fines esenciales del Estado y del Ejército Nacional. Los autores precisan que cuando se habla de estructura y desarrollo organizacional en la Fuerza, se debe buscar la manera de adecuar nuevas políticas que le permitan formar nuevos campos de acción, de tal forma que prevalezca la igualdad de derechos y la pertinencia entre las leyes y las realidades laborales de todos los uniformados que sirven a la patria.

Precisamente, estos espacios de inclusión laboral se analizan desde la teoría del desarrollo organizacional mediante la concientización de toda la institución sobre los aportes laborales que puede hacer este segmento de militares. De acuerdo con los nuevos roles que ha adquirido el Ejército Nacional, se pueden buscar alternativas para que el empleo de estos militares sea adaptado y flexibilizado por medio de la creación de programas que les permitan continuar su avance laboral dentro de la Fuerza. Sumado a esto, el Ejército Nacional debe buscar la articulación de todas las partes que lo conforman para promover una cultura organizacional inclusiva que genere cambios en la conducta de todos los participantes y que plantee un trabajo transversal de colaboración. De esta forma, el Ejército podrá dinamizar los procesos administrativos y, a través de la práctica, dar soluciones adecuadas a los problemas de procedimiento que puedan resultar de estas políticas de adopción organizacional.

Dado que los procesos de inclusión laboral tienen un crecimiento paulatino, para poder visualizar los cambios solo hay que dar el primer paso e ir abarcando poco a poco para que sean acogidos, lo cual sucede primero de manera interna y posteriormente se refleja en el exterior de la institución. Está claro que el desarrollo organizacional del Ejército Nacional se ha mantenido a lo largo de los años y ha diseñado columnas sólidas que le dan ventajas para poder tener éxito en estos procesos de adaptación y cambio. En este sentido, se propone que el Ejército promueva una política de conserva-

ción laboral de los militares que por causas del servicio tengan pérdida de la capacidad laboral superior al 50 %, con el fin de que ocupen cargos acordes con su perfil y de este modo no solo reducir la carga prestacional para la institución, sino sobre todo brindar una oportunidad de rehabilitación integral al individuo.

Conclusiones

Entender la universalidad y la diversidad en las organizaciones actuales permitirá instaurar cambios internos, tales como el nacimiento de culturas organizacionales adecuadas a las necesidades del talento humano y encaminadas a moldear procesos administrativos que marcan diferencia en la vida de todos los participantes. En la medida en que las organizaciones innoven y creen cambios duraderos en el tiempo, serán organizaciones más incluyentes.

La inclusión laboral, tanto para las Fuerzas Militares como para todos los perfiles organizacionales, debe ser prioridad y debe ir acompañada de mucha flexibilización y adecuación desde los aspectos legales hasta los humanos. Asimismo, es fundamental que se diseñen programas de entrenamiento laboral para los funcionarios que estén pasando por algún proceso médico que afecte su integridad física o psicológica, de tal manera que tengan la oportunidad de asimilar su tratamiento médico, y que se les brinde la posibilidad de seguir desarrollando su labor dentro de la organización, o por lo menos que se les permita tomar esa decisión de manera autónoma.

En este sentido, también es necesario implementar una estrategia de desarrollo organizacional con el fin de concientizar a los tomadores de decisiones para buscar alternativas de empleabilidad dentro de la institución de las personas que sufren disminución de capacidad laboral en el desarrollo de sus funciones y quedan clasificadas en condición de invalidez. Con esta propuesta se busca promover el compromiso institucional de todos los integrantes de la Fuerza, ya que por ser una profesión riesgosa, todos en determinado momento tienen la probabilidad de sufrir accidentes o atentados terroristas y, desafortunadamente, perder o disminuir su capacidad laboral y quedar en condición de invalidez.

Referencias

- Aguilar, M. G. Z. (2018). El desarrollo organizacional como generador de un cambio significativo en las organizaciones de la sociedad civil. *Almenara: Revista Extremeña de Ciencias Sociales*, 10, 87-109. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6415690>
- Bennis, W. G. (1973). *Desarrollo organizacional: Su naturaleza, sus orígenes y perspectivas*. Fondo Educativo Interamericano.
- Ciro Gómez, A. R., & Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano: Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdoba*, 12(13), 19-88. <https://doi.org/10.21830/19006586.155>
- Cruz Aldana, E. (2018). *Modelo humano tecno-estructural de competencias directivas para el autotransporte público de carga en seco* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo]. Repositorio institucional. <http://dgsa.uaeh.edu.mx:8080/biblioteca-digital/handle/231104/2315>
- Decreto 1157 de 2014. “Por el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la fuerza pública”. Presidencia de la República. *Diario Oficial*, n.º 49193, 25 de junio. <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1234186>
- Decreto 1790 de 2000. “Por el cual se expide el Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares”. Ministerio de Defensa Nacional. *Diario Oficial*, n.º 44.161, 14 de septiembre. <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1350718>
- Decreto 2337 de 1971. “Por el cual se reorganiza la Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares”. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 33506, 31 de enero. <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1765579>
- Decreto 501 de 1955. “Por medio del cual se reorganiza la carrera profesional de suboficiales de las Fuerzas Militares y Marinería de la Armada Nacional”. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 29989, 4 de julio. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1718932>
- De Faria, F. A. (1983). *Desarrollo organizacional: Enfoque integral*. Editorial Limusa.
- Departamento Nacional de Planeación [PND]. (2009). Documento CONPES 3591 “Sistema de rehabilitación integral para la Fuerza Pública”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3591.pdf>
- González Cornejo, A. (2019). *Desarrollo organizacional de la A a la Z*. PACJ.
- Guirao Goris, S. J. A. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *Ene*, 9(2). <https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
- Jiménez, G. A. V., Ríos, M. I. H., & Ramírez, A. E. (2017). La capacidad jurídica de las personas con discapacidad en Colombia y los nuevos retos normativos. *CES Derecho*, 8(1), 3-21. <https://doi.org/10.21615/cesder.8.1.1>

- Ley 2 de 1945. “Por la cual se organiza la carrera de Oficiales del Ejército, se señalan prestaciones sociales para los empleados civiles del ramo de Guerra y se dictan otras disposiciones sobre prestaciones sociales a los individuos de tropa”. Congreso de la República de Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1805614>
- Ley 1346 de 2009. “Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”. Congreso de la República de Colombia. (31 de julio de 2009). <https://www.mincit.gov.co/ministerio/ministerio-en-breve/docs/ley-1346-de-2009.aspx>
- Ley 1699 de 2013. “Por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1699_2013.html

Una paz con desarrollo sostenible para la población campesina víctima de la esclavitud*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.04>

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto

Lina Vanessa Jiménez-Barrera

Universidad Católica de Colombia

Resumen. En el conflicto armado interno en Colombia con las FARC-EP se evidencian ciertos acercamientos mediante los medios jurídicos que se expanden desde el derecho internacional para cumplir con responsabilidades internacionales. Este es el caso en estudio, donde la paz se emplea no solo para reconocer a las víctimas, sino, además, para ejecutar actividades que el campesinado se ha visto en la obligación de adaptar para generar recursos, esto es, el desarrollo sostenible. La pregunta de investigación del capítulo es ¿cómo han cambiado las prácticas de esclavitud a los campesinos en el contexto del posacuerdo? La respuesta evidencia la evolución del conflicto y, luego de un acuerdo de paz, cuáles son las garantías funcionales que tiene este sector de las víctimas.

Palabras clave: acuerdo de paz; Colombia; conflicto armado interno; desarrollo sostenible; posacuerdo; víctimas.

* Este capítulo de libro resultado de investigación forma parte de los resultados de los proyectos de investigación: 1) “Laboratorio militar de Design Thinking para la innovación en la ESMC”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado en B por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0082556; 2) “El mejoramiento de la gestión logística militar conjunta, realidad, actualidad y propuesta de cara al futuro con el sector defensa de Colombia”, del Grupo de Investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0123247, y 3) “Retos y desafíos para el Constitucionalismo Transformador, el diálogo entre jueces y el derecho internacional”, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC), adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Paola Alexandra Sierra-Zamora

International Post-doctoral Programme in New Technologies and Law (2021-2022). Ph.D. Internacional cum laude y magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de la Universitat de València (España). Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Docente Investigadora de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esmic.edu.co

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Magíster (c) en Educación Inclusiva e Intercultural de la Universidad El Bosque, Colombia. Abogada titulada con honores de la Universidad Católica de Colombia. Investigadora del grupo de investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y con código de registro COL0123247. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5089-3562> - Contacto: tania.fonseca@esdegue.edu.co

Lina Vanessa Jiménez-Barrera

Estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Auxiliar de investigación del semillero de investigación Derecho Internacional y Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia de la Universidad Católica de Colombia, reconocido con código COL120899 con Categoría A1 de MINCIENCIAS. Contacto: lvjimenez37@ucatolica.edu.co

Citación APA: Sierra-Zamora, P. A., Fonseca-Ortiz, T. L., & Jiménez-Barrera, L. V. (2022). Una paz con desarrollo sostenible para la población campesina víctima de la esclavitud. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 57-74). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.04>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Cuando se habla de esclavitud se piensa en épocas antiguas, tiempos de colonización y desarrollo de las civilizaciones o potencias mundiales, se entiende que se ha superado en todas las poblaciones actualmente desarrolladas y que esta no se repetirá en tiempos presentes. Sin embargo, la esclavitud ha sido una problemática que se presenta de distintas formas y sin exclusión de edades, principalmente en poblaciones en estado de vulnerabilidad y en condiciones de guerra o conflicto, por lo cual las personas son sometidas por la fuerza y obligadas a realizar trabajos que vulneran su dignidad como personas de derecho.

La esclavitud en Colombia ha transcurrido en el tiempo desde las primeras colonizaciones del país, que consistieron en la trata de personas de origen africano e indígenas que habitaban el territorio (Navarrete, 2005). Estas personas eran consideradas inferiores, por lo cual no solo eran despojadas de todo derecho y se les excluía de ciertas actividades o de la participación ciudadana, sino que además eran utilizadas y comercializadas de manera lucrativa por los colonizadores españoles para trabajos pesados, servicio privado y, en muchas ocasiones, servicios sexuales (Jaramillo, 1963, pp. 3-62).

Transcurrido el tiempo y la evolución del territorio colombiano, se llevaron a cabo protestas y movimientos sociales para mejorar la calidad de vida de los esclavos, con el fin de que se les reconociera el derecho como personas (Sierra-Zamora *et al.*, 2016) para que no siguieran siendo víctimas de abusos y violaciones a sus Derechos Humanos (DD. HH.). Como consecuencia, mediante el artículo 17.º de la Constitución Política¹, el Estado colombiano prohibió la esclavitud para que no se volviera a repetir esta problemática, que vulneró durante muchos años los derechos de aquellos que eran considerados como objetos.

Esta violencia se ha desarrollado a lo largo de la historia colombiana, como menciona Cárdenas (2013): “Desde el mismo origen del Estado colombiano, la violencia y los conflictos han sido un elemento constitutivo de la identidad nacional y construcción estatal” (pp. 41-58). En este sentido, se debe señalar

1 Encuentre más información en el artículo 17.º de la Constitución Política de Colombia de 1991: “Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”.

que actualmente una de las principales causas de vulneración a los DD. HH. de toda la población colombiana ha sido el conflicto armado interno (Sierra-Zamora *et al.*, 2020), lo cual incluye directa e indirectamente como principales víctimas a los campesinos (Sierra-Zamora & Bermúdez-Tapia, 2020).

Recientemente, la firma del Acuerdo de Paz en el 2016 trajo consigo que la violencia se redujera en un gran porcentaje, lo cual ha generado un impulso de cambio en el campo colombiano para fomentar un desarrollo sostenible en los territorios campesinos: desde la integración de miembros de grupos minoritarios para sustituir los cultivos ilícitos, hasta la población en general.

En este escenario, se formuló la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo han cambiado las prácticas de esclavitud a los campesinos en el contexto del posacuerdo? Con el objetivo de analizar la trascendencia de la esclavitud en el conflicto armado interno frente al desarrollo de una paz sostenible, este trabajo se desarrolló con una metodología de investigación cualitativa. Primero se expone una tesis sobre el término *esclavitud* con el objetivo de evidenciar la relación con el diario vivir en tiempos de conflicto armado en Colombia. Luego se presentan distintas concepciones sobre el trabajo de los campesinos colombianos y se analiza su situación actual respecto al conflicto armado. A partir de estos conceptos, se describe el fenómeno de esclavitud para determinar si se adecúa a las nuevas formas de explotación de los campesinos y, finalmente, se dan las conclusiones del estudio.

Abordaje conceptual e histórico de la esclavitud

Tesis histórica del concepto *esclavitud* en la Antigüedad

La esclavitud es un hecho histórico, pero no se presenta igual en todas las épocas. Ha existido desde los inicios del desarrollo y surgimiento de cada población, sostenida con una ideología del dominio político, del poder social y económico, donde las clases sociales eran enmarcadas desde el nacimiento de las personas (Martín, 2005).

Por otra parte, la explotación se define como la acción de tratar a una persona como objeto mediante su coacción con abusos físicos o mentales (Tovar, 2009). También se ha entendido como la apropiación legal de una

persona para con otra, con el fin de realizar trabajos pesados involuntarios de menores y adultos, el tráfico de mujeres para la prostitución, entre otros (Vilar, 1977, p. 207).

En este sentido, el poder del dueño sobre los esclavos era ilimitado, podía comercializarlos, revenderlos, liberarlos o hasta matarlos sin restricción legal (Arre, 2011). Del mismo modo, en algunas sociedades antiguas, como Grecia y Roma, los esclavos tenían algunos derechos legales, incluyendo la posibilidad de poseer y transferir bienes, casarse y ser protegidos por su dueño contra un trato irracional, aunque estos derechos eran inferiores a los de las personas libres (Ciccotti, 2005).

La esclavitud fue principalmente una actividad económica y militar que restringía los derechos de los esclavos como personas, incluyendo su dignidad y libertad (Sierra-Zamora & Cubides-Cárdenas, 2018). Algunas de estas personas sufrieron limitaciones físicas y psicológicas, ya que frecuentemente eran reclutadas o compradas para servir como soldados y esclavos de los comandantes, al tiempo que eran exportados para servir en obras públicas, minas, campos de agricultura, entre otros.

Definición del concepto *esclavitud* en el Derecho Internacional Humanitario

Si bien la definición de la esclavitud ha causado controversias en su práctica antigua y actual, la comunidad internacional la ha definido como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos” (Garbay, 2004). Al respecto, cabe señalar que la comunidad internacional tiene como objetivo eliminar las injusticias sociales que trae consigo la práctica de la esclavitud.

A finales del siglo XVII, las manifestaciones masivas de los esclavos en distintos lugares del mundo por el reconocimiento de sus derechos abrieron paso a que fueran reconocidos en el Acta del Congreso de Viena de 1815 (Marquardt, 2014) y a que prevalecieran los principios de la humanidad y moralidad universal de los seres humanos. Sustentados en este documento, los Estados condenaron el comercio de negros y esclavos de diferente raza (Arraya, 2017) y procuraron la erradicación universal legal del comercio de esclavos entre potencias económicas.

En este sentido, distintos países avanzaron principalmente en la adopción de numerosos tratados internacionales (Henderson, 2004, pp. 71-99), los cuales prohibían el tráfico de esclavos y contenían disposiciones operativas para identificar los buques que traficaban personas y hacían piratería marítima. Como señala actualmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos (2002),

si bien la esclavitud ha existido desde la Antigüedad, el primer instrumento internacional que condenó esta práctica fue la Declaración de 1815 relativa a la abolición universal de la trata de esclavos. El movimiento abolicionista se inició con objeto de poner término a la trata de esclavos en el Atlántico y libertar a los esclavos en las colonias de países europeos y en los Estados Unidos de América. Existe un gran número de acuerdos multilaterales y bilaterales que datan de principios del siglo XIX y contienen disposiciones por las que se prohíben esas prácticas tanto en tiempo de guerra como de paz. Se ha estimado que entre 1815 y 1957 se aplicaron cerca de trescientos acuerdos internacionales relativos a la abolición de la esclavitud. (p. 9)

En definitiva, muchos de los tratados se crearon con la supervisión de tribunales internacionales, lo cual facilitó que poco a poco se aplicaran en la política interna de cada Estado y que la condena penal del tráfico de esclavos tuviera mayor efectividad.

Definición del concepto *esclavitud* según el Estado colombiano

Como se ha resaltado, el significado del término *esclavitud* varía de acuerdo con la época. Actualmente, la legislación colombiana tiene en cuenta los siguientes aspectos para definir y castigar penalmente esta práctica:

- *Esclavitud sexual en niños, niñas, adolescentes y adultos*: consiste en el servicio sexual, actualmente conectado con la trata de personas, las cuales son secuestradas para ejercer servicios sexuales a toda clase de hombres, principalmente aquellos que se encuentran ligados con el narcotráfico y el tráfico de personas (Bou-Franch, 2015).
- *Esclavitud laboral*: actualmente, la esclavitud laboral es una de las problemáticas del territorio colombiano sin discriminación de edad. Por una parte, se encuentran los menores de edad, que son los más vulnerables por su condición de edad y falta de protección y orientación judicial, quienes son explotados para realizar trabajos pesados,

ilícitos o sexuales, en muchos casos por los mismos padres de familia o terceros. Por otra parte, se encuentran los adultos, que a diferencia de los menores de edad, en muchos casos entran en la esclavitud por condiciones de pobreza extrema o analfabetismo, de manera que son obligados y amenazados a realizar trabajos ilícitos y de servidumbre por grupos al margen de la ley (Cubides-Cárdenas *et al.*, 2019, pp. 308-325).

Desde este punto de vista, se evidencia que la práctica de esclavitud todavía existe en el territorio colombiano, a pesar del tiempo y de la regulación sobre la materia. Por ejemplo, la Ley 985 de 2005 tiene como propósito

adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los Derechos Humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.

En síntesis, el Estado colombiano adoptó la definición internacional de la esclavitud y los mecanismos regulatorios para prevenir esta problemática y proteger a la población, para lo cual además ha mantenido una constante colaboración global.

Dimensiones para la comprensión de un campesino

En este punto es importante resaltar las funciones que tiene un campesino en los sectores de desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental, entre los cuales se destacan la actividad agrícola, el uso de mano de obra y la producción.

En Colombia, los sectores de desarrollo están organizados en el agropecuario, estructura productiva y empresas (Corredor, 2016), en los cuales el trabajo de manufactura de los campesinos es fundamental para la productividad de estas. En este sentido, la mayoría de los campesinos pueden ser más productivos en su trabajo por las grandes hectáreas en las que trabajan a diario, lo cual demuestra que la economía y la agricultura campesina son una de las grandes potencias de desarrollo para el país (Schejtman, 1980).

Según Kirchner (1995, p. 35), los agricultores y productores del territorio colombiano no solo cumplen el papel de productores en la economía, sino también contribuyen a la seguridad alimentaria, pues garantizan el equilibrio y la preservación ambiental del cultivo y la producción de alimento en el país.

Asimismo, Santacoloma-Varón (2015) establece en su estudio la importancia de que el Estado colombiano reconozca y proteja a los campesinos, dándoles reconocimiento y participación dentro de las relaciones políticas establecidas en el campo, ya que las dimensiones políticas, sociales, culturales y ambientales de los campesinos son distintas a los de la población urbana.

En este mismo sentido, Ríos (1992) resalta que los campesinos representan el potencial de crecimiento internacional del país, pues contribuyen a la exportación e importación de los alimentos, telas, entre otras manufacturas que son importantes para la sociedad. Además, de acuerdo con Heynig (1982), la producción de los campesinos incrementa el desarrollo mercantil de la economía, por cuanto aumenta las divisas y el intercambio de alimentos entre países en momentos de crisis.

A pesar de la contribución tan importante que los campesinos agricultores hacen a Colombia, a la fecha no son reconocidos por el Estado colombiano como sujetos de desarrollo social del país. Como consecuencia, han debido afrontar diversas crisis de pobreza y falta de protección, seguridad y defensa, pues han quedado desamparados al sufrimiento del conflicto armado, desplazamiento forzado, destierro y despojo de sus tierras, uso obligatorio de sus tierras para el cultivo de drogas, pobreza extrema, entre otras (Pérez, 2014, pp. 92-102).

Dimensión política de los campesinos

Actualmente, la participación política de los campesinos no es tan notoria, ya sea por falta de experiencia o por desconocimiento de cómo funciona (Suárez, 2004, pp. 129-174). Sin embargo, el Estado colombiano ha desplegado estrategias de relacionamiento social —como el acuerdo final de paz (Tapia & Sierra-Zamora, 2019)— que hacen posible el conocimiento de la ley y de los derechos fundamentales que tienen todas las personas, lo cual contribuye a

que los campesinos incorporen estos derechos en sus vidas colectivas, a pesar de que históricamente han constituido sus leyes por medio de sus experiencias y costumbres (Gómez, 1990, pp. 7-27).

En este sentido, el campesino y sus formas de vida forman parte de la diversidad de culturas y costumbres que caracterizan los sectores rurales de Colombia (Jairo, 2008, pp. 122-133), de manera que no solo se trata de valorar su producción social, sino también de tener en cuenta que la vida campesina enriquece gran parte del territorio colombiano. A pesar de esto, en ocasiones el Estado los ignora cuando define los acuerdos y las prácticas estratégicas militares para combatir el conflicto armado y las bandas criminales (Egea *et al.*, 2008, pp. 207-235), lo cual abre camino al desamparo constitucional (Cubides-Cárdenas & Sierra-Zamora, 2018) y la pobreza extrema.

En este mismo sentido, la política para la vida campesina se ha centrado solo en el desarrollo industrial y económico, pues no ha tenido en cuenta los derechos de las personas campesinas, a quienes ha dejado en una aparente desvalorización política. En consecuencia, dado que el desarrollo y la modernización del territorio es fundamental para el Estado, su propósito fundamental se ha centrado en explotar los recursos en las áreas rurales y el trabajo de los campesinos.

En síntesis, a pesar de que la política supone proteger a todos los habitantes del territorio colombiano y aún más a los campesinos por su papel fundamental en la agricultura del país, lo que sucede en realidad es que los convierte en esclavos agricultores de su trabajo, pues con el fin de adquirir un sustento básico para sus familias deben producir el alimento necesario para el desarrollo y sustento del país.

Dimensión económica de los campesinos

Pese a las amenazas económicas, políticas y de violencia que tienen los campesinos colombianos, poco a poco han intentado que se reconozca su papel como productores fundamentales para el desarrollo económico del país (Chayanov, 1974). No obstante, aunque la producción de alimentos vitales es un componente fundamental que mueve la economía interna y

externa del país, lo cierto es que esta actividad promueve la autoexplotación del trabajo (Malefakis, 1971).

En este sentido, es posible definir a los campesinos desde una perspectiva económica como los recolectores, cultivadores, pescadores, criadores y productores de los alimentos. Además, se debe tener en cuenta que se relacionan a diario con el trabajo de la biodiversidad de la naturaleza, el manejo de materias primas, etc. (Linck, 1991), exportando e importando, promoviendo la economía regional y local. En esta misma línea, Alvarado (2019) define a los campesinos como un grupo de personas que trabajan en una tierra con un mismo fin económico, cuyo trabajo es vital para el sustento de todo el país.

Al respecto, Schmelkes (2006) agrega que la importancia de la economía campesina para el desarrollo social radica en que los campesinos no solo cumplen un papel como cultivadores del sustento básico en el país, sino que también contribuyen a conservar la naturaleza, a proteger el ambiente y la biodiversidad natural del territorio, lo cual permite la subsistencia de la vida.

Del mismo modo, Barogil *et al.* (2014) exponen la importancia ancestral que han tenido los campesinos para el desarrollo de los territorios, gracias a la producción y el manejo de las tierras para el cultivo de alimentos, a pesar de los cambios climáticos, biológicos y el mal uso de las tierras, pero siempre manteniendo el propósito de la producción agrícola.

Por otro lado, Gómez-Espinoza & Gómez (2006) describen la antigüedad y los lazos familiares de los campesinos con muchas de las tierras que actualmente son trabajadas y su eficacia. En contraste, Bey (2019) denuncia las problemáticas que enfrentan los campesinos y el desamparo político del Estado, que ha descuidado su protección y ha permitido que las tierras sean usadas para cultivar droga y expandirla.

Dimensión social del campesino

El campesino es un sujeto que se caracteriza principalmente por vivir en las zonas rurales del territorio colombiano, tener distintos rasgos culturales, por su trabajo, entre otros aspectos (Wolf & Cirlot, 1971). Además, se debe tener en cuenta que su organización social y familiar es parte importante de su cultura,

y que la historia les ha impuesto una forma de vida distinta a la urbana, por ejemplo en lo que se refiere a su vestuario, pero sobre todo en su lugar fundamental en la economía (Camacho, 1977). Sin embargo, no hay una definición que se encaje directamente en la valoración social de los campesinos; solo son personas que requieren del reconocimiento constitucional de un país tan multicultural como Colombia (Ng'weno, 2013, pp. 71-104).

En este sentido, la riqueza cultural campesina permite que estas personas tengan distintas formas de vivir sustentadas en la agricultura. No obstante, esto también representa una problemática, ya que la guerra en contra del narcotráfico y el cultivo de drogas ilícitas es una práctica común en los territorios agrícolas (Zafra *et al.*, 1999). Además, como sujetos provenientes del campo, sus relaciones con la urbe son mínimas, de manera que el Estado presta una atención mínima a las situaciones que requieren su protección judicial y, por consiguiente, quedan expuestos a sufrir diversas violencias en todas las edades (Cubides-Cárdenas *et al.*, 2018).

Problemáticas en el campo del conflicto armado colombiano

Aunque es clara la importancia de los campesinos, en ocasiones, por ejemplo en medio del conflicto armado, no se protegen eficazmente sus derechos ni su vida (Cárdenas *et al.*, 2016). En su gran mayoría son obligados, mediante amenazas, por bandas criminales o por grupos paramilitares a cultivar drogas ilícitas o participar en las filas guerrilleras, entre otras problemáticas que son ajenas a los sectores urbanos (Contreras, 2003, pp. 119-125).

El largo conflicto armado colombiano ha perjudicado principalmente a los campesinos en los ámbitos social, económico, político y cultural. Esto ha generado crecientes niveles de desamparo constitucional y una crisis humanitaria de pobreza extrema, lo cual agrava las complejas problemáticas que el Estado busca enfrentar con los postulados de la seguridad y defensa nacionales (Sierra-Zamora *et al.*, 2020).

Asimismo, el problema del conflicto interno armado y la falta de trabajo en las zonas urbanas agudizan los índices de pobreza, tanto en el campo como en las ciudades (Serna *et al.*, 2019). Los reducidos salarios mínimos, los

productos agrícolas baratos, la falta de apoyo del Estado para las exportaciones e importaciones de los cultivos, el elevado costo de vida y el aumento constante de los impuestos no permiten que las personas del campo se desarrollen, ya sea como microempresas o independientes, lo cual genera pobreza y falta de apoyo económico (Guerrero, 2019).

Como se ve, las consecuencias negativas del conflicto armado han sido desfavorables no solo en el ámbito económico para atraer capital al país y para dar seguridad y estabilidad a los empresarios locales interesados en invertir, sino además en el social debido al miedo que tienen los campesinos a la violencia que pueden vivir o viven a diario con los grupos paramilitares.

Paz sostenible para el territorio campesino

Constitucionalmente, se entiende la libertad como un derecho fundamental y humano que todas las personas poseen por la facultad de obrar según su voluntad y respetando los límites de la ley (Conde & Campo, 2019). Como se ha dicho, el campesino y su trabajo es fundamental para el desarrollo económico del país, razón por la cual ha sido necesario fomentar su libertad en la construcción de paz, guiada por el desarrollo sostenible. Así, se ha exigido el apoyo de la sociedad civil a la población en que se ha perpetuado la victimización del conflicto, así como el relacionamiento con los gobiernos locales y la importante contribución al diálogo como práctica en la prevención de conflictos en el escenario del posacuerdo (Calderón, 2016).

A su vez, este derecho-deber comunitario y estatal se relaciona con los objetivos que se trazaron en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, resultado de los diálogos de paz con las FARC-EP, en el cual se marca una pauta de desarrollo territorial. Este propósito de paz concluye con el compromiso mundial de cumplir la agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas, sobre todo del número 16: “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. En efecto, la sostenibilidad mencionada recoge diversas conceptualizaciones que engloban efectos económicos, culturales, sociales y medioambientales. Así pues,

lo sostenible se halla en el ámbito externo o exógeno al medio ambiente, desde el cual el desarrollo de los recursos naturales tiene que ver con las oportunidades y las amenazas de los ecosistemas para mantenerse en el tiempo. Busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades. (Madroño-Palacios & Guzmán-Hernández, 2018, p. 127)

Con todo, la atención a las necesidades inmediatas y futuras se debe concentrar en los contextos específicos que más han sido vulnerados y en los que se ha amenazado a la comunidad campesina e indígena; por supuesto, sin obviar la gran cifra de víctimas de toda clase. En consecuencia, el impulso de los objetivos de paz, en congruencia con el desarrollo sostenible, es un recurso necesario e imprescindible para lograr la estabilización. Esto incluye definir proyectos diseñados para cumplir los objetivos priorizados en el 2016 y en los cuales se involucre la reconciliación y la recuperación del tejido social, de tal manera que se garanticen los resultados de justicia social en los que la paz es el eje articular del diálogo social que nutre las experiencias transicionales y de cambio.

En este contexto, el Estado colombiano ha intentado plantear proyectos de desarrollo territorial que fortalezcan las capacidades agrarias y promuevan la participación de las comunidades más afectadas por el conflicto armado. Específicamente, estos proyectos tienen el objetivo general de establecer mecanismos de desarrollo económico que reconozcan los DD. HH. y aporten al fortalecimiento social, de modo que se generen los suficientes ingresos económicos y de sostenibilidad ambiental para que los campesinos puedan evitar efectivamente su participación coaccionada en los grupos ilegales. La importancia de estas iniciativas se evidencia al constatar problemáticas como la falta de acceso a semillas de calidad, pues la guerra destruyó los sistemas de almacenamiento, la falta de acceso a créditos, entre otros.

Un claro ejemplo de estos avances se observa en los planes que se han implementado en el Cauca, Nariño, Meta, Caquetá y Antioquia, territorios que se han centrado en diferentes enfoques. Por ejemplo, Antioquia está implementando el plan “Alianza por el desarrollo sostenible PNUD-EPM”, que tiene como objetivo promover internamente la construcción de paz centrada en el avance y desarrollo de los territorios, para lo cual hace esfuerzos humani-

tarios e implementa acciones de desarrollo a corto, mediano y largo plazo en una lógica común de trabajo e intervención.

Conclusiones

Si bien es cierto que los problemas que ha enfrentado el territorio campesino han tenido una lenta mejora, gracias a los mecanismos y planes de desarrollo territorial se ha logrado que los grupos campesinos se comprometan a no recaer en la participación en grupos ilegales. Cabe señalar, sin embargo, que para cumplir estos objetivos se requieren mayores esfuerzos, pues aún falta implementar en su totalidad el acuerdo de paz y no se evidencia un interés de la administración posacuerdo para hacerlo.

En este sentido, y en respuesta a la pregunta de investigación, los campesinos han sido las principales víctimas del conflicto armado, son cultivadores esclavos de los grupos paramilitares, los cuales obligan a promover el cultivo de drogas ilícitas. A pesar del acuerdo de paz y de la supuesta protección que estos reciben por parte del Estado, la lucha contra las fuerzas paramilitares se ha convertido en un olvido que vulnera los derechos y la seguridad de los campesinos.

Por otro lado, en la cultura colombiana persiste la idea de que las familias de todas las clases deben buscar cómo subsistir en un país en el que no solo es frecuente el despojo violento y el abandono estatal, sino además donde las oportunidades laborales son mínimas. Esta situación es aún más crítica para las poblaciones campesinas, desacostumbradas a una forma de vida urbana, pues les resulta aún más difícil buscar un empleo que pueda cubrir con los mínimos vitales de cada familia, lo cual crea un pensamiento de autoesclavitud.

Asimismo, a lo largo del texto se ha intentado demostrar que en tiempos de posacuerdo el conflicto armado sigue vigente dentro del campo colombiano, lo cual se evidencia en el asesinato de líderes sociales, el secuestro y el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en las filas de los grupos paramilitares, así como con el incremento del cultivo de drogas.

La presidencia del período 2018-2022 ha dejado en el olvido la protección del campo colombiano, pese a que, como ya se ha demostrado, los campe-

sinos son la principal fuente de alimentos de este país. A pesar de todas las problemáticas que estos enfrentan y la falta de ayuda estatal, los esfuerzos que han hecho para mantener su trabajo de agricultores deja una huella de cambio y desarrollo potencial para Colombia.

Referencias

- Alvarado, R. V. O. (2019). Migrantes campesinos: Discriminación y educación. El caso de una escolar que se hizo profesional. *Helios*, 2(2). <http://journal.upao.edu.pe/Helios/article/view/1043>
- Arraya, L. (2017). Los principios del derecho internacional público en el Congreso de Viena 1814-1815. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, 17(28), 157-170. <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v17i28.2233>
- Arre Marfull, M. (2011). Comercio de esclavos: mulatos criollos en Coquimbo o circulación de esclavos de “reproducción” local, siglos XVIII-XIX. Una propuesta de investigación. *Cuadernos de Historia*, 35, 61-91. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-12432011000200003>
- Barogil, O., Hernández, L. D. E., Hernández, M. T. R., & Cumbre, M. R. (2014). Saberes ancestrales en comunidades agrarias: La experiencia de Asopricor (Colombia). *Ambiente y Desarrollo*, 18(34), 125-140. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambientesdesarrollo/article/view/9746>
- Bey, M. (2019). Guerrero Bronco: Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande. *Revista Trace*, 33, 77-78. <http://dx.doi.org/10.22134/trace.33.1998.668>
- Bou-Franch, V. (2015). *El crimen internacional de esclavitud sexual y la práctica de los “matrimonios forzados”*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.
- Calderón Rojas, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: Hacia el posconflicto. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 62, 227-257. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742016000100227&lng=es&tlng=es
- Camacho, M. (1977). Los nudos históricos del sistema político mexicano. *Foro Internacional*, 174(68), 587-651.
- Cárdenas, J. D. (2013). Opinión pública de paz: Actitudes e imaginarios de los bogotanos frente al proceso de paz de La Habana entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. *Revista Ciudad Paz-ando*, 6(1), 41-58. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2013.1.a03>
- Chayanov, A. V. (1974). *La organización de la unidad económica campesina*. Ediciones Nueva Visión.

- Ciccotti, E. (2005). *La esclavitud en Grecia, Roma y el mundo cristiano: apogeo y ocaso de un sistema atroz*. Círculo Latino.
- Conde, A. Z., & Campo, E. G. (2019). *Derecho penal. Parte general*. Editorial Centro de Estudios Ramon Areces.
- Contreras, M. H. J. (2003). El conflicto armado en Colombia. *Revista de Derecho*, 19, 119-125. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85101907.pdf>
- Corredor, A. (2016). *Empleo y productividad laboral agropecuaria en Colombia*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40709-empleo-productividad-laboral-agropecuaria-colombia>
- Cubides-Cárdenas, J. A., & Sierra-Zamora, P. A. (2018). Derechos Humanos en Colombia: A raíz del conflicto armado con las FARC [Working paper]. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/CWK56>
- Cubides-Cárdenas, J., Cárdenas-Contreras, L. E., Carrasco-Soulé, H., Castro-Buitrago, C. E., Chacón-Triana, N. M., Martínez-Lazcano, A. J., Pinilla-Malagón, J. E., Reyes-García, D. I., Sánchez-Baquero, M. N., & Sierra-Zamora, P. A. (2016). *El control de convencionalidad: Fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Universidad Católica de Colombia.
- Cubides-Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P. A., & Mejía, J. (2018). Reflexiones en torno a la Justicia Transicional en Colombia: Fuerzas Armadas, víctimas y posacuerdo. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 11-24. <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/33106>
- Egea Jiménez, C., Suescún, S., & Iván, J. (2008). Migraciones y conflictos: El desplazamiento interno en Colombia. *Convergencia*, 15(47), 207-235. <https://www.redalyc.org/pdf/105/10504708.pdf>
- Garbay, S. (2004). Migración, esclavitud y tráfico de personas. *Revista Aportes Andinos*, 7. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Trata/Articulos/migracion_esclavitud.pdf
- Gómez, G. S. (1990). Guerra y política en la sociedad colombiana. *Análisis Político*, 11, 7-27. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74324>
- Gómez-Espinoza, J. A., & Gómez, G. (2006). Saberes tradicionales agrícolas indígenas y campesinos: rescate, sistematización e incorporación a la IEAS. *Ra Ximhai*, 2(1), 97-126.
- Guerrero, D. A. R. (2019). Política fiscal, pobreza y desigualdad: Un modelo de microsimulación para Colombia. *Ensayos de Economía*, 29(54), 53-88. <http://www.scielo.org.co/pdf/enec/v29n54/2619-6573-enec-29-54-53.pdf>
- Henderson, H. (2004). Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: La importancia del principio pro homine. *Revista IIDH*, 39(29), 02-023.
- Heynig, K. (1982). Principales enfoques sobre la economía campesina. *Revista de la CEPAL*, 16. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10332>

- Jairo, M. D. (2008). Persistencia, conocimiento local y estrategias de vida en sociedades campesinas. *Revista de Estudios Sociales*, 29, 122-133. <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n29/n29a08.pdf>
- Jaramillo Uribe, J. (1963). Esclavos y señores en la sociedad colombiana del siglo XVIII. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 1, 3-62. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/29620>
- Kirchner, H. (1995). Construir el agua: Irrigación y trabajo campesino en la Edad Media. *Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 151(593), 35-64.
- Linck, T. (1991). El trabajo campesino. *Argumentos*, 13.
- Madroñero-Palacios, S., & Guzmán-Hernández, T. (2018). Desarrollo sostenible. Aplicabilidad y sus tendencias. *Tecnología en Marcha*, 31(3), 122-130. <https://doi.org/10.18845/tm.v31i3.3907>
- Malefakis, E. (1971). *Reforma agraria y revolución campesina en España*. Barcelona.
- Marquardt, B. (2014). 200 años del Congreso de Viena (1814/1815) y 100 años de la Primera Guerra Mundial (1914/1918): Dos transformaciones del Derecho Internacional Público y de la política internacional. *Pensamiento Jurídico*, 40, 15-67. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/48896>
- Martín, J. R. J. (2005). *Esclavos de la ciudad letrada: Esclavitud, escritura y colonialismo en Lima (1650-1700)* (vol. 22). Instituto de Estudios Peruanos.
- Navarrete, M. C. (2005). *Génesis y desarrollo de la esclavitud en Colombia, siglos XVI y XVII*. Universidad del Valle.
- Ng'weno, B. (2013). ¿Puede la etnicidad reemplazar lo racial? Afrocolombianos, indigenidad y el Estado multicultural en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 49(1), 71-104. <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/294>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2002). La abolición de la esclavitud y sus formas contemporáneas. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/slaverysp.pdf>
- Pérez, A. L. (2014). Muertes silenciadas: Problemática del suicidio en los campesinos de La Unión (Antioquia). *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 32(2), 92-102.
- República de Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Ríos Oca, B. (1992). Ganadería y economía campesina: La importancia de los animales en los sistemas tradicionales de producción en la Sierra Sur de Cusco. *Trabajos del Colegio Andino*, 12.
- Santacoloma-Varón, L. E. (2015). Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: Una mirada al caso colombiano. *Entramado*, 11(2), 38-50. <https://doi.org/10.18041/entramado.2015v11n2.22210>

- Schejtman, A. (1980). Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la CEPAL*, 11. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11934>
- Schmelkes, S. (2006). El conocimiento campesino. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11(28), 333-337. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662006000100333
- Serna Borja, W., Ortega Jiménez, C. A., & García, E. A. (2019). La inclusión financiera y su impacto en la desigualdad de los ingresos en Colombia durante el período 2010-2016 [Documento de trabajo FCEA, n.º 43]. https://www.academia.edu/39454519/La_inclusi%C3%B3n_financiera_y_su_impacto_en_la_desigualdad_de_los_ingresos_en_Colombia_durante_el_per%C3%ADodo_2010_2016
- Sierra-Zamora, P. A., & Bermúdez-Tapia, M. (2020). La invisibilidad de la identificación de víctimas en las Fuerzas Militares y el inicio de una crisis en la defensa y seguridad nacional a raíz del Acuerdo de Paz. *Vniversitas*, 69. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.iivf>
- Sierra-Zamora, P. A., Cubides-Cárdenas, J., & Carrasco Soulé, H. (2016). El control de convencionalidad: aspectos generales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el derecho colombiano. En Cubides Cárdenas, J., Cárdenas Contreras, L. E., Carrasco Soulé, H., Castro Buitrago, C. E., Chacón Triana, N. M., Martínez Lazcano, A. J., Pinilla Malagón, J. E., Reyes García, D. I., Sánchez Baquero, M. N., & Sierra Zamora, P. A. (2016), *El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Universidad Católica de Colombia.
- Suárez, R. M. (2004). El indigenismo político en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, 123, 129-174. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=904725>
- Tapia, M. B., & Sierra-Zamora, P. A. (2019). La violación a los Derechos Humanos de las familias afectadas en conflictos armados internos en Colombia y Perú en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 7(3), 547-569. <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/673>
- Vilar, E. V. (1977). *Hispanoamérica y el comercio de esclavos*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos.
- Wolf, E. R., & Cirlot, J. E. (1971). *Los campesinos* (vol. 126). Labor.
- Zafra de la Torre, N., Mata, F. H., & López, M. C. (1999). Una macro-aldea en el origen del modo de vida campesino: Marroquíes Bajos (Jaén) c. 2500-2000 cal. ANE. *Trabajos de Prehistoria*, 56(1), p. 77. <https://doi.org/10.3989/tp.1999.v56.i1.291>

La Acción Integral y la evolución de las relaciones civiles-militares en el Ejército colombiano*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.05>

Erika Ramírez Benítez

Germán Eudoro Velasco Forero

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen. En el presente capítulo se revisa en términos generales la adopción del concepto de Acción Integral como estrategia implementada por el Ejército Nacional de Colombia en las relaciones civiles y militares. Específicamente, se abordan tres ejes: la evolución de las relaciones civiles militares, la aplicación de la Acción Integral en el Ejército Nacional y cómo ha sido su adopción en el contexto del posacuerdo colombiano. Mediante un análisis cualitativo y reflexivo de estos aspectos, se encuentra que la evolución de las relaciones civiles-militares, hasta el concepto actual de Acción Integral y su aplicación por parte del Ejército Nacional, ha generado las herramientas para que la población colombiana poco a poco se integre con sus Fuerzas Militares, lo cual proporciona progreso, paz y estabilidad.

Palabras clave: Acción Integral; Colombia; Ejército Nacional; seguridad.

* Este capítulo de libro es un producto del proyecto de investigación “Nuevas amenazas del siglo XXI, fronteras y Derechos Humanos-Fase II”, del Grupo de Investigación Centro de Gravedad, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Erika Ramírez Benítez

Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Magister (c) en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo, Colombia. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora asociada y par evaluadora reconocida por MINCIENCIAS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9830-8457> - Contacto: ramirezbenitezerika@gmail.com

Germán Eudoro Velasco Forero

Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Estrategia y Geopolítica y Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Magíster en Arte y Ciencia Militar del US Army Command and General Staff College, Estados Unidos. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigador júnior y par evaluador reconocido por MINCIENCIAS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1727-705X> - Contacto: german.velasco@buzonejercito.mil.co

Citación APA: Ramírez Benítez, E. (2022). La Acción Integral y la evolución de las relaciones civiles-militares en el Ejército colombiano. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 75-99). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.05>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El Ejército Nacional de Colombia se ha comprometido en el desarrollo de operaciones de contrainsurgencia en el país desde la década de los años 60, cuando las inició en apoyo a la Policía Nacional. En un comienzo, el esfuerzo fue netamente armado con el objetivo de ubicar y contrarrestar las acciones ilícitas de las insurgencias y de la subversión, pero dado que pese a estas acciones se formaban nuevos grupos ilegales, se concluyó que no se estaba atacando el problema de manera correcta o efectiva. Así, se identificó que gran parte de la solución estaría en acercarse a la población civil, de modo que se propuso una nueva estrategia que hoy en día se conoce como Acción Integral.

En este orden de ideas, para llegar al concepto actual de la Acción Integral, es importante identificar sus antecedentes, por lo cual se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo emplea el Ejército Nacional de Colombia el concepto de *relaciones civiles y militares* para cumplir su misión constitucional en el territorio nacional? Con este propósito, en primer lugar, se analiza el concepto de *Acción Integral* desde sus inicios y, por otra, se analiza la manera como el Ejército Nacional emplea el concepto de *relaciones civiles y militares* para cumplir su misión constitucional en el territorio nacional. De este modo, el presente capítulo explica tres aspectos fundamentales: (1) la evolución de las relaciones civiles militares, (2) la aplicación de la Acción Integral en las Fuerzas Militares de Colombia y la creación del arma de Acción Integral en el Ejército Nacional de Colombia, y (3) la Acción Integral en el contexto del posacuerdo colombiano.

De acuerdo con esto, metodológicamente se definió una perspectiva cualitativa (Hernández *et al.*, 2014). Específicamente, el diseño metodológico se basó en la teoría fundamentada para proponer una explicación general del tema, mediante una pregunta sobre el fenómeno y las relaciones entre conceptos ligados directamente con este. Asimismo, siguiendo la explicación de Abello Llanos (2009), según la cual en la investigación cualitativa se utilizan herramientas que estén vinculadas con el diseño definido, en este trabajo se empleó el análisis documental con tres etapas: revisión, selección y análisis de fuentes secundarias.

Evolución de las relaciones civiles-militares

En el ámbito mundial, las relaciones cívico-militares se entendieron como la conexión del componente militar con las autoridades políticas de un Estado. Esta situación es explicada por Samuel Huntington (1957) en su libro *El soldado y el Estado*, en el cual muestra con diferentes ejemplos la evolución que ha tenido esta relación a lo largo de la historia de los Estados Unidos, principalmente, y de otros países como Alemania y Japón en sus momentos de supremacía mundial, a partir de lo cual define de manera abstracta el control civil objetivo.

Recientemente, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha adoptado un enfoque integral para desarrollar los cursos de acción orientados a hacer frente a dificultades y situaciones de crisis. Se trata de un modelo de coordinación en relación con la organización del estamento gubernamental, que integra actores como la sociedad civil, organismos no gubernamentales y hasta la empresa privada, entre otros (Castillo & Niño, 2016).

En América Latina, la profesora María Celina D’Araujo, referenciada por Rafael Martínez (2013), destaca una serie de patrones comunes de relación entre las Fuerzas Armadas y las sociedades de esta región. Algunos de ellos son el respeto que existe en general a las Fuerzas Armadas por parte de la sociedad de la región y el desarrollo de misiones nuevas con un enfoque social (salud, educación, entre otras). Asimismo, el profesor Martínez (2013) menciona:

Se debería prestar, desde el plano regional, una especial atención a los países con débil confianza ciudadana en las instituciones que asientan la democracia y sus procesos. No en vano esos escenarios son los que presentan una mayor vulnerabilidad para la política de seguridad. (p. 6)

Ligado a lo anterior, esta relación entre el componente militar y el civil en una democracia (figura 1) “está dada por el grado de madurez y la fortaleza de las instituciones políticas que componen el Estado, y su equilibrio y estabilidad se sustentan en una distribución clara de los roles que enmarcan los ámbitos de acción” (Nieto, 2019, p. 22).



Figura 1. Sinergia entre el poder civil y el militar.
Fuente: Caldera *et al.* (2019).

En Colombia, las relaciones civiles-militares responden al compromiso que tiene, en este caso, el Ejército Nacional para buscar acciones encaminadas a solucionar el conflicto armado interno. El mantenimiento del orden interno, que inicialmente era concebido por los militares como una misión delegada, dado que era atribución de la Policía Nacional, fue asumido a finales de los años 50 como excepcional ante situaciones críticas. Poco a poco, con el transcurrir de la posguerra fría como hito histórico, los Estados Unidos proyectaron en la región la idea de que las acciones se debían orientar a contener el comunismo. De este modo, la prioridad de las Fuerzas Armadas sería mantener la seguridad interna, es decir, el mantenimiento del orden interno y la defensa de las instituciones. La contrainsurgencia defendería las dos.

Como lo mencionó el ministro de Guerra Alfonso Saiz Montoya en 1958, a partir del Frente Nacional era claro que el Ejército Nacional tenía su propia misión y papel en el control del orden público. Se le encomendó esta misión como respuesta a las graves situaciones que se habían presentado en todo el territorio nacional debido a los continuos hechos de violencia (Rueda, 2000, p. 252). Asimismo, durante 1958, el presidente Alberto Lleras Camargo proclamó un discurso a las Fuerzas Militares en el Teatro Patria (hito conocido como *Doctrina Lleras*), en el cual enfatizó que el poder militar era secundario al

poder civil, con lo cual planteó que debe existir una línea entre la participación de los militares en la política y de los políticos en los asuntos militares (Cruz, 2015). Con ello, específicamente, “en Colombia, desde el Frente Nacional, se estableció un esquema de relaciones cívico-militares en el cual las Fuerzas Armadas se subordinan al poder civil a cambio de mantener autonomía en diversos asuntos propios de su campo” (Cruz, 2015, p. 35).

En desarrollo de este control interno, el Gobierno colombiano implementó el plan LASO (*Latin American Security Operation*), cuyo nombre es objeto de discusión, ya que fuentes militares lo citan como el plan LAZO, representando la indispensable unidad de acción y enlace estrecho entre los organismos del Gobierno y las Fuerzas Armadas para producir el tratamiento adecuado en esta difícil etapa en la que el bandolerismo y la guerrilla actuaban sin una identidad definida. Este plan, en palabras del General Ruiz Novoa, tenía diez puntos específicos, el último de los cuales era: “Desarrollo de la acción psicológica y de la cívica militar” (Rueda, 2000, p. 271). Esta acción civil-militar se definió como una nueva actitud de las tropas hacia la población para acercarla por medio de una actividad amistosa, con el fin de velar por su protección y confrontar a quienes generaban situaciones de violencia.

En la historia reciente del Estado colombiano, a partir del año 2000, el General (r) Álvaro Valencia Tovar propuso el concepto de *Acción Integral*, que presentó como una evolución de las operaciones civiles-militares en el manual de Operaciones Psicológicas (OPSIC) en ese mismo año. Una de las características de este nuevo concepto sería su aplicación en la seguridad interior del país, dejando temporalmente en un segundo plano la seguridad exterior. Cabe destacar que esta doctrina fue escrita con base en la realidad del país y no precisamente como una adaptación de lineamientos extranjeros, que en ocasiones presentan condiciones y parámetros disímiles para la realidad del Estado en particular (Castillo & Niño, 2016, p. 140).

Definición y alcance de la Acción Integral en Colombia

Según el *Manual de Acción Integral* del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM, 2017), la Acción Integral tuvo sus inicios en el Ejército Nacional a partir de la experiencia de la Guerra de Corea (1950-1953). Allí se

lideraron estrategias de lucha contrainsurgente que incluían de manera específica el componente de acción cívico-militar y las operaciones psicológicas, como un esfuerzo dirigido por el entonces Coronel Álvaro Valencia Tovar (CGFM, 2017). En palabras del oficial, la Acción Integral se definió como

el desarrollo y la coordinación permanente de acciones políticas, económicas, sociales y militares encaminadas a fortalecer las estructuras básicas del Estado y garantizar la defensa y la protección de los derechos y libertades de la sociedad para que los habitantes de Colombia, haciendo uso de su libertad y dentro de los derechos y deberes constitucionales, alcancen el goce de una paz justa, digna y duradera que permita un adecuado desarrollo y progreso. (Valencia, 2006, s. p.)

En general, el *Manual de Acción Integral* (2019) define este concepto como un conjunto de acciones militares que son parte de operaciones de apoyo relacionadas con asuntos públicos y cooperación civil-militar, teniendo como base el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Recientemente, con el Decreto Administrativo N.º 2278 de 2019, avalado por el presidente de la República, Iván Duque Márquez, se definieron las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) como territorios prioritarios en los que es necesario hacer un tratamiento especial en razón a que son regiones con vacíos de institucionalidad y dificultades de seguridad (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [DAPRE], 2019, p. 2). Mediante este decreto, también se estableció un conjunto de definiciones para diferenciar la Acción Integral de otros conceptos similares:

- *Acción unificada*: la acción de las entidades y organismos estatales con una sola estrategia.
- *Acción coordinada*: es la unidad de esfuerzo de las instituciones públicas, el sector privado, la cooperación internacional, las autoridades regionales y locales y las comunidades.
- *Acción interagencial*: es la articulación y cooperación de todas las instituciones públicas en el ámbito de sus competencias.
- *Acción sostenida*: es la gestión permanente de las instituciones públicas en el territorio.

Estas definiciones, que menciona el decreto y que se enmarcan en los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII), se retoman en esta investigación con el fin de clarificar conceptualmente los términos a partir de lo que establece el conductor político. En este sentido, se debe tener en cuenta que las operaciones militares se desarrollan en contextos cambiantes, inciertos y complejos, lo cual implica no solo la transformación de la Fuerza, sino también la adopción de elementos que antes no eran contemplados y que están ligados al ámbito social y al enfoque multidimensional de la seguridad. Este último se adoptó con base en los lineamientos que definió en 2003 la Organización de Estados Americanos (OEA) en la *Declaración de las Américas*.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que también resulta necesario definir un elemento de base: las relaciones civiles y militares, para lo cual se toma como referencia el *Manual de Acción Integral* (2019). Este documento se basa en las ciencias sociales y políticas para definir estas relaciones como el vínculo entre la sociedad civil y las organizaciones militares destinadas a protegerla. En este sentido, el foco de la Acción Integral ha sido consolidar y estabilizar zonas en las que se presenta el conflicto armado y hechos de violencia. Con esta misión, el Ejército Nacional apoya los procesos de reconstrucción del lazo social mediante acciones de acompañamiento local, la ayuda en el suministro de bienes primarios, el respaldo en la construcción de obras de infraestructura, la sustitución de cultivos ilícitos, entre otras (Ejército Nacional de Colombia, 2013).

Aplicación de la Acción Integral en las Fuerzas Militares de Colombia

En el marco de la cotidianidad, el Ejército Nacional, como componente terrestre de las Fuerzas Militares, acompaña y cumple su misión constitucional con y para la autoridad pública y la población. De este modo, el artículo 217.º de la Constitución Política de Colombia de 1991 especifica este mandato:

La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Retomando un estudio de Castillo y Niño (2016) se encuentra que la Doctrina de Acción Integral ha sido un aspecto significativo de la coordinación entre agencias y dependencias civiles y militares con el fin de abordar holísticamente las amenazas internas. Los autores puntualizan que “el principal objetivo es la protección de la población civil, de sus recursos y garantizar la seguridad de los mismos para que puedan desarrollar todas sus capacidades” (p. 133). Al respecto, Vera *et al.* (2019), retomando a Silva (2014), documentan las siguientes líneas de acción:

- *Acción integral general:* se enfoca en respaldar la intervención militar en operaciones sostenidas en áreas geográficas; además, es una herramienta que fortalece la imagen institucional, entre otros aspectos (p. 161).
- *Acción integral coordinada:* con base en las acciones cívico-militares, tiene el objetivo de incorporar en las Fuerzas Militares una función social que procure el bienestar de la comunidad y la búsqueda de soluciones sociales. En cumplimiento de esta misión, también se enfoca en la reconstrucción del capital humano y social en las zonas más afectadas por las dinámicas de violencia (p. 161).
- *Acción integral resolutive:* concentra la atención humanitaria y de desarrollo social en territorios afectados por el conflicto armado y por el accionar de los grupos armados organizados. Por ello, realiza acciones para consolidar el control territorial y fortalecer la legitimidad del Estado como base de la doctrina para la seguridad y la defensa (p. 161).

En este contexto, el General Álvaro Valencia Tovar (2006) señala que Colombia tiene elementos claros de Acción Integral, como son la necesidad de integrar esfuerzos civiles y militares para un empeño común; la coordinación permanente que debe existir entre las instancias militares y las demás instituciones del Estado —lo que se conoce en la actualidad como Acción Unificada del Estado— para hacer un trabajo en conjunto hacia un mismo objetivo.

De igual manera, estos elementos de Acción Integral también incluyen buscar el concurso del Gobierno Nacional para cumplir los objetivos mencio-

nados a nivel departamental, así como que los alcaldes busquen el apoyo de los departamentos y de la misma nación. Sin embargo, uno de los aspectos que se debe tener en cuenta es el papel que tiene la población civil y si acepta la presencia de las Fuerzas Militares en representación del Estado en zonas apartadas del país (Castillo & González, 2016).

Por esta razón, era necesario desarrollar actividades a lo largo y ancho del país que hicieran más visibles a las Fuerzas Militares en todos los rincones del territorio nacional, de manera que se demostrara la firme intención de relacionarse con la población civil con el objetivo principal de ganar su apoyo. En reconocimiento de esta necesidad, durante el Gobierno del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966), reconocido como “el presidente de la paz”, se continuaron las acciones para unir los esfuerzos civiles y militares con la implementación del *Plan Restaurador*. Es en este punto donde las lecciones sobre Acción Integral que el Ejército Nacional había aprendido en la Guerra de Corea se integraron al propósito nacional en el plan LASO.

Continuando con este esfuerzo, en el año 1968 surge el Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) de la Escuela Superior de Guerra y el *Plan Perla*, mediante el cual se diseñó el *Plan Estratégico Nacional*. Este tenía el propósito de reestablecer el orden público y poner fin a la gran cantidad de grupos de insurgencia que avanzaban de forma continua, lo cual se debía, en parte, a que esta amenaza se enfrentaba de manera incompleta y poco acertada, pues solo se daba una respuesta por la vía armada. Con base en este plan, el Comando del Ejército Nacional ordenó a sus unidades operativas menores identificar en sus regiones las urgencias de carácter no militar, como vías, escuelas, puentes y puestos de salud. Así nació el *Plan Andes*, con el fin de dar solución a estas necesidades y, de este modo, unir cada vez más a la población con las Fuerzas Militares.

Posteriormente, en la década de los años 90, el Ejército Nacional creó la Escuela de Relaciones Civiles Militares (ESREM). En esta escuela no solo se desarrolló la doctrina de cooperación civil-militar, sino que además se crearon y llevaron a cabo cursos para capacitar y entrenar a miembros del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea como especialistas en Operaciones Psicológicas de las Fuerzas Militares. Los resultados de la capacitación brindada por la ESREM se

vieron reflejados en el acercamiento próximo y efectivo de las Fuerzas Militares hacia la población civil.

Un ejemplo de estas acciones son los hechos subsiguientes a las marchas cocaleras que se presentaron en los departamentos de Caquetá y Putumayo en 1996, con las cuales se pretendía generar disturbios y confrontación entre el Estado y la comunidad. Sin embargo, el Ejército Nacional las transformó en una jornada de cooperación civil-militar, de manera que las actividades deportivas y la entrega de ayuda humanitaria, como muestra de la integración de las Fuerzas Militares y la población civil, permitieron obtener información oportuna para capturar y judicializar a algunos de los infiltrados (CGFM, 2017, p. 13).

A manera de análisis de lo que se ha expuesto, cabe mencionar el trabajo de Morales y Tickner (2019), quienes plantean que la dinámica de las relaciones civiles y militares ha estado influida por los lineamientos que define el sector de seguridad y defensa desde el Gobierno:

Se ha argumentado que las relaciones entre civiles y militares se han caracterizado por una separación entre las dos esferas a raíz de la doctrina Lleras, lo que ha redundado en un oscilar constante entre acercamiento y alejamiento entre ambas, dependiendo de las políticas del gobernante de turno [...]. (pp. 9-10)

A inicios del siglo XXI, durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), en desarrollo de la Política de Seguridad Democrática, la Armada Nacional llevó a cabo la iniciativa Casa del Almirante (CDA), una plataforma de Acción Integral encargada de coordinar y articular el trabajo interinstitucional entre el Estado, las ONG, la empresa privada y las organizaciones comunales. El objetivo de las CDA era abrir espacios a la Acción Integral y a los nacientes procesos de consolidación para contrarrestar el accionar terrorista mediante la Acción Integral del Estado, de forma que se fortaleciera el acercamiento con la población civil y se generara un rechazo a los factores generadores de violencia (CGFM, 2017).

Esta iniciativa se llevó a cabo con éxito en los municipios de San Jacinto (Bolívar) en 2003, Carmen de Bolívar (Bolívar) en 2005 y Ovejas (Sucre) en 2008. Este proyecto continuó en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), ampliando su ejecución a los municipios de San Bernardo del Viento

(Córdoba) en 2011 y San Onofre (Sucre) en 2012. Gracias a las diferentes actividades de Acción Integral desarrolladas por las CDA, la Fuerza Naval del Caribe logró un cambio positivo en la actitud de la población civil —que rechazó a los grupos armados al margen de la ley— y fortaleció la imagen institucional y la reactivación del Gobierno en pro del desarrollo de estas regiones del país y para obtener una ventaja militar definitiva (CGFM, 2017, p. 14).

Otro ejemplo de los esfuerzos hechos por las Fuerzas Militares para estrechar los lazos de las relaciones civiles y militares con el objetivo de recuperar efectivamente el territorio mediante el imperio de la ley es la creación de un esquema de coordinación civil-militar al más alto nivel institucional, denominado Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). Este esquema surge en el 2003 a partir de una iniciativa conjunta del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso Integral de Altos Estudios de Defensa Nacional (CIDENAL). El CCAI representaba la coordinación y ejecución de programas de catorce instituciones del Estado, entre ellas el Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en desarrollo del concepto de *Acción Integral*. De esta manera, se conjugó la coordinación y la sinergia del uso legítimo de la fuerza y la aplicación efectiva de la política social, en estrecha relación con otras instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Asimismo, el programa *Fe en Colombia* se constituyó como una estrategia del Ejército Nacional que articula a parte de la institucionalidad estatal con el apoyo de la empresa privada y la cooperación internacional. El programa promueve el mejoramiento de las condiciones básicas de poblaciones vulnerables con fundamento en la seguridad integral, para lo cual se tienen en cuenta varias líneas de acción que se enfocan en “proyectos productivos, infraestructura, medio ambiente, reintegración social, prevención del reclutamiento, políticas de restitución de tierras, entre otras” (Vera *et al.*, 2019, p. 162). En especial, el programa tiene el objetivo de

garantizar territorios de paz mediante herramientas que incluyan llevar una presencia institucional sólida a sectores rurales inmersos en situaciones de violencia por la presencia de grupos al margen de la ley, y promover en ellas un desarrollo social y emprendimiento rural. (Ejército Nacional de Colombia, 2016)

Creación del arma de Acción Integral en el Ejército Nacional de Colombia

La interacción de las Fuerzas Armadas con la población es entonces la base de la Acción Integral, que plantea la relación civil-militar no solamente como parte de las acciones militares, sino también del desarrollo socioeconómico en aspectos como la infraestructura, las comunicaciones, la atención a emergencias como los desastres naturales, entre otros (Martínez, 2014). De este modo, se da lugar a un enfoque más amplio de la seguridad que comprende no solamente el ámbito político y militar tradicional (del enfoque clásico), sino que empieza a incidir en aspectos sociales, económicos, medioambientales, etc.

En esta comprensión de la Acción Integral concuerdan académicos como Borrero (2017b), quien retoma la agenda del Comando General de las Fuerzas Militares respecto a las futuras misiones de las Fuerzas Militares, específicamente mediante el Plan Estratégico Militar 2030, que se enfoca en los siguientes aspectos:

- Convivencia ciudadana (apoyo a las autoridades civiles y de policía, así como a organizaciones sociales).
- Seguridad pública (combate a grupos armados ilegales).
- Defensa nacional (el papel tradicional de defensa de la población, la integridad territorial, la soberanía y la interdependencia).
- Gestión del riesgo frente a desastres y protección del medio ambiente.
- Cooperación internacional para Operaciones de Paz y otros aspectos de la seguridad.

Específicamente, “el desarrollo de la agenda se entiende enmarcado en una acción unificada del Estado que requiere una metodología interagencial compleja, pero necesaria para generar sinergias” (párr. 17). En este sentido, como parte del proceso de transformación de las Fuerzas Militares, enfocado en la revisión en el Ejército Nacional de Colombia, en febrero de 2017 se creó el Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo (CAAID), el cual cuenta con ocho Batallones de Acción Integral y Desarrollo (BAAID), uno por cada

una de las divisiones territoriales de la Fuerza. Estas unidades tácticas tienen la capacidad de integrar todos los componentes básicos del Ejército Nacional que laboran a favor de las comunidades en materias como salud, educación, desarrollo vial, proyectos productivos, entre otros.

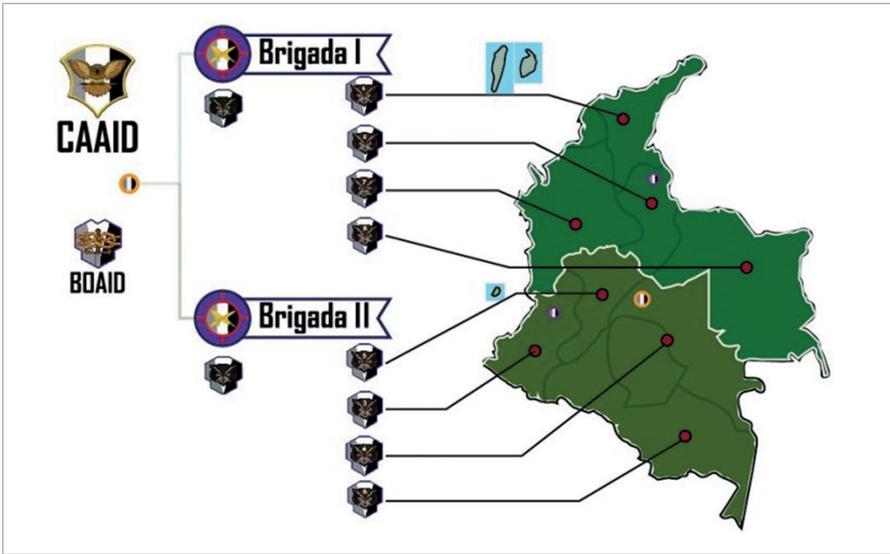


Figura 2. Mapa de Colombia con la jurisdicción del CAAID.
Fuente: CAAID (s. f.).

Los BAAID tienen la misión de realizar operaciones de Acción Psicológica y Sensibilización de Cooperación Civil y Militar y de Asuntos Civiles en apoyo a las unidades operativas mayores del Ejército Nacional, con el fin de influir en la moral combativa de las propias tropas, apoyar a la población civil, entre otros aspectos, en desarrollo de las operaciones militares. En estas unidades se centralizaría todo el esfuerzo de las actividades de Acción Integral que antes se encontraban dispersas en las brigadas territoriales, como son las emisoras, los circos y las Compañías de Operaciones de Acción Integral (COPAI) (Trujillo, 2017).

Este tipo de unidades están conformadas por oficiales, suboficiales y soldados que fueron entrenados y capacitados con sólidas competencias profesionales y socio-humanísticas para conformar la especialidad de Acción Integral dentro del Arma de Logística. Esta especialidad tiene como insignia una pluma y una espada cruzadas, que simbolizan la integración de la Fuerza

y la educación en un esfuerzo por integrar a la población civil con sus Fuerzas Militares, razón de ser de la Acción Integral (ESMAI, 2017).

Para dar un soporte a las actividades de Acción Integral desarrolladas por el Ejército Nacional de Colombia, el proyecto Damasco, de revisión, actualización y jerarquización de la doctrina de la Fuerza, incluyó la doctrina de Acción Integral, la cual se desprende de los *Manuales Fundamentales de Ejército (MFE) 3-07 Estabilidad y 3-28 Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil*. De esta manera se buscó fortalecer el concepto doctrinal de Acción Unificada, el cual se define como la sincronización, la coordinación y la integración de actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr unidad de esfuerzo (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

De igual manera, el *Manual MFC 1-0 de Doctrina Conjunta*, en la coordinación interagencial de las Fuerzas de Tarea Conjunta, establece el Centro de Operaciones Civiles-Militares (CMOC), el cual se compone de personal de Acción Integral, representantes de organizaciones militares y civiles que estén involucrados en la operación específica. El CMOC se orienta al planeamiento y la coordinación de las actividades de las Fuerzas Militares con la población o autoridades locales, así como con el sector privado, las ONG, entre otros (CGFM, 2018).

La Acción Integral y el Ejército Nacional en el posacuerdo colombiano

Específicamente, en el escenario posterior a la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016) entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), la complejidad e incertidumbre son características propias de las dinámicas cambiantes de la etapa posterior a un conflicto armado. En este contexto, para alcanzar la estabilización y, con ella, construir el propósito de la paz, es necesario contar con la capacidad del Estado para fortalecer la institucionalidad y mantener el monopolio de la fuerza, así como generar legitimidad y consenso (Borrero, 2017b).

Específicamente, Castillo y Niño (2016) identifican tres parámetros para realizar una Acción Integral efectiva en una etapa de posconflicto:

1. *Carácter nacional*: el desarrollo doctrinal debe partir de una base interna, de manera que se debe dejar de lado la idea de adaptar un modelo externo, pues la realidad de cada Estado es única (p. 140).
2. *Carácter estratégico*: la toma de decisiones y el planeamiento deben construirse desde el nivel estratégico hasta el operativo. Los lineamientos que se generen deben estar orientados tanto a las dinámicas urbanas como a las rurales, toda vez que en la periferia del territorio es donde se manifiesta una presencia parcial del Estado (p. 141).
3. *Carácter coordinado*: la articulación institucional (la Acción Unificada del Estado) es fundamental y debe ser integral, es decir, articular el sector público y demás actores con el fin de ejecutar el planeamiento.

De este modo, los parámetros descritos se relacionan con las dinámicas que caracterizan el desarrollo de los lineamientos y planes del Estado para aproximarse a la población, específicamente con quienes han sido directamente afectados por el conflicto armado y que, en zonas periféricas, no han tenido unas condiciones básicas de subsistencia ligadas a la garantía de derechos de primera necesidad, como salud, vivienda, alimentación, paz, ambiente sano, entre otros.

En relación con ello, Martínez (2014) menciona que en estas zonas la presencia del Estado se ha reconocido habitualmente en el componente militar, es decir, por medio de la presencia de la Fuerza Pública. Esto implica, por una parte, que se ha dado esta responsabilidad a la Fuerza, pero, por otra, que es necesario mayor acompañamiento de otros ámbitos, como el político, el socioeconómico, del entramado institucional del Estado, entre otros, teniendo presente el momento de transición actual. De este modo, “una alianza cívica y militar puede contribuir con la incorporación de dichas regiones al desarrollo nacional” (Martínez, 2014, p. 308).

Por supuesto, no se puede dejar de lado que en el posconflicto (o posacuerdo) se pueden presentar amenazas a la seguridad típicas de este esce-

nario. Precisamente, el sociólogo Armando Borrero (2017a) señala la posibilidad de que los índices de violencia social se incrementen debido a la permanencia de “*mercados de violencia*”, los cuales incorporan a las disidencias o los grupos residuales que no se acogieron al acuerdo, es decir, al proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), y optan por continuar sus actividades fuera de la ley, ligadas a la criminalidad, la insurgencia, etc.

Asimismo, incluso antes de que se desarrollara el proceso de paz y la consolidación de un acuerdo final con las FARC-EP, académicos como Cayetano (2012) establecían cuáles serían las responsabilidades relevantes que tendrían las Fuerzas Militares en este escenario:

1. El desarrollo de operaciones conjuntas con la Policía Nacional para salvaguardar a la población de posibles acciones de violencia o armadas producto del accionar de grupos residuales o disidentes. Además, de grupos organizados ilegales que pueden surgir en este contexto, en el cual la seguridad ciudadana cobra relevancia.
2. El narcotráfico es uno de los principales problemas relacionados con las economías ilegales, por lo cual se deben plantear cursos de acción para hacerle frente a un fenómeno que involucra varios actores y cuya afectación tiene un alcance transnacional. Por ello, las fronteras son un punto de especial atención para desarrollar las operaciones contra el Crimen Organizado Transnacional.
3. En esta etapa, la movilización de recursos (logísticos, presencia, entre otros) para estabilizar la situación del país es oportuna y necesaria, pues incentiva el desarrollo socioeconómico del país, especialmente en zonas rurales y fronterizas.
4. “Otras labores de asistencia humanitaria a víctimas del conflicto, [así como] la interacción de las Fuerzas Militares con organizaciones no gubernamentales e internacionales pueden generar nuevas relaciones y experiencias de cooperación civil militar de gran valor para la construcción de paz” (p. 25).
5. Acompañamiento de retorno, reconstrucción y construcción de paz. Aprovechando la experiencia de la Fuerza, se destinarían esfuerzos

a realizar labores de desminado humanitario, así como a desarrollar un proceso conjunto y participativo con las comunidades afectadas. Precisamente, además de lo expuesto por el autor, es en este escenario donde se pueden fortalecer las relaciones civiles y militares.

En este ámbito de transición, el Estado colombiano ha realizado una serie de reformas institucionales, en las cuales ha dado un lugar específico al sector de seguridad y defensa. En relación con las Fuerzas Armadas, si bien estos cambios se presentan en varios ámbitos, tienen tres características comunes: los Derechos Humanos, la delimitación de las responsabilidades militares en la defensa que se debe realizar en el ámbito externo y en el control del territorio (Cayetano, 2012).

En este sentido, en un escenario de posconflicto como el colombiano es esencial que los roles de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estén delimitados, con el fin de que no se ejecuten funciones similares o que se presenten situaciones de acciones transversales. Al respecto cabe señalar que varios académicos que investigan en el área de la seguridad insisten en la necesidad de que la Policía Nacional se adscriba al Ministerio del Interior, de manera que se delimite su escenario de acción (Cayetano, 2012). Por supuesto, sin dejar de lado la importancia que tiene mantener esa labor conjunta de la Fuerza Pública para desarrollar cursos de acción que garanticen la seguridad de la población en el territorio colombiano.

Específicamente, respecto al proceso que ha desarrollado el Ejército Nacional en este contexto, Velasco (2018) asevera:

Se implementó una estrategia de transformación que consiste en desarrollar un proceso detallado de análisis e investigación que incorpore diseño, prospectiva, planeación estratégica por capacidades y presupuestal, dirigidas a la estructuración de una Fuerza Multimisión acorde con los imperativos constitucionales del Estado social de derecho democrático. (p. 38)

Esto se relaciona con los lineamientos del *Manual MFC 1-0 de Doctrina Conjunta* del CGFM (2018), en donde se establecen los principios doctrinales conjuntos de las Fuerzas Militares como primer componente de las capacidades. Su importancia radica en que la “conjuntez”, entendida como “la inte-

gración de las fortalezas de al menos dos componentes de las Fuerzas Militares en un esfuerzo coordinado para lograr un objetivo común” (p. 26), se plantea como línea de acción y coordinación en esta etapa, de manera que es necesario fortalecerla para mejorar la eficacia operacional de las unidades conjuntas guiada hacia un objetivo común.

Los lineamientos del *MFC 1-0* establecen el apoyo de las Fuerzas Militares a las autoridades civiles¹ como parte importante de las relaciones civiles-militares y, en primera medida, en cumplimiento de su mandato constitucional. Ese apoyo 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 colaboración en emergencias nacionales de cualquier índole” (CGFM, 2018, p. 51). También cabe señalar que estos lineamientos se tuvieron en cuenta en el enfoque multidimensional de la seguridad que adoptó el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, de tal manera que se empezaron a determinar funciones ligadas al funcionamiento del ámbito civil, como la atención en un desastre natural, entre otras.

En general y retomando casos como los centroamericanos, de acuerdo con Cruz (2015), en el período de posconflicto surgen condiciones particulares que exigen a las Fuerzas Armadas hacer transformaciones en el mediano plazo, particularmente porque la transición está inmersa en manifestaciones de violencia política y criminal que tienden a crecer. En ese sentido, una de las principales reformas que puntualizan académicos como Cruz (2015) es redefinir los roles y las funciones relacionadas con la Policía Nacional y, para el caso, el Ejército Nacional, de tal forma que las labores de seguridad y defensa se alineen a las acciones y el deber ser de cada uno (Sierra-Zamora *et al.*, 2020).

El rol del Ejército, en el marco del contexto de transición por el que atraviesa Colombia, está en parte determinado por el éxito de la institución en ajustar su visión estratégica a las realidades de la sociedad y la violencia armada (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2018, p. 5).

1 El apoyo tiene cuatro características determinadas en el *MFC 1-0* así: “(1) El marco jurídico define cómo las Fuerzas Militares apoyan a las autoridades civiles; (2) Las autoridades civiles están a cargo y las unidades militares las colaboran; (3) Las unidades militares terminan la misión cuando las autoridades civiles puedan continuar sin apoyo militar y, (4) Las unidades que participen deben documentar los costos de todo el apoyo directo e indirecto proporcionado” (COGFM, 2018, p. 52).

En este contexto y en un documento conjunto con el COTEF, la FIP (2018) hace varias sugerencias para las acciones de transformación que realiza el Ejército Nacional. Particularmente, puntualiza una ligada con la población:

Difundir el proceso de transformación tanto a la ciudadanía como a las otras entidades del Estado, para que se conozca el alcance del rol de las Fuerzas Militares y se avance en trabajar de manera más articulada con la ciudadanía, los gobiernos locales y la institucionalidad nacional. (p. 20)

En relación con el ámbito social, se espera que el Ejército Nacional

logre seguir promoviendo todo lo que tiene que ver con los planes y operaciones en contra de los agentes tipo VICA y continúe impulsando operativos para la estabilización y el control territorial, conocidas como “Campañas de Fe en la Causa”, a lo largo de los sectores marginados y periféricos del territorio colombiano. (Farfán *et al.*, 2019, p. 131)

Aspectos con los cuales Morales y Tickner (2019) concuerdan, ya que plantean que la rendición de cuentas constituye un ejercicio para reforzar la confianza de las comunidades en las fuerzas de seguridad, pues de esta manera es posible evidenciar las responsabilidades con el fin de mantener un diálogo constructivo con la sociedad. En este sentido, se debe tener presente que es fundamental realizar labores coordinadas con la Fuerza Pública, con el propósito de enfrentar las distintas amenazas a la seguridad, que en la actualidad tienen dimensiones más “amplias”, en términos de lugar (son transnacionales), de impacto (convergen), de magnitud (son híbridas), entre otros aspectos. Es decir, debe existir una sinergia interinstitucional, pues “el posconflicto plantea la necesidad de transitar de la primacía del orden público y la seguridad nacional hacia la seguridad del ciudadano en las políticas de seguridad” (p. 34), sin dejar de lado la necesidad de garantizar cada uno de ellos.

Como es evidente, el escenario de la seguridad interna del Estado se ha transformado con el acuerdo de paz, ya que uno de los actores del conflicto armado (las FARC-EP) acogió la vía del diálogo, pero en el escenario aún quedan los grupos residuales (denominados también *disidencias*) y la guerrilla denominada Ejército de Liberación Nacional (ELN), con la cual se han establecido mesas de diálogo, pero a la fecha no se ha concretado una salida negociada.

También están las bandas criminales y otros actores ilegales que se encuentran inmersos en la disputa por el control de las economías ilegales asociadas a fenómenos como el narcotráfico, entre otros (Torrijos *et al.*, 2018).

Finalmente, Torrijos *et al.* (2018) plantean una serie de variables necesarias para el proceso de transformación de las Fuerzas: además de un acercamiento a la población civil, mantener la legitimidad frente a ella y promover los Derechos Humanos, entre otros aspectos, son características de esa etapa de transformación de la Fuerza Pública en general, sobre todo si se tiene en cuenta que la garantía de seguridad para la población es fundamental en este escenario de posacuerdo, toda vez que es un actor clave-participante del proceso de implementación del acuerdo de paz.

Conclusiones

En resumen, se plantea la pregunta base del estudio: ¿Cómo emplea hoy en día el Ejército Nacional de Colombia el concepto de las relaciones civiles y militares para cumplir su misión constitucional en el territorio nacional? En cumplimiento de la misión constitucional, el Ejército Nacional de Colombia emplea el concepto de relaciones civiles y militares en el territorio nacional mediante la aplicación de la Acción Integral, la cual se define como el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército Nacional a las de los asociados de la Acción Unificada, en apoyo a la intención del comandante (Ejército Nacional de Colombia, 2019, p. 18).

Una de las múltiples formas en las que se evidenció la aplicación de la Acción Integral es la creación del CAAID, con sus correspondientes unidades tácticas ubicadas en cada una de las divisiones territoriales. Estas unidades ejecutan las labores de Acción Integral, que se originan en la doctrina de relaciones civiles y militares establecida por el Gobierno Nacional a mediados del siglo XX, la cual evolucionó al concepto de Acción Integral desarrollado en cada región del país por los BAAID adscritos a cada una de las ocho divisiones del Ejército Nacional. Específicamente, los BAAID desarrollan operaciones

de Cooperación Civil y Militar entre las unidades militares y los diferentes gremios de la comunidad, con el fin de consolidar el apoyo y respaldo de la población civil.

Asimismo, el análisis que se realizó sobre el origen de la relaciones civiles y militares muestra que este concepto llegó al territorio colombiano con las lecciones aprendidas de la Guerra de Corea y el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos. A partir de allí, el concepto evolucionó hasta llegar a la Acción Integral, que además se ha nutrido de las experiencias adquiridas durante más de cincuenta años de conflicto interno, período en el cual se entendió que era prioritario contar con el apoyo de la población civil.

Esta experiencia se refleja en las diferentes actividades que desarrollan las Fuerzas Militares para estrechar los lazos entre la población civil y el Estado, representado en gran parte del territorio por el Ejército Nacional. Este camino condujo recientemente a la creación de los BAAID, que son la mano derecha de los comandantes de división para sincronizar, coordinar e integrar a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de su región con las operaciones militares, lo cual hace posible que se logre la unidad de esfuerzos descrita en el concepto de Acción Unificada, creado por el proyecto de reforma doctrinal Damasco del Ejército Nacional de Colombia.

En resumen, la evolución de las relaciones civiles-militares, hasta el concepto actual de Acción Integral, y su aplicación en el diario vivir del Ejército Nacional, generan las herramientas para que el pueblo colombiano se integre con sus Fuerzas Militares, lo cual proporciona progreso, paz y estabilidad. Se trata sin duda de necesidades sentidas de la nación, cuya atención es esencial para sacar al país adelante en un escenario marcado por diferentes factores de inestabilidad, los cuales representan desafíos constantes para los conductores políticos nacionales y regionales.

En este escenario de posacuerdo que vive el país, la victoria será definida por la aplicación de la Acción Integral, ya que las diferentes situaciones que se generan en este tiempo de transición hacen que surja la niebla de la guerra descrita por Clausewitz, donde la victoria será obtenida no en el campo de batalla, sino en las mentes y corazones de la población.

Referencias

- Abello Llanos, R. (2009). La investigación en ciencias sociales: Sugerencias prácticas sobre el proceso. *Investigación y Desarrollo*, 17(1), 208-229. <http://www.scielo.org.co/pdf/indes/v17n1/v17n1a10.pdf>
- Borrero Mansilla, A. (2017a, mayo 8). La Fuerza Pública en el posconflicto: ¿Cuáles serán sus misiones? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-fuerza-publica-en-el-pos-conflicto-cuales-seran-sus-misiones/>
- Borrero Mansilla, A. (2017b). Las amenazas a la seguridad nacional. En J. Cubides & J. Jiménez (Eds.), *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia* (pp. 73-109). Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585625259.02>
- Caldera Ynfante, J., Cubides-Cárdenas, J., Ardila Castro, C., & Ramírez Benítez, E. (2019). El rol del militar en el posconflicto en Colombia para la construcción de paz. *Opción*, 35, 182-235. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/32310>
- Castillo Castañeda, A., & Niño González, C. (2016). La doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el postconflicto armado en Colombia. En C. A. Niño (Comp.), *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia* (pp. 121-148). Ediciones USTA. <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2020.00664>
- Cayetano, H. (2012). *El papel social del militar en el postconflicto colombiano* [Ensayo argumentativo, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Unimilitar. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6749/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo. [CAAID]. (s. f.). Mapa de Colombia con la Jurisdicción del Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo. https://www.caaid.mil.co/comando_apoyo_accion_integral_desarrollo/conozcanos/_422436
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia [CGFM]. (2017). *FF MM. 5-1 Manual de Acción Integral Conjunta*. Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia [CGFM]. (2018). *Manual MFC 1-0 Doctrina Conjunta*. <https://doi.org/10.25062/manual.2018>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Senado de la República de Colombia. <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>
- Cruz, E. (2015). Relaciones cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 8(13), 12-41. <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/view/581/561>
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [DAPRE]. (2019, diciembre 16). Decreto N.º 2278 de 2019. <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2020/01/DECRETO-2278-DE-2019-ZEII.pdf>

- Ejército Nacional de Colombia. (2013, noviembre 7). Así es como la acción integral del Ejército Nacional de Colombia nos acerca a los colombianos [Video de YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=N8ErqRFnmVA>
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). Campaña Fe en Colombia le apuesta a la paz en territorio nariñense. <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389548>
- Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército (MFRE 3-0) Operaciones*.
- Ejército Nacional de Colombia. (2019). *MCE 3-53.0 Acción Integral*. Imprenta del Ejército Nacional de Colombia.
- Escuela de Misiones Internacionales y Acción Integral [ESMAI]. (2017, diciembre 7). Escalonamiento en la especialidad de Acción Integral. <http://esmai.cemil.edu.co/index.php/2017/12/07/escalafonamiento-en-la-especialidad-de-accion-integral/>
- Farfán Castro, F., Ardila Castro, C., & Ramírez Benítez, E. (2019). Poder militar colombiano: Su contribución a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En *Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: Aproximaciones de análisis desde la academia*. Ediciones Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585216587.04>
- Forero Velasco, G. E. (2018). Doctrina: Pilar de la transformación del Ejército Nacional de Colombia. *Experticia Militar*, 5, 36-41. https://dicoe.mil.co/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/459611/experticiamilitar_5.pdf
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2018). La transformación del Ejército Nacional: Una mirada comparada con los ejércitos más modernos del mundo. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Transformacion_ejercito.pdf
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* [6.ª ed.]. McGraw Hill Education.
- Huntington, S. (1957). *The soldier and the State*. Belknap Harvard.
- Martínez Becerra, C. (2014). Las Fuerzas Militares y de Policía en el postconflicto colombiano. *Derecho y Realidad*, 12(24), 300-314. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4542
- Martínez, R. (2013). Introducción. En *Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina* [Documentos CIDOB América Latina No. 36]. https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/las_relaciones_civiles_militares_en_sociedades_en_transformacion_america_latina
- Morales, M., & Tickner, A. (2019). ¿Qué sector seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y la defensa en el posconflicto. *Perspectivas*, 1. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/15469.pdf>

- Nieto, L. (2019). Relaciones civiles-militares: Doscientos años de historia. *Fuerzas Armadas*, 247. https://www.academia.edu/44053586/Civiles_Militares_Doscientos_A%C3%B1os_de_Historia
- Rueda, R. (2000). *De la guardia de fronteras a la contrainsurgencia: Elementos de la evolución política e institucional del Ejército Colombiano 1958-1965*. ICFES.
- Sierra-Zamora, P. A., Bermúdez, M., Fonseca-Ortiz, T. L. & Roa, J. (2020). Sobre la seguridad y la defensa en Colombia: Asuntos sobre el desarrollo jurídico en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la Seguridad y Defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.
- Silva, M. (2014). *La Acción Integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y al defensa nacional* [Trabajo de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Unimilitar. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13730>
- Torrijos, V., Balaguera, L., & Ardila, C. (2018). Visión desde Colombia: Roles de la Fuerza Pública colombiana en escenarios de posconflicto. *Cuadernos de Estrategia*, 195. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6532151>
- Trujillo, O. (2017, febrero 6). Ejército activa comando para el servicio y desarrollo de comunidades. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ejercito-activa-comando-para-el-servicio-y-desarrollo-de-comunidades-36462>
- Valencia Tovar, A. (2006). Teoría y práctica de la Acción Integral. *Fuerzas Armadas*, 60(196), 06-11. <https://issuu.com/esdeguecol/docs/198>
- Vera, D., Prieto, P., & Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI. En *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 143-180). Fundación Konrad Adenauer. <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Fuerzas+Militares.pdf/8acb9e5d-ea94-1a12-0f70-23402a752227?t=1555002345379->

Niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia: el rol del Ejército Nacional desde la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.06>

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Jesús Ferney Díaz Burgos

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Centro de Educación Militar

Resumen. Este capítulo de libro tiene como objetivo analizar el papel de garante que tiene el Ejército Nacional de Colombia en la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes a través de la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres. El trabajo aplica un método de investigación analítico-descriptivo por medio de la revisión bibliográfica y la observación de las políticas estatales e institucionales que actualmente funcionan como respuesta a las necesidades migratorias. Se concluye que el Ejército tiene un rol integrador en el fenómeno fronterizo, puesto que agrupa a las instituciones y asociados de la Acción Unificada para mitigar los efectos de las amenazas para la población, al tiempo que posibilita la atención primaria y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a los que se les ha menoscabado su dignidad humana.

Palabras clave: Acción Integral; amenazas; Colombia; Ejército Nacional; migración.

* Este capítulo de libro resultado de investigación es un producto del proyecto de investigación “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por Minciencias y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Paola Alexandra Sierra-Zamora

International Post-doctoral Programme in New Technologies and Law (2021-2022). Ph.D. Internacional *cum laude* y magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de la Universitat de València (España). Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Docente Investigadora del programa de Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co

Jesús Ferney Díaz Burgos

Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá, D. C., Colombia. Especialista en Educación Universitaria y abogado de la Universidad Militar Nueva Granada. Director de la Escuela de Misiones Internacionales y Acción Integral del Ejército Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0784-5615> - Contacto: diazj@esdegue.edu.co

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Magíster (c) en Educación Inclusiva e Intercultural de la Universidad El Bosque (Colombia). Abogada titulada con honores de la Universidad Católica de Colombia. Asesora de investigación del Centro de Educación Militar, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5089-3562> - Contacto: taniafonsecaortiz@cedoc.edu.co

Citación APA: Sierra-Zamora, P. A., Díaz Burgos, J. F., & Fonseca-Ortiz, T. L. (2022). Niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia: El rol del Ejército Nacional desde la Acción Integral en los territorios fronterizos terrestres. En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 101-130). Sello Editorial ESMIC.

<https://doi.org/10.21830/9786289514605.06>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Los territorios fronterizos en Colombia son espacios geográficos de gran relevancia socioeconómica, poblacional y cultural que poseen profundo reconocimiento, así como un notable control. En efecto, las fronteras colombo-ecuatoriana, colombo-panameña, colombo-venezolana y colombo-brasileña se encuentran muy custodiadas por las autoridades migratorias y la Fuerza Pública, cuya función se basa en políticas fronterizas, como barrera o contacto (Linares, 2019, p. 135). Las políticas que se han implementado han variado, lo cual muestra que las prácticas regulatorias estatales en frontera y las relaciones transfronterizas se han centrado en el control de los actores irregulares, diluyendo la distinción entre la seguridad interna y externa. Tal situación, en 6.301 kilómetros de frontera (Defensoría del Pueblo, 2017), se repite y obliga —ante la variedad de contextos— a adecuar la asistencia y el tratamiento de la población pasante, de tal manera que se le permita transitar libremente en el país si cumple con todos los requerimientos.

Ahora bien, en los límites territoriales, que pueden ser aéreos o terrestres, se presentan tres situaciones puntuales: entrada al país, permanencia o salida al exterior. Por medio de estos, se materializa el derecho fundamental y humano a la libre circulación, que si bien puede ser restringido en casos excepcionales, por lo que no es de carácter absoluto, sí debe ser garantizado por los Estados (Ulloa, 2010). De tal suerte, y atendiendo a la relevancia que tiene una zona que delimita los territorios y permite el acceso a ellos, estos espacios de tránsito, en especial los terrestres, suelen ser utilizados para fines y actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, de armas y de personas, entre otras acciones.

Tales actividades han sido plenamente identificadas por entidades como la Defensoría del Pueblo, que en su informe defensorial del 2018 puso en evidencia la gravosa situación en los municipios fronterizos frente a la explotación e instrumentalización de los migrantes. La entidad estimó en principio que “son otro grupo en condición de vulnerabilidad, debido a situaciones de *jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de *facto* (desigualdades estructurales)” (p. 26).

La instrumentalización no acaba con el tránsito, esta se perpetúa en el espacio fronterizo, es decir, en los municipios, en razón al abandono

estatal, al desplazamiento forzado y al área de confluencia criminal (Niño & Jaramillo, 2018, p. 88). En particular, todas estas características son el escenario perfecto para que tenga lugar la violación sistemática a los Derechos Humanos (DD. HH.) por parte de los grupos delincuenciales, así como los grupos al margen de la ley, que se valen de la vulnerabilidad de la condición de migrantes para lograr sus cometidos delictivos, que vinculan no solo a hombres o mujeres, sino también a niños, niñas y adolescentes (NNA).

De manera específica, la situación de los NNA migrantes en espacios fronterizos terrestres transita entre la violencia sexual, la explotación laboral o el trabajo infantil, lo cual contraría toda la protección nacional e internacional para la salvaguarda del menor. Por este motivo, la gravedad de la situación ha develado la necesidad de que el Estado colombiano preste atención prioritaria, lo cual incluye a cada uno de sus funcionarios, como los integrantes del Ejército Nacional de Colombia. En tal sentido, esta problemática obliga a que se dé una respuesta contundente que contrarreste la amenaza a la seguridad de los menores y de la población general, pero también que responda a una atención primaria en el restablecimiento de los derechos de los NNA a los que se les han menoscabado su dignidad humana, su formación sexual o cualquier otro derecho.

Por lo anterior, se espera que los oficiales que asumen el papel como autoridades presentes en las fronteras, indistintamente de su ubicación en el país, posean las capacidades suficientes, pertinentes y necesarias para proporcionar una oportuna respuesta que permita garantizar una protección real a los derechos de los NNA en las zonas de frontera. Con esto se busca que no se revictimice a cada individuo al desconocer en todo o en parte el tratamiento idóneo y efectivo de acompañamiento o amparo constitucional y la asistencia debida de las Fuerzas Militares. En este contexto, se plantea la pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol que asume el Ejército Nacional de Colombia desde la Acción Integral frente a la protección de los NNA migrantes que se encuentran en territorios fronterizos?

El enfoque de la presente investigación es cualitativo y el tipo de investigación es descriptivo, en cuanto este aparece como el más pertinente y riguroso a la hora de identificar las causas, los procesos, las consecuencias, los actores relevantes y demás variables asociadas a los fenómenos que se tratan.

Específicamente, este trabajo de investigación tiene como finalidad definir, clasificar, catalogar o caracterizar el papel del Ejército Nacional frente a la situación expuesta de los NNA en zonas de frontera. La indagación se hace en un proceso inductivo en el que se parte de premisas particulares para llegar a una conclusión general (Hernández *et al.*, 2014).

En ese sentido, a partir de las observaciones se proponen análisis que permitan explicar el fenómeno investigado, es decir, se propician elementos de análisis en un enfoque descriptivo para especificar las propiedades o características del tema propuesto. Lo anterior requiere de la consulta en fuentes primarias y secundarias, entre las cuales se encuentran libros, artículos de análisis, fuentes de internet e, incluso, la consulta a expertos mediante entrevistas o comunicaciones personales.

La caracterización del fenómeno migratorio

Para los Estados, las migraciones internacionales, entendidas como “el desplazamiento de personas de un país a otro para ejercer su residencia” (Gómez, 2010, p. 84), han sido un asunto de gran importancia y complejidad en su consolidación histórica. En este proceso se ha comprendido de primera mano que la adecuación de un marco normativo regulatorio, así como de políticas públicas de atención, requieren de un especial cuidado con los Derechos Humanos en lo concerniente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y a las decisiones de cortes regionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En referencia a los instrumentos internacionales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 especifica:

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (artículo 13.º).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia (artículo 12.º).

La especial referencia se da en torno al derecho a la libre circulación y residencia, entendida como una libertad propia de los seres humanos, la cual se encuentra restringida —sin que pueda ser limitada— por los fundamentos de la soberanía y los presupuestos de las relaciones interestatales. En consecuencia, los Estados, independientemente de su ubicación geográfica, deben adecuar sus restricciones a la garantía de los derechos y evaluar la situación de los sectores de la comunidad que sean vulnerables al fenómeno de la migración, como lo son los niños, niñas y adolescentes.

Niños, niñas y adolescentes como migrantes vulnerables

El abordaje académico e investigativo en lo que respecta a la situación de menores de edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, por su estado de migrantes tanto regulares como irregulares en las fronteras, se ha concentrado en identificar la manera en que los NNA llegan a esta circunstancia de indefensión que los restringe del goce efectivo de sus derechos. Asimismo, en los aportes investigativos también se evidencia la generación de propuestas respecto a cómo debe ser el tratamiento para los NNA, en aras de evitar cualquier tipo de vulneración en un espacio territorial complejo como es una frontera.

Para la presente investigación, estos dos enfoques fueron determinantes, pues orientaron el recorrido que se realizó desde la exploración del contexto, hasta la identificación de las causas y consecuencias del desplazamiento de NNA de un país a otro, en compañía de sus padres o solos, circunstancia aún más compleja. Es necesario mencionar que la población específica puede cambiar, dada la variedad de países que enfrentan esta problemática, razón por la cual los enfoques de los autores también son distintos, sin embargo fueron útiles para cumplir el objetivo del presente documento.

Un primer acercamiento a esta problemática migratoria se encuentra en la descripción que hace Chabier Gimeno (2013) sobre el fenómeno que se presenta en España con “los menores extranjeros no acompañados”. Su

investigación se centró en observar las migraciones entre 2007 y 2012 de NNA sin acompañamiento, durante las cuales cada comunidad autónoma debió responsabilizarse de la estadía de cada menor, en especial las autoridades locales. Dado que desde el 2006 había aumentado la cantidad de menores migrantes, en este período de estudio Gimeno (2013) registró las razones o los fundamentos del porqué los jóvenes migraban y qué o quiénes les ayudaban en la salida de su país natal, pues para identificar las posibles causas y sus complejas repercusiones era imprescindible analizar las dinámicas diarias.

En efecto, Gimeno (2013) constató que, en principio, el paso indiscriminado de personas, en especial de menores, se debe a que las fronteras son “burlables”, lo cual permite que pasen a diversos países a conseguir un mejor lugar para habitar. Asimismo, el investigador constató que las redes de explotación propiciaban la movilidad de los menores para venderlos en varios países a través de las fronteras terrestres para no levantar sospechas, pues en la migración aérea el paso de los NNA de un país a otro tiene varias restricciones.

Desde otra perspectiva, Pavez-Soto (2016) explora en el contexto latinoamericano la niñez migrante:

Los países que presentan mayor inmigración de niñas y niños en los últimos quince años son Costa Rica, Argentina y Venezuela, provenientes respectivamente de Nicaragua, Bolivia y Colombia. Por otro lado, en países de Centro y Norteamérica se observa cada vez más la migración de niñas y niños no acompañados. (p. 99)

Esta mayor migración de NNA ha sido un problema estructural desde la perspectiva de la atención y la asistencia a los menores, puesto que cuando no están acompañados, las posibilidades que tienen de subsistir por su propia cuenta son casi nulas, lo que se convierte en un inconveniente cada vez más acuciante para el Estado y para las autoridades que deben salvaguardar su estadía en el país.

Específicamente, el principal objetivo de la investigación de Pavez-Soto (2016) fue hacer una revisión teórica de las migraciones de menores, con base en la cual realizó un paralelo de la situación en Europa. Para ello, fijó su atención en los países con las cifras más altas de migración e identificó por qué razones se había producido dicho aumento. A partir de esta información hace

una serie de aportes críticos que revelan la necesidad de la actividad social, política y legal para resolver los problemas que plantea la academia cuando se investiga la migración de los menores, incluida la relación con los medios que se emplean para lograr su paso por distintos países sin contar con algún tipo de acompañamiento.

Un aspecto relevante del texto es que concibe a los menores migrantes como “los nuevos actores dentro de los fenómenos migratorios contemporáneos a escala global” (Pavez-Soto, 2016, p. 112). Esta afirmación es un claro ejemplo de la manera en que las dinámicas migratorias han evolucionado, a tal punto que los menores son considerados como actores de una situación inestable y precaria: la migración y el paso de las fronteras es un evento tortuoso, ya sea por los filtros de seguridad de cada país y sus fuerzas armadas, o por las precarias condiciones de subsistencia que tienen estos territorios fronterizos.

Se debe indicar, además, que como resultado de la exploración teórica y del contexto general, Pavez-Soto (2016) logró delimitar que hay un paupérrimo desarrollo en las estructuras estatales para atender a los menores, por lo cual considera necesario crear políticas públicas que involucren a todos los actores posibles, de tal manera que se impida que los NNA queden desamparados.

Por otra parte, en la literatura consultada también se describe la situación de deportación de menores. De acuerdo con Canales (2019), en Estados Unidos, por ejemplo, desde 2001 se consolidó esta práctica en la base ideológica de la doctrina de seguridad interna, la cual prioriza la lucha contra el terrorismo. Esto propició la creación de políticas restrictivas que impedían el acceso al país por diversas circunstancias, lo cual lamentablemente también afectó a los menores, que en múltiples ocasiones se encontraban solos.

El trabajo de Canales (2019) describe de manera detallada las dinámicas que existen en la actividad migratoria y las condiciones que incentivan dicha práctica, como los factores económicos, laborales y sociales, que incluso llevan a migrar de forma irregular a familias que suelen desintegrarse con posterioridad.

Seguidamente, al estudiar las migraciones, en especial cuando implican menores de edad, León-Escribano (2019) aborda desde un análisis propositivo el concepto de *seguridad humana* para garantizar una migración más consciente

y menos rígida. Esta investigación compila una serie de postulados conceptuales que refirman la necesidad de un “tratamiento migratorio enfocado más en la persona, sus vulnerabilidades y necesidades de seguridad” (p. 213). Con este entendido, la autora argumenta que si el proceso migratorio se humaniza, no solo se mejoraría la atención a las personas, sino que además lo haría la calidad de las relaciones que puedan existir entre el ciudadano que quiere transitar, por ejemplo, en la frontera, y el funcionario público o miembro de las fuerzas armadas del país que habilita la entrada.

Por su parte, una investigación en cabeza de la UNICEF, realizada por Gallo (2004), examinó las migraciones y sus dinámicas particulares desde la situación de los niños mexicanos en la frontera con Estados Unidos. En este trabajo se devela la existencia de unos rigurosos controles independientes del tipo de persona y su edad, es decir, no hay límites en las confrontaciones entre la fuerza pública y los migrantes que desean cruzar, así sean NNA.

Esta investigación revisa cuidadosamente la normatividad mexicana en cuanto a la protección de los menores y su relación con el estatus migratorio o repatriado. Asimismo, especifica cómo esta marcada rigurosidad encierra un sinnúmero de problemáticas que violentan los derechos de los niños y de sus familias cuando se movilizan con ellas. Aunado a ello, Gallo (2004) identificó una actividad delictiva en la cual “algunos niños, niñas y adolescentes son utilizados por los traficantes de indocumentados como guías de migrantes indocumentados, a estos niños y niñas se les conoce como reincidentes, de circuito o guías” (Gallo, 2004, p. 13).

Esta grave instrumentalización de los menores evidencia que la migración es un fenómeno social y de seguridad en ocasiones incontrolable, de forma que se hace necesario realizar una verdadera acción estatal, tanto del país de salida (México) como del país de entrada (Estados Unidos).

Esta problemática también fue investigada por Santos (2009), quien describe:

Solos o acompañados, los infantes emprenden la aventura para encontrar a sus familiares, o bien, para escapar de la pobreza, pero su inmadurez física y mental, así como el desconocimiento del idioma y de las leyes del lugar donde arriban son factores que muchas veces los convierten en víctimas de

violación a sus Derechos Humanos, que van desde el maltrato, explotación sexual, trabajo forzado, hasta abusos por parte de autoridades, deportación o encarcelamiento (p. 1).

Estas características propias de la edad y la imposibilidad de subsistir por cuenta propia son el escenario propicio para que se vulnere los derechos de los NNA. La fragilidad de los menores ha contribuido a la creciente explotación infantil, tanto en su ciudad natal o de residencia, como en la ciudad de destino. Esta explotación o maltrato constituye una especie de esclavitud que reafirma la necesidad de amparar al menor con los postulados de los instrumentos internacionales, así como con las normas que forman parte del ordenamiento jurídico de cada país, por lo que los mecanismos de atención y prevención a todas luces deben existir y potenciarse.

La investigación de Santos (2009) se enfocó en hacer una exploración conceptual y del contexto internacional y regional para México. A partir de allí, evalúa la adecuación de los pilares institucionales y legales necesarios para proteger a los menores y describe las cifras que evidencian su difícil situación, la cual no termina a pesar de que existen instrumentos protectores y promotores de sus derechos.

Es innegable que la protección mencionada está relacionada con la salvaguarda de los Dd. HH. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU (2013), en su investigación sobre gobernanza y migraciones, determinó:

En el caso en que los migrantes no tuvieran acceso a los Derechos Humanos, su capacidad para beneficiarse de la migración se vería comprometida, al igual que su posible contribución al desarrollo de las sociedades en las que viven o con las que mantienen algún vínculo. (p. 8)

Es decir, la protección y el goce efectivo de los Dd. HH. garantizan una migración idónea, así como la imposibilidad de que se vulnere o comprometa al migrante en general y, específicamente, al migrante menor de edad, cuya afectación es aún más notable y debe ser ampliamente atendida. Precisamente, la ONU ha sido parte fundamental en la consolidación de ayudas y en la construcción de principios irremplazables que protegen las poblaciones más vulnerables, sin embargo, la situación es cada vez más grave y compleja, por lo que el estudio del fenómeno no acaba.

Entre las diversas perspectivas que se encontraron en la revisión bibliográfica es notable la investigación de Olvera-García *et al.* (2014), puesto que adicionan un aspecto a la condición de los NNA en situación migratoria:

La vulnerabilidad de esta población bien puede vincularse a otra situación: su invisibilidad, término que también está presente en las ciencias sociales, ya que la población infantil no ha logrado ser constituida como unidad de análisis privilegiada dentro de los estudios de las ciencias sociales en general y de la demografía en particular. (p. 197)

Tal invisibilidad es a todas luces un problema complejo que se debe abordar en las estrategias gubernamentales, así como en las acciones que realizan los funcionarios encargados de proteger a los menores en las fronteras, lo cual solo será posible si los menores adquieren protagonismo en los estudios que día a día produce la academia y que pueden posibilitar esta visibilidad.

Ahora bien, es más gravosa la situación de los menores cuando se encuentran en situaciones tan deplorables como el conflicto armado. Según la investigación de Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2007), hay una gran población de menores habitantes de espacios de fronteras que pertenecen a grupos armados, de modo que es fundamental que reciban atención y protección, pues el abandono estatal es notorio. De acuerdo con la organización, esta problemática no solo ocurre en Colombia, sino que también se ha documentado en Venezuela y México. Por último, las amenazas para los menores no solo consisten en que deben pasar las fronteras solos o someterse a los controles estrictos, sino también en lo que Pachón (2009) llama *infancia perdida*, ya que la guerra les ha arrebatado el libre desarrollo individual social.

Las implicaciones migratorias de las relaciones civiles y militares en Colombia

A lo largo de la historia de Colombia, los gobiernos militares surgieron a finales del siglo XIX con la Guerra de los Mil Días y en el siglo XX con la dirección de los generales Urdaneta, Rojas Pinilla y la Junta Militar, que años después cedió el poder a los civiles (León, 1987, pp. 20-39). En total, sus mandatos no llegaron a siete años, pero las luchas constantes entre los dos principales partidos políticos (Conservador y Liberal) dejaron una marca en la sociedad y

en el papel de las Fuerzas Militares, debido a los numerosos problemas a los que se enfrentaron, la situación caótica del narcotráfico y la salida del gobierno del general Rojas Pinilla a mediados del siglo XX. Dichas problemáticas se corrigieron por medio de acuerdos entre los líderes de los partidos políticos para orientar la gubernatura hacia un mismo sentido de Estado (Duque, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que Colombia siempre ha afrontado distintas formas de violencia, por ejemplo la partidista, que ocasionó guerras civiles y dejó un sinnúmero de muertos y desaparecidos; después, la lucha constante en contra de la violencia de las guerrillas y que actualmente sigue activa, no solo por los enfrentamientos con las Fuerzas Militares, sino mediante el terror con actos de terrorismo, secuestros, reclutamiento de menores y graves abusos a la población rural (González, 2014).

En este sentido, actualmente el balance entre las autoridades militares y la población civil es un factor crucial que incide en el modelo político, los lineamientos de desarrollo y la materialización de las relaciones con los Estados vecinos (Becerra, 2017).

Cabe señalar que la labor de las Fuerzas Armadas se limita a proporcionar la seguridad y defensa del territorio, además de ejercer el poder de defensa del Estado contra cualquier ataque exterior y el mantenimiento del orden público interno (Moreno, 2014). Además, el funcionamiento del Estado-Nación supone la subordinación que siempre ha existido entre el poder político y el poder militar frente al control civil (Sotomayor, 2008). En este sentido, la relación entre los civiles y los militares es indispensable para el adecuado uso del poder militar de acuerdo con los objetivos políticos establecidos y, en consecuencia, para afrontar las problemáticas sociales que surgen a diario. Es importante precisar que estas relaciones deben ser lo más funcionales posibles, con el fin de asegurar la correlación entre los propósitos definidos en la estrategia de la Nación y las acciones militares que se desarrollan en las diferentes zonas de Colombia (Comini & Frenkel, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, Stavrianakis y Selvi (2012) argumentan que

las relaciones cívico-militares en el país se vieron modeladas por el entorno internacional, siendo la Guerra Fría un punto de quiebre decisivo. En el marco de esta confrontación, la seguridad era entendida, con un evidente énfasis en

lo militar, como la protección del Estado frente a la amenaza comunista, lo que desembocó en férreos esquemas de seguridad como el de la Doctrina de Seguridad Nacional. (p. 164)

En este sentido, las relaciones cívico-militares se entienden ampliamente como la interacción entre las Fuerzas Armadas y la institución, lo cual favorece la relación que tiene el Estado con la Nación. Por este motivo, las Fuerzas Armadas deben cumplir las responsabilidades que el gobierno al mando les asigna con respecto a la sociedad a la que sirven, precisamente para que se evite la comisión de acciones ilícitas de una parte o de la otra.

Asimismo, el concepto de relaciones cívico-militares ha sido objeto de debate doctrinal, ya que la relación entre la institución militar y la población civil no es directa, sino con las clases políticas. No obstante, esta distinción aparentemente semántica encierra una profunda problemática: si el militar sirve a los ciudadanos de un Estado, en un régimen democrático esto significa que el gobierno es legítimamente electo por la sociedad, de tal forma que se configura su representante y deja a su disposición el uso de las Fuerzas Armadas (Corn, 2008).

Esta estructura institucional no solo ha hecho que el desarrollo y la transformación del Ejército Nacional de Colombia hayan obedecido a múltiples factores históricos y relacionados con la complejidad del sistema internacional contemporáneo, como las migraciones y sus implicaciones estructurales, sino que además ha encauzado de manera permanente a la institución a vencer los desafíos que enfrenta en la actualidad y a avizorar los del futuro. Esta realidad exige que, en el contexto de sus sistemas de gestión estratégica, el Ejército Nacional incorpore continuamente procesos de modernización y adaptación, de tal manera que desarrolle las capacidades que necesita para responder de forma oportuna, eficaz y sustentable a los requerimientos estratégicos que surgen del estudio del campo de combate, así como de los entornos nacional, regional y mundial.

La Fuerza se enfrenta a un ambiente operacional muy complejo e incierto que pondrá a prueba a comandantes, sistemas y subsistemas en muchos campos. La amenaza futura buscará tomar ventaja mediante la adquisición de nuevas tecnologías y el desarrollo de tácticas y estrategias para desestabilizar a las Fuerzas Militares y cumplir así sus objetivos. En tal sentido, el Ejército

Nacional tiene un reto fundamental: formar líderes y organizar unidades que respondan de manera efectiva y con un alto grado de adaptabilidad ante cualquier tipo de amenaza (Rojas, 2017).

Debido a esta misma situación, el Ejército Nacional creó, por medio de la Directiva 00946 de 2016, el Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo (CAAID), unidad que tiene una función primordial en el desarrollo de tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil. Ahora bien, el CAAID es la máxima unidad militar encargada en el nivel estratégico de articular de forma centralizada las capacidades con las que cuenta la institución en el desarrollo de tareas de ADAC, para lo cual imparte instrucciones de aplicación, coordinación y supervisión para el efectivo cumplimiento de la misión (*MFRE 3-28*, 2017).

De esta manera, es evidente que el Estado colombiano debe tomar acciones frente a la violencia fronteriza que viven los NNA con necesidad de protección internacional, las cuales parten de comprender las transformaciones sociales y los fenómenos de violencia que los cambios políticos, sociales y económicos han generado en la zona fronteriza (Aguilar & Tingo, 2016).

Acción Integral: el Ejército Nacional de Colombia como garante

Los expertos entienden el concepto de *Acción Integral* como una coordinación interagencial que articula la acción estatal y permite que las Fuerzas Militares puedan trascender la lógica armada para hacer un control social del territorio (Ariza, 2006; Cabrera, 2008; Farfán, 2009). En los últimos sesenta años, las políticas estatales de las Fuerzas Militares en Colombia han buscado implementar acciones cívico-militares, para lo cual han focalizado sus esfuerzos en zonas estratégicas (Pécaut & González, 1997). Sin embargo, no se podía hablar de Acción Integral porque no existía un claro énfasis en la coordinación interagencial y en el control social del territorio.

La Acción Integral cumple un papel vital tanto en las políticas de seguridad internas, dada la permanencia del conflicto interno —en el marco del *M-6-27* (2017)—, como en el tipo de relación entre las Fuerzas Militares (que buscan incrementar la cooperación hacia ellas) y el blanco audiencia (fuente de legitimidad, en la medida en que puede aprobar o no, apoyar o no, las acciones

de los actores que se confrontan) (figura 1). Por lo tanto, la Acción Integral implica coordinación y planeación de objetivos y acciones entre las distintas agencias para trascender el plano militar y concentrarse estratégicamente en el control social del territorio (Suárez, 2010) (figura 2).



Figura 1. Estructura de la Acción Integral.
 Fuente: Elaboración propia con base en el *MCE 3-53.0* (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

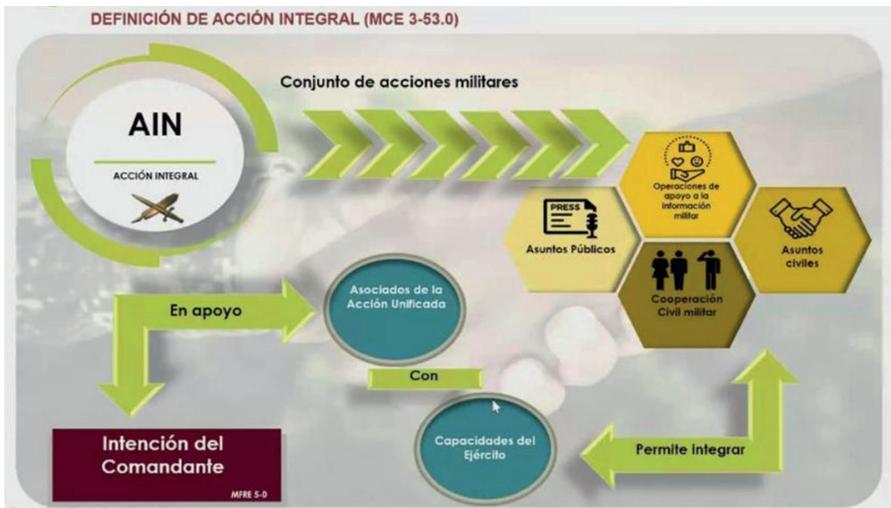


Figura 2. Definición de la Acción Integral.
 Fuente: Elaboración propia con base en el *MCE 3-53.0* (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

Al respecto, Montoya (2007) define la Acción Integral como un

conjunto de acciones y actividades que no solo se orientan al sistema integral de operaciones de información, sino las que se realizan en los demás campos del poder nacional. Siempre orientadas al cumplimiento del objetivo final, profundizando las relaciones con la comunidad y las autoridades, jalonadas por una contribución rápida y eficaz al éxito de las operaciones militares para brindar seguridad a la totalidad de los colombianos. (p. 24)

Así, en el contexto de las diversas situaciones problemáticas que aquejan a la población, las acciones realizadas hasta el momento por el Estado han permitido que se establezca la debida gestión institucional por medio de programas o planes de desarrollo departamentales y municipales para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, estas medidas no han estado muy acordes con la situación de las zonas fronterizas y esto ha generado que sean terrenos fértiles para la acción de los grupos armados y de otros actores ilegales, lo cual, en últimas, afecta los derechos de las personas que viven o transitan en estas regiones (Refugees International, 2009). Al mismo tiempo, las políticas públicas sobre fronteras, incluyendo la Ley 191 de 1995, no han respondido a esta necesidad de promover, proteger y consolidar los DD. HH. fundamentales.

Precisamente, en la Ley 191 (1995) se encuentra una definición de las *zonas de frontera*:

Artículo 4.º. Para efectos de la presente Ley, se entenderán como:

a) Zonas de frontera. Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Al respecto cabe anotar que los estudios realizados desde los años 90 han establecido el concepto de *frontera* y su relación con las teorías sobre relaciones internacionales y geografía política, las cuales han tomado relevancia para entender fenómenos como el conflicto, la seguridad y sus cambios en el marco de la globalización (Agnew, 2006). Estos análisis sobre las fronteras inmersas en la teoría de la globalización se han interpretado de dos maneras: (1) por un lado, la globalización como fenómeno que debilita la función divisoria terri-

torial que cumplen tradicionalmente las fronteras, ya que el mundo está interconectado por los medios de comunicación y la economía del transporte. (2) Por otro lado, se sugiere que la globalización no debilita las fronteras, debido a que el fenómeno de fronterización, traducido en el cierre de las fronteras y la restricción de la movilidad migratoria (Tapia, 2012), permite entender dichos linderos como un espacio estratégico en el ámbito económico y la importancia de que el Estado controle los límites territoriales.

En su trabajo, Andreas (2003) plantea que si bien la globalización propone un mundo interconectado sin fronteras, el estudio del territorio subsiste con un cambio de énfasis. Por consiguiente, argumenta que los actores irregulares transnacionales (terroristas, narcotraficantes, traficantes de personas y armas, coyotes, etc.) representan desafíos para la Fuerza Pública en las zonas de frontera. Los resultados de esta tesis sugieren que el Estado debe asumir nuevas funciones para tener un efectivo control de estas zonas, pues debe interactuar con actores clandestinos transnacionales en un ámbito globalizado que estimula la libre circulación de capitales, bienes y personas. Lo anterior exige a los Estados enfocarse en censurar el flujo de recursos ilícitos y entenderlos como una problemática de seguridad nacional (Sierra-Zamora, Fonseca *et al.*, 2020). Igualmente, se encuentra que las políticas implementadas por el Estado han variado, lo cual evidencia que las prácticas regulatorias estatales en frontera y las relaciones transfronterizas se han centrado en el control de los actores irregulares, diluyendo la distinción entre la seguridad interna y externa.

El papel de la Acción Integral y el fenómeno migratorio

Como se delimitó en los apartados anteriores, la doctrina del Ejército Nacional define y caracteriza la Acción Integral en el *MCE 3-53.0* como el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil-militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército Nacional a las de los asociados de la Acción Unificada, en apoyo a la intención del comandante.

En efecto, el marco doctrinal de la Acción Integral orienta las iniciativas de coordinación y cooperación del Ejército Nacional en todo el rango de las operaciones militares, para apoyar el cumplimiento de la misión y el

bienestar de la población. Asimismo, en el desarrollo de tareas de estabilidad en la conducción de operaciones de paz, aporta sus capacidades siempre teniendo presente el respeto por los DD. HH., el DIH, las leyes vigentes y las restricciones impuestas por el mandato (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

De tal suerte, la Acción Integral posee un vínculo íntimo con las relaciones civiles y militares que le permiten articularse con planes, programas y proyectos establecidos por el poder civil en cabeza del Gobierno Nacional, sus ministerios y entidades vinculadas, para cumplir los objetivos nacionales. Con el propósito de llevar a la práctica la teoría propia de este tipo de relaciones, el personal de Acción Integral está atento a la política pública para demostrar que su formación profesional lo capacita para analizar seriamente todos los aspectos de un tema y brindar su asesoría, basada en consideraciones técnicas y en el conocimiento del terreno que le ha dado su experiencia como soldado.

Esta fundamentación teórica no solo responde a presupuestos doctrinales, sino que también efectiviza postulados constitucionales, específicamente el artículo 2.º, en lo que respecta a los fines esenciales del Estado:

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia de 1991)

Precisamente, los principios que expone ese artículo constitucional orientan la ejecución de las actividades y operaciones de Acción Integral, basada en el cumplimiento de las leyes colombianas. Además, su actividad está alineada con los preceptos y normas de respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y al DIH, y siempre guardará moderación por las actuaciones transparentes que preserven la confianza, el apoyo público, el buen nombre y la imagen institucional.

En coincidencia con los principios de la Acción Integral y por medio del liderazgo militar de los comandantes, el Ejército Nacional participa en la Acción Unificada influyendo positivamente, motivando y dinamizando la formación de redes de apoyo y equipos para la coordinación interorganizacional, en la cual interactúan los elementos del Ministerio de Defensa Nacional; organismos contratados por el Gobierno; agencias estatales, territoriales, locales y tribales; fuerzas militares extranjeras y agencias gubernamentales; organizaciones intergubernamentales; organizaciones no gubernamentales, y el sector privado. Esta coordinación permite la conducción de planes y proyectos para la comunidad migrante, específicamente para los NNA, que trasciende de la simple presencia de una agrupación militar a una sinergia institucional.

La Acción Integral, en ejercicio de su rol particular, tiene la capacidad de fortalecer la presencia militar en regiones aisladas de gran importancia para los objetivos nacionales, en las cuales es necesario proteger los recursos estratégicos de la Nación, las áreas de reserva forestal y patrimonio ambiental, la recuperación social y la consolidación de zonas afectadas por el conflicto interno (Sierra-Zamora, Bermúdez *et al.*, 2020). Del mismo modo, la Acción Integral participa en escenarios internacionales en apoyo a cualquier misión, incluyendo Operaciones de Paz. Las unidades del Ejército Nacional cumplen las tareas de la Acción Integral por medio de sus colaboradores y son potenciadas por el personal de oficiales y suboficiales especialistas en esta actividad, quienes desarrollan su línea de carrera en las secciones de Acción Integral en todos los escalones, así como en las unidades especiales de apoyo de Acción Integral (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

En efecto, la Acción Integral como herramienta de consolidación en apoyo y protección a la ciudadanía cumple un papel en las fronteras terrestres, pues constituyen espacios de gran vulnerabilidad. En este contexto, es importante atender la situación de los NNA sin acompañamiento, de manera que el personal que está presente en la zona debe conocer con amplitud los protocolos para restablecer los derechos de los menores, como el acercamiento a autoridades o instituciones encargadas. En este sentido, es esencial que las instituciones fortalezcan la sinergia necesaria para enfrentar las amenazas que persisten en los territorios más apartados.

Ahora bien, para que la integración entre la comunidad y el Ejército Nacional sea efectiva, la Acción Integral —por medio de la cooperación civil y militar— emplea la herramienta del desarrollo comunitario, entendido como la interacción del personal de Cooperación Civil y Militar (CCM) con la población civil por medio de las diferentes tareas. De esta forma se genera trabajo en equipo con la comunidad que permite el progreso, el desarrollo, la participación activa, la asociatividad, la solidaridad, el servicio, la tolerancia y el emprendimiento con los activos privados y públicos con que cuenta la población civil de un sector.

En este punto resulta necesario entender desde la Acción Integral la vulnerabilidad de los niños, las niñas y los adolescentes que se ven involucrados en diferentes fenómenos asociados a la migración: migran a otros países o al interior de su país en busca de mejores oportunidades, para mejorar su situación personal y familiar o para explorar el mundo. Otras razones o causas que ocasionan la migración no voluntaria es haber sido víctima de los delitos de reclutamiento, la trata de personas, la explotación sexual comercial infantil, la explotación laboral, el maltrato o el abuso; huir de las redes o grupos al margen de la ley o como consecuencia de fenómenos como el desplazamiento generado por el conflicto, los desastres naturales, el cambio climático o por reunificación familiar, entre otros.

En cuanto al aspecto jurídico, la legislación de Colombia y de los países de frontera como Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela determina que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, gozan de todas aquellas garantías establecidas en las demás leyes y en los instrumentos internacionales, y además dicta que esto se aplica a niños, niñas y adolescentes de sus países y los extranjeros que se encuentren bajo su jurisdicción, teniendo especial consideración por aquellos en situación de riesgo o vulnerabilidad, y cuyos derechos les han sido vulnerados por ser víctimas de delitos como la violencia sexual y la explotación laboral, que, para el caso de Colombia, conforme a la Ley de Infancia y Adolescencia, requieren atención especializada.

De conformidad con lo anterior, la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la protección y cuidado de los NNA para asegurarles su bienestar y desarrollo integral. En este sentido, la obligación del Estado es

adoptar medidas para garantizar el bienestar de esta población, sin perjuicio de los derechos y deberes que les corresponden a los padres y a cualquier otra persona que legalmente ejerza su cuidado.

De igual manera, el Estado y, en especial, el respondiente de la Acción Integral en el Ejército Nacional deben proteger y adoptar las medidas necesarias en el ambiente operacional cuando se trata de NNA que migran solos o que, por alguna circunstancia, sus padres o familiares no pueden ejercer la custodia. En este tipo de situaciones, cobra importancia la cooperación entre los Estados a través de nodos creados desde el centro de gravedad con las autoridades centrales, judiciales, administrativas y los procedimientos estipulados para la toma de decisiones frente a las medidas de protección.

En esta cooperación se debe tener presente que los NNA migrantes son más vulnerables a la violencia sexual, al reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley, a las redes de grupos criminales que los vinculan para cometer delitos, al trabajo infantil y al tráfico y la trata de personas. También sufren con frecuencia discriminación y no tienen acceso a la protección social o al servicio de alimentación, vivienda, salud y educación. Las niñas no acompañadas y separadas de sus familias están particularmente expuestas a la violencia de género y, en especial, a la violencia doméstica. En algunos casos, los NNA no pueden solicitar ni obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, no pueden determinar su edad ni ubicar a sus familias, y no pueden acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico. En muchos países, los NNA no acompañados o separados de su familia son detenidos por funcionarios de los servicios de fronteras o de inmigración — desconociendo los instrumentos internacionales— y en muchas ocasiones son tratados como ilegales (Palacio, 2019).

En este panorama específico, el papel de la Acción Integral cobra aún más sentido porque contrarresta las circunstancias que hacen vulnerables a los NNA migrantes en las fronteras terrestres, para lo cual recurre a las disciplinas que integran las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) por medio de la estabilidad:

La estabilidad busca crear las condiciones para que la población local perciba la situación como legítima, aceptable y predecible. El objetivo de la estabilidad

es reducir el nivel de violencia; para lo cual las Fuerzas Militares (Ff. Mm.) realizan operaciones que se caracterizan principalmente por la conducción de tareas de estabilidad para apoyar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, económicas y sociales, y la adhesión general a las leyes locales, las reglas y las normas de comportamiento. (Ejército Nacional de Colombia, 2017)

Con la estabilidad se busca transformar el conflicto y deslegitimar la presencia de grupos armados al margen de la ley, lo cual no solo permite que haya legitimidad y autonomía de la Nación o del gobierno regional o local, sino que además crea una unidad de esfuerzo que conduce a la construcción de capacidades de los asociados. Este tipo de OTU busca anticipar la inestabilidad, pues de esta manera “el personal identifica y mitiga los factores fundamentales de la inestabilidad para establecer condiciones perdurables” (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

Desde esta perspectiva, la Acción Integral contribuye a eliminar los factores que generan inestabilidad en la migración masiva, un fenómeno recurrente en Colombia y que se complejiza con la presencia de menores indocumentados o en tránsito ilegal. Esta situación obliga a estudiar el ambiente operacional desde las circunstancias fácticas:

El fenómeno migratorio proveniente de Venezuela se ha caracterizado en Colombia por haberse desarrollado en un corto período y en una gran magnitud. Esto desencadenó una crisis humanitaria de la población migrante en condiciones de vulnerabilidad importantes, que exigió una respuesta inmediata por iniciativa independiente de cada sector. (Gobierno de Colombia, 2020, p. 53)

La proliferación de la crisis humanitaria ha gestado la creación individual y poco integradora de lineamientos políticos y normativos que no tienen en cuenta el papel de la Fuerza Pública —específicamente del Ejército Nacional—, las capacidades operacionales que posee y el estudio avanzado del blanco audiencia. Por esta razón, es necesario propender a que las capacidades institucionales se unan, más aún si se trata de proteger a población vulnerable y considerando el interés superior del menor como principio constitucional fundante.

Por ejemplo, el CONPES 3950 de 2018 o la alineación con el Pacto Mundial para la Migración integra objetivos de migración segura, ordenada y regular, pero no tiene en cuenta la atención o presencia militar en los territorios de mayor afluencia migratoria, de tal manera que se monitoree y asista el paso de los NNA para priorizar la protección de sus derechos en tránsito. Antes bien, es importante que estas políticas reconozcan la capacidad que tiene la Acción Integral, por medio de la Acción Unificada, para generar nodos de apoyo que promuevan la cooperación institucional y, principalmente, privilegien la estabilización de la crisis con un trabajo articulado y coordinado por actores gubernamentales y no gubernamentales.

Esta función de la Acción Integral consistiría en crear nodos que integren las capacidades de distintas entidades, específicamente: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Policía de Infancia y Adolescencia, Migración Colombia, la Cancillería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras. Las habilidades y posibilidades de protección que tienen estas instituciones serían coordinadas mediante los pilares de la Acción Integral y con la colaboración y el diálogo entre los asociados de la Acción Unificada para generar valor público en beneficio de la comunidad. Al respecto cabe señalar que este valor se maximiza si las entidades comprometidas planean y ejecutan las acciones en paralelo cumpliendo cada una su función particular.

Desde la perspectiva específica de la CCM, las condiciones de seguridad obtenidas por medio de las operaciones militares brindan sostenibilidad a los proyectos e iniciativas civiles que se desarrollen en estos territorios, con lo cual se logran las circunstancias mínimas de estabilidad regional. Específicamente, *consolidar ganancias* se define como el conjunto de actividades para hacer permanente cualquier éxito operacional temporal y establecer las condiciones para un ambiente estable y sostenible que permita una transición de control a las autoridades civiles legítimas (*MFRE 53.0-3*).

En este sentido, la integración interinstitucional mediada por la Acción Integral permite monitorear y atender los puntos de afluencia migratoria de los NNA, así como ubicar las rutas más comunes —como las de Puerto Carreño a Mocoa o de Cúcuta a Bogotá— o los cruces ilegales más usados (figura 3).



Figura 3. Rutas más comunes de los caminantes y puntos de atención a los migrantes.
Fuente: Gobierno de Colombia (2020).

Esta información no solo permite analizar la dimensión territorial y demográfica que tiene el fenómeno migratorio, sino que además convoca la coordinación y cooperación de capacidades institucionales para ofrecer mejores niveles de gobernabilidad. De esta forma es posible lograr el desarrollo endógeno en el área de operaciones y que cada institución cumpla sus objetivos individuales de salvaguardar los derechos de los NNA, para lo cual cuentan además con la protección general de la Acción Integral. Así, se propicia el cumplimiento del derecho a la vida digna, a la protección, a la no discriminación, a la presunción de inocencia y a la atención integral, que se ven truncadas por la armonía fallida entre entidades en la actualidad.

Con base en estos fundamentos, la presencia y atención de las Fuerzas Militares posibilita el seguimiento detallado y la protección de los NNA en frontera, de modo que no resulten afectados por la inestabilidad y exposición

a amenazas naturalizadas. Además, la Acción Integral que realiza el Ejército Nacional tiene en cuenta que el ambiente operacional no es estático, sino que evoluciona continuamente, así que no basta con emplear una ruta de ayuda básica a los menores, sino que es necesario potenciar las capacidades para que la interacción con la población civil logre condiciones mínimas de estabilidad. De esta manera se garantiza el éxito operacional y, finalmente, las condiciones necesarias para hacer la transición de control a las autoridades civiles y a los procesos ciudadanos cotidianos, pues se parte de la premisa según la cual la migración como fenómeno se apacigua o aumenta, pero no desaparece. En este sentido, se debe insistir, los nodos creados por medio de la CCM responden a esa realidad que avoca coordinación y no acciones desarticuladas.

Conclusiones

El recorrido conceptual, fáctico y doctrinal que se realizó en este capítulo evidencia la complejidad del fenómeno migratorio, con especial énfasis en la situación de los niños, niñas y adolescentes que recurrentemente atraviesan las fronteras terrestres para entrar a Colombia.

El tránsito de menores ha aumentado en los últimos años con dinámicas de todo tipo, incluida la migración sin acompañamiento o sin documentación. Esta situación complejiza la asistencia institucional de las entidades encargadas de proteger a esta población, las cuales están desarticuladas y no cuentan con el apoyo integral deseado.

Desde esta perspectiva, la integración analítica desarrollada en este estudio responde la pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol que asume el Ejército Nacional de Colombia desde la Acción Integral frente a la protección de los NNA migrantes que se encuentran en territorios fronterizos? Si se entiende el rol como la función que se desempeña en una situación o lugar específico, el Ejército Nacional asume un rol integrador en el fenómeno fronterizo, pues mediante la Acción Integral agrupa todas sus capacidades institucionales con las de los asociados de la Acción Unificada para orientar tareas coordinadas y cooperativas de estabilidad.

Específicamente, la Acción Integral aporta mediante la CCM a la protección de los menores en territorios fronterizos, dado que sus capacidades le

permiten analizar el blanco audiencia desde las amenazas que existen en los territorios. Además, el conocimiento y la relación con el ambiente operacional potencian las capacidades institucionales e impiden que aumente la vulnerabilidad, al tiempo que hacen posible establecer la comunicación interpersonal con la población civil y, de esta manera, impedir el acompañamiento desentendido de la población.

Con todo, el Ejército Nacional lidera desde la Acción Integral la atención primaria y el restablecimiento de los derechos de los NNA a los que se les han menoscabado su dignidad humana, su formación sexual y sus derechos. Esta labor se materializa en la consolidación de nodos que propician la colaboración y el diálogo entre las instituciones, de modo que puedan realizar sus actividades de forma integrada para proteger a la población civil vulnerable en los territorios fronterizos terrestres. Entre otras acciones, esta cooperación se orienta a la atención en salud, la asistencia frente a casos de violencia sexual, la atención alimentaria y la definición de situación migratoria, especialmente a los menores no acompañados e indocumentados.

Finalmente, si bien el rol del Ejército Nacional en esta problemática no consiste en hacer un trabajo individual, sí le implica desplegar las capacidades operacionales que tiene y que manifiesta en situaciones de complejidad. Así, para proteger a la población y mitigar las amenazas que pueden afectar a los menores migrantes, el Ejército Nacional realiza acciones desde la unidad de esfuerzo con un objetivo interinstitucional común: minimizar la inestabilidad y analizar en detalle las oportunidades y vulnerabilidades que día a día mutan y exigen mayor capacitación y atención.

Referencias

- Agnew, J. A. (2006). Entre la geografía y las relaciones internacionales. *Tabula Rasa*, 5, 85-98. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n5/n5a05.pdf>
- Aguilar Rodríguez, F., & Tingo Proaño, F. (2016). Violencia y protección internacional: Relatos de niños y niñas en la frontera norte del Ecuador. *Universitas*, 25, 97-119. <http://doi.org/10.17163/uni.n25.2016.06>
- Andreas, P. (2003). Redrawing the line: Borders and security in the Twenty-first Century. *International Security*, 28(2), 78-111. <https://www.jstor.org/stable/4137469?seq=1>

- Ariza C., J. I. (2006). *La Política de Defensa y Seguridad Democrática y su estrategia militar* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8957>
- Becerra, O. D. (2017). Relaciones cívico-militares en Colombia: Apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, 1(6), Article number, 27. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/850>
- Cabrera, A. (2008, diciembre 7). Estrategia de seguridad provoca “guerra sucia que oscurece a Colombia”. *Radio Santa Fe*. <http://www.radiosantafe.com/2008/12/07/uribe-y-sustrategia-de-seguridad-provoca-guerra-sucia-que-oscorece-a-colombia/>
- Canales, A. (2019). Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración en los países del norte de Centroamérica (NCA). En A. I. Canales, J. A. Fuentes Knight & C. R. León Escribano, *Desarrollo y migración: Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (pp. 25-116). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf
- Coalition to Stop the Use of Child Soldiers. (2007). *Informe conflicto armado en Colombia: Fronteras: La infancia en el límite*. COALICO. <https://www.legal-tools.org/doc/6868b6/pdf>
- Comini, N., & Frenkel, A. (2018). Política y Fuerzas Armadas: Poder, dominación y *habitus* en las relaciones cívico-militares argentinas. *Studia Politicae*, 45, 5-32. <https://core.ac.uk/download/pdf/228608908.pdf>
- Constitución Política de Colombia de 1991*. Congreso de la República de Colombia.
- Corn, G. S. (2008). Bringing discipline to the civilization of the battlefield: A proposal for a more legitimate approach to resurrecting military-criminal jurisdiction over civilian augmentees. *U. Miami L. Rev.*, 62, 491-539. <https://core.ac.uk/download/pdf/214370482.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe defensorial sobre las zonas de frontera*. Defensoría del Pueblo.
- Duque Daza, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada: Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia*, 13(41), 173-209. <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v13n41/v13n41a7.pdf>
- Ejército Nacional de Colombia. (2017). *MFE 3-07. Manual Fundamental del Ejército, Estabilidad*. Ejército Nacional de Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia. (2018). *MCE 3- 35.0. Manual de campaña del Ejército, Acción Integral*. Ejército Nacional de Colombia.
- Farfán Ospina, L. M. (2009). *La Política de Seguridad Democrática: Un nuevo balance entre el estamento civil y militar* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/124>

- Gallo, K. (2004). *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. UNICEF. http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/09MX2_Ninez_migrante_en_la_frontera_norte_UNICEF.pdf
- Gimeno, C. (2013). Menores que migran solos y sistemas de protección a la infancia. *Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria*, 53, 109-122. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4377514>
- Gobierno de Colombia. (2020). Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela. Gobierno de Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/politica-migracion-acoger-integracion-crecer.pdf>
- Gómez Walteros, J. (2010). La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341004>
- González, F. E. G. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw Hill.
- León Gómez, E. P. (1987). La profesionalización militar en Colombia (1907-1944). *Análisis Político*, 1, 20-39. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74560/67302>
- León-Escribano, C. R. (2019). Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana. En A. I. Canales, J. A. Fuentes Knight & C. R. Escribano, *Desarrollo y migración: Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (pp. 213- 300). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf
- Ley 191 de 1995. “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”. Colombia, Congreso de la República. *Diario Oficial*, 41.903, del 23 de junio de 1995. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0191_1995.html
- Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: Una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Opera*, 24, 135-156. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5862>
- Montoya Uribe, M. (2007). La Acción Integral: Una estrategia para ganar la guerra. *Revista Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 18-24. <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/151>
- Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: Supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 333-352. <https://doi.org/10.21830/19006586.166>

- Niño González, C.A., & Jaramillo Ruiz, F. (2018). Una aproximación geopolítica a la política binacional de seguridad fronteriza entre Colombia y Panamá, *Opera*, 23, 81-89. <https://doi.org/10.18601/16578651.n23.06>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2013). *Migración y derechos humanos: Mejoramiento de la gobernanza basada en los Derechos Humanos de la migración internacional*. ONU. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporSPt.pdf
- Olvera-García, J., Montoya-Arce, B., González-Becerril, B. J., & Gabino, J. (2014). Migración de jóvenes, adolescentes y niños mexiquenses a Estados Unidos: Una lectura sociodemográfica. *Papeles de Población*, 20(81), 193-212. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=112/11232148008>
- Pachón, X. (2009). *La infancia perdida en Colombia: Los menores en la guerra*. Universidad Nacional de Colombia.
- Palacio, Y. E. A. (2019). Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: Los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH. *Vniversitas*, 68(138). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/26150>
- Pavez-Soto, I. (2016). La niñez en las migraciones globales: Perspectivas teóricas para analizar su participación. *Nueva Época*, 10(41), 97-113. <http://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v10n41/1870-6916-tla-10-41-00096.pdf>
- Pécaut, D., & González, L. (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia. *Desarrollo Económico*, 30, 3-36. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76353>
- Refugees International. (2009). Colombia: Crisis bubbling over: Colombians seeking refuge in Ecuador and Venezuela [Informe]. <https://www.refworld.org/docid/4a5467c52.html>
- 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. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>
- Santos, G. (2009). *La migración infantil: Un problema acuciante*. Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Sierra-Zamora, P. A., Bermúdez, M., Fonseca-Ortiz, T. L., & Roa, J. (2020). Sobre la seguridad y la defensa en Colombia: Asuntos sobre el desarrollo jurídico en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la Seguridad y Defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.
- Sierra-Zamora, P. A., Fonseca-Ortiz, T. L., & Mejía Azuero, J. C. (2020). Modernización y reestructuración de la seguridad y defensa nacional: Análisis propositivo para una ley de seguridad y defensa en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la Seguridad y Defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.

- Sotomayor, A. C. (2008). Los civiles y militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de control civil. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 83, 41-83. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/667>
- Stavrianakis, A., & Selvi, J. (2013). *Militarism and international relations: Political economy, Security and Theory*. Routledge. <https://www.routledge.com/Militarism-and-International-Relations-Political-Economy-Security-Theory/Stavrianakis-Selby/p/book/9781138797413>
- Suárez Vanegas, J. (2010). *Acción integral en Colombia 2006-2009* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7703>
- Tapia, M. (2012). Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población, siglos XIX-XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, 53, 177-198. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022012000300011
- Ulloa, A. (2010). Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*, 13, 73-92. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n13/n13a04.pdf>

Cooperación internacional contra las drogas ilícitas en Colombia desde el rol del sector defensa: Análisis en materia de inteligencia estratégica (2010-2018)*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605.07>

Karol Tatiana Pereira Pardo

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Tania Lucia Fonseca-Ortiz

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen. Una herramienta como la inteligencia estratégica debe ser utilizada en el marco de la cooperación internacional para luchar contra las drogas ilícitas. El destacado papel del sector defensa durante el período del 2010 al 2018 permitió robustecer la capacidad de acción de la Fuerza Pública en el territorio nacional y que fuera reconocido en los diferentes escenarios internacionales como un oferente en seguridad y defensa. Asimismo, la capacidad de enviar expertos en la temática a otros países de la región, incluidos los países de Centroamérica y el Caribe, fortaleció la lucha de la región de manera local, regional e internacional, no solo en los países productores, sino además en los países de tránsito de estupefacientes hacia Estados Unidos. Esta nueva visión también mejoró la relación de subordinación de Colombia frente a Estados Unidos, al punto de ser considerado como un socio en las políticas y la cooperación en temas de seguridad en el continente americano. El objetivo principal del documento se centra en determinar la importancia de la inteligencia estratégica desde el papel del sector defensa para la lucha mundial contra las drogas en el marco de la cooperación internacional del período 2010-2018 en Colombia. En conclusión, contrarrestar el problema mundial de las drogas implica la responsabilidad común de los Estados y la unión de capacidades en el marco de los escenarios internacionales, aspectos en los que Colombia puede continuar demostrando su liderazgo en la región.

Palabras clave: acción del Estado; drogas; factores de inestabilidad; inteligencia estratégica; cooperación internacional.

* Este capítulo de libro es producto de los resultados de los proyectos de investigación: 1) “Laboratorio militar de Design Thinking para la innovación en la ESMIC”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado en B por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0082556, y 2) “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a las autoras y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Karol Tatiana Pereira Pardo

Teniente del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Magíster en Historia Militar de la Escuela Militar de Cadetes General “José María Córdova”. Magíster (c) en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario aplicado a los Conflictos Armados. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Docente de pregrado de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5635-6191> - Contacto: karol.pereira@esmic.edu.co

Paola Alexandra Sierra-Zamora

International Post-doctoral Programme in New Technologies and Law (2021-2022). Ph.D. Internacional cum laude y magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de la Universitat de València (España). Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Docente Investigadora de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá, D. C., Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esmic.edu.co

Tania Lucía Fonseca-Ortiz

Magíster (c) en Educación Inclusiva e Intercultural de la Universidad El Bosque, Colombia. Abogada titulada con honores de la Universidad Católica de Colombia. Investigadora del grupo de investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia, categorizado en A1 por Minciencias y con código de registro COL0123247. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5089-3562> - Contacto: tania.fonseca@esdegue.edu.co

Citación APA: Pereira Pardo, K. T., Sierra-Zamora, P. A., & Fonseca-Ortiz, T. L. (2022). Cooperación internacional contra las drogas ilícitas en Colombia desde el rol del sector defensa: Análisis en materia de inteligencia estratégica (2010-2018). En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral* (pp. 131-166). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.07>

Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos. Una perspectiva desde la Acción Integral

ISBN impreso: 978-958-53802-9-5

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

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289514605>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Esta investigación evaluó la importancia que tuvo la vinculación de la inteligencia estratégica en la cooperación internacional como herramienta del sector defensa en la lucha contra las drogas en Colombia en el período 2010-2018. Con este propósito, se resalta la dinámica del sistema internacional en el constante cambio de las políticas, la nueva economía y el mundo virtual, los cuales forman parte de la amplia red del espectro de la estrategia. Estos aspectos resultan relevantes si se tiene en cuenta que en un mundo aparentemente sin fronteras, el Crimen Organizado Transnacional (COT) toma relevancia y desdibuja el concepto de los límites políticos, culturales y nacionales (Núñez, 2010).

En este escenario, el tráfico de drogas se considera un problema global, un comercio ilícito que vincula el cultivo, la fabricación, distribución y venta de sustancias prohibidas. Para Colombia, las drogas ilícitas son probablemente el fenómeno que ha tenido el mayor impacto en la vida nacional, pues la violencia que se ha generado en el país se atribuye principalmente a los grandes grupos delincuenciales creados por el narcotráfico, los cuales aprovechan los vacíos en el entorno económico mundial para expandir sus mercados y cuentan con una considerable movilidad de alta tecnología para realizar grandes transacciones electrónicas de dinero. Esto trae consecuencias sistemáticas de gran importancia para los países afectados, razón por la cual se requieren soluciones en las que participen los Estados interesados en la lucha continua contra el problema mundial de las drogas ilícitas, ya sea por su condición de productor, de tránsito o consumidor. Además, se debe tener presente que la dinámica del narcotráfico se va transformando a medida que el consumo y la distribución aumentan, incluso a pesar de los esfuerzos continuos para frenarlos, pues se trata de un negocio en auge debido a su alta rentabilidad.

Los ingresos procedentes de la producción y el tráfico de drogas ilícitas han proporcionado a las organizaciones criminales el capital económico suficiente para mantener una estructura delictiva capaz de poner en riesgo la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los Derechos Humanos (DD. HH.) y la obligación gubernamental de proveer el bienestar general (Bartolomé, 2017). Además, los consumidores de drogas

ilícitas no solo sufren problemas físicos, sociales y económicos por sí mismos, sino que también imponen muchos costos directos e indirectos a la sociedad. Precisamente, un motivo de especial preocupación es la relación entre el consumo de drogas y la delincuencia, especialmente los delitos violentos asociados a la cocaína.

De acuerdo con Chalk (2011), la producción ilícita de drogas y su tráfico es uno de los principales factores detrás de los altos niveles de violencia criminal en América Latina. Asimismo, junto a las instituciones estatales débiles, las desigualdades profundamente arraigadas en varios países de la región, los bajos niveles de educación y una gran economía negra son otros factores que han llevado al establecimiento de redes criminales de narcotráfico, las cuales tienen un impacto social negativo en la salud, la esperanza de vida, la educación, el empleo, los DD. HH. y la reducción de la pobreza.

Como se mencionó, en el caso colombiano las drogas son probablemente el fenómeno que ha tenido el mayor impacto en la vida nacional, pues la violencia que ha afectado al país —en un grado sin paralelo en cualquier sociedad que no esté en guerra— se atribuye principalmente al COT. En la figura 1 se pueden apreciar las cifras del último *Informe mundial sobre las drogas* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] 2020): la serie histórica del área sembrada con coca desde el 2010 hasta el 2011 tuvo aproximadamente 60.000 ha, entre el 2012 y el 2013 disminuyó a 50.000 ha y, finalmente, en el período 2014-2017 alcanzó su pico máximo, con 171.000 ha detectadas. Sin embargo, en 2019 Colombia logró reducir 9 % los cultivos ilícitos (154.000 ha) en relación con el 2018 (169.000 ha) (UNODC, 2020).

En particular, la evolución de las políticas de drogas de Colombia y su cambiante política antinarcóticos ha significado un desafío en materia de cooperación internacional con los Estados Unidos. Esta nación presta asistencia con apoyo financiero y técnico, además de capacitación para el personal comprometido con esta temática, una clara evidencia de que ningún país sin apoyo externo puede resolver el problema por sí solo, así como de que tampoco existen “únicos responsables”. Así pues, se encuentra que los Estados no han tratado el problema mundial de las drogas ilícitas con el suficiente interés,

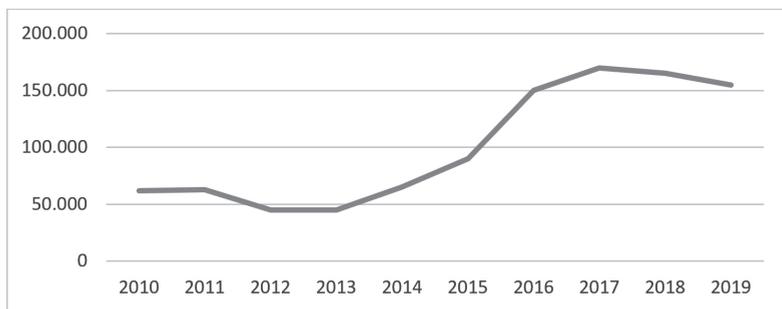


Figura 1. Serie histórica del área sembrada con coca en Colombia 2019-2010.

Fuente: Adaptado del *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019* (UNODC, 2020).

responsabilidad ni empatía, y aún más grave resulta que no se haya desarrollado en su totalidad un esquema integral de cooperación internacional que permita un mejor alcance (Rosen & Zepeda, 2016).

Al respecto cabe resaltar que la destreza en la lucha contra las drogas depende de la capacidad que tienen los Estados para optimizar esas necesidades por medio de la cooperación internacional en términos de seguridad. Uno de los casos más representativos de acciones para enfrentar la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas ha sido Centroamérica y el Caribe, y Suramérica desde la Cooperación Sur-Sur (Css), la cual es un modo complementario de lo que tradicionalmente conocemos como Cooperación Norte-Sur (Cns), de hecho, Suramérica se destaca por ser la región más activa en relación con la creación, formulación y ejecución de este tipo de programas.

De forma similar, se encuentran los acuerdos de cooperación que se realizan con Brasil. Este país cuenta con una activa relación diplomática y ejerce un fuerte liderazgo en la región, por lo que se han hecho acuerdos de complementariedad en materia de defensa y alianzas estratégicas regionales y subregionales contra las drogas ilícitas, la minería ilegal y el tráfico de armas. Ambos países han adquirido una experiencia notable a través de los años, de tal manera que hoy son referentes en Css: en el caso de Brasil en temas de desarrollo y en el de Colombia, de seguridad. En palabras de Ruiz (2018), este tipo de relación se expresa desde la teoría constructivista, pues concurre el interés

de construir ideas por medio del discurso de una identidad enmarcada en el contexto de la gobernanza global.

La cooperación internacional multidimensional y la responsabilidad compartida de fenómenos como la lucha contra las drogas ilícitas son parte de la estrategia para enfrentar los delitos transnacionales, que si bien pueden combatirse de una manera exitosa, se requiere que el apoyo al principio de responsabilidad común en la fiscalización de las drogas vaya más allá de la retórica. Máxime si se tiene en cuenta que su marco jurídico tiene el poder de movilizar eficazmente a muchos agentes de las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, las organizaciones de la salud y organizaciones regionales e internacionales (Joutsen, 2002).

De acuerdo con la Sección de Estudios y Análisis de Amenazas (UNODC, 2012), se considera que Colombia es un modelo oferente en la cooperación internacional basada en la responsabilidad compartida, un progreso que no habría sido posible sin la asistencia técnica internacional y el intercambio de información. Sin lugar a dudas son las estrategias conjuntas las que permiten focalizar los recursos de los diferentes Estados que ven comprometidos sus intereses para convertirlos en un objetivo común que permita obtener óptimos resultados en contra del delito transnacional.

Entre tanto, los países del área andina —centro de producción de la hoja de coca— fueron los primeros en intentar la cooperación regional. Respecto a Chile se puede afirmar que ha mejorado la cooperación en temas como las Operaciones de Paz, los desastres naturales, la industria militar e iniciativas para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas y la erradicación de cultivos ilícitos (Ayuso, 2017).

Por su parte, el sector defensa colombiano ha alineado sus metas estratégicas en la lucha contra el COT para atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, los DD. HH. y el desarrollo humano. Así mismo, ha fortalecido la capacidad nacional y territorial para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por el flagelo de las drogas ilícitas, reducir el delito del narcotráfico desde los eslabones intermedios y superiores de la cadena, considerados como los segmentos más beneficiados económicamente de toda la estructura delictiva.

La presente investigación indaga por el futuro de la lucha contra las drogas y la necesidad de que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional continúen fortaleciendo sus compromisos a la luz de la inteligencia estratégica y la cooperación internacional, de tal manera que proporcionen servicios de seguridad y defensa de alto nivel para el cumplimiento de las metas trazadas por el Gobierno Nacional. Cabe señalar que la doctrina reconoce que el narcotráfico, el consumo de drogas ilícitas y la violencia asociada desafían la misión del sector defensa, que encuentra formas de utilizar los recursos y capacidades de sus instituciones para reducir la cadena mediante la erradicación de los cultivos ilícitos, la interdicción, la neutralización de estructuras criminales organizadas y las acciones en contra del lavado de activos.

De esta manera, la Policía Nacional contribuye a controlar la demanda e implementa estrategias para prevenir y tratar el consumo, las cuales son parte del programa integral del Gobierno Nacional. No obstante, la dimensión de la problemática exige una responsabilidad compartida en la lucha contra este flagelo a escala internacional, la cual será efectiva cuando los Estados cumplan plenamente sus obligaciones. Así pues, se puede evidenciar que el conocimiento adquirido por el sector defensa colombiano en la lucha contra las drogas ilícitas ha sido producto de un aprendizaje diario basado en años de experiencia que la propia problemática ha instruido (Ministerio de Defensa Nacional, 2015b).

Este capítulo, de tipo correlacional, cualitativo y sincrónico, busca establecer las características de los conceptos de la cooperación internacional y la inteligencia estratégica frente a los resultados de la lucha contra las drogas ilícitas en Colombia en el período 2010-2018.

Asimismo, analiza fuentes primarias, las cuales se encontraron en los documentos que integran los lineamientos y las estrategias propuestas por el sector defensa: *Estrategia lucha contra las drogas 2016*, del Ministerio de Justicia y el Derecho; *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas 2001*; los informes del Observatorio de Drogas en Colombia: *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*, *Informe Mundial sobre las Drogas Booklet 6: Otras cuestiones de política de drogas 2020*, y el *Documento de resultado del período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas*.

Para obtener un diagnóstico más profundo sobre el tema se efectuaron entrevistas no estructuradas a personas que participaron en la construcción de los lineamientos de la Estrategia de Lucha contra las Drogas, los cuales conocen de primera línea qué estaba pasando en el país, cuál era la lectura y la solución que se iba adoptar. Este tipo de entrevistas son más flexibles, abiertas y útiles para las fases de exploración en el desarrollo de la investigación. Una vez recopilada y sintetizada la información, se evaluó de forma analítica teniendo en cuenta la pregunta de investigación. Cabe señalar que no se establecieron criterios de análisis estandarizados debido a que los criterios de inclusión de la búsqueda bibliográfica permiten recolectar trabajos de diversa índole y/o con objetivos atípicos (Kvale, 2012).

Por otro lado, se investigaron fuentes periodísticas consignadas en diferentes documentos, como videos de las alocuciones presidenciales de la época en los escenarios nacionales e internacionales, teniendo en cuenta que la historiografía debe estar ajustada a los hitos claves que permitan identificar por medio de una investigación profunda un diagnóstico coherente, serio y con recomendaciones objetivas. Este fue el caso del discurso de Juan Manuel Santos en el año 2016, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de lucha contra las drogas, en el cual dejó clara la posición de la Nación e hizo un llamado a los diferentes jefes de Estado a continuar fortaleciendo los mecanismos internacionales para buscar soluciones en lo que concierne al COT, que afecta a todos por igual.

Asimismo, con el fin de cumplir todos los objetivos planteados, se hizo una revisión bibliográfica en la que se recopiló, analizó y discutió la información publicada sobre estrategia clásica y moderna, así como sobre herramientas de cooperación internacional. En lo que respecta a la literatura relacionada con temas de narcotráfico y conflicto interno, se evidencia una fuerte conexión entre estos dos conceptos, razón por la cual se realizó un filtro riguroso, con el fin de no perder el rumbo de la investigación.

El interés transversal de este documento es demostrar la importancia que tiene la visión que proporciona el análisis de la disciplina que se enfoca en el estudio de la historia del presente, evitando por completo caer en vacíos académicos que marginan esta temporalidad solo porque está en período de

construcción. Tal como lo afirma Fazio (2010), el análisis contemporáneo requiere ser calificado y tenido en cuenta en la construcción de la historiografía como uno de los campos más dinámicos e innovadores de la historia, el cual ha demostrado grandes capacidades no solo para hacer comprensibles nuevas temáticas y preocupaciones, sino además para llevar a cabo la interpretación entre la historia y las ciencias sociales. En lo que corresponde a este escrito, se encuentra alineado a esta temporalidad por el interés en los acontecimientos actuales, que son el resultado de eventos del pasado, como es el caso de la problemática de las drogas ilícitas, que no surgió en los años recientes. Además, la producción de esta clase de investigaciones se fundamenta en la importancia que tiene entender las dinámicas del concepto de *seguridad* en el sistema internacional y los desafíos que este representa para los Estados.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo busca responder el siguiente planteamiento: ¿Cómo la cooperación internacional se convirtió en una herramienta de la inteligencia estratégica en la lucha contra las drogas ilícitas desde el rol del sector defensa durante el período 2010-2018 en Colombia? En este sentido, el objetivo principal del documento es analizar la cooperación internacional como una herramienta de la inteligencia estratégica desde el rol del sector defensa para la lucha mundial contra las drogas en el período 2010–2018 en Colombia. Con este propósito, el documento se ha dividido en tres secciones: en primer lugar, se determinan los elementos esenciales que caracterizan el desarrollo de la cooperación internacional en el marco de la inteligencia estratégica; en segundo lugar, se identifica la contribución de la cooperación internacional como una herramienta en la lucha mundial contra las drogas ilícitas y, por último, se establece el rol que ha tenido el sector defensa en la lucha mundial contra las drogas ilícitas en el contexto histórico que comprende el período 2010-2018.

Finalmente, la investigación se desarrolló de acuerdo con los siguientes criterios: interés, actualidad e importancia de la temática para el presente. Además se hizo al amparo del liderazgo y la trayectoria de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y, en especial, de la Maestría en Historia Militar. Precisamente, esta última se interesa en construir una historiografía que analice la importancia del sector defensa en la lucha contra las

drogas ilícitas, los aportes de la inteligencia estratégica como herramienta clave para la toma de decisiones y su relación con la cooperación internacional. Esta perspectiva académica permitió construir un documento que analiza de manera crítica las orientaciones de inteligencia que contribuyen a definir la estrategia nacional.

Cooperación internacional e inteligencia estratégica

La seguridad internacional es una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña o gran medida a diferentes amenazas, por lo tanto, es un término más relativo que absoluto. En la actualidad internacional no es factible que las naciones o los individuos se liberen por sus propios medios de todos los peligros, pero existe la posibilidad de alcanzar este objetivo con la cooperación internacional.

Una vez se ha descrito esta característica de la seguridad internacional, ahora es necesario precisar algunos conceptos teóricos de vital importancia para el desarrollo de esta investigación, los cuales se enmarcan en el de *inteligencia estratégica*, que en sus inicios se empleó únicamente en el campo de combate. De acuerdo con Rivera (2011), la inteligencia ha sido asociada a la labor de los espías, sin considerar su importancia en los estudios de la academia. Por esta razón, es necesario delimitar este concepto con el fin de entenderlo en el ámbito de los tomadores de decisiones, un insumo fundamental para anticipar y proyectar situaciones futuras que pueden llegar a prevenirse. Al respecto cabe resaltar que en el siglo XXI se ha evidenciado una estrecha relación simbólica entre la inteligencia-Estado y la sociedad.

Para desarrollar esta temática también es necesario abordar el concepto de *globalización*, entendida como un proceso de integración que se caracteriza por tener una escala local y global. En este contexto, la llamada *era de la información* representa nuevos retos para estudiar la relación entre los problemas estratégicos militares y los factores geográficos, razón por la cual el poder y la administración territorial solo se entenderán a la luz de esta nueva realidad (Castells, 2005).

Según Triana (2015), la nueva era de la globalización impone un cambio fundamental en la política exterior de Colombia, de tal manera que la visión política se alinee con la estrategia nacional de forma práctica. Sin embargo, Colombia no se ha vinculado eficientemente a las perspectivas geoestratégicas, de modo que no se ha generado un impacto significativo en los siguientes campos: relaciones internacionales, capacidad militar, medio ambiente, economía, demografía, salud, tecnología, desarrollo cultural y social, orden y poder. Así pues, se requiere fortalecer los espacios internacionales que actualmente comparte Colombia con otros Estados en contra del CoT, particularmente en el caso del fenómeno de las drogas ilícitas.

A pesar de este escenario de cambio, los principios básicos y los conceptos tradicionales de la inteligencia estratégica son aplicables a este siglo, de modo que pueden orientar los objetivos nacionales para ayudar a planear proactivamente la construcción de futuros escenarios, marcados por una fuerte comunicación global entre actores transnacionales y amenazas no estatales. Sin embargo, en el caso del Estado colombiano es necesario analizar correctamente la comprensión tradicional de la inteligencia estratégica en las definiciones del mundo contemporáneo.

En primer lugar, se debe analizar la implementación de la inteligencia estratégica y la cooperación internacional en relación con el pensamiento moderno en la última década, la cual se evidencia en una innovación en materia de seguridad y defensa, cuyo elemento más destacado son los mecanismos internacionales (Sierra-Zamora, Bermúdez *et al.*, 2020). Al respecto cabe señalar que Colombia mantiene una estrecha relación con los Estados Unidos, la cual ha ido progresando durante la mayor parte del siglo XIX y principios del XX respecto a varios contenidos asociados a la permanente guerra contra las drogas ilícitas (Tickner, 2014). Asimismo, las necesidades en materia de seguridad compartidas con Centroamérica, el Caribe y Suramérica promueven las estrategias que se han adoptado en el marco de la cooperación triangular y Sur-Sur (Css), esta última como un modelo suplementario a lo que tradicionalmente se conoce como Cooperación Norte- Sur. Precisamente, esta región ha sido una de las más activas en relación con la creación, formulación y ejecución de programas relacionados con este delito.

Hasta ahora, la vinculación más cercana de la inteligencia estratégica y la cooperación internacional para Colombia ha sido analizada desde una perspectiva limitada por las fuentes de información, la duración de los períodos de gobierno y las tareas institucionales. De esta forma, el escenario de la seguridad aún no se enmarca como parte del proceso de construcción del Estado, de tal manera que pueda ser asumido con responsabilidad cuando se identifican las principales amenazas internas y externas, previniendo por medio de la información y el estudio estratégico el efecto que pueden tener en los elementos primordiales de la Nación. En este sentido, solo será el proceso de toma de decisiones el que pueda generar algún tipo de cambio.

El concepto teórico y práctico de la inteligencia estratégica lo establecen los gobiernos de turno. En la actualidad, los sistemas de inteligencia han recibido duras críticas debido a los escándalos que han surgido en los últimos años por las fallas de seguridad de los Estados, lo cual ha generado grandes incógnitas sobre las decisiones que han tomado o sobre los criterios que ha tenido la inteligencia para analizar cómo se surtieron determinados eventos. En efecto, los tomadores de decisiones han desconocido en varias ocasiones la naturaleza de las acciones que realiza la inteligencia estratégica, dando por sentado que todos los frentes se encuentran cubiertos. Esa confianza es precisamente uno de los grandes vacíos históricos que han ocasionado la fragilidad que caracteriza la relación entre la cooperación y la inteligencia estratégica en la lucha mundial contra las drogas ilícitas (Rivera, 2011).

Por lo general, el concepto de inteligencia estratégica ha sido enlazado estrechamente con las estrategias militares, las cuales han permitido la creación de planes nacionales de defensa y operaciones militares, así como la protección integral de un país en la búsqueda permanente de prevenir posibles guerras. Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con una definición académica puntual debido a la falta de claridad que surge cuando el concepto se aplica a disciplinas diferentes al ámbito estrictamente militar. Este último campo ha demostrado resultados operacionales contundentes, los cuales se han alcanzado en las direcciones de inteligencia militar y policial, una fuente primaria para la producción de insumos para la inteligencia.

En consecuencia, en primer lugar, la cooperación internacional puede determinarse como una herramienta de intervención para la inteligencia estra-

tégica y el uso de ambas por parte del tomador de decisiones contribuye al cumplimiento de los objetivos trazados por el Estado. En segundo lugar, el proceso de cooperación tiene como propósito encontrar soluciones comunes que involucren dos o más actores con una misma condición, a partir de los insumos originados por la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), entidad que tiene a cargo la recopilación de información de valor para la nación, la cual no puede ser difundida a la opinión pública debido a que en cierto momento puede llegar a afectar las relaciones bilaterales.

En este sentido, es necesario que los insumos producidos por las direcciones de inteligencia del país, y exclusivamente por el DNI, se organicen de tal manera que se pueda definir una alternativa que permita cumplir los intereses nacionales en el marco de la cooperación internacional. En este camino se encuentran las naciones que tienen un nivel económico similar a Colombia, las cuales demandan un continuo fortalecimiento de su participación en los escenarios internacionales como respuesta a la dinámica de seguridad que se presenta en el sistema internacional (De Castro, 2007).

En particular, Colombia debe construir una estatura estratégica y una posición nacional y objetiva en la región, para lo cual tiene que potenciar su conocimiento mediante el estudio profundo del ámbito político, económico, social y militar, así como de sus relaciones exteriores, pues, como afirma Kent (1994), las situaciones anticipadas son las que permiten un resultado práctico.

Por lo tanto, el Estado colombiano debe considerar la inteligencia estratégica como una institución organizada y dotarla con un equipo de trabajo que persiga una clase de saber para explicar el pasado, el presente y el futuro. De igual forma, estos expertos tendrán la misión de producir información útil, la cual será usada en dos espacios: el primero, defensivo, y el segundo, de tipo positivo. En este último se crea la gran estrategia nacional.

Desde esta perspectiva, la inteligencia estratégica, como herramienta de la cooperación internacional, será la clave para que todas las entidades fortalezcan la lucha contra las drogas ilícitas en Colombia y en el mundo de una forma integral. Para el doctor Montero (2021), la inteligencia estratégica por esencia es la inteligencia del Estado y cualquier decisión que se tome desde el alto gobierno en un tema tan sensible como el narcotráfico debe tener un horizonte

amplio de análisis, de modo que vincular todas las disposiciones constituye un objetivo estratégico.

Por esta razón, se requiere que la mayor responsabilidad en seguridad y defensa no solo recaiga en la comunidad, sino que también cuente con el concurso de varias instituciones nacionales, tales como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y el Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), entre otras, pues generan información con valor agregado útil para el tomador de decisiones. En este escenario, la cooperación internacional también es un instrumento fundamental para la inteligencia estratégica, ya que permite fortalecer las instituciones y generar diálogos interinstitucionales entre los Estados para orientar la ruta que seguirá la lucha contra las drogas ilícitas.

En resumen, la inteligencia estratégica es una herramienta fundamental en la cooperación internacional, pues brinda información de valor para construir la agenda nacional y priorizar tanto los objetivos en la fase de diseño de las políticas asociadas en la lucha mundial contra las drogas ilícitas, como los métodos que serán utilizados. Sin embargo, los insumos que provee la inteligencia estratégica no son tenidos en cuenta en su totalidad al momento de diseñar los instrumentos de cooperación internacional, ni tampoco para su implementación por parte del alto Gobierno, pues los tomadores de decisión carecen de un conocimiento histórico que les permita comprender la aparición y evolución del fenómeno de las drogas ilícitas en Colombia. De allí que el período comprendido entre el 2010 y el 2018 represente un hito en esta materia, pues durante estos años el presidente Juan Manuel Santos manifestó su interés en acoger una visión global para enfrentar la mayor parte de las amenazas que vive el país, específicamente en la lucha contra las drogas. Para esto recurrió a los lineamientos que se habían trazado en los escenarios internacionales y adaptó el sector defensa a este rol para alcanzar los compromisos asignados a esta cartera en cumplimiento de la acción integral del Estado.

Como se observa, la cooperación internacional es el vehículo por medio del cual los Estados, con la participación institucional, buscan implementar estrategias concertadas en los escenarios internacionales. Precisamente, el

sector defensa en Colombia ha desarrollado y liderado este papel con la ejecución de operaciones y acciones exitosas que han sido consideradas un ejemplo en la región.

Asimismo, cabe señalar que la lucha contra las drogas ilícitas, por cuanto forma parte de la órbita de los delitos transnacionales, implica una responsabilidad compartida. En este sentido, Colombia ofrece un ejemplo de cómo la cooperación internacional puede ser efectiva para contrarrestar un fenómeno que afecta a todos por igual. Para esto, el país ha contado con el apoyo de la inteligencia estratégica, una herramienta que produce y analiza información con el objetivo de delimitar el tipo de asistencia técnica que se necesita en el intercambio con los diferentes escenarios internacionales, para lo cual tiene en cuenta la evolución del problema y sus condiciones particulares vinculadas a cada Estado.

Finalmente, es preciso aclarar que en el contexto mundial la información y la comunicación no solo son claves en la toma de decisiones a diferentes niveles y, por lo tanto, en la transformación de las dinámicas del poder, sino que también son relevantes en una de las definiciones más próximas que se puede hacer de la inteligencia estratégica. De acuerdo con dicha perspectiva, se trata de un proceso estructurado en tres escalones que tiene como propósito cumplir los intereses nacionales desde el aspecto histórico y del actuar: el escalón superior corresponde al presidente del Gobierno; en el segundo están los departamentos o los ministerios de Gobierno —Ministerio de Defensa—, y en el último se encuentra el jefe del Estado Mayor de la Defensa. Precisamente, esta última cartera ha realizado las acciones necesarias para que el Estado cumpla su función en la lucha mundial contra las drogas en el marco de la cooperación internacional (Ardila & Jiménez, 2020).

De hecho, la política contra las drogas ilícitas hace necesario que las estrategias se implementen en el marco de un sistema integral, el cual reconozca que el delito del narcotráfico, el consumo y la violencia asociada son desafíos para la misión que cumple el sector y que requieren de una herramienta como la inteligencia estratégica, de tal forma que cuente con información de interés para crear y establecer acciones contra este delito transnacional como parte de una propuesta nacional e internacional.

Narcotráfico, un enemigo resistente

La invasión del COT es un hecho constatable que no se puede vincular con el surgimiento de los Estados en el siglo XVIII, pues su legitimidad se basaba en proveer seguridad a sus habitantes frente a enemigos externos. Por tal razón, cada Estado gozaba de la autoridad para decidir cómo organizarse internamente y dirigir su propio territorio, además de estipular qué, cómo y a quién castigar.

El COT se ha convertido en las últimas décadas en una de las amenazas más apremiantes en la escena internacional. Al igual que las agrupaciones terroristas, diversos grupos criminales han sabido aprovechar las ventajas que ha traído el fortalecimiento de la globalización actual, expandiendo su margen delictivo más allá de las fronteras nacionales en las que circunscribían sus acciones. De igual forma, las organizaciones partícipes de este fenómeno han sabido adaptarse a sus respectivos contextos, mejorando sus réditos económicos y neutralizando los efectos negativos que produce la intervención de las autoridades en su contra. Es así como estas agrupaciones han empezado a expandir su rango de actividades criminales más allá de las tradicionales como el narcotráfico, a la vez que ofrecen servicios ilegales como secuestros y extorsiones (Torrijos & Balaguera, 2018).

Sin embargo, la fenomenología de la actuación de las organizaciones criminales derrumba toda noción tradicional y en consecuencia cuestiona la globalización. De esta forma, la perspectiva individual, regional y global se convierten en las variables más importantes para el análisis del sector de la seguridad y se abre paso la interdependencia de los Estados, pues se hace necesario la cooperación entre ellos para hacer frente a los diversos tráfico ilícitos de bienes, personas y servicios, en los que la oferta y la demanda se producen de un país a otro.

Por esta razón, como afirma Velázquez (2012), el objetivo principal del derecho internacional es propiciar la paz y la seguridad internacional, mientras que sus principios generales son los siguientes:

1. Principio de igualdad soberana de los Estados.
2. Principio de buena fe.

3. Principio del arreglo pacífico de las controversias.
4. Principio de la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza.
5. Principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos.

Estos principios fundamentan la importancia que tiene soberanía del Estado contemporáneo para asegurar la coexistencia pacífica en el marco de las relaciones internacionales, la asistencia y la cooperación mutua. En este marco normativo, es posible que cualquier país se comprometa a brindar apoyo de manera formal e informal para buscar soluciones comunes y compartidas con otros Estados interesados en combatir las diferentes amenazas que surgen en el sistema internacional. Así, este último permite crear, formular, orientar y sugerir propuestas enmarcadas en el campo del derecho internacional, como el camino que posibilita a la inteligencia estratégica proceder normativamente en la producción de insumos de valor.

Por otra parte, la lucha contra las drogas ilícitas ha ocupado la agenda de varios Estados porque se convirtió en un fenómeno transnacional que requiere la atención e intervención de los Organismos Internacionales (OI) y los Organismos Internacionales no Gubernamentales (ONG). Estos organismos se han unificado y fortalecido en el marco de estrategias alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —también conocidos como *objetivos mundiales*— que promueve la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que tienen la finalidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. Con este propósito, se busca facilitar el acceso a la justicia y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, de tal forma que la cooperación halle la forma de responder a las prioridades nacionales y a las necesidades de las entidades gubernamentales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s. f.).

Para Colombia, las drogas son seguramente el flagelo que ha tenido el mayor impacto negativo en la vida nacional, pues la violencia se debe principalmente a los grupos de delincuentes creados por el narcotráfico. Por este motivo, fortalecer la cooperación internacional será el vehículo que permita al sector defensa proponer, robustecer, reevaluar o recrear la forma como se lucha contra las drogas por medio de la combinación de diferentes herramientas.

Ahora bien, en este escenario es importante tener en cuenta que en la actualidad, de forma independiente, como en el pasado, un conjunto de factores geográficos seguirá teniendo voz en la política internacional, tanto para Colombia como para las demás naciones del mundo que desean aprovechar al máximo sus recursos. En palabras de Maréchal (2013), gestionar la interdependencia entre las naciones para contrarrestar el problema mundial de las drogas permite emplear oportunidades y objetivos que contribuyan a todas las partes. Se trata de los denominados “bienes públicos internacionales”, un mecanismo plural de sustentabilidad cuyo equilibrio de gestión debe ser preservado por encima del imperativo solidario, un modelo de garantía implantado a las relaciones de cooperación y confianza surgidas a raíz de la problemática de ausencia de autoridad transnacional.

En cuanto a las estrategias de lucha contra el narcotráfico empleadas por el sector defensa colombiano, cabe mencionar que la Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad del Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales presentó un documento orientado hacia el fortalecimiento del rol de la Fuerza Pública en la lucha contra las drogas ilícitas. En ese documento se describe el papel del sector defensa en la erradicación de los cultivos ilícitos, la ampliación y el fortalecimiento de las operaciones de erradicación manual, la focalización de las operaciones y las acciones de interdicción, la seguridad operacional, la anticipación interinstitucional e institucional ante el surgimiento de fenómenos delictivos a causa del narcotráfico, y la cooperación internacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2015a).

Es indiscutible que se requiere mantener las buenas prácticas del Gobierno Nacional en el marco de la cooperación internacional, pues el cumplimiento de varios de los procesos han resultado afectados por los cambios de administración y la falta de continuidad en estas iniciativas. Precisamente, de acuerdo con Mora (2021) este es el punto de quiebre más relevante, quien además subraya con preocupación que en el país existe la práctica de iniciar con entusiasmo las diferentes acciones institucionales, pero se va perdiendo poco a poco por el camino hasta afectar el cumplimiento de las metas trazadas. Un ejemplo de esto ocurre cuando la Fuerza Pública ingresa a los territorios a erradicar de manera forzosa —conocida técnicamente como III modalidad— como parte

de la estrategia para reducir el 50 % de los cultivos ilícitos, pues muchas veces esta tarea no es complementada con el trabajo de las otras entidades. En consecuencia, en estos casos solo se ha logrado que los cultivadores reincidan en la resiembra de coca como única opción para generar sus ingresos, además de la frustración que pueden sentir los soldados y policías al ver que no solo han perdido el esfuerzo de su trabajo, sino que tuvieron que exponer su vida ante las estructuras delictivas que cuidan estas siembras. Una situación que se puede evitar si el Estado ingresa a estas zonas de manera integral.

En este sentido, se puede afirmar que la cooperación entre Colombia y los Estados Unidos ha tenido resultados positivos. Entre la ayuda internacional en materia de lucha contra las drogas ilícitas que ha recibido el sector defensa, como instrumento eficaz del Gobierno Nacional para mantenerla y fortalecerla, se puede destacar: tecnología de medición para conocer la ubicación de las hectáreas de cultivos ilícitos; sistema de control tipo georreferenciación (Gps), con el fin de que los soldados y policías comprometidos con las labores de erradicación puedan realizar la validación; recursos económicos para horas de vuelo enfocadas en inserción y extracción de la Fuerza Pública en el territorio; entrenamiento y reentrenamiento del personal; presupuesto para interdicción (terrestre, marítima y aérea), entre otros.

Como resultado de los mecanismos internacionales celebrados anualmente con los Estados vecinos en el marco de la cooperación bilateral, sur-sur y triangular se destaca la Comisión Mixta en Materia de Drogas, que tiene el objetivo de que las naciones participantes intercambien conocimiento y experiencias de acuerdo con una agenda mutua, alineada con sus intereses internos y las capacidades con las que cuentan sus fuerzas de seguridad. En el caso de Colombia, estos espacios continúan posicionándola como un oferente internacional, pues actualmente mantiene relaciones con Ecuador, Paraguay, Perú, El Salvador, México, Bolivia y República Dominicana.

Este tipo de planes de capacitación y exportación de experiencia se alinean con las estrategias de Cooperación Sur- Sur, los cuales le permiten a Colombia obtener un papel preponderante y protagónico en la región frente a la situación local y regional de los países de América, así como en los demás países productores del sur del continente. En este escenario se resalta la función que

han desempeñado los Estados Unidos, pues suministran los fondos necesarios para capacitar y garantizar las condiciones que requieren las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia, las cuales entrenan posteriormente a los demás países (Monge, 2016).

Asimismo, cabe resaltar que la lucha contra las drogas ilícitas ha tenido cada vez mayor relevancia en los diferentes ejes de la cooperación, de tal manera que se han podido conservar estrategias conjuntas para desarrollar las regiones en todos los campos del poder. Se trata de una visión que cambia el papel del Estado receptor por el de un Estado socio que aporta a la relación de los países cooperantes, aun tratándose de relaciones asimétricas como las que sostiene Colombia con los Estados Unidos (Moncayo, 2002).

Como se aprecia, la cooperación internacional desempeña una función trascendental en los diferentes escenarios, aún más en la construcción y la ejecución de estrategias para la lucha mundial contra las drogas ilícitas. En este sentido, no sería viable tratar de disminuir algún eslabón de la cadena de este fenómeno sin integrar varios Estados ni contar con el apoyo de los países que tienen mayor capacidad económica y los organismos multilaterales, pues muchas veces las naciones en vía de desarrollo no cuentan con medios ni capacidades eficaces. Asimismo, el cumplimiento de las políticas internacionales requiere que los gobiernos interesados en contrarrestar el delito maximicen las capacidades de sus instituciones y blinden sus acciones, de tal manera que la normatividad nacional se aplique rigurosamente en el marco de una política antidrogas, la cual debe enfrentar de forma integral las dimensiones del problema por medio de la corresponsabilidad común y compartida de los agentes del sistema internacional. En el caso colombiano, es claro que el país ha obtenido distintos beneficios con su participación continua en los escenarios internacionales.

Papel del sector defensa en el contexto histórico colombiano durante el período 2010-2018

El país se ha transformado en la última década a tal punto que se ha formado una nueva Colombia. El sector defensa no ha sido la excepción, pues en años recientes ha hecho diferentes avances en ámbitos nacionales que están influidos

por factores del entorno global, regional y nacional. En este contexto, el posicionamiento estratégico del país en el entorno de la seguridad y la defensa se debe evaluar de acuerdo con los retos que presentan dichos escenarios (Sierra-Zamora, Fonseca *et al.*, 2020), los cuales evidencian de forma general no solo el crecimiento permanente que ha tenido el empoderamiento económico y militar de los ejércitos latinoamericanos, sino también que se ha producido una reorientación estratégica de los países industrializados en la búsqueda de incrementar los sistemas de cooperación con las principales económicas del mundo (Ministerio de Defensa Nacional, 2015b).

No obstante lo anterior, la transformación social de Colombia ha sido lenta debido al conflicto interno, que es el mayor generador de desequilibrio que existe en el país y que entorpece de diversas maneras la agenda proyectada por los diferentes gobiernos. Por supuesto, esto tiene un impacto muy significativo en la vida de los colombianos, sobre todo si se tiene en cuenta que, según la Escuela de Frankfurt, los individuos se encuentran sometidos al modelo económico como elemento de autoconservación. Desde esta perspectiva, dado que la criminalidad está vinculada con el colectivo, los grupos que forman parte del negocio de las drogas continuarán inmersos en las redes delictivas y aprovecharán cualquier vacío y debilidad institucional interno y externo para fortalecer sus estructuras (Roncancio, 2014).

Precisamente, estos desafíos para la seguridad y defensa han marcado los procesos de transformación y modernización de las Fuerzas Militares en varios países. Este es el caso de Colombia, cuyo plan de transformación tiene como objetivo alinearse con los estándares internacionales militares, específicamente con los de la Organización del tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así, la constante participación de sus Fuerzas Militares en la lucha contra el conflicto interno le ha proporcionado capacidades, dominio y reconocimiento en el contexto internacional, a tal punto que son consideradas unas fuerzas altamente interoperables con otros ejércitos del mundo (Chamorro, s. f.).

Este plan de transformación emplea una metodología de desarrollo para fortalecer las capacidades de las áreas fundamentales que potencian el poder de combate, además está enmarcado en la doctrina, la organización, el material, el equipo tecnológico, el talento humano, la infraestructura, la logística y el

entrenamiento. Asimismo, los procesos de mantenimiento para la sostenibilidad que proyectarán las Fuerzas Militares se fundamentan en la capacidad de responder a varias responsabilidades, roles y misiones, con la intención de prepararse y entrenarse para la consolidación de la paz y apoyar el desarrollo del país (Chamorro, s. f.).

El mecanismo utilizado por las Fuerzas Militares para implementar el cambio de doctrina son los planes estratégicos conocidos como el Plan de Guerra Espada de Honor. Este plan es de carácter secreto, se enmarca en órdenes puntuales, precisas y específicas a todas las unidades militares para poner en marcha las acciones contempladas en la política con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos que se han identificado.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional, por medio de los nuevos lineamientos de política, buscó garantizar un marco legal adecuado que le permitiera a la Fuerza Pública cumplir con su misión constitucional y actuar frente a la evolución del crimen organizado y los fenómenos criminales que afectan la seguridad de los colombianos, así como para garantizar la seguridad de los miembros de la Fuerza Pública (Lleras, 2016).

El sector defensa, uno de los actores fundamentales en el conflicto armado colombiano, ha adoptado una posición activa frente al desafío de superar las condiciones adversas y la situación de seguridad del país. Esto implicó la transformación y fortalecimiento de sus capacidades, lo cual ha facilitado su adaptación a diferentes escenarios, así como la posibilidad de contribuir a la construcción de la paz. Por tal razón, las Fuerzas Militares establecieron la idea de *multimisión*, un concepto que ha sido interiorizado por ellas y que está alineado con los objetivos establecidos en la Política de Defensa y Seguridad, los cuales están enfocados en la modernización, una mayor capacidad de respuesta, un entrenamiento de alto nivel, el fortalecimiento académico y la interoperabilidad, así como con una importante participación en misiones internacionales de paz (Chamorro, s. f.).

Entre tanto, en el contexto de las capacidades de la Fuerza Pública colombiana se entiende por *estrategia* el análisis de las condiciones y circunstancias de tipo político, social, económico, ambiental, entre otros, los cuales están inmersos a escala local, nacional, regional y global, con tendencias que pueden

surgir desde temprano y a largo plazo, pero que al final pueden presentarse como una amenaza a la defensa y la seguridad de la Nación. En este sentido, para dirigir se requiere construir un concepto estratégico que sirva para la planeación conjunta y coordinada de las operaciones, teniendo en cuenta las variables de defensa: fines, medios y modos. Este último corresponde al rol de los soldados en el modelo de planeación operacional enfocado en escenarios futuros (Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

Por consiguiente, la estrategia es una idea prudente o un conjunto de ideas en las que se emplean los instrumentos del poder nacional en un área geográfica específica para lograr una orientación de seguridad estratégica nacional o multinacional. El presidente de la República, en compañía del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que es su principal asesor en temas de seguridad y defensa, analizan los insumos que se producen en esta mesa relacionados con la gran estrategia, la cual está destinada a afianzar los fines específicos y prevalece sobre las otras. El jefe de la cartera de Defensa los traduce como *objetivos militares estratégicos sectoriales*, lo cual le permite identificar cuál es el proceder del planteamiento, la conducción y la ejecución militar (CGFM, 2018). De acuerdo con esto, las Fuerzas Militares han planteado los siguientes niveles estratégicos:

- *Conducción estratégica nacional.* Acción ejercida por el presidente de la República para alcanzar los objetivos político-estratégicos nacionales identificados para las diferentes hipótesis de conflicto o de guerra, mediante el empleo del poder nacional. Sus medios de acción son los campos político, económico, social y militar.
- *Conducción estratégica militar general.* Acción ejercida por el Comandante General de las Fuerzas Militares para alcanzar los objetivos determinados por la conducción estratégica nacional, mediante el empleo de las Fuerzas Militares:

La conducción militar de la guerra es una responsabilidad del mando de las Fuerzas Militares que tiene el carácter de conjunto. Podrá presentarse en forma combinada cuando los acuerdos internacionales así lo determinen. La conducción militar corresponde a todas las actividades que realiza un comandante de unidad en tres etapas: la *planificación*, la *preparación* y la *ejecución*.

La responsabilidad de la conducción militar trae como responsabilidades implícitas la de *dirección y control*.

El control, como responsabilidad inherente a todo comandante, tiene dos formas básicas: la supervisión de la ejecución coordinada y oportuna de las actividades ordenadas y la comprobación de la eficacia.

- *Conducción estratégica militar operativa*. Es la acción ejercida por el comandante de un teatro de operaciones para alcanzar el objetivo estratégico militar impuesto en el correspondiente plan de guerra, mediante el empleo de los medios asignados a ese teatro y la realización de la respectiva campaña. Esta conducción operativa es una continuación de la estrategia militar general y a la vez da origen a la conducción táctica.

Sin embargo, la estrategia militar debe estar liderada desde las disciplinas que aporten a la toma de decisiones, así como orientar a los individuos en el entendimiento de los problemas que surgen desde las amenazas internas y externas, las cuales pueden ser contrarrestadas desde la herramienta de la cooperación internacional que busca la unión entre los diferentes Estados. Esto motiva el alcance de intereses mutuos para la satisfacción colectiva, tal como lo manifiesta el realismo al considerar solo a los Estados como el principal actor que puede asegurar su seguridad, y esto será el único motivo que lo impulse a evitar el desequilibrio de poder en un sistema internacional basado en relaciones competitivas que buscan proteger la identidad frente a la injerencia externa que ingresa por las diferentes fronteras y que son zonas consideradas grises para la estatalidad (Castiglione, 2018).

Ahora bien, en el caso específico de la problemática fronteriza, Ramírez (2010) argumenta que la historiografía colombiana evidencia que las zonas más apartadas del centro del país no cuentan con infraestructura de calidad para su acceso. Además, los territorios con condiciones desfavorables no cuentan con la presencia institucional del Estado, lo cual da lugar a la fácil y rápida implantación del problema de las drogas ilícitas, el flagelo que más ha perjudicado al país en la construcción de la paz y en el fortalecimiento de una cultura diplomática.

Es necesario entender que no se trata de un delito que afecta solo a los Estados en su área nacional, sino que son conductas consideradas como delitos transnacionales. Por lo tanto, para detenerlo es necesario, *per se*, implementar herramientas de cooperación internacional —desde el punto de vista de la globalización— que permitan afectar las redes criminales que manejan este lucrativo negocio.

Por consiguiente, Colombia debe construir una gran estrategia que direcciona las metas internas hacia el exterior, tarea que hasta el momento ha desarrollado con ahínco y determinación el sector defensa mediante el fortalecimiento de las capacidades militares y policiales para salvaguardar los intereses nacionales. En este sentido, la ejecución de alianzas, acuerdos, mesas binacionales, Comisiones Mixtas de Frontera, entre otros, son estrategias que permiten orientar la definición de los intereses geopolíticos en relación con otros Estados, específicamente en el ejercicio de la defensa para afrontar las diferentes amenazas. En este sentido, se concluye que es necesario formar un cuerpo diplomático profesional que impulse los intereses geopolíticos de Colombia (Ospina, 2012).

En este escenario, el conocimiento que el Estado colombiano ha adquirido con el tiempo es considerado de gran envergadura por expertos en temas de drogas ilícitas. Teniendo en cuenta que las soluciones no están enmarcadas en una carrera contrarreloj, los avances trazados por el Gobierno en la lucha mundial contra las drogas ilícitas se pueden demostrar progresivamente. Por ejemplo, se puede mencionar el caso específico de la mejoría que ha tenido el país en las labores de erradicación, método que la Fuerza Pública ha utilizado hasta la fecha para reducir los cultivos ilícitos, un rol que ha permitido posicionarlo como actor relevante para la construcción de paz (Sierra-Zamora, Sierra *et al.*, 2020).

Al respecto, cabe anotar que la ONU, organismo multilateral que ha acompañado el proceso que realizan varios Estados en la temática, ha brindado a Colombia los medios y recursos para verificar y medir las hectáreas afectadas por los cultivos ilícitos, así como validar las cifras de hectáreas erradicadas en las diferentes modalidades.

No obstante lo anterior, la atención que el país le otorga al tema de la inteligencia estratégica y la cooperación internacional no es el que se espera para obtener resultados contundentes en materia de lucha contra las drogas ilícitas. En este sentido, es necesario que los tanques de pensamiento en los centros educativos, que son precisamente el aspecto que se encuentra pendiente, asuman una posición crítica y formulen recomendaciones que favorezcan la construcción de políticas coherentes de largo alcance, lo cual puede ser de gran utilidad para entender la dinámica del fenómeno y predecir futuros contextos. Es decir, se debe cambiar la forma como se trabaja actualmente por período de gobierno, pues esto produce generalmente una ruptura de los procesos implementados.

Al respecto, Aranguren y Camacho (2017) afirman que la cooperación internacional debe ser el objetivo de la política exterior, pues es una herramienta que favorece el desarrollo económico al promover la estabilidad financiera y la transformación de un conjunto de políticas con base en la confianza, de tal manera que constituye la base de los intereses comunes que permiten la autoorganización. Por consiguiente, es necesario cuestionar constantemente la efectividad de la cooperación, con el fin de determinar si se deben mantener o renovar los objetivos. Precisamente, la inteligencia estratégica es la que permite, por medio de la información que produce, determinar la conveniencia de las temáticas que aborda la política y cuándo se debe cambiar para ir a la par con la dinámica del Cot.

En ese sentido, como se observa en la figura 2, el sector defensa ha definido cinco estrategias que desarrollará para luchar contra el narcotráfico:

1. Erradicación integral de cultivos ilícitos.
2. Fortalecimiento de la interdicción integral marítima, fluvial, aérea y terrestre.
3. Fortalecimiento de la investigación, judicialización, extinción del derecho de dominio y lavado de activos.
4. Prevención integral en la producción, tráfico, consumo de sustancias psicoactivas y provocación de entornos violentos.
5. Cooperación internacional. Este último eje acoge las acciones internas del sector con el fin de proyectar la visión externa (Ministerio de Defensa, 2015a).

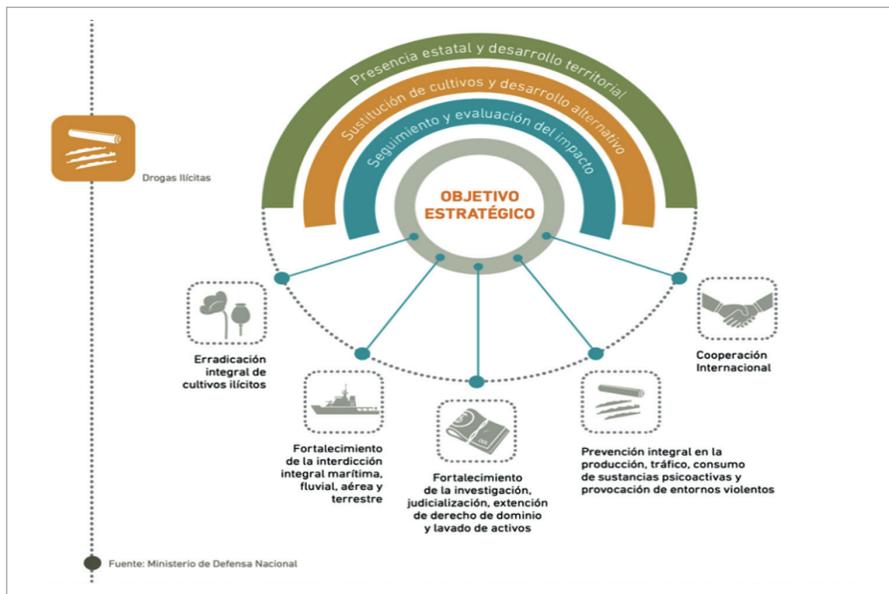


Figura 2. Estrategia de lucha contra las drogas ilícitas.

Fuente: Adaptado de *Estrategia de lucha contra las drogas ilícitas* (Ministerio de Defensa Nacional, 2015a).

Entre tanto, aunque Colombia sigue sujeto al Estado dominante, en este caso al de los Estados Unidos, el país ha reforzado una imagen internacional como experto en seguridad, lo cual lo convierte en un socio y aliado estratégico en materia de cooperación internacional. No obstante, tiene una posición intermedia en la que si bien depende de los lineamientos definidos por los Estados Unidos, también ha logrado una posición decisiva en el entrenamiento y el mejoramiento del intercambio de conocimiento en sus fuerzas de seguridad en relación con los demás países de la región (Perico & Del Pilar, 1998).

En otras palabras, el contexto internacional de la lucha mundial contra las drogas ilícitas requiere que los Estados tomen decisiones desde la acción colectiva, para lo cual es fundamental fortalecer el diálogo de alto nivel en seguridad estratégica para lograr la sinergia entre las diferentes herramientas utilizadas. De nuevo, se resalta el esquema tipo triangulado, el cual se ha transformado en un modelo de beneficio mutuo para ambas naciones: por un lado, Colombia crea una reputación y reconocimiento internacional como experto en segu-

ridad y, por otro, los Estados Unidos consiguen reducir los costos económicos y políticos de la cooperación directa.

Es necesario mencionar, sin embargo, que este tipo de cooperación reviste una dependencia asociada, una asimetría para el caso de Colombia, alineada a los intereses de los Estados Unidos. Precisamente, el hecho de que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos haya fortalecido las relaciones con los Estados Unidos para garantizar la continuidad de la asistencia evidencia que el país tiene las características típicas de los Estados débiles, las cuales refuerzan la necesidad de que estos alineen su política exterior y acepten, de esta manera, un rol de subordinación a cambio de beneficios sociales, políticos, económicos y militares (Tickner & Morales, 2015).

De la misma forma, para el profesor Forigua (2021), las características que tiene la problemática de las drogas ilícitas ha llevado a que la cooperación internacional se haya convertido en una de las herramientas más eficaces e importantes de la relación con los Estados Unidos y los países fronterizos para el intercambio de información, el apoyo técnico y económico, las operaciones binacionales y la asistencia en todos sus niveles. En este escenario, es necesario que la inteligencia estratégica participe directamente como el medio que permite hacer un análisis integral del fenómeno para determinar el estado en que se encuentra y hacia dónde se dirige. Es decir, se requiere un razonamiento de carácter reactivo, preactivo y proactivo que genere información de alto nivel para los tomadores de decisiones.

También se debe tener en cuenta que los documentos de política pública son insumos generados por la inteligencia estratégica, y aunque no sean nombrados explícitamente debido al nivel de clasificación de la información que emplean, sí se encuentran implícitos en esta. En concreto, se resalta el interés y la voluntad que ha demostrado el sector defensa en la construcción de estrategias que permitan direccionar acciones en la lucha contra las drogas ilícitas mediante una participación integral, aunque no sea el único actor directamente responsable en la gestión pública.

Finalmente, es importante resaltar la relevancia que tiene Colombia como experto en la lucha contra las drogas ilícitas en la región. Esto ha sido posible gracias a que las acciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional han despertado el interés de otras naciones para compartir e intercambiar conoci-

miento en todo lo que respecta a la problemática del narcotráfico. Así pues, este reconocimiento le ha permitido a Colombia posicionarse como un actor activo en la región por medio de la cooperación con los Estados Unidos y los países vecinos. Cabe resaltar que esta investigación se realizó en un contexto histórico relevante no solo para el sector defensa y la Fuerza Pública, sino también para el ámbito nacional e internacional, por lo cual constituye entonces una construcción historiográfica que puede ser empleada para el análisis de diferentes académicos e interesados en la temática.

Conclusiones

La búsqueda de soluciones eficaces a la problemática de las drogas ilícitas que contrarresten el crecimiento de los cultivos ilícitos en Colombia ocupa gran parte de la agenda nacional e internacional. En este contexto histórico, las alternativas que se han adoptado han sido consideradas insuficientes por la población colombiana y por la comunidad internacional. En efecto, el análisis de la literatura consultada en esta investigación evidencia una securitización de la agenda nacional e internacional cuando se habla de la lucha contra las drogas ilícitas.

Con base en el estudio de importantes investigaciones sobre la historia del presente, este trabajo analizó el concepto de *inteligencia estratégica* a la luz de la cooperación internacional con el fin de producir insumos de alto nivel que permitan a los tomadores de decisiones definir estrategias eficaces en la lucha mundial contra las drogas ilícitas. En este sentido, la inteligencia estratégica es una herramienta utilizada por el Gobierno Nacional que suministra información clave sobre políticas, planes, estrategias, entre otros insumos, que debido a su clasificación de seguridad deben recibir un manejo especial para que no termine en manos del CoT y pueda interferir y afectar la seguridad nacional.

Además, en este trabajo se destaca el rol de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en el marco de la responsabilidad compartida y el fortalecimiento de las operaciones para garantizar la continuidad, incremento y efectividad en el éxito de la lucha contra las drogas ilícitas, las cuales constituyen un escenario dinámico e imparable que es apetecido por su rentabilidad económica como el principal motor de cualquier organización. Es así como la investigación evidencia que el escenario internacional ocupa una gran parte de

la agenda en los gobiernos implicados en combatir este verdugo por medio de la creación e implementación de acciones conjuntas.

Específicamente, se definió como tiempo de estudio el período comprendido entre el 2010 y el 2018 porque son años claves para Colombia, ya que la alta gerencia estableció lineamientos para todas las entidades del territorio, entre las cuales se destaca la Política de Seguridad y Defensa, con un rol más vinculante para contrarrestar el COT. En estos años tienen lugar dos períodos de gobierno que enmarcan el antes, durante y después de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, en el cual se vio la necesidad de transformar la Fuerza Pública para que obtuviera las capacidades y los medios que permitieran maximizar sus capacidades, entre los cuales se destacan: ampliar los sistemas de control y vigilancia de tráfico marítimo y fluvial para detección, identificación, seguimiento e interdicción de naves y aeronaves en aguas jurisdiccionales, a través de sensores y plataformas móviles no tripuladas.

Asimismo, se debe destacar que, por un lado, durante este período las Fuerzas Militares accedieron a nuevas tecnologías de erradicación y se fortalecieron las que ya habían sido implementadas, tales como la erradicación mecánica (Aspersión Terrestre con Glifosato) y la distribución de las labores de erradicación conocida como erradicación forzosa o técnicamente III modalidad, que contaron con el apoyo de la cooperación internacional para fortalecer las operaciones que realiza el sector defensa en el marco del respeto de los DD. HH. y el DIH.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional continuó consolidando la cooperación internacional como un instrumento de política exterior que permite fortalecer la participación de Colombia en espacios bilaterales, regionales y globales. El papel del Estado se ha centrado en la dominación y la capacidad de influencia para proyectar sus relaciones con países y organizaciones por medio de actividades dinámicas. Como ejemplo se puede mencionar la cercanía que ha ganado con Centroamérica, una zona afectada por el fenómeno del narcotráfico y con un mercado bastante amplio para engrosar cualquier eslabón de la cadena, que fue precisamente el principal motivo por el que Colombia centró su interés. No obstante, descuidó la construcción de alianzas con Brasil, un actor representativo y con el cual en el futuro sería

posible crear un Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico, con el cual Colombia asumiría un papel de liderazgo en la región.

Aunque es probable que algunos académicos consideren esta problemática como un tema engorroso, repetitivo e interminable para los Estados, es fundamental en sus esfuerzos por buscar continuamente estrategias. Entre estas se destaca la labor del sector defensa —con sus soldados y policías— y el apoyo financiero por parte de los Estados Unidos en la lucha contra las drogas ilícitas, lo cual contribuye a conservar la certificación y evitar posibles sanciones internacionales.

No obstante, la literatura que analiza las acciones del sector defensa y su rol en la lucha contra las drogas es escasa, los documentos que se encuentran se han enfocado solo en perspectivas críticas y juicios de valor desde un acentuado anacronismo. Este último es característico sobre todo de las fuentes primarias, tales como los diarios, las entrevistas realizadas en el período examinado y los discursos, lo cual ha limitado el análisis a solo una cara de la historia.

Por esta razón, se puede afirmar que este documento presenta una perspectiva de estudio que ha sido poco examinada y vislumbrada por los expertos en la materia. Aunque quizás algunos consideren que se trata más bien de defender la postura que ha caracterizado al Ministerio de Defensa Nacional de Colombia en la lucha contra las drogas ilícitas, es indiscutible que el sector defensa colombiano se ha involucrado activa y permanentemente desde su nivel de competencia. Es cierto que ha conseguido aciertos y desaciertos a través del tiempo, pero sin duda la práctica en combatir diferentes amenazas le han concedido una mayor experticia.

Hasta ahora, la experiencia acumulada ha servido para revisar y mejorar la creación de tácticas robustas por medio del aprendizaje. Al mismo tiempo, este análisis sirve como insumo para que autores con diversos enfoques académicos construyan la historiografía de Colombia, pues su énfasis en el relato de hechos y acontecimientos enriquece el valor de la investigación. Al final de eso se trata: mientras existan diferentes tipos de posturas, estas participarán en el propósito que tiene el análisis de la historia.

En resumen, Colombia es reconocida en la región por ejercer un fuerte liderazgo en temas de defensa y seguridad, específicamente en la lucha contra

las drogas ilícitas. Sin embargo, para que continúe teniendo resultados efectivos se requiere mayor compromiso por parte de todas las entidades del Gobierno para proponer soluciones eficaces a los percances que van surgiendo en este largo camino. El sector defensa ha demostrado un alto grado de seriedad y esfuerzo, para lo cual ha ejercido diferentes roles enfocados desde la territorialidad. También cabe resaltar que si bien no es la única entidad directamente responsable, sí ha creado lineamientos específicos y ha establecido unidades destinadas a cumplirlos con el aporte de las excelentes capacidades de sus hombres y mujeres. Asimismo, el apoyo de la cooperación internacional constituye una herramienta para construir estrategias que se basen en el conocimiento y las habilidades adquiridas por cada gobierno, las cuales son del interés de quienes forman parte de estos escenarios en la búsqueda de alianzas que estén sujetas a la idea de corresponsabilidad y que capten el interés de los Estados, de tal forma que aporten información de alto nivel e insumos producidos por la inteligencia estratégica.

Finalmente, este análisis sugiere considerar la creación de una ley de seguridad y defensa que permita evaluar la doctrina implementada por el sector defensa y desligarla de la costumbre política y de los objetivos sectoriales trazados en el interior del Gobierno, los cuales generan cambios visibles en el cumplimiento de los intereses nacionales. En este escenario resulta claro que contribuir a la lucha mundial contra las drogas ilícitas es una de las tareas que más le genera gastos a la Fuerza Pública en tiempo, normatividad, presupuesto, hombres, capacidades y medios. Por esta razón es necesario formular una ley que favorezca la continuidad de las tareas que desarrollan los soldados y policías con soluciones transversales dirigidas a cualquier gobierno de turno. En conclusión, sirva este breve aporte como incentivo y propuesta a los lectores de las diferentes disciplinas a llevar más allá este desafío académico.

Referencias

- Aranguren, E. M. M., & Camacho, P. X. R. (2017). *Cooperación y academia: Una relación pendiente en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, C., & Jiménez, J. (2020). *Aportes teóricos a la construcción del concepto de inteligencia estratégica*. Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789584288974>

- Ayuso, A. (2017). Espacios de convergencia y divergencia en la estrategia sobre el problema mundial de las drogas entre la UE y América Latina y el Caribe. *Journal of International Relations*, 1(8), 12-38. <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/7784/7593>
- Bartolomé, M. (2017). Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina. En C. Sampó & V. Troncoso (Comps.), *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones* (pp. 89-122). <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf#page=91>
- Castells, M. (2005). *A sociedade em rede* (vol. 3). Paz e Terra. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50009508/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf?1477931761=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DASociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Acc.pdf&Expires=1605938133&Signature=fK5V0OUGnhpMFGARpT9-QVn4yF2BU1ty6ejU-zEvQ2kOyjrIppqNGHArEazxaWiBjw9CkTqAkWPu9ikkcHBt7Vku-OrdEv1-7fjbizZ1O-Gs9QiUaOsSbHqHAEfrypDJLeOQ7BfvDZTP-ImLGMhKIW1A7RbI0-p0IIN8XHz7X3WowNKMERFg8qwt2P6eh-1K3XezB0zNtVYwo77CKPnya4RvAtx-7BeQFAR0zdYp87Y08d1n10O34kT63sqBZS6s27XzaCk-EEjkrAV0J5BrJRZBIc5oi5f3a6CEL4nNdM-dexKyeC1DuR2lmAuvdH1-YwPH4ZaifQrIJOEJzUTaOhQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Castiglione, P. (2018). Lecturas sobre la cooperación internacional desde las teorías de Relaciones Internacionales: Un acercamiento al ámbito de la ciencia y la tecnología. *Ainkaa. Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 2(4), 47-68. <http://revistafche.medellin.unal.edu.co/ojs/index.php/ainkaa/article/view/54/34>
- Chalk, P. (2011). *The Latin American Drug Trade: Scope, dimensions, impact, and response*. Rand Corporation. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=_LUuXXg6pYIC&oi=fnd&pg=PP2&dq=The+Latin+American+Drug+Trade.+RAND+Corporation.&ots=JSkqcpDJIA&sig=HH0NmlpxbeGY1Pr9bcVvqbu8NI#v=onepage&q=The%20Latin%20American%20Drug%20Trade.%20RAND%20Corporation.&f=false
- Chamorro, E. (s. f.). *Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia*. Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia [CGFM]. (2018). *MFC 1.0 Doctrina Conjunta*. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/38/39/636-1>
- De Castro, A. R. (2007). La cooperación internacional: Alternativa interestatal en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1), 67-83. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/197/2329>
- Fazio, H. (2010). *La historia del tiempo presente: Historiografía, problemas y métodos*. Ediciones Uniandes. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=MFU7D-wAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=historia+del+presente+Hugo+Fazio+Ven->

- goa&ots=wZwAJFjlON&sig=RoUF8oYWBN-LxJj8LCmCT3btQJM#v=one-page&q=historia%20del%20presente%20Hugo%20Fazio%20Vengoa&f=false
- Forigua, E. (2021). Desde la institucionalidad: Una mirada hacia la cooperación internacional [Entrevista].
- Joutsen, M. (2002). International cooperation against transnational organized crime: The practical experience of the European Union. *UNAFEI*. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No59/No59_29VE_Joutsen3.pdf
- Kent, S. (1994). *Inteligencia estratégica*. Pleamar. https://www.economiapersonal.com.ar/wp-content/uploads/2018/07/Inteligencia-Estrategica_-_Sherman-Kent.pdf
- Kvale, S. (2012). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (vol. 2). Ediciones Morata. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=BZojEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT17&dq=importancia+de+las+entrevistas+&ots=ZqeT6scNzy&sig=G-J8xGHhZac0_YyGFTG1GJlLwymU#v=onepage&q=importancia%20de%20las%20entrevistas&f=false
- Lleras, M. (2016). Análisis a la Directiva Permanente N.º 15 de 22 abril (Ministerio de Defensa Nacional). <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/05/Directiva-15-de-2016-rev-2.pdf>
- Maréchal P., G. J. P. (2013). sv. Bienes públicos mundiales. *Diccionario de la otra economía*. <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/9789876301534-completo.pdf#page=55>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015a). Estrategia de lucha contra el narcotráfico sector defensa. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/estrategia_lucha_narcotrafico.F.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015b). Política de defensa y seguridad: Todos por un nuevo país. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_deguridad2015.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). Guía metodológica de planeamiento por capacidades.
- Moncayo Jiménez, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7277/S0212982_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Monge, N. M. (2016). *Fronteras: Integración, facilitación y descentralización*. Palibrio.
- Montero, A. (2021). Inteligencia estratégica: una mirada desde la academia [Entrevista].
- Mora, A. (2021). La importancia de la institucionalidad para la disminución de los cultivos ilícitos. Caso de estudio Colombia. [Entrevista].
- Núñez, A. J. (2010). ¿Es posible, es bueno un mundo sin fronteras? *Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras: Minervae Baeticae*, 38, 145-162. <https://core.ac.uk/reader/190375250>

- Ospina, J. M. S. (2012). Un proyecto geopolítico para Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 59-67. <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/190/234>
- Perico, E., & Del Pilar Ribero, M. (1998). *Colombia en transición: De la crisis a la convivencia: Una visión desde lo rural* (vol. 9). IICA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.
- Ramírez, S. (2010). *Colombia: Fronteras terrestres, vecindad e integración*. https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/300/Co_Eco_Sem1_2010_Ramirez.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Rivera, R. V. (2011). Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0123592314001594?token=0123592314001594?token=4C5170808F815D501DC851B6A7FF0C-F90B9C4CBDC054B629C6D6C3E3740708EE315344A429A-72B83785EB6C45E55612C>
- Roncancio Jiménez, G. (2014). Contexto geopolítico, globalización, crisis civilizatoria y paz en Colombia. *El Ágora USB*, 14(2), 437-450. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/23/38>
- Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. (2016). La guerra contra las drogas y la cooperación internacional: El caso de Colombia. *CS*, 18, 63-84. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n18/n18a04.pdf>
- Ruiz, P. (2018). La cooperación sur-sur de Brasil y Colombia: Entre la política exterior y el desarrollo. *Papel Político*, 23(1), 209-248. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v23n1/0122-4409-papel-23-01-209.pdf>
- Sierra-Zamora, P. A., Bermúdez, M., Fonseca-Ortiz, T. L., & Roa, J. (2020). Sobre la seguridad y la defensa en Colombia: Asuntos sobre el desarrollo jurídico en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la seguridad y defensa nacional como política de Estado* (pp. 35-40). Planeta.
- Sierra-Zamora, P. A., Fonseca Ortiz, T. L., & Mejía Azuero, J. C. (2020). Modernización y reestructuración de la seguridad y defensa nacional: Análisis propositivo para una ley de seguridad y defensa en Colombia. En P. A. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la seguridad y defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.
- Sierra-Zamora, P. A., Sierra, S., Fernández-Osorio, A., & Fonseca-Ortiz, T. L. (2020). El control de cultivos ilícitos en zonas donde se han registrado desplazamientos forzados. En P. A. Sierra-Zamora, M. Bermúdez & I. Y. Arango (Eds.). *Elementos judiciales y procesales en contextos de cambios sociales* (pp. 19-52). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585284883.01>

- Tickner, A. (2014). Colombia, the United States, and security cooperation by proxy. *Washington Office on Latin America*, 1(1), 1-10. <https://www.wola.org/files/140318ti.pdf>
- Tickner, A. B., & Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada: Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 85, 171-205. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint85.2015.06>
- Torrijos, V., & Balaguera, R. (2018). Lucha contra el crimen organizado transnacional: ¿Qué tan compatible es Colombia con las tendencias globales? En *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: Teoría y praxis* (pp. 121-140). Escuela Superior de Guerra. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/13/10/182-1?inline=>
- Triana, R. E. (2015). Intereses geopolíticos de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 71-86. <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/69/46>
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2012). *Informe mundial sobre las drogas*. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/internacionales/IN01012012-informe-mundial-sobre-drogas-2012.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2019). *Informe mundial sobre las drogas*. UNODC Research.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2020). *Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html#:~:text=El%20Sistema%20Integrado%20de%20Monitoreo,a%20143.000%20ha%20en%202020>
- Velázquez, J. (2012). Reflexiones generales en torno a la importancia de los principios del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 12, 407-453. <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v12/v12a12.pdf>



Emprendimiento social, innovación y Derechos Humanos

Una perspectiva desde la Acción Integral

Esta obra explora los fundamentos teóricos del emprendimiento en el contexto de las relaciones cívico-militares, específicamente entre las comunidades, la universidad, el Ejército Nacional de Colombia y la empresa. Así, a partir de un detallado análisis sobre la multiplicidad de necesidades que ha generado el desarrollo empresarial, económico y social en el país luego del acuerdo de paz, propone estrategias de innovación e investigación en las que convergen las distintas Fuerzas de la institución castrense y los actores externos del sector privado. Desde esta perspectiva, cada uno de los capítulos expone nuevos procesos productivos que no solo se adecúan a estas necesidades globalizadas, sino que también tienen en cuenta los fundamentos históricos y las prácticas de la Acción Integral en su función social coordinada y resolutive. En este sentido, el libro constituye un valioso aporte para estudiar las acciones coordinadas que buscan fortalecer el vínculo entre civiles y militares al amparo de los Derechos Humanos, la atención de las problemáticas sociales y la generación coherente de soluciones para contribuir a consolidar la paz multidimensional en Colombia.



ISBN: 978-958-53802-9-5

