

**CAMBIOS COGNITIVOS INSTITUCIONALES PARA EL POSCONFLICTO: EL CASO
DEL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA (2010-2018)**

MARITZA ANDREA TRUJILLO RODRÍGUEZ

Trabajo de Investigación para optar el título de

MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA

Asesor del Trabajo de Investigación

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

Línea de investigación

CONFLICTO ARMADO, PAZ NEGOCIADA Y POSCONFLICTO

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

2020

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	5
1. Los institucionalismos y el nuevo institucionalismo cognitivo.....	18
1.1. Del institucionalismo clásico a los nuevos institucionalismos.....	18
1.1.1. El institucionalismo clásico.....	20
1.1.2. El nuevo institucionalismo.....	22
1.2. El nuevo institucionalismo cognitivo.....	26
2. Ruta metodológica.....	36
2.1. La mirada desde el nuevo institucionalismo cognitivo.....	38
2.2. Las fuentes de información.....	41
2.3. Fuentes de información sobre la Fuerza Pública y el Ejército en el posconflicto. 45	
3. Unas Fuerzas Militares cambiantes.....	52
3.1. Antecedentes y origen de los cambios en las Fuerzas Militares.....	53
3.1.1. Principales momentos de cambio de las Fuerzas Militares en Colombia.....	55
3.1.2. Durante el Frente Nacional.....	56
3.1.3. La lucha contra las drogas y el Plan Colombia.....	57
3.1.4. La política de Seguridad Democrática y el Plan Patriota.....	61
3.1.5. Los Comités de Revisión Estratégica e Innovación.....	64

3.2.	Comando de Transformación del Ejército del Futuro –COTEF–	74
3.3.	Plan Militar Campaña Espada de Honor (2012-2016).....	78
4.	Evolución e implementación de los cambios del Ejército a partir del pos- acuerdo81	
4.1.	Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” (2017- 2018) 82	
4.2.	Plan Estratégico Minerva (2015-2022)	84
4.3.	Doctrina Damasco.....	86
4.4.	La nueva noción de seguridad del Ejército.....	91
	Conclusiones.....	94
	Referentes bibliográficos	104
	Anexo	111

CAMBIOS COGNITIVOS INSTITUCIONALES PARA EL POSCONFLICTO: EL CASO DEL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA (2010-2018)

Resumen: El Ejército Nacional de Colombia ha vivido diferentes cambios en su historia y se ha modificado en respuesta al contexto social que el país vive, como es el caso de los cambios políticos de la última década (2010-2020). En esta investigación se parte del enfoque del nuevo institucionalismo cognitivo de la ciencia política para analizar los cambios formales diseñados por y para el Ejército. Estos cambios se ven reflejados y diseñados a través de planes militares y de la reestructuración organizacional del Ejército, que se dio gracias a la creación de un nuevo comando y a la reorganización de funciones que ejercían los militares en dicha estructura. Esto permitió que se empezara a hacer una planeación a mediano, corto y largo plazo desde el Ejército, y que se cambiara, por lo menos en el diseño, la dialéctica amigo-enemigo, por la de adversario político. Esa planeación está diseñada de tal forma que se puedan prever posibles futuros escenarios y prepararse para una posible respuesta, contribuyendo de esta manera a la optimización de recursos y contemplando el posconflicto, entre otros, como una posibilidad en la realidad del país.

Palabras claves: Colombia; Fuerza pública; Institucionalismo cognitivo; Rediseño institucional; Posconflicto.

Introducción

La fuerza pública en Colombia, en especial el Ejército Nacional de Colombia (en adelante Ejército), ha cumplido un papel destacado durante el conflicto armado, pues debía proteger la estabilidad estatal, enfrentándose a grupos armados ilegales como lo fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), entre otros, que surgieron desde la década de 1960. Entre ellos es necesario destacar a las Farc-EP y el ELN, quienes tuvieron una incidencia fundamental en la agenda de las fuerzas militares colombianas y en su diseño a principios del nuevo siglo.

En respuesta al contexto social e histórico del momento, las fuerzas militares vivieron diferentes modificaciones desde su creación en 1819. Siempre han procurado adaptarse a los cambios del país, aunque estos cambios no sean tan sencillos, ello tomando en consideración que la coordinación y adaptación al cambio en una fuerza tan grande y compleja, requiere tiempo y trabajo de parte de sus miembros. De igual modo, es importante señalar que se trata de cambios históricos que han procurado que la fuerzas militares tengan independencia de los gobiernos de turno; sean apolíticas; defiendan la soberanía del territorio nacional; trabajen conjuntamente entre fuerzas; hagan presencia estatal en el territorio; respondan a las necesidades, no solo del conflicto, sino también sociales y ecológicas requeridas en el país; y otras modificaciones que intentan que haya una fuerza capaz de responder a las necesidades nacionales y no de ningún particular que se encuentre en el poder.

En la historia reciente del país hubo momentos que fueron trascendentales para la fuerza pública, tanto en sus roles como en sus modificaciones como organización, como lo fue con la implementación de la doctrina de Seguridad Democrática en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, donde tanto la Policía Nacional como el Ejército cumplieron un papel protagónico en la confrontación armada contra las Farc-EP y el ELN, pues fueron la herramienta usada por el Gobierno para el debilitamiento de las mismas. Eso condujo a una fuerza pública militarmente muy fuerte y una guerrilla diezmada, el cual se constituye en el mejor escenario para iniciar un proceso de negociación con las Farc-EP. Éste último fue llevado a cabo desde noviembre de 2012 hasta noviembre de 2016, cuando fue firmado el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante el Acuerdo Final).

Este acuerdo, trascendental en el contexto del país, creó la necesidad de hacer cambios en una fuerza pública que había estado entrenada en función del conflicto armado y no en función de un pos-acuerdo con un grupo armado. Ahora bien, este cambio no quedó registrado en el Acuerdo Final, donde se menciona a la Policía y al Ejército en tres aspectos importantes para la implementación del mismo: será la encargada de brindar seguridad durante el proceso de implementación del Acuerdo Final, se incorporarán algunos desmovilizados de las Farc-EP en la fuerza pública y se juzgará a los miembros de la fuerza pública que cometieron crímenes de lesa humanidad durante el conflicto armado (Alto Comisionado para la paz, 2016). Sin embargo, en ningún momento se habla allí del rediseño que dichas instituciones deben tener en el nuevo escenario político del país. En síntesis, el contexto ha cambiado, así que las instituciones públicas también deben hacerlo.

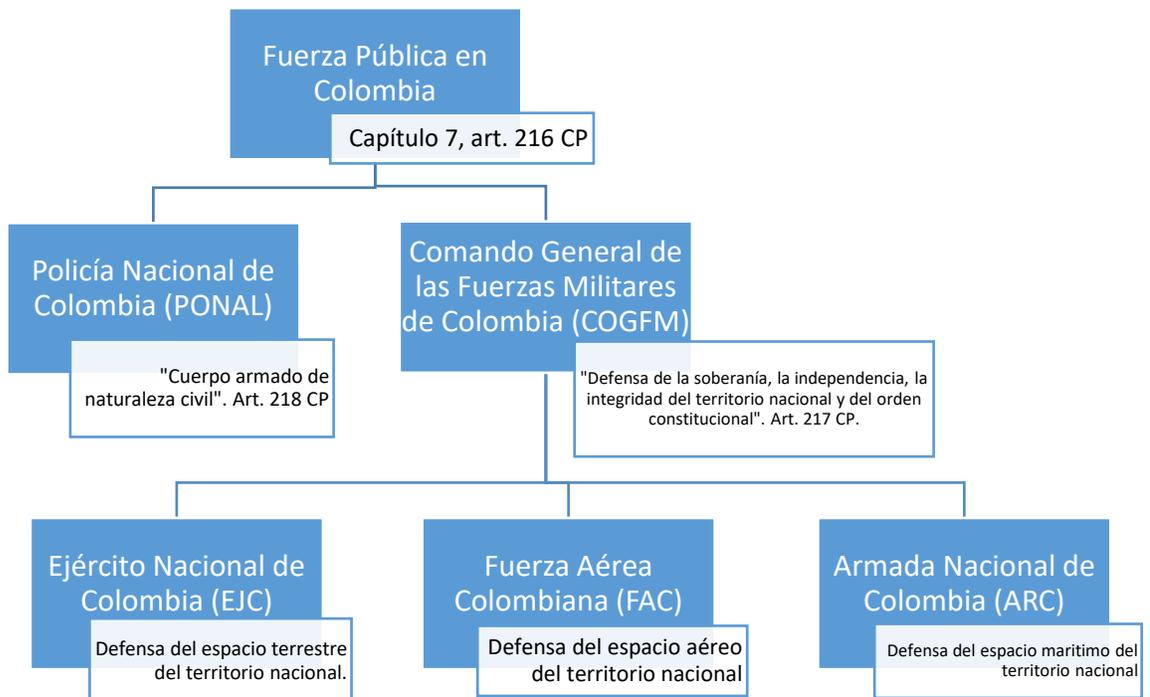
Esos cuestionamientos hacen emerger la posibilidad (y necesidad) de un rediseño en la forma como funciona la fuerza pública (en especial el Ejército), en su estructura organizacional e institucional, lo que incide, incluso, en su relación con la población civil. Por este motivo, sus funciones y estructuras deben repensarse en proporción al posacuerdo; sin embargo, eso se debe realizar de una manera cuidadosa, de modo que se disminuyan las posibilidades de una coalición militar y policial con algunas élites que no apoyaron el proceso, lo que podría ser un puntapié a la implementación de lo negociado en La Habana, Cuba. A eso se suma la necesidad de que se creen las condiciones sociales e institucionales para que tal rediseño sea posible en función del posconflicto. Pero estos cambios no solo han respondido al giro que ha tenido el conflicto armado, sino también a una mirada más amplia de lo que requiere el país en términos sociales, políticos, ecológicos, geopolíticos y demás.

Un reflejo de esa necesidad es que, por ejemplo, la Policía Nacional (PONAL), en adelante Policía, estuvo trabajando en “la implementación del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI), hoja de ruta que busca consolidar una institución más humana, más íntegra, más disciplinada” (PONAL, 2017), lo que se traduce se traduce en una institución para el posconflicto. El Ejército, por su parte, estuvo trabajando en la implementación del Plan Militar Victoria, según el cual “las Fuerzas Militares de Colombia a partir del primero de enero de 2017 conducen operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y combinadas con el propósito de neutralizar” (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2017) al ELN o a cualquier estructura criminal que opere en el territorio nacional, siendo uno de los mayores retos hacer presencia en las zonas donde antes operaban las Farc-EP. Asimismo, el Ejército viene

trabajando arduamente en la implementación de la Doctrina Damasco, que permite llevar a cabo intervenciones multimisión, pero que cambia toda la mirada que tiene el Ejército sobre su papel como una fuerza de seguridad nacional.

Adicionalmente, es importante mencionar que la fuerza pública está dividida en dos: las fuerzas armadas y las fuerzas de policía; para el caso de Colombia, las fuerzas armadas, conocidas como Fuerzas Militares (FF.MM) y que hacen parte del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (COGFM), están divididas en tres organizaciones: el Ejército Nacional (EJC), la Fuerza Aérea (FAC) y la Armada Nacional (ARC) (ver figura 1). Todas estas organizaciones cumplen papeles distintos en la protección de la seguridad del país: una ejerce control sobre el espacio aéreo, otra sobre los espacios navales y marítimos, otra sobre zonas terrestres y fronteras, y la otra sobre las ciudades y cabeceras municipales. En ese sentido, muchas veces, para poder responder al conflicto armado, esas funciones se tuvieron que mezclar entre las diferentes fuerzas para poder dar respuesta; esto evidenció que el trabajo multi-misión podía ser más eficiente.

Figura 1. Estructura general de la Fuerza Pública en Colombia.



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el Ejército es la fuerza que tiene mejor conocimiento y entrenamiento en los accidentes geográficos del territorio colombiano. Debido a esto, su papel en el enfrentamiento contra las guerrillas y en el conflicto armado se ha dado de manera más constante y permanente. Esta permanencia incidió considerablemente en la manera como el Ejército estaba estructurado y organizado, así como en los entrenamientos y planes que desarrollaba, pues muchos planes militares eran diseñados pensando en la manera de confrontar y eliminar al enemigo armado. Debido a lo anterior, para efectos de esta investigación, se abordará solo esa parte de la fuerza pública: el Ejército, en tanto fueron los que se involucraron, en mayor medida, en la confrontación de las guerrillas por todo el territorio, lo eso permite observar mejor los cambios que han vivido para adaptarse a un nuevo contexto.

Para que ese proceso, de cara al pos-acuerdo, tenga éxito, se requieren cambios en todos los ámbitos que se relacionan con el nuevo contexto que vive el país, de no ser así, puede darse una implementación inacabada. Cambios tanto en la estructura de algunas organizaciones, hasta modificaciones en el ámbito institucional, abarcando como institución todas aquellas reglas formales e informales que hacen posible el relacionamiento entre actores (Méndez, 2015, p. 72) que antes eran adversarios y ahora no lo son.

En las dinámicas del conflicto armado en Colombia se han dado diferentes prácticas institucionales, algunas por el cambio del contexto como tal y otras acordadas entre actores. En ese sentido, instituciones como atacar al enemigo, destruirlo, establecer estrategias que permitan salir victoriosos en un conflicto, el relacionamiento con el enemigo, pero también el relacionamiento con la población civil, fueron prácticas normalizadas durante décadas. Para un escenario de pos-acuerdo y un posible escenario de posconflicto, esas instituciones deben ser inoperantes. De no haberse dado un cambio en esas lógicas institucionales, entonces la diferencia entre el conflicto y el pos-acuerdo es inexistente.

Esos cambios institucionales pueden ser de tipo formales, es decir, cambios constitucionales o actos legislativos que apunten a ese objetivo (normas escritas de estricto cumplimiento); o de tipo cognitivo, esto es, en la manera pensar (mentalidades), de ver y tratar a aquel que antes era el enemigo. Es justo eso lo que permitió el relacionamiento durante la negociación del Acuerdo Final hasta la implementación de este. Son necesarios los cambios institucionales a través de decretos, resoluciones, acuerdos, cartas, política, leyes y demás que determinen los cambios de objetivos en las

organizaciones del Estado encargadas de brindar seguridad, pero sobre todo es fundamental diseñar cambios cognitivos.

Adicionalmente, se han creado unas instituciones que deben introducirse a la población para que puedan ser aceptadas. Muchas veces se introducen, desde arriba o incluso desde la organización misma, pero para eso se hace un proceso de aprehensión por parte de los diferentes actores. Por ejemplo, decretar mediante una ley que se debe impartir cátedra para la paz en todas las instituciones del país de educación preescolar, básica y media (Decreto Presidencial 1038 de 2015), o que se otorguen recursos para investigación, también con ese objetivo. Se trata de estrategias que surgen desde la organización, pero que permiten cambios paulatinos en las instituciones cognitivas o, incluso, en lo cultural.

En ese sentido, el Ejército debería tener unas lógicas organizativas y de operaciones diferentes a las que tuvieron durante el conflicto armado, ya que no pueden ser iguales. Por eso, dicha organización vivió una serie de cambios institucionales durante los últimos 10 años (2010-2020), que le permitieron prepararse para el posconflicto o un pos-acuerdo, cambios en el relacionamiento con la población civil, en su funcionamiento interno y, del mismo modo se han emprendido proyectos de modernización. Estos cambios son de diferentes tipos y se dan en diferentes niveles del Ejército, desde la creación de planes militares, pasando por cambios en las metodologías de entrenamiento, cambios en el gasto de los recursos públicos, en la estructura organizacional y en las zonas de intervención.

En consecuencia, en esta investigación no será posible identificarlos todos, por eso se identificarán los cambios institucionales cognitivos que tienen que están relacionados

con el diseño que hicieron de ese cambio desde arriba en el Ejército. Por este motivo, esta investigación parte de la siguiente pregunta: ¿Cómo se han dado las transformaciones institucionales cognitivas y los cambios en las conductas del Ejército Nacional de Colombia, para pasar del conflicto armado al posconflicto? Vale aclarar que se hace referencia a la preparación para el posconflicto y no para el pos-acuerdo, considerando que en los cambios que ellos tuvieron, previeron diferentes escenarios posibles en la situación del país y, en coherencia con esos cambios, se fueron rediseñando; uno de los escenarios previstos fue de posconflicto y no exclusivamente un pos-acuerdo con un grupo armado particular; de esta manera, también previeron escenarios de conflicto armado, porque la historia ha mostrado que ambos son posibles, es decir, fueron cambiando y preparándose para cualquier escenario, como es el caso de los dos señalados.

Así, en esta investigación se definió como objetivo: analizar las transformaciones institucionales cognitivas formales del Ejército para pasar del conflicto al posconflicto. Para cumplir esto, primero, se desarrolló el enfoque del nuevo institucionalismo cognitivo de la ciencia política para el análisis de los cambios del Ejército; segundo, se indagó por el papel y algunas transformaciones históricas de este organismo estatal; y tercero, se muestra la manera en qué se diseñaron y operan algunos cambios institucionales cognitivos allí.

El enfoque de nuevo institucionalismo cognitivo permite observar los cambios institucionales desde el aprendizaje social, el aprendizaje individual, las reglas formales y las reglas informales. Desde el aprendizaje social, los cambios institucionales se construyen a partir del relacionamiento interpersonal con los demás sujetos, conllevando

a construcciones culturales e instituciones comunes. El aprendizaje individual es aquel que obedece a la formación que recibe una persona, ya sea en su núcleo familiar (creencias religiosas, valores morales) o de parte de una organización (formación doctrinal, valores éticos); sin embargo, en contraste con el aprendizaje social la construcción que se hace es de tipo individual y personal, es la que, posteriormente, se pone en escenario común con las demás personas.

Por su lado, las reglas formales se refieren a todos los cambios relacionados con la normativa: las reglas, las leyes, las directrices, las ordenes; son aquellos que se establecen desde las instancias superiores de la organización, para que sean implementados por los sujetos que la componen. Y, por último, las reglas informales son los cambios que se van dando como consecuencia de las dinámicas que tienen lugar en la interacción entre los sujetos y comportamientos institucionalizados, las cuales, a la larga, se terminan institucionalizando y normalizando (Méndez, 2015, p. 73).

En consecuencia con lo ya mencionado, se parte de una hipótesis central: el Ejército de Colombia ha tenido procesos de cambios desde su creación, los cuales han sido respuestas a los diferentes momentos que el país ha vivido, como fue el caso particular del proceso de negociación con las Farc-EP y la firma del Acuerdo Final; por eso, debido a ese proceso, el Ejército, necesariamente, tenía que empezar a pensar y diseñar rutas que le posibiliten adaptarse a los cambios del país en materia de un pos-acuerdo o, incluso, un posconflicto. Para poder llevar a cabo esa adaptación en una entidad tan grande y tradicional, es obligatoriamente necesario diseñar cambios en la institucionalidad, en un primer momento de tipo formales y, posteriormente, informales. Ahora bien, los cambios formales diseñados, pueden ocasionar comportamientos

distintos a los planeados por los especialistas, en tanto se está intentando transformar una fuerza conformada por miles de actores con interacciones diversas entre sí y con diferentes visiones del mundo.

Es por todo esto que en esta investigación se observará que en el Ejército se han dado cambios institucionales cognitivos para poder pasar de guerra a posconflicto, con énfasis en los cambios formales del organismo. Esto se hizo, en un primer momento, con un rastreo documental que diera cuenta de los cambios o intentos de cambio cognitivo; y, posteriormente, se contrastó la información encontrada con entrevistas a miembros del Ejército involucrados con el proceso de transformación de este. Esta ruta permitió observar y analizar los diferentes cambios diseñados que operaron allí, respecto a un momento donde una negociación no se veía como vía posible. Producto de ese trabajo, en esta investigación se desarrollarán cuatro capítulos.

En el primer capítulo se hace un breve recorrido por el desarrollo del institucionalismo en las ciencias sociales, en especial en la ciencia política. En primer lugar, se habla de las dos corrientes históricamente predominantes para el estudio de las instituciones desde la ciencia política: el paso del institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo, abordando el concepto central del institucionalismo y su diseño. Posteriormente, el capítulo se centra en el enfoque del nuevo institucionalismo cognitivo.

Así, el primer apartado de este capítulo versa sobre los institucionalismos, la definición de instituciones y los cambios institucionales, pues estas no son estáticas y pueden cambiar en el tiempo y también pueden ser creadas o diseñadas obedeciendo a necesidades sociales. En ese sentido, las instituciones pueden ser diseñadas o rediseñadas desde afuera con una intencionalidad específica o desde adentro, debido a

las dinámicas propias de la misma. También se hace referencia a la importancia que adquiere el estudio de las instituciones en las ciencias sociales y la ciencia política, convirtiéndose, con el tiempo, en uno de sus objetos de investigación por excelencia.

A su vez, este apartado se divide en dos: uno referido al institucionalismo clásico, o como lo nombran algunos, el viejo institucionalismo, el cual tuvo un acercamiento al estudio de las instituciones a principios del siglo XX, pero con una mirada más desde el desarrollo histórico de las mismas. El segundo, ahonda en la corriente del nuevo institucionalismo, la cual cobró fuerza a partir de la década de 1980, con la particularidad de no ser una corriente exclusiva de una ciencia, sino que allí se conjugan diferentes miradas de las instituciones, desde las diversas ciencias sociales como la sociología, las ciencias económicas, la psicología, la ciencia política y la antropología, entre otras.

En el segundo apartado del primer capítulo, se aborda uno de los enfoques del nuevo institucionalismo: el institucionalismo cognitivo, el cual sirve como ruta de esta investigación en tanto retoma la incidencia que tiene la manera como que está diseñada una institución, la formación, las creencias, los modelos mentales, los valores y construcciones individuales de los sujetos en la construcción o cambio institucional.

En el segundo capítulo se define la ruta metodológica y las herramientas que permitieron llevarla a cabo, como la revisión documental y las entrevistas a profundidad con miembros del Ejército. Un componente central de este capítulo se basa en aquellos aspectos que destaca el institucionalismo cognitivo sobre los aprendizajes y las reglas. De esta manera se describen esos componentes, pero se hace especial énfasis en el análisis de las reglas formales que son un eje central de la investigación.

El tercer capítulo se refiere a los cambios que han vivido las fuerzas militares según las necesidades contextuales del país. En el primer apartado, se presentan unos antecedentes del Ejército y sus principales momentos de cambios históricos desde la segunda mitad del siglo pasado, con el Frente Nacional, hasta llegar a la creación de los Comités de Revisión Estratégica e Innovación –CREI–, entre 2011 y 2016, en respuesta a un proceso de autorreflexión del Ejército como consecuencia de los resultados militares durante la estrategia de seguridad democrática de los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010).

Un segundo apartado, habla de la importancia que tuvo la creación del Comando de Transformación del Ejército del Futuro –COTEF– en 2016, especialmente considerando que, desde su creación, es el comando del Ejército encargado de diseñar los cambios que la fuerza requiere y de prever los escenarios que se vivirán a corto, mediano y largo plazo. A partir de allí se diseñan estrategias en respuesta a cada escenario. Un tercer apartado habla sobre el Plan Militar Campaña Espada de Honor, que fue resultado de uno de los CREI y que surgió en respuesta directa a la negociación que se estaba llevando a cabo con las Farc-EP, esto implicaba cualquier posible escenario resultado de la negociación en La Habana y reconocía a esta guerrilla como un adversario político y ya no como un enemigo.

El cuarto capítulo habla sobre la evolución e implementación de los cambios del Ejército a partir de la firma del Acuerdo Final. Aquí se abordan cuatro momentos de planeación y diseño para un Ejército renovado y con un enfoque diferente al construido históricamente. El primer momento se dio con la creación del Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” que buscaba la consolidación del Acuerdo Final firmado entre el

gobierno y las Farc-EP. El segundo momento se dio a través del Plan Estratégico Minerva, que da gran importancia a la formación académica y doctrinal de los miembros del Ejército. Como parte y respuesta a Minerva, se da un tercer momento con la creación de la Doctrina Damasco, que es donde quedaron establecidas las ideas y principios que guían el accionar y la esencia del Ejército en este momento. Y un cuarto momento se dio como resultado de todos los cambios vividos en el país y en la fuerza pública, este es un cambio en la noción de seguridad que tenía el Ejército.

Por último, se presentan las conclusiones de esta investigación y se dan algunas discusiones relacionadas con los cambios diseñados desde arriba y las realidades recientes que ha vivido el país con relación al papel que está cumpliendo el Ejército.

1. Los institucionalismos y el nuevo institucionalismo cognitivo

1.1. Del institucionalismo clásico a los nuevos institucionalismos

Peters (2003) ha definido a las instituciones como un “conjunto de reglas y valores, normativos [...] respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (p. 51). Esta definición permite hacer una diferencia en la composición esencial dentro de la conformación de las organizaciones, en tanto las instituciones existen con el objetivo de que el engranaje funcione, a su vez, la existencia de estas obedece a una lógica de la diversidad dentro de un sistema.

Las instituciones tienen doble vía: por un lado, pueden ser creadas y proyectadas por especialistas según las necesidades observadas por la organización; y, por otro, pueden ser creadas por las dinámicas tradicionales o costumbres que se dan dentro de la misma, esto son las rutinas, haciendo posible que luego intervenga y las regule. En palabras de Offe (2003): “los actores sociales generan, avalan y sancionan instituciones y éstas, a su vez, generan agentes sociales capaces de respetar las normas sociales. Las instituciones establecen parámetros, tanto normativos como cognitivos, con respecto a lo que se considera normal” (p. 3).

Lo anterior pone en evidencia que las organizaciones son dinámicas, son una estructura y, por tanto, puede haber un diseño planeado de ellas o un rediseño de alguna que tradicionalmente ya estaba, como es el caso de la iglesia. Incluso, pueden planificarse rediseños de las instituciones más tradicionales para que se adapten a las nuevas dinámicas. De este modo, cuando Goodin (2003) habla de la aparición y transformación

de las instituciones indica que “aunque sean relativamente estables, no son sin embargo eternas e inmutables” (p. 40), adicionalmente, indica tres formas en las que puede darse ese proceso, la primera de ellas hace referencia a una modificación generada por accidente, la segunda es un asunto de evolución de la institución y, por último,

el cambio social puede ser un producto de la intervención intencional. Es decir, el cambio puede ser efecto de una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo. Tales agentes pueden ser individuos aislados o grupos organizados (Goodin, 2003, p. 41).

Lo anterior expone teóricamente la posibilidad de realizar cambios o rediseños institucionales de acuerdo con objetivos claros y la necesidad de adaptación institucional ante los nuevos escenarios sociales y políticos de un gobierno. De hecho, muchas veces se hacen intentos de, lo que Goodin (2003) denomina, “diseño óptimo”, en tanto “busca [o prescribe] un estado ideal para el mundo” (p. 53).

En las ciencias sociales, el interés por el análisis de las instituciones y organizaciones cobró importancia a raíz de los estudios sobre la burocracia y sobre la ética protestante de Max Weber (2011) a principios del siglo XX, los cuales permitieron comprender el funcionamiento de las burocracias dentro del sistema político y la influencia que tuvo la religión sobre el establecimiento político y económico del mundo occidental, respectivamente. A partir de allí, la preocupación por las instituciones fue cobrando mayor fuerza.

En el caso de la ciencia política se han tenido diferentes enfoques hegemónicos para el estudio de su objeto, los actores sociales y sus cambios en la sociedad, como lo han sido

el enfoque de la Elección Racional, el Conductismo y el Institucionalismo. El primero de ellos parte del supuesto de que los individuos son actores racionales que buscan maximizar su utilidad en los costes de transacción en el momento de participar en el juego político y social. El segundo estudia las conductas de los individuos a raíz de los diferentes estímulos que reciben, es decir, los estímulos generan respuestas. Estos dos primeros enfoques ponen su mirada en los efectos que tienen los individuos sobre los sistemas sociales. Sin embargo, el tercer enfoque se divide en dos corrientes importantes: el institucionalismo clásico y el nuevo institucionalismo (Eslava, Orozco y Valencia, 2011).

1.1.1. El institucionalismo clásico

El institucionalismo clásico, también conocido como el viejo institucionalismo, tuvo su principal desarrollo, y predominio, desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, su

principal preocupación [...] fue la búsqueda de arreglos institucionales que permitieran la vida social. Para ello apelaron a la descripción y el estudio empírico de la realidad. Metodológicamente esta sigue siendo la forma de operar del nuevo institucionalismo; sin embargo, los desarrollos instrumentales y formales han logrado distanciar a los institucionalistas clásicos de los nuevos (Eslava, Orozco y Valencia, 2011, p. 8).

Este enfoque se caracterizaba por dar respuesta a sus preguntas con estudios muy descriptivos, por tanto, eran estudios excesivamente normativos y carentes de análisis comparados y de profundidad en el desarrollo teórico y metodológico de las ciencias

sociales. Esto lo llevó, posteriormente, a recibir muchas críticas por parte del conductismo y de la elección racional, los cuales “habían despreciado la propuesta del institucionalismo clásico, pues consideraban que sus preguntas de investigación estaban mal planteadas y sus respuestas se caracterizaban por ser eminentemente descriptivas, históricamente específicas y a veces tan abstractas que perdían su carácter explicativo” (Eslava, Orozco y Valencia, 2011, p. 6). Es así como esa preocupación por las instituciones es lo que le ha dado fortaleza y autonomía a la ciencia política.

El institucionalismo clásico hizo importantes aportes a la comprensión de los gobiernos, como fue el énfasis que ponían en las estructuras: “[...] el argumento fundamental de este enfoque descriptivo consistía en defender que detalles aparentemente insignificantes podían tener un impacto duradero en el comportamiento de la institución y de las personas que formaban parte de ellas” (Peters, 2003, p. 305).

Algunos autores que trabajaron desde este enfoque fueron Veblen, Ayres, Commons, Marx y Weber, quienes veían a las instituciones como variables exógenas que tenían cambios lentos e inciertos, asimismo sus trabajos eran bastante normativos y con carencias en metodología comparada, por eso detallaban excesivamente las estructuras administrativas, jurídicas y políticas de las instituciones. Esto último, como ya se dijo, le generó muchas críticas a este enfoque, llevando a que se quitara la mirada de las instituciones y pasaran a los individuos.

En las décadas de 1940 a 1960, el institucionalismo clásico recibió muchas críticas, quitando a las instituciones del foco de los estudios de las ciencias sociales y dando preeminencia a la elección racional y al conductismo, motivo por el que los estudios se enfocaron en la toma de decisiones de los individuos (Eslava, Orozco y Valencia, 2011,

p. 10). Los enfoques conductista y de la elección racional abandonaron el estudio de las instituciones y “las bases teóricas de ambos enfoques anulan el espacio necesario para el estudio de las instituciones políticas como objeto de análisis: las instituciones desaparecen de la agenda de investigación principal de los enfoques preponderantes de la ciencia política” (Caballero, 2007, p. 10) y aunque “tras la Segunda Guerra Mundial existen trabajos politológicos concretos que abordan –de alguna forma– aspectos referentes a las instituciones políticas, pero estas no constituyen el centro de atención de la ciencia política” (p. 25).

1.1.2. El nuevo institucionalismo

En respuesta a los nuevos enfoques, el nuevo institucionalismo de la ciencia política surge como reacción crítica al institucionalismo clásico, pues tenía en consideración al contexto y la permanencia de las instituciones sociales. Es allí donde en la década de 1980 se retomaron los estudios de las instituciones. En este punto es necesario retomar a James March y Johan Olsen (1989) con su libro *El redescubrimiento de las instituciones*, el cual marca el punto de partida de un renovado enfoque institucionalista para la ciencia política. Estos autores manifestaron la importancia de retomar las instituciones en los estudios de las ciencias sociales. En ese sentido, el objetivo del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los cuales las instituciones se desarrollan e influyen en los comportamientos individuales.

Así, el nuevo institucionalismo se desarrolló después de la revolución conductista de la ciencia política, por tanto se diferencia de esta en varios aspectos: la revolución conductista tenía una alta preocupación por el desarrollo teórico y el análisis cuantitativo, en cambio el nuevo institucionalismo indaga más por las instituciones que por las

conductas individuales, sin desconocer que tiene un interés por el desarrollo teórico y por usos metodológicos adecuados; asimismo, el institucionalismo clásico se reducía a aproximaciones descriptivas. Sumado a eso, los estudios que hace el nuevo institucionalismo “analiza[n] el comportamiento actual de las instituciones y no solo sus aspectos formales o estructurales” (Peters, 2001, p. 306) como sí lo hace el institucionalismo clásico.

Este se preocupa por estudiar los contextos donde se desenvuelven los individuos, por eso Eslava, Orozco y Valencia (2011), retoman la importancia del enfoque del nuevo institucionalismo como metodología en el estudio de la política, donde las instituciones permiten comprender la toma de las decisiones políticas.

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución (Vergara, 1997, p. 17).

El nuevo institucionalismo no es una corriente de estudio homogénea, sino que, por el contrario, agrupa diferentes trabajos de las ciencias sociales, con enfoques relativamente distintos. En el nuevo institucionalismo las instituciones surgen “como consecuencias colectivas no intencionadas de actividades basadas en las intenciones de los individuos” (Sauerland, 2015, p. 15). Para Douglas North (1993) una institución está dada por “las

reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico” (p. 13).

Ahora, esas reglas del juego son reglas generadas desde adentro y pueden modificarse por el ser humano, es decir, las personas pueden llegar a tener incidencia sobre las instituciones debido a la manera en que se construyan los modelos mentales. Por eso, Valencia (2017), señala que

mientras para el institucionalismo clásico las instituciones son una variable exógena, cuyo cambio es lento y siguen una senda gradual, acumulativa e incierta, para los nuevos institucionalismos las instituciones son endógenas en el modelo y pueden ser modificadas por acuerdos sociales. (p. 114)

Por otro lado, este enfoque, desde la ciencia política, rescata estudios del gobierno y la cultura política e intenta que las explicaciones de los fenómenos sociales sean más cercanas a la realidad. De esta manera, busca analizar los fenómenos políticos partiendo de las instituciones, como una parte estructural de la sociedad y del funcionamiento del gobierno (Casas y Losada, 2008, p. 179). Surge como respuesta a las fallas de la teoría de la elección racional y al legalismo del institucionalismo clásico, proponiendo que “los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo” (Basabe, 2007, p. 188).

Desde la politología, el nuevo institucionalismo está relacionado tanto con el concepto de institución política como con el intento de interpretar la funcionalidad que tienen los

arreglos institucionales en un sistema político (Basabe, 2007, p. 173). Esta visión es menos legalista y tiene en cuenta a la sociedad en las construcciones institucionales, en tanto pueden influir en su diseño y reconocen la existencia de sujetos que hacen parte de estas. Adicionalmente, teniendo en cuenta que este enfoque permite la agrupación de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, dentro del nuevo institucionalismo hay ciertas tipologías que han permitido el análisis desde esas áreas de conocimiento.

Eslava, Orozco y Valencia, (2011) agrupan en dos tipos los institucionalismos: heterodoxas y ortodoxas. La heterodoxa sitúa a los individuos

en un contexto específico definido, se le establece una institucionalidad como dada y a partir de allí se comienza a observar su comportamiento. La metodología inductiva permite construir el modelo de trabajo con una cuidadosa observación empírica, donde los aspectos normativos, ideológicos y culturales se ponen a jugar e interactuar, y los agentes toman sus decisiones con el objetivo de dimensionar su efecto en la conducta colectiva y mostrar por qué ciertos comportamientos o decisiones priman sobre las demás. (p. 18)

El enfoque del nuevo institucionalismo ortodoxo retoma del individualismo metodológico y de la elección racional, la necesidad de definir el comportamiento del actor, y del neo-institucionalismo económico, las técnicas que analizan las conductas de los individuos en contextos institucionales. Por eso las instituciones se ven como canalizadoras o restricciones de las conductas individuales. Los heterodoxos ven a las instituciones como resultado de acuerdos sociales, pero para los ortodoxos, las personas moldean las instituciones y viceversa (Eslava, Orozco y Valencia, 2011, pp. 18-19). Dentro de las heterodoxas se encuentra el Nuevo Institucionalismo Sociológico; y dentro de las

ortodoxas están el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, Nuevo Institucionalismo Económico, Nuevo Institucionalismo Histórico, el Nuevo Institucionalismo Transaccional y el Nuevo Institucionalismo Cognitivo. Para efectos de esta investigación se desarrollará el enfoque Cognitivo.

En conclusión, el nuevo institucionalismo

sirve para estudiar la creación y el cambio de las instituciones, permite analizar instituciones de naturaleza diversa —económicos, políticos, religiosos, entre otros—; además, cambios institucionales provocados por acuerdos grupales en tiempos relativamente cortos. Pero lo más importante es que establece diferencias claras entre instituciones y organizaciones, advirtiendo que estas últimas son también construcciones sociales para resolver problemas específicos, es decir, las instituciones son creadas y cambiadas colectivamente de acuerdo con ciertas reglas y procedimientos. Estos cambios institucionales se dan en organizaciones y estructuras de poder. (Valencia, 2017, p. 112)

1.2. El nuevo institucionalismo cognitivo

Douglas North ha ido haciendo mejoras a los modelos neo-institucionales y ha profundizado en el aspecto cognitivo que está antecedido por la construcción de modelos mentales que se elaboran a partir de las creencias, la cultura, las preferencias, los hábitos y las costumbres. Producto de estos avances se publicó en 2004 el texto *Learning, Institutions, and Economic Performance* de Mantzavinos, North y Shariq. En este sentido se destaca no solo este trabajo sino también trabajos publicados por Dimmagio y Poweell (1983-1991), donde destacan, por primera vez, el papel que

cumplen los sistemas de creencias y culturales, por un lado, y los fundamentales que son los procesos cognitivos al interior de las instituciones, por el otro, destacándolo en el marco de los estudios del enfoque del nuevo institucionalismo.

En esta investigación se trabaja con el enfoque ortodoxo, conocido como el institucionalismo cognitivo, el cual permite observar el cambio cognitivo en las instituciones, que deviene también, a la larga, en cambios culturales en la sociedad y en las organizaciones. Es decir, algunos cambios culturales se diseñan desde arriba mediante políticas de gobierno o de organizaciones, en esos casos se hacen planes de implementación de dichos cambios, de tal forma que las personas susceptibles del mismo lo puedan aprehender y la implementación sea la apropiada; un ejemplo de ello es *la cultura metro* de Medellín, donde el cambio planeado se va implementando a través de aprendizajes cognitivos de los usuarios. En contraste, hay otros cambios que simplemente se van dando gracias a las dinámicas culturales existentes y al contexto.

Posteriormente, fueron Mantzavinos et al. (2015) quienes acuñaron, por primera vez, el concepto de institucionalismo cognitivo, postulando que "la interacción entre individuos que aprenden da lugar al cambio en la sociedad, la política, la economía y las organizaciones" (p. 13). Por eso la ciencia cognitiva, a partir de su revolución en las últimas décadas, debe ser el punto de arranque de las discusiones relacionadas con el cambio social, plantean ellos. A partir de allí, los autores revisan la naturaleza del aprendizaje individual, luego pasan al colectivo y luego discuten el surgimiento de las instituciones. Para este enfoque,

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones ideadas por humanos que estructuran la interacción humana.

Consisten en reglas formales (constituciones, estatutos y ley común, y regulaciones), reglas informales (convenciones, reglas morales y normas sociales), y las características de cada una de ellas en cuanto a cómo la sociedad las hace cumplir (Mantzavinos et al., 2015, p. 19).

El enfoque del institucionalismo cognitivo propone diferentes maneras en que se elaboran los procesos de aprendizaje que luego se traducen en instituciones cambiantes o nuevas, es decir, permiten observar de qué manera cambian como producto de la interacción social y el aprendizaje individual. En la *naturaleza del aprendizaje individual*, se parte de la ciencia cognitiva y la idea de modelos mentales que evolucionan en el proceso cognitivo para dar orden a las percepciones, haciendo que sean estructuras flexibles. En este sentido, “el aprendizaje es la compleja modificación de los modelos mentales de acuerdo con la retroalimentación recibida desde el ambiente [...] es un fenómeno evolutivo de ensayo y error” (Mantzavinos et al., 2015, p. 15). Aquí el sistema de creencias se moldea para la adaptación emocional.

Gracias a eso, la teoría cognitiva se ha preguntado por los esquemas mentales o el tipo de “software” que permite procesar la información, como lo compara Scott (2010). En ese sentido, se

ha demostrado que esos marcos cognitivos entran en el campo amplio de las actividades de procesamiento de información, desde determinar a qué información se le pondrá atención, cómo será cifrada y cómo será retenida, recuperada y organizada en la memoria hasta cómo será interpretada, afectando de esta manera las evaluaciones, juicios, predicciones e inferencias. (Scott, 2010, p. 170)

La *naturaleza del aprendizaje social* se plantea como un aprendizaje colectivo o compartido que se divide en dos aspectos: estático y evolutivo. El estático se da cuando los

individuos de un entorno sociocultural dado se comunican continuamente con otros individuos mientras resuelven sus problemas. [...] proporcionan el marco para una interpretación común de la realidad y dan origen a soluciones compartidas frente a los problemas que surgen en el entorno, [y el avance en las estructuras] mentales compartidos depende del tamaño del grupo y, por ende, difiere al interior de las organizaciones y en la sociedad en general. El aprendizaje compartido se da inicialmente al interior de las familias, los vecindarios y los colegios (es decir, al interior de organizaciones). (Mantzavinos et al., 2015, p. 17).

Por tanto, el aprendizaje individual se da desde adentro y el social desde afuera. Lo que significa que el primero de ellos se observa desde las reglas informales, las rutinas, deseos y creencias; y el social se observa mediante la creación de reglas formales e informales al interior de una comunidad.

Para Douglas North (2010) las instituciones formales pueden evidenciar la relación entre creencias e instituciones, pero algunas convenciones o códigos internos de conducta se reflejan con mayor claridad mediante las instituciones informales, “[e]stas instituciones informales no solo conforman los códigos morales del sistema de creencias, que tienden a tener características en común a través de las diferentes culturas, pues además encarnan las normas particulares de las sociedades individuales” (p. 144), por esto no suele ser posible la manipulación deliberada de las instituciones informales. Por lo que “la visión cognitiva insiste en que mucha de la coherencia de la vida social se debe a la

creación de categorías entre los actores sociales, tanto individuales como colectivos. Se dan formas asociadas de actuar” (Scott, 2010, p. 196).

En respuesta al aprendizaje colectivo surgen las *instituciones* como las reglas del juego de una sociedad o como restricciones en la interacción humana, al teorizar este concepto. Mantzavinos et al. (2015) diferencian dos aspectos: *externo*, que permite ver a las instituciones como “rutinas compartidas al interior de una población”, y desde el *interno*, donde se resalta que “no son más que modelos mentales compartidos o soluciones compartidas a los problemas recurrentes de interacción social.” (p. 19), haciendo que tengan una gran importancia las instituciones en la medida que están inmersas en la mente de las personas (lo cognitivo).

El nacimiento de las instituciones se da impulsado por diversos “mecanismos. Las instituciones informales de una sociedad surgen y cambian en un proceso espontáneo de interacción” (Mantzavinos et al., 2015, p. 20), por eso son producto de la acción humana y no de un diseño humano. El aspecto interno es el que permite comprender el nacimiento, evolución y los efectos de las instituciones desde el institucionalismo cognitivo, en tanto las instituciones se introducen en la mente de las personas, el cual a su vez es el principal factor diferenciador de los demás enfoques.

De manera posterior, las instituciones generan incentivos para la creación de organizaciones, es allí donde se debe aclarar que estas “son las reglas del juego; [y] las organizaciones son los jugadores” (Mantzavinos et al., 2015, p. 20). Ahí el papel de las organizaciones es la distribución de los que serán los valores compartidos entre los asociados. Eso significa que

las organizaciones capacitan, adoctrinan, persuaden y forman a sus miembros para responder a partir de los requerimientos de su posición y de su medio, y lo hace por medio de una serie de incentivos (sanciones-estímulos), que pueden generar procesos de subjetivación (Dávila, 2018, p. 88).

En este momento es cuando aparecen los gobiernos imponiendo instituciones formales para brindar soluciones a los individuos cuando surgen problemas de confianza y se requiere protección. Por tanto, el institucionalismo cognitivo invita

a medir los posibles cambios de modelos mentales y transformaciones sociales con base en la movilización cognitiva. [...] Esto ayudaría a comprender si los cambios de comportamiento que se dan en las sociedades son resultado de un cambio de “modelos mentales” o de oscilaciones ocasionales en las formas de actuación de los individuos. (Méndez, 2015, p. 73)

Méndez (2015), al revisar los aportes del neo-institucionalismo cognitivo al estudio de la violencia y la construcción de paz en Colombia, señala cuatro dimensiones para analizar los fenómenos sociales: intrapersonal, interpersonal, institucional y de juego político. La dimensión intrapersonal es en la cual “se moldean las preferencias y creencias individuales” (p. 75), en la interpersonal e institucional se gesta “el aprendizaje colectivo y se configuran modelos mentales compartidos que se traducen en formas compartidas de resolución de problemas” (p. 75), y la del juego político es en la cual se relacionan los actores.

Con relación a la realidad, para el nuevo institucionalismo cognitivo, esta termina estando alterada en tanto es permeada por las creencias y las instituciones. Entonces, la mente

interpreta la realidad con base en un modelo mental previo, “una vez todos los jugadores han formado los mismos modelos mentales, la mezcla institucional puede comenzar a resolver una variedad de problemas sociales de manera particular” (Mantzavinos et al., 2015, p. 30). Adicionalmente, para este enfoque, las personas “no son racionales ni hacen cálculos de ningún tipo: son únicamente entidades cognitivas que absorben la cultura que los rodea” (Vergara, 2010, p. 41).

De hecho, una propuesta interesante es el isomorfismo, según el cual, cualquier individuo que se introduzca “por primera vez a un campo organizacional adoptará la cultura que allí existe. Este será un proceso cognitivo, el individuo eventualmente cambiará su forma de pensar y decidir para adaptarse al entorno” (Vergara, 2010, p. 42). Scott (2008), igualmente sostiene que las instituciones tienen tres pilares: sistema regulativo, sistema normativo y sistema cultural-cognitivo. Cada uno de ellos permite la estabilidad de las instituciones porque competen a aspectos distintos de las mismas.

El pilar regulativo de las instituciones es aquel que se encarga de restringir o regular los comportamientos, a través de la creación de reglas y actividades sancionatorias, “en esta concepción, los procesos regulatorios involucran la capacidad de establecer reglas, inspeccionar la conformidad de otros y, según sea necesario, manipular las sanciones (recompensas o castigos) en un intento de influir en el comportamiento futuro” (Vergara, 2010, p. 59). El pilar normativo es el que se ciñe a los ideales prescriptivos sobre cómo deberían ser las instituciones y la manera en que debería ser obligatoriamente la vida social, “[l]os sistemas normativos incluyen tanto valores como normas. Los valores son concepciones de lo preferido o lo deseable junto con la construcción de estándares con los que se pueden comparar y evaluar las estructuras o comportamientos existentes”

(Vergara, 2010, p. 64). Sin embargo, si este último se intenta observar por sí solo, presenta una dificultad muy sencilla: la vida social funciona de manera distinta a lo que indican los referentes prescriptivos, por tanto, si se retoma solo este enfoque se dejan de lado elementos muy importantes y que son sacados a relucir por los otros dos pilares.

El tercer pilar, cultural–cognitivo, ha sido abordado desde diferentes áreas por distintos teóricos. Este es entendido como “las concepciones compartidas que constituyen la naturaleza de la realidad social y la creación de marcos a través de los cuales se crea el significado” (Vergara, 2010, p. 67). Esa relación con la cultura se establece a partir de la incidencia que tienen los sistemas culturales en los diferentes niveles de los individuos, en los marcos y creencias compartidas, por tanto, los marcos culturales moldean las creencias individuales. Desde la mirada cognitiva, “el comportamiento de los individuos depende de la interpretación de su contexto y del consenso dentro del grupo. El grupo de referencia contribuye a la definición de valores” (Álvarez y Urbano, 2012, p. 148). En el cuadro 1, se sintetiza la importancia de los tres pilares del institucionalismo y sus elementos centrales.

Cuadro 1. Pilares del institucionalismo cognitivo y elementos constitutivos

	Regulativa	Normativa	Cultural -Cognitiva
Bases de cumplimiento	Conveniencia	Obligación social	- Tomado por sentido - Entendimiento compartido
Bases de orden	Reglas regulatorias	Expectativas vinculantes	Esquema constitutivo
Mecanismos	Coerción	Normativa	Mimético
Lógica	Mediación	Oportunidad	Ortodoxia
Indicadores	- Reglas - Leyes - Sanciones	- Certificación - Acreditación	- Creencias comunes - Lógicas compartidas de la acción.

			- Isomorfismo
Impacto	Culpa miedo/Inocencia	Vergüenza/Honor	Certeza/Confusión
Bases de legitimidad	Sanción legal	Moralmente gobernado	- Comprensible - Reconocible - Apoyado culturalmente

Fuente: Scott (2008, p. 60).

Por otro lado, Jennifer Palthe (2014, p. 61) presenta algunos elementos cognitivos que permiten entender y observar el cambio organizacional: la legitimidad está dada por el sistema cultural; los elementos centrales son los valores, creencias y suposiciones de cada sujeto; los controlados de cambio del sistema se logran gracias a que los valores de cambio se internalizan; el cambio en el sistema se sustenta en la identidad social y el deseo personal; el razonamiento de las conductas se da de manera voluntaria de parte de los sujetos, es decir, sus comportamientos son intencionales.

El enfoque cognitivo, entonces, está centrado en la modificación de reglas formales, de creencias, esquemas mentales y significados una vez la organización cambia significativamente. Cuando se establece relación de los tres pilares

con el concepto de cambio organizativo, se iluminan los factores que potencialmente desempeñan un papel en la resistencia o la activación del cambio. [...] Desde la perspectiva cognitiva, para que un cambio organizativo genuino sea generado y sostenido, las premisas del cambio deberían ser internalizadas y valoradas por los miembros de la organización. Aquí, los miembros eligen adoptar y apoyar un cambio porque creen en él y personalmente quieren apoyarlo, incluso

si no se aplica a través de una política organizativa (reguladora) o una norma del lugar de trabajo (normativa) (Palthe 2014, p. 61).

Las visiones retomadas de los teóricos a lo largo de este capítulo permiten comprender la incidencia que tienen los cambios cognitivos institucionales sobre las organizaciones que conforman el sistema.

2. Ruta metodológica

Cuando se indagó por el enfoque del neo institucionalismo y la manera como este permite hacer el análisis, se partió de la búsqueda desde las ciencias sociales en general, y luego se pasó específicamente a la ciencia política. Con esa indagación por el enfoque del neo-institucionalismo, se evidenció que la mayoría de estudios que lo usan, suelen preguntarse principalmente por organizaciones estatales y políticas públicas (Villanueva, 2015; Rodríguez, 2017; Mendíaz, 2004; Johnson, 2013; Basabe, 2007; Arevalo, 2016), dicho en otras palabras, por la manera como el Estado opera; sin embargo, no se ha hecho una mirada del diseño institucional de la fuerza pública en el posconflicto desde los nuevos institucionalismos en la ciencia política, aunque es un enfoque que está predominando en esta ciencia. Adicionalmente, hay una fuerte carencia en los estudios de la fuerza pública en el posconflicto desde el enfoque neo-institucional de la ciencia política, y en especial desde el cognitivo, de esta manera, se usa este enfoque para mirar los cambios que ha tenido el Ejército.

Asimismo, se evidenció un vacío desde la academia colombiana con relación a los estudios de las fuerzas militares, pues la mayoría de estudios en este sentido lo realizan los mismos miembros de esa organización o estudiantes de universidades con enfoque militar, pero son pocos los académicos externos que se han dedicado a dar miradas que permitan mostrar de qué manera el Ejército ha implementado cambios de cara a la visualización de posibles escenarios, entre los cuales está el posconflicto. Por este motivo, la academia tiene una deuda en lo que respecta a indagar por las Fuerzas Militares y por el papel histórico que han cumplido en el conflicto armado y en la implementación del Acuerdo Final.

En ese mismo sentido, la Universidad del Valle publicó el libro *Cambio Institucional y Organizacional* (Murillo et al., 2017), texto que otorga herramientas para identificar los cambios institucionales y establece claramente la diferencia entre las instituciones y las organizaciones. Shepsle y Mark (2005), trabajan el neo-institucionalismo en la ciencia política, y profundizan que las instituciones son producto de quienes las conforman o, muchas veces, son el resultado de la voluntad de sus líderes. Caballero (2007) habla del nuevo institucionalismo en la ciencia política, pero profundizando en la elección racional y en los costes de transacción (este texto sirvió como acercamiento al enfoque neo institucional). Eslava et al. (2011), retoman la importancia del enfoque del nuevo institucionalismo como metodología en el estudio de la política, donde las instituciones permiten comprender la toma de las decisiones políticas.

Se destaca una tesis de pregrado de la Pontificia Universidad Javeriana (Guevara, 2010) en la cual se hace un estudio de la cultura política en Policías retirados, desde el enfoque neo-institucionalista cognitivo. Adicionalmente, en el proceso de indagación por el enfoque neo-institucional y el neo-institucionalismo cognitivo, se hallaron dos textos que brindarán importantes herramientas para esta investigación: el primero de ellos, *Los enfoques neo institucional y cultural* (Hernández, 2016), aporta herramientas que pueden ser útiles para esta investigación, en tanto se pregunta por el papel que tiene la cultura y su naturaleza subjetiva en las organizaciones de gobierno.

El segundo texto fue una edición especial de la revista *Economía y Región* de la Universidad Tecnológica de Bolívar, sobre las instituciones y el institucionalismo cognitivo, en el cual, además, se hace la primera traducción al español de la publicación de Mantzavinos, North y Shariq: *Aprendizaje, instituciones y desempeño económico*,

primer texto que acuñó la categoría de institucionalismo cognitivo. En esta revista, a partir de allí, se presentan tres artículos más en los que se plantean los siguientes temas: una mirada de un estudio de caso en Kenia, en otro se trabaja en institucionalismo cognitivo para la construcción de paz en Colombia y en el último se hace un análisis de la reforma política de 2003 en Colombia. Es así como, de los últimos tres textos, emerge un concepto en relación con el neo-institucionalismo cognitivo, y es el concepto de la cultura en el papel de la construcción de subjetividades. Asimismo, la edición especial de la Revista Economía y Región brindó herramientas más cercanas en este proceso de investigación, aunque sin desconocer que sigue habiendo un vacío en el desarrollo teórico del neo-institucionalismo cognitivo.

En este capítulo se retoma algunos elementos desarrollados en el capítulo anterior, en el apartado del institucionalismo cognitivo, los cuales permitirán determinar el lugar desde el cual observará y de qué manera debe hacerse en el momento de realizar el trabajo de campo, según dicho enfoque. Con base en el desarrollo conceptual anterior, el institucionalismo cognitivo, permitirá comprender los cambios cognitivos en las instituciones (reglas del juego) y en las organizaciones (los jugadores).

2.1. La mirada desde el nuevo institucionalismo cognitivo

Como ya se dijo, esta investigación parte del concepto y, a su vez, enfoque, conocido como institucionalismo cognitivo, centrado en elementos culturales y contextuales de los actores sociales que participan dentro de diferentes organizaciones, pero su comportamiento al interior de esta puede estar dado por diversos elementos cognitivos que se han formado en el transcurso de toda su vida o en respuesta al contexto en que

están. Durante el marco teórico se desarrollaron diferentes aspectos del institucionalismo cognitivo, los cuales serán retomados dentro de la metodología y se indicará la manera en qué se pueden llevar a cabo desde el enfoque cognitivo.

- *Aprendizaje individual:*

En este nivel se indaga por el aprendizaje construido que conlleva a los modelos mentales de los sujetos, se pregunta por asuntos como las creencias, la crianza, la formación recibida durante toda la vida, como la recibida desde la organización militar en pro de moldeamientos de creencias para adaptarse al rol durante el posconflicto. En cuanto a esta última, será la pregunta por aquellas cosas que se vieron obligados a modificar para el cumplimiento de la labor al interior de una organización y las emociones que vivieron en torno a ese proceso. Asimismo, se indaga por esos asuntos que voluntariamente decidieron no modificar, a pesar de la exigencia del contexto organizacional e institucional.

- *Aprendizaje social:*

Para el aprendizaje social se puede indagar mediante observación y entrevistas las rutinas compartidas, y la manera como resuelven las problemáticas que se dan con los demás. Con problemáticas se hace referencia no solo a diferencias entre los miembros del Ejército, sino a dificultades que afectan a todos los que habitan la organización militar o en el relacionamiento con otros actores. De igual forma, se pueden revisar las cosas que han aprendido conjuntamente (valores culturales compartidos) y que han ido cambiando, o no, en sus estructuras de conocimiento, en la manera de ver a los otros

con los que se tiene un lugar común. En caso que se encuentren cambios en algunos valores compartidos, se deberá observar las rutinas que llevaron a eso.

- *Reglas formales:*

Cuando se habla de reglas formales se hará una observación en doble vía: primero, hacer un rastreo de los documentos formales con relación a los cambios del Ejército Nacional, es decir, el modelo prescriptivo que establece la organización para que las dinámicas institucionales estén en coherencia con ella y con el diseño óptimo que se espera; segundo, se entenderán también como reglas formales aquellas ordenes (no normativas) que se reciben de parte de los superiores militares a cargo y que tienen incidencia en los procesos de transformación del Ejército.

- *Reglas informales:*

Cuando se habla de reglas informales son aquellas que se crean dentro de la institución, por eso se puede indagar u observar aquellos acuerdos y dinámicas permanentes que se han ido estableciendo al interior del Ejército, los cuales pueden ser propios de la convivencia y del relacionamiento entre todos los actores que allí convergen. Esas dinámicas que se dan en la cotidianidad se van entablado como instituciones que pueden ir ejerciendo cambios culturales y en los modelos mentales.

A raíz de lo anterior, y con base en las cuatro dimensiones para analizar los fenómenos sociales propuestas por Méndez (2015): intrapersonal, interpersonal, institucional y juego político, se hace una relación de esas dimensiones con los aspectos que se pueden desarrollar, partiendo del enfoque (cuadro 2).

Cuadro 2. Dimensiones para analizar los fenómenos sociales desde el enfoque cognitivo

Intrapersonal	Interpersonal	Institucional	Juego político
Aprendizaje individual (Aspectos internos)	Aprendizaje colectivo (aspectos externos)	Reglas informales	Reglas formales

Fuente: elaboración propia con base en Méndez (2015) y Mantzavinos et al. (2015).

Sumado a lo anterior, Scott (2008) habla de un enfoque que se ha usado con mayor frecuencia para los estudios de tipo cognitivo, conocido como la “nueva investigación de archivos”, según el cual se “emplean metodologías analíticas formales como contenido, semiótica, secuencia y análisis de redes para investigar materiales como el discurso en revistas profesionales, publicaciones comerciales, documentos organizativos, directorios, Informes anuales, y cuentas de medios especializados o mainstream” (p. 69). Este enfoque permitirá identificar ideas compartidas de los sujetos, ideologías, significados colectivos y creencias que les permite hacer lectura del mundo que les rodea.

2.2. Las fuentes de información

Para llevar a cabo esta investigación se acudió a fuentes primarias y secundarias. Las secundarias permitieron la construcción de todo el andamiaje teórico y el desarrollo académico sobre el Ejército y los cambios que ha tenido; y las secundarias posibilitaron contrastar y corroborar toda la información encontrada. Ahora bien, la nueva investigación de archivos es la herramienta que permite hacer el análisis de información,

tanto de documentos oficiales como de entrevistas a militares, debido a que así pueden identificarse creencias compartidas internalizadas que influyen directamente en su relación. Esto tiene sentido en tanto “una concepción cultural-cognitiva de las instituciones destaca el papel central que desempeña la construcción socialmente mediada de un marco común de significados” (Scott, 2008, p. 70).

De esta manera, la investigación partió de un estado del arte de fuentes secundarias que arrojó como resultado elementos que es importante señalar: el enfoque del neo-institucionalismo cognitivo ha sido poco desarrollado, por lo menos en la literatura hispana, lo que deja como consecuencia que su uso para procesos de investigación sea tan limitado; los estudios que se han adelantado con relación al Ejército en el país se han dado principalmente de parte de miembros de esa fuerza, pues son resultado de sus procesos de formación profesional y, además de ello, se dan en el marco de investigaciones al interior de instituciones con formación militar; también se han realizado investigaciones de parte de académicos que no tienen ningún tipo de relación con el Ejército, sino que se han interesado por este y su papel en el país, como lo son los investigadores Alejo Vargas, Eduardo Pizarro y Ariel Ávila.

Del estado del arte, se pudo hacer la construcción inicial del marco teórico y la realimentación del planteamiento del problema. Todo este proceso fue alimentándose con más bibliografía sobre el enfoque y la lectura de diferentes libros que se han publicado con relación al Ejército, los cambios que han vivido en la historia colombiana y el papel que han cumplido, esto se desarrollará de manera más detallada en el siguiente capítulo.

En ese sentido, esta investigación se adelantó en un momento relacionado con todos los cambios cognitivos formales, es decir, esos cambios institucionales diseñados desde arriba en el Ejército y que se han traducido en documentos formales y en cambios en la educación y formación de los miembros del Ejército en todos sus niveles. Para ejecutar el trabajo de campo en esta dimensión, se logró contactar al general del Ejército Mario Valencia Valencia, quien autorizó el ingreso al Comando de Transformación para el Ejército del Futuro –COTEF–. Gracias a esto, se realizó un viaje a la ciudad de Bogotá, al Cantón Norte del Ejército, donde está ubicada la oficina del COTEF.

Previo a esto, se diseñó una entrevista semiestructurada donde se indagaba por la dimensión formal del enfoque, profundizando en el cambio que se presentó en el Ejército en los últimos años, la manera como se llegó a ese cambio y el impacto del mismo a raíz del proceso de negociación con las Farc-EP y la posterior firma del Acuerdo Final. Esto permitió el acceso a fuentes primarias de información para poder contrastar todo lo que se había encontrado hasta el momento y para llenar espacios que seguían vacíos en la indagación por el objeto de investigación.

Una vez se llegó a este Comando, la dinámica fue diferente a la esperada, la entrevista no se pudo hacer tal cual estaba planeada, debido a que ellos ya tenían organizado un recorrido por las diferentes direcciones del COTEF: Dirección de Modernización, Dirección de Desarrollo de Capacidades y Dirección de Transformación Institucional. Así que en cada una de ellas contaban el papel que cumplían en el comando, lo que llevó a eso y la importancia de cada una para diseñar los cambios de diferentes tipos en el Ejército; de esta manera se fueron resolviendo parte de las preguntas previamente

diseñadas y, al final de cada presentación, se abría un espacio donde se podían resolver las preguntas que quedaban pendientes en esta investigación.

Las preguntas hechas estaban focalizadas en el rol que cumple cada dirección dentro del proceso de modernización del Ejército en el pos-acuerdo, la incidencia de la firma del Acuerdo Final en el proceso de transformación del Ejército, el cambio en las dinámicas del Ejército con esta firma, los documentos oficiales que diseñaron para esta transformación, el papel y las características de los planes militares en este proceso, la incidencia de la implementación de dichos planes en el quehacer diario del Ejército y los proyectos en ejecución a raíz, no solo de los planes militares, sino también de los demás documentos oficiales que marcaron la pauta sobre el cambio. Luego de este proceso de recolección de información, se procedió con la transcripción de entrevistas.

En vista de que ya se había realizado las entrevistas pertinentes de manera más directa al objeto de investigación, se hizo un segundo viaje a la ciudad de Bogotá para entrevistar al investigador Eduardo Pizarro Leongómez. Esta se hizo con el objetivo de poder obtener una mirada objetiva de alguien que también ha investigado al Ejército y que ha tenido acceso a información privilegiada dentro del mismo, información a la que ni siquiera muchos militares pueden acceder, esto era importante porque la mirada de este investigador, además de ser más objetiva que la de los primeros entrevistados, era externa, lo que permitió contrastar la primera información recibida.

Con todas las entrevistas ya transcritas, se inició un proceso de sistematización de la información que partió de: la dimensión formal del neo-institucionalismo cognitivo; el proceso previo de investigación documental, tanto de textos físicos como digitales, con relación al Ejército; y la información que se fue destacando como relevante en las

entrevistas y que permiten comprender los cambios del Ejército y de algunas dinámicas internas del mismo. Esto arrojó como resultado cada uno de los capítulos y apartados que se abordarán en los siguientes capítulos.

2.3. Fuentes de información sobre la Fuerza Pública y el Ejército en el posconflicto.

Al hacer una revisión inicial de fuentes secundarias, en esta investigación relacionada con la fuerza pública, el posconflicto y las instituciones, se hizo en un primer momento desde el carácter internacional, donde se buscaron textos que hubieran trabajado la temática, pero publicados en países diferentes a Colombia y que abordaran la fuerza pública durante el posconflicto. Se encontraron algunos textos que muestran un acercamiento a lo que se trabaja en esta investigación.

El libro *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (Pastrana y Gehring, 2016), habla acerca del escenario del posconflicto con relación a diferentes actores internacionales y sus relaciones políticas, sociales y económicas. Además llama la atención que tiene un capítulo sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas durante el posconflicto en la política exterior. Allí Cancelado (2016) sostiene que:

El reto entonces es abandonar el concepto de seguridad pública para las FF.MM., enfocarlo en la capacidad policial del Estado, y proyectar la seguridad y defensa nacionales dentro de los marcos convencionales a nivel global, pero a partir de las capacidades adquiridas, las cuales no son despreciables como base de conocimiento y experiencia para el sistema internacional. (p. 156).

Miguel Barreto (2015), edita el libro *Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia*, que presenta una serie de estudios de caso en diferentes países, y sus éxitos y fracasos. Un trabajo de grado de la Universidad Javeriana que hace un análisis del Acuerdo Final y lo que implica la adhesión de Colombia a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), es decir, la inserción del país en los diferentes organismos internacionales (Sierra, 2017).

Adicionalmente, se encontró un texto que sirvió para observar el tratamiento que se hace a la información, en tanto allí se compara la presencia de la Policía durante el conflicto y el posconflicto en 5 países que han vivido procesos similares al de Colombia: Guatemala, El Salvador, Irlanda del Norte, Afganistán y República del Sur de Sudán (Jaramillo, 2015).

En este artículo se sostiene la siguiente hipótesis:

durante el desarrollo de los conflictos armados prolongados, algunos agentes del Estado incurrieron en violaciones al DIH (Derecho internacional humanitario) y a los DDHH (Derechos humanos), bien sea por acción, omisión, connivencia o aquí esencia, lo que hizo necesario reformar la institucionalidad policial, específicamente, el replanteamiento de sus funciones en los escenarios de posconflicto. (p. 184).

Este último trabajo permite dar luces más claras sobre el tratamiento que se le hace a la información desde la perspectiva comparada y la importancia que tiene preguntarse por la fuerza pública durante el posconflicto.

Cuando se indagó por el tema directamente relacionado con el papel de la fuerza pública en el posconflicto, se encontró que la literatura aborda principalmente las fuerzas

armadas, pero la Policía no se trabaja de manera muy frecuente, lo cual puede obedecer al hecho de que las Fuerzas Armadas tuvieron una participación más directa en el conflicto armado y en la negociación de La Habana. Inicialmente se buscaron investigaciones que vincularan directamente un análisis del diseño institucional de la fuerza pública en el posconflicto desde los nuevos institucionalismos en la ciencia política; pero, como no se hallaron trabajos que hablaran específicamente de ese tema, se indagó por el objeto de investigación, la búsqueda arrojó resultados sobre el papel de la fuerza pública en los procesos de transición. De esta manera se encontraron artículos relacionados con la transición de las dictaduras a las democracias en América Latina, textos que fueron descartados. Luego de ello se indagó por la fuerza pública en el posconflicto y, posteriormente, se hizo una mirada desde cada una de esas fuerzas de seguridad del estado.

Cuando se indagó por el papel de la fuerza pública en el posconflicto actual se encontraron, de forma preponderante, entrevistas realizadas por parte de revistas y periódicos; ahora, en lo que respecta a publicaciones derivadas de investigaciones, se hallaron algunas relacionadas con el proceso de paz del gobierno de Pastrana y una posible reforma militar de las Fuerzas Armadas (Bernal et al., 1998); también se encontró un texto en el que se aborda el posconflicto producto del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares durante el gobierno de Álvaro Uribe (Pérez, 2011; Bello, 2009). Esta investigación es comparable con las que se han realizado en torno al proceso de negociación con las Farc-EP, especialmente en las expectativas y los análisis que hacían investigadores y estudiantes del proceso en caliente, antes de ser firmado el Acuerdo

Final, enfocados principalmente en los retos que tiene la fuerza pública en el posconflicto y sus posibles cambios.

Luego de ser firmado el Acuerdo Final con las Farc-EP, las publicaciones fueron más reducidas, como una hecha por la Universidad del Rosario (Ramírez et al., 2016), sobre las Fuerzas Militares del pos-acuerdo, con un mayor enfoque a lo territorial, a lo ambiental y a los recursos naturales. Asimismo, uno de los investigadores que más ha trabajado el tema y que se ha preocupado desde hace más de 10 años por el papel de la fuerza pública en el posconflicto es Alejo Vargas (2002, 2006, 2011), profesor de la Universidad Nacional de Colombia, y Schultze (2012), quien es muy citado en diferentes investigaciones.

Adicionalmente, gran parte de las tesis encontradas eran de la Universidad Militar Nueva Granada, quienes, al parecer, se estuvieron preguntando durante el proceso de negociación por el papel de las Fuerzas Armadas. Con esta búsqueda se identificó un vacío en el momento de preguntarse por la Policía, como lo confirma Aparicio (2016): “la Policía Nacional no se ha estudiado como un objeto autónomo. Tan solo desde la década de los 90 del siglo XX, bajo el contexto de las transiciones democráticas, existe un renovado interés por estudiar a los cuerpos de policía” (p. 119).

Los primeros estudios relacionados con la fuerza pública y su papel en los procesos de paz datan de la primera década del siglo XXI, donde el presidente de ese momento hizo acercamientos con grupos al margen de la ley para intentar negociar. Es allí donde empieza a surgir la preocupación en la academia por una fuerza pública para el posconflicto.

En coherencia con lo anterior, se encontraron casi 20 trabajos -entre libros, tesis, ensayos académicos, artículos de investigación publicados en revistas científicas y memorias de congresos de ciencia política- que ponen en discusión el papel y los roles que deben asumir las Fuerzas Armadas y la Policía en el pos-acuerdo. En esta perspectiva, hay varias tesis de la Universidad Militar Nueva Granada, en las que Eraso (2012) postula el papel social que debe cumplir el militar en el pos-acuerdo; Burgos (2014) indagó sobre su preocupación respecto a garantizar el bienestar de los miembros de las fuerza militares con la firma del Acuerdo Final; Natalia Rubio (2016) plantea la necesidad de que, luego del acuerdo de la Habana, el Ejército haga control adecuado de la minería ilegal, ya que esta puede llegar a ser un importante bastión de violencia como lo fue el narcotráfico durante décadas; Bahamón (2015) plantea que el papel de las Fuerzas Militares debe enfocarse a otros tipos de violencia que surgieron paralelamente o como consecuencia del conflicto armado; y Reyes (2015) plantea la necesidad de unas Fuerzas Militares para la paz y ya no para la guerra. Acá, entre otras cosas, se observa una tendencia a mirar las Fuerzas Militares.

También, Cárdenas y Petro (2014) indagan por los roles de las Fuerzas Armadas y de Policía en el posconflicto, desde un enfoque histórico hermenéutico, de tal manera que se pueda garantizar la no repetición. Ramírez y Céspedes (2016) se preguntan por los “nuevos roles” de la Policía en el posconflicto colombiano, desde un estudio del discurso de expertos. Alda (2016) reflexiona sobre las posibilidades de una nueva configuración de las fuerzas de seguridad en Colombia luego de la firma del Acuerdo Final con las Farc-EP. En el libro editado por Andrés Molano (2015): *El posconflicto en Colombia*, se dedican dos capítulos al tema de la seguridad pública y adicional a eso, es un libro

dedicado a dar una mirada sobre los retos del posconflicto en Colombia. Las investigadoras Llorente et al., (2016), exploran la importancia de hacer ajustes institucionales, tanto del Estado como de la fuerza pública para los nuevos requerimientos de seguridad con lo acordado. Cruz (2016) reconoce que en los acuerdos no se discutió la doctrina de la fuerza pública, pero considera que ese proceso sí hace necesario una reforma de esta. Zamudio y Culebro (2013), buscan entender la necesidad del desarrollo de nuevas instituciones para la implementación del Acuerdo Final desde el enfoque de los nuevos institucionalismos.

Se destacaron los trabajos publicados por el profesor Eduardo Pizarro Leongómez (2017-2018), quien es el investigador que más trabajos ha realizado con relación a las Fuerzas Militares, especialmente el Ejército. Pizarro ha liderado proyectos relacionados con el papel que cumple el Ejército. Su libro *Cambiar el Futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*, hace un recorrido por los procesos de paz que han liderado los presidentes de Colombia desde 1978 hasta 2016, allí destaca los aprendizajes que cada uno de esos procesos dejó para que se pudiera llevar a cabo la negociación con las Farc-EP durante la presidencia de Juan Manuel Santos. Por otro lado, en 2018 se publicó el libro: *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*, en esta muestra las transformaciones que han tenido las Fuerzas Militares en el país desde 1996 y hace un importante recorrido por hitos importantes de cambio para la Fuerza Pública, especialmente los planes militares que se han implementados en el país desde 2006. Actualmente, se encuentra trabajando en un libro sobre los planes militares del Ejército.

Luego de encontrar estos elementos, esta investigación se orientó por una pregunta sobre el Ejército, en tanto han tenido un vínculo más directo en el conflicto armado y han establecido mayores actividades de renovación y modernización para un escenario de posconflicto. Es así como la necesidad de un nuevo contexto y de pensarse un Ejército para un pos-acuerdo y no para la confrontación armada, ha hecho que los militares empiecen a buscar nuevos mecanismos de participación militar apropiados al contexto. En respuesta a eso se fueron diseñando diferentes planes militares, los cuales son claves en la transformación de las Fuerzas Militares: el Plan Militar Espada de Honor; el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria, en el marco del Plan Estratégico de las Fuerzas Militares 2030; y el Plan Militar Minerva. Los planes militares son la ruta que diseña la organización del Ejército en respuesta a las necesidades que van surgiendo en el país, es decir, son planes que se establecen cada cierto tiempo para guiar el accionar del Ejército y cuya implementación suele partir del cambio institucional cognitivo sobre los miembros de la fuerza.

3. Unas Fuerzas Militares cambiantes

En Colombia, durante varias décadas de conflicto armado, la fuerza pública ha cumplido un papel muy importante, tanto para repeler el conflicto como para negociar con las guerrillas, un caso cercano fue el reciente proceso de paz con la guerrilla de las Farc-EP. De esta manera, por la necesidad de respuesta al conflicto, del momento histórico y de los “enemigos” a enfrentar, se han ido dando cambios en la manera como están diseñadas las Fuerzas Militares, en especial el Ejército, que tuvo una cercanía más directa en los enfrentamientos armados con las guerrillas, motivo por el que la construcción del enemigo estuvo más marcada. En ese sentido, el presente capítulo esbozará los principales momentos de cambio que vivieron las Fuerzas Militares desde el Frente Nacional hasta el proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el papel del plan militar Campaña Espada de Honor. Para lograr eso, en un primer momento, se describirá de manera general el papel histórico y los cambios que ha cumplido la fuerza pública y, en específico, el Ejército, durante el conflicto armado.

Parte de la influencia militar en Colombia y América Latina ha sido consecuencia, entre otras cosas, tanto de la Guerra Fría como de la caída de las torres gemelas. La primera de ellas implicó un espectro de gobiernos militares en el cono sur durante la segunda mitad del siglo XX, y la segunda, conllevó a cambios en la agenda de seguridad internacional con efectos directos en las agendas nacionales de muchos países. El paso de las dictaduras por el continente implicó nuevos diseños institucionales que buscaron facilitar los procesos de transición a la democracia (Rial, 1991).

Colombia fue una excepción a la regla en lo que respecta a un control total por parte de las Fuerzas Militares, en tanto estas siempre gozaban “de una autonomía institucional considerable y en *crescendo*, los civiles en el Gobierno y las élites en el país no se preocupaban por ello, dado que veían la autonomía militar como una concesión necesaria” (Schultze, 2012, p. 406). De esta manera, los militares no entraban en discusiones políticas y no afectaban el control de las élites en el poder, de hecho, la confrontación de los grupos guerrilleros y la lucha contra el narcotráfico, muchas veces, fueron usadas como banderas electorales. Vale aclarar que Colombia sí ha vivido modificaciones motivadas desde algunos sectores políticos, como fue el caso del Frente Nacional, o desde la movilización popular, como lo fue la séptima papeleta, la cual condujo a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución Política de 1991.

3.1. Antecedentes y origen de los cambios en las Fuerzas Militares

El Ejército Nacional de Colombia se creó oficialmente en 1819 como producto de la Batalla de Boyacá, hito histórico que algunos historiadores definen como el momento de la independencia de Colombia. Esta organización tuvo diversos virajes durante todo el siglo XIX, los cuales dependieron, en muchos casos, de la maleabilidad política de las variadas facciones que predominaron en el país. Sin embargo, fue en el siglo XX cuando el Ejército tuvo una mayor consolidación como organismo militar encargado de la protección de la soberanía del Estado.

El General del Ejército, Mario Valencia Valencia (Comunicación personal, 30 de octubre de 2019), señala que el organismo al que pertenece tuvo cuatro grandes antecedentes durante ese siglo: el primero de ellos, las reformas que se dieron en el marco del

quinquenio del presidente Rafael Reyes Prieto, especialmente la reforma militar de 1907, donde se pretendió profesionalizar al Ejército y eliminar las tendencias partidistas que se traían del siglo pasado, de tal forma que pudieran servir al país bajo cualquier circunstancia.

El segundo momento fue la Guerra del Perú con Colombia en 1932, en la disputa por el territorio fronterizo que se había definido con la firma del tratado Salomón-Lozano en 1922. El tercer momento fue la Guerra de Corea, donde los militares que participaron adquirieron mucha experiencia y “A partir de su participación (en la Guerra de Corea), las fuerzas militares de Colombia fueron otras: cambiaron su doctrina, su forma de operar, se convirtieron en una[s] fuerzas más profesionales”, explica el capitán [Carlos Julio] Rodríguez” (Wallace, 2013). Y finalmente, un cuarto momento es entre 1998 y 2002, durante la presidencia de Andrés Pastrana, periodo durante el cual, la fuerza pública tenía un plan de fortalecimiento (Ávila, 2019, p. 27).

En ese sentido, la influencia de algunas guerras internacionales, tanto con actuación directa de Colombia como guerras de trascendencia global, fueron un aspecto relevante para la manera en que se fueron constituyendo las Fuerzas Armadas colombianas durante el siglo XX, como fue el caso de las ya mencionadas. Sumado a eso, como señala en entrevista el General Valencia Tovar

la Segunda Guerra Mundial trae muy buenos insumos, para ir adoptando lo que hoy es el modelo norteamericano, porque cuando los Estados Unidos ven que la guerra se viene para América, entonces une a todos los países y les propone que haya una alianza donde cualquier país del continente que sea atacado, todos van a responder en bloque. Y ahí es cuando nace una escuela que ha sido fundamental en este

proceso, pero también un poco cuestionada, que es la Escuela de las Américas, cuyo lema es “Uno para todos y todos para uno” [...] empezamos a adoptar la doctrina americana. (Valencia, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Además de los cambios mencionados anteriormente, se abordará a continuación otros momentos de cambio trascendentales, que han sido producto de momentos políticos importantes en el país y del relacionamiento internacional.

3.1.1. Principales momentos de cambio de las Fuerzas Militares en Colombia

Las Fuerzas Militares es una organización que hace parte del Estado, y cuyo papel es garantizar el poder coercitivo del mismo, lo que le permite materializarse y dar credibilidad a su ordenamiento jurídico, otorgándole mayor eficacia (Vargas, 2006, p. 182). Del mismo modo, las Fuerzas Militares le permiten al Estado tener mayor cercanía con las personas, pues hay miembros de la milicia que hacen presencia en casi todo el territorio nacional y, generalmente, es a quienes la población civil acude con mayor frecuencia para la resolución de algunas problemáticas cotidianas, así como también lo hacen con diferentes actores armados ilegales.

Sumado a lo anterior, el Ejército se ha especializado, cada vez más, en el enfrentamiento del conflicto armado, eso como consecuencia de la participación en la escena política y militar de las guerrillas contrainsurgentes. A continuación, se detallará aún mejor la importancia que tuvo el fortalecimiento militar como política de gobierno. En ese sentido, las fuerzas militares han vivido diferentes cambios desde el siglo pasado hasta la actualidad por factores políticos que van desde lo nacional hasta lo internacional.

3.1.2. Durante el Frente Nacional

Un primer momento importante fue el Frente Nacional (1958-1974), durante el cual las Fuerzas Militares empezaron a tener mayor autonomía respecto a la política del país, con el objetivo de dar un mejor tratamiento a las problemáticas de orden público que se estaban dando en el territorio. Esto les permitía un accionar más desprovisto de los intereses políticos del gobernante de turno. Pero, justo finalizando el Frente Nacional, sale a la agenda pública un problema que no había sido tan notorio hasta ese momento: el tráfico ilegal de drogas. En el marco del Frente Nacional se da cierto orden a las Fuerzas Militares del país y “se logran crear verdaderas estrategias militares que partieran desde la política y con fines de protección de las instituciones, estas estrategias le han dado coherencia al comportamiento militar de las fuerzas armadas” (Valencia y Insuasty, 2011, p. 83). Esa autonomía de las Fuerzas Militares se vio beneficiada por las constantes declaraciones de estados de sitio.

En este escenario, los gobiernos que siguieron al Frente Nacional se caracterizaron “por no generar, en términos generales, una continuidad con los elementos expuestos, enfatizando la ‘autonomía relativa’ de las Fuerzas Militares y asignándoles una serie de responsabilidades diversas relacionadas con el combate a la guerrilla” (Ramírez et al., 2016, p. 72), el orden público y, cada vez con mayor énfasis, la lucha contra las drogas.

Eduardo Pizarro Leongómez (Comunicación personal, 19 de noviembre de 2019) señala un momento posterior al Frente Nacional, que fue cuando el expresidente Julio César Turbay Ayala expidió el conocido Estatuto de Seguridad: “en el año 1978. [...] fue cuando Colombia asimiló la doctrina de la seguridad nacional y ya pasamos de una idea desarrollista que para [...] lograr derrotar a las guerrillas había que aniquilarlas por la vía

militar”. Con esto nace la idea del enemigo interno, por lo que las Fuerzas Armadas se dedicaron al orden público interno, lo que les implicaba cumplir funciones de la Policía.

3.1.3. La lucha contra las drogas y el Plan Colombia

Con eso se da paso a un segundo momento clave para comprender los cambios de las Fuerzas Militares. Bajo el gobierno estadounidense de Richard Nixon (1969-1974) se empieza la lucha contra las drogas, la tenía el objetivo de dar golpes a la base de la cadena de narcotráfico: el cultivo y la producción, que se daba en países como Colombia, donde se cultivaba y se procesaba la materia prima hacía décadas, como ya ocurría con la marihuana. De manera paralela a esto, se estaba dando el fortalecimiento de los grupos armados ilegales, como se dio luego de la VII Conferencia de las Farc en mayo de 1982, donde su fortalecimiento fue inminente y sus maneras de operar fueron más agresivas y más directas con el objetivo de tomarse el poder.

A raíz de esto, el Estado colombiano hizo uso de dos importantes estrategias para replegar los movimientos armados: la primera de fue empezar un proceso de confrontación armada; y la segunda, fue el desarrollo de algunos procesos de negociación de paz. A continuación, se ampliará lo anterior: la primera se constituyó en la estrategia que, por excelencia, permitió el fortalecimiento militar y el crecimiento del pie de fuerza en el país, los cuales fueron convocados durante varias décadas bajo la doctrina de seguridad nacional, según la cual el enemigo es interno, es aquel subversivo que altera el *statu quo*, argumento bajo el que se considera necesario e importante eliminarlo. Esa lógica tuvo tanta fuerza durante la segunda mitad del siglo XX, que solía ser el caballo de batalla de muchas campañas presidenciales, fenómeno que se dio hasta hace muy poco tiempo. En cuanto a la segunda estrategia, se dieron diferentes intentos

por negociar la paz: algunos fueron exitosos y otros no tanto. Lo que no significaba que siempre fueran estrategias efectivas.

En lo que respecta a la lucha antidrogas, se hacen redefiniciones de tareas en la fuerza pública: a la Policía se le asigna el liderazgo de la lucha transnacional contra las drogas y al Ejército le correspondía la lucha contra la insurgencia armada en el país. Esto hizo que se dieran puntos de encuentro entre ambas fuerzas a finales del siglo pasado, en tanto la guerrilla empieza a ser un eslabón en la cadena del narcotráfico, por lo que se fue dando con mayor frecuencia fuerzas de acción conjunta que permitieron golpes al narcotráfico y, al tiempo, la desestabilización de las guerrillas.

Ahora bien, es necesario acotar que el fortalecimiento de la guerrilla y los cambios en su estrategia militar durante la década de 1990, cuando propinaron importantes ataques a las Fuerzas Militares, se puso en evidencia la poca capacidad de respuesta de estas últimas, así que eso sumado

al crecimiento e intensificación del accionar de las guerrillas y los paramilitares configuraron un escenario de crisis que se constituyó [...] en el detonante de una serie de reformas de carácter estructural que, de la mano del apoyo brindado por Estados Unidos, permiten referirse a un proceso de transformación militar.
(Ramírez et al., 2016, p. 80)

En la década de 1990, las Fuerzas Militares vivían un mal momento, debido a que estaban pasando por tres problemáticas, que señala Ávila (2019): la primera de ellas es que estaban conformadas, en su mayoría, por personas que no eran profesionales (muchos eran bachilleres que estaban cumpliendo el servicio militar obligatorio); la

segunda es que los recursos con los que contaban no eran los más apropiados para la guerra irregular que se vivía en el país; y la tercera se debe a que contaban con una baja legitimidad debido a la incapacidad para controlar a las guerrillas y a las ejecuciones extrajudiciales que ocurrieron en dicha época. De igual modo, tampoco se puede desconocer que, posteriormente, el narcotráfico y los grupos paramilitares alcanzaron a permear parte de las Fuerzas Militares a través de sobornos y tráfico de influencias.

A raíz del incremento de la confrontación armada y los efectos sobre la población civil a finales de la década, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998 -2002) se inició un proceso de negociación con las Farc-EP, para lo cual se estableció una zona de despeje de 42.000 kilómetros en San Vicente del Caguán y un cese al fuego. Aquello permitió, una vez más, un fortalecimiento de las Farc-EP, quienes aprovecharon ese tiempo de cese al fuego y esa zona de distensión como estrategia político–militar. En palabras de Pizarro Leongómez (2017, p. 45):

La evidencia más impactante de esta utilización de la paz como herramienta de guerra se encuentra en el libro de Fidel Castro, *La paz en Colombia*, en el que se publican las cartas del delegado cubano en las negociaciones de paz en el Caguán, José Arbesú, en las cuales los dirigentes de las FARC le confiesan que están usando la zona de distensión como un recurso táctico para a su término buscar cercar militarmente a Bogotá.

Estas decisiones políticas llevaron a que la guerrilla de las Farc-EP se fortaleciera, haciendo que en 2002 llegara un presidente cuya promesa fue terminar con el conflicto armado y brindar seguridad.

En 1999 se firmó el Plan Colombia entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos, que buscaba la paz y el fortalecimiento del Estado, donde su principal objetivo era la lucha contra las drogas. Gracias al Plan Colombia, las fuerzas armadas del país se tecnificaron y se permitió cierto ingreso de Estados Unidos al accionar militar, de modo que se pudiera cumplir dicho objetivo, el cual era de interés internacional. Los estadounidenses otorgaron recursos financieros (ver cuadro 3), militares, de entrenamiento, de inteligencia y demás, que permitieran consolidar una lucha que, a la larga, se pretendía que llevara a la consolidación económica del país y a la paz. Pero

el Plan Colombia, aunque surge de una propuesta elaborada por el Gobierno Colombiano, en la práctica se transforma en un elemento integrante de la política exterior Norteamericana, en donde se debate [en el Congreso estadounidense] no como un programa de cooperación internacional para la paz, tal como se quiso presentar, sino como una forma de asistencia internacional para la guerra, como parte de un proyecto integral que propugna por la contención a las amenazas de la democracia en el plano continental. (Ochoa, 2013, p. 13).

Cuadro 3: Recursos Plan Colombia (1999-2005)

Componente	Colombia	%	EE.UU.	%	Total	%
Fortalecimiento institucional	2387	22,2	465	4,3	2856	26,6
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3387	31,5	2787	26,0	6165	57,55
Reactivación económica y social	1185	11,0	530	4,5	1715	16,0
Total	6965	64,5	3782	35,2	10.730	100

Fuente: Javier Andrés Flórez. La doctrina conjunta en Colombia, óp. Cit. (Citado en: Pizarro, 2018, p. 85).

Es decir, el Plan Colombia fue un apoyo enfocado en lo militar y que pretendía hacer frente a los enemigos establecidos en la agenda internacional. Así, el país recibió, en un

primer momento, la promesa de “un presupuesto de US\$7.500, en el cual Estados Unidos proveerá las fuerzas militares y fondos con otra destinación. De Europa, FMI y [sic] Banco Mundial provendrán US\$6.000 millones para programas sociales y económicos [...]” (Chomsky, 2000, p. 10), sin embargo, según publicación de febrero del 2016 del medio de comunicación La República, la inversión en el Plan Colombia ascendió a los US\$16.900 millones (Delgado, 2016, febrero 1 de 2016).

En 2002, las Farc-EP tenían un aproximado de 20.000 miembros, dando pie a la política de seguridad democrática, momento en que, por primera vez, asegura el General retirado del Ejército, Luis Sánchez, se “pudo alinear la política de gobierno, con la política de seguridad. Cuando podemos [...] mirar que está articulada esa política de seguridad con la política de gobierno, [...] se empezó a disminuir la fuerza de cada una de las [guerrillas] FARC, del ELN” (comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

3.1.4. La política de Seguridad Democrática y el Plan Patriota

Durante décadas de conflicto armado en Colombia, el Ejército ha cumplido un papel fundamental, en tanto es la fuerza coercitiva usada históricamente por el Estado para la confrontación de los grupos al margen de la ley. De hecho, en el caso colombiano, gran parte de los avances militares y estratégicos se dieron gracias a la necesidad de hacer frente al conflicto, incluso el mismo aumento del pie de fuerza en el marco de la política de Seguridad Democrática, implementado por el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), mediante el Plan Colombia y Plan Patriota, llevaron al incremento de las intervenciones militares mediante novedosas técnicas de combate usadas por los grupos especiales de contraguerrilla y por los Escuadrones Móviles de Carabineros – EMCAR– (Ávila, 2019, p. 62), por ejemplo.

En el anterior momento se involucró a la policía, como nunca lo había hecho, en las funciones que tradicionalmente le correspondían a las Fuerzas Militares y viceversa. Estas dos, cumplen funciones diferentes desde su fundamentación: las Fuerzas Militares “tienen como función clásica la defensa de la seguridad del Estado, la integridad territorial y la soberanía nacional, y la Policía tiene la responsabilidad del orden público interno, por lo cual es considerada una institución de carácter no militar” (Vargas, 2006, p. 182) sino civil.

De esta manera, mediante el uso de la doctrina de Seguridad Nacional y el Plan Colombia, patrocinado por el gobierno de Estados Unidos, se alcanzó el debilitamiento de las dos guerrillas que operaban en el territorio nacional: las Farc-EP y el ELN. En ese sentido, en el marco de la implementación de la política de Seguridad Democrática (2002-2010) basada en la lucha contra el terrorismo, se establecieron 4 líneas de trabajo:

[1] recuperar el control del país y sobre todos los centros de producción y comercialización de Colombia. [...] [2] estrategia integral de recuperación del Estado, [...] [3] Se trataba de dar golpes a los GAI [Grupos Armados Ilegales] que fuesen de tipo acumulativo, hasta llevar a su desintegración. [...] [4] debía emprenderse una “guerra mediática” encaminada a quitarle la legitimidad a las guerrillas. (Ávila, 2019, pp. 273-274).

En esas estrategias, el Ejército cumplió un papel protagónico en la confrontación armada contra las guerrillas (sin mencionar la intervención de grupos paramilitares en este proceso), porque fueron la herramienta usada por el Gobierno para su debilitamiento militar. Esa Política fue presentada como “la estrategia de recuperación, control y consolidación de la presencia estatal en el territorio colombiano durante su primer

periodo de gobierno” (Ramírez et al., 2016, p. 82). En el marco de la búsqueda del restablecimiento de la seguridad en el país, se pone en funcionamiento la estrategia militar conocida como el Plan Patriota.

Este Plan “es la traducción militar de la política de Seguridad Democrática y con los mismos propósitos, busca a nivel nacional la pacificación total [...]” (Ospina, 2005, p. 46), bajo este Plan se incrementaron, por miles, los miembros activos de la fuerza pública; un buen ejemplo de eso fue el programa “soldado de mi pueblo”, con el que se aumentó presencia militar en las zonas más alejadas del territorio colombiano. Pizarro (2018) hace una presentación del esquema general de dicho Plan Militar, que se retomará acá. El Plan tuvo dos componentes centrales: uno ofensivo y otro defensivo, el primero de ellos tiene tres ejes: afectar el ingreso económico de la guerrilla a través de la lucha contra la droga y las demás formas de financiación de la lucha armada; retomar el control sobre el territorio en las zonas de influencia de la guerrilla; y neutralizar cualquier plan insurgente gracias a desarticulación de su estructura armada y de tráfico de armas. Asimismo, el componente defensivo también se basó en tres pilares: “protección de la población y sus bienes [...], protección de la infraestructura económica (vial, energética y comunicaciones) y, por último, el fortalecimiento de la capacidad de disuasión” (Pizarro, 2018, p. 209).

Para que este Plan Militar tuviera éxito fueron necesarias las acciones conjuntas y especiales de las diferentes fuerzas armadas del país y, por primera vez, los objetivos político militares estaban enfocados en una misma dirección. Pero para llevarlo a cabo, se diseñaron tres fases de desarrollo: una primera fase de “alistamiento y despliegue”, donde hubo incremento en la incorporación de miembros a la fuerza pública para poder

mantener constantes acciones militares al tiempo que se obtenía mayor dotación de armamentos y mayor pie de fuerza; una segunda fase que buscaba debilitar a la guerrilla mediante dos momentos: una *acción ofensiva limitada* alrededor de la capital del país para poder recuperar ese territorio en el que la guerrilla ya había hecho avanzada, y una *acción ofensiva continuada* para ingresar de forma permanente a zonas de control guerrillera en todo el territorio; y la tercera fase, que se impulsó durante el segundo mandato del expresidente Uribe, buscó la consolidación de los logros que se obtuvieran en las anteriores. En ese sentido, las Fuerzas Armadas se asentaron en todo el territorio nacional, lo que significa que ya no se iban a ir luego de una ofensiva militar (Pizarro, 2018, p. 208-212).

Entre 2006 y 2010, la política de Seguridad Democrática se articuló más con los planes operacionales del Ejército, incidiendo directamente sobre el actuar militar y contribuyendo con la derrota militar de las guerrillas. Sin embargo, ante este panorama, las Farc-EP, ya diezmadas, alcanzaron un punto de estabilización militar durante los últimos tres años del gobierno Uribe, es decir, si bien su pie de fuerza dejó de crecer, también dejó de disminuir por más esfuerzos militares que hiciera el gobierno, eso implicó “que ya los planes que, en un momento determinado, funcionaron y las políticas articuladas, dejaran de funcionar” (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

3.1.5. Los Comités de Revisión Estratégica e Innovación

El Ejército se dio cuenta que las guerrillas también empezaron a modificar sus estrategias militares para contrarrestar los ataques tácticos que había hecho este para debilitarlas. Esta situación condujo a que las Fuerzas Armadas se preguntaran por la manera como

iban a fortalecer su capacidad operacional, “Miraron de muchas maneras y todo eso, entonces se hizo un ejercicio muy didáctico, como un ejercicio académico con el Ministerio de Defensa y todas las fuerzas, incluyendo la Policía, que se denominó el Comité de Renovación Estratégica e Innovación –CREI–” (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Este proceso de reflexión se dio en coherencia con la premisa de que si se analizaba a las Farc-EP para poder desarrollar un plan de guerra, entonces también era necesario revisar el interior de las Fuerzas Armadas para identificar si era necesario hacer cambios. En el marco de este proceso, el Comité realiza una observación retrospectiva en la se plantean las siguientes preguntas: “¿cómo lo hemos hecho?, y de ahora en adelante, ¿cómo lo vamos a hacer?’ y eso es de rescatar, porque no es como pasa en la administración pública [que se tiene la lógica de] ‘volvamos a hacer todo porque lo anterior no funcionó’” (Eduardo Pizarro, comunicación personal, 19 de noviembre de 2019).

Esto llevó a que en 2012 se creara el Comité Estratégico de Transformación e Innovación del Ejército –CETI–. El General retirado del Ejército, Luis Sánchez, manifestó que resultado de ese proceso de revisión, se hizo entrega de un diagnóstico con

las fallas, de pronto los proyectos que se podían desarrollar, se adelantaron algunos proyectos, de ahí nació el Plan Minerva. El Plan Minerva de educación, mejoramiento de la educación y más que mejoramiento eran la articulación de la educación con el sistema de educación de las Fuerzas Armadas y con el Programa de Educación para la Fuerza Armada del Ministerio. (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019)

De igual modo, se encontraron fallas con relación a la gestión documental, a la estructura administrativa, para esto se usaron herramientas de análisis como la matriz DOFA¹ para poder hacer propuesta de cambio organizacional que incidieron directamente en la estructura del Ejército y en los planes de educación militar. En otras palabras, se trata de cambios cognitivos diseñados desde el componente organizacional del Ejército, también con miras a la optimización de los recursos disponibles.

Se identifica que la modernización debe ser focalizada y diferencial, es decir, de acuerdo el proceso de implementación debe estar acompañado de un plan, el cual se elabora mediante una prueba piloto y la construcción de un Árbol de Problemas² para establecer variables e identificar posibles soluciones. Posteriormente, se empieza a construir una fuerza modular que se adapta según los ambientes donde va a operar y que, una vez es desarrollada, permite proceder a una planeación basada en capacidades. De hecho, el economista del Ejército, Gustavo Salazar, manifestó que

esa creación basada en capacidades al final no responde a las necesidades de una fuerza, no responde a las necesidades del soldado, se planea de una forma diferente, se responde a las necesidades del Estado, pero se le entrega lo mejor posible al soldado, para que él responda a esas necesidades del Estado. (Salazar, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

¹ La matriz DOFA es una herramienta que se usa para formular y evaluar estrategias, a través de la identificación de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA). Se usa principalmente en las organizaciones.

² El Árbol de Problemas es una herramienta mediante la cual, luego de identificado un problema, se buscan todas las variables posibles de este, de tal forma que cada variables pueda convertirse en una posible solución del problema identificado.

Como consecuencia del proceso de revisión que el Ejército estaba realizando, se puso de manifiesto la necesidad de actualizar su doctrina, pues había decenas de manuales de doctrina que fueron creados por oficinas diferentes y cuyo enfoque respondía a necesidades particulares y al acelerado crecimiento del pie de fuerza durante la década del noventa y del dos mil, lo cual daba lugar a una situación de dispersión. Todo esto hacía más difícil el uso óptimo de los recursos, especialmente al considerar que cuando se inició la lucha contra las drogas había una gran inyección de capital gracias a la que se crearon nuevas unidades y se compraron equipos; sin embargo, cuando ese flujo de dinero cesó, la sostenibilidad no fue tan sencilla.

Así, los CREI surgieron como una respuesta a la necesidad que tenían las Fuerzas Militares de revisarse y de buscar estrategias para mejorar su accionar en coherencia con las necesidades del país y con posibles escenarios que este tuviera que enfrentar. El primer CREI se creó en 2011 e intentaba buscar la explicación de por qué las Farc-EP se habían estabilizado y ya no era posible, mediante la confrontación militar, disminuirlas; por ese motivo, hicieron una revisión de las tácticas militares y cambios que había hecho las Farc-EP y que les había servido como mecanismo de defensa contra la fuerza pública.

Luego de eso, decidieron que, así como estaban analizando los cambios en las Farc-EP, también era importante llevar un proceso de revisión en las Fuerzas Armadas que permitiera llevar a cabo cambios en clave de un contexto nacional y de conflicto diferente al que tenían antes. Así que un segundo CREI, al principio, buscó revisar el soporte y la administración del Ejército; posteriormente, puso la mirada en las capacidades reales, donde identificaron que había falencias en este aspecto porque hay metodologías de

construcción de capacidades; sin embargo, el Ejército hizo este tipo de procedimientos de forma empírica, dando respuesta a la situación que estuvieran viviendo en el momento.

Desde aquí, el otro CREI estratégico que se hizo en el 2012 ya no miraba las Farc, sino ya miraba era todas las organizaciones y toda la articulación que se tenía, entonces de ahí salían unas órdenes para las fuerzas. Entonces aquí el Ejército, ya tenía que mirar y atacar todos los componentes de las diferentes estructuras simultáneamente. (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019)

Los CREI se dieron como un momento de reflexión sobre las necesidades de cambio de las fuerzas militares del país. Cuando hicieron el proceso de revisión de las capacidades reales, se hizo en dos líneas de trabajo: “una que son los CREI que van dando órdenes, y otra que es la línea de prácticamente la fuerza de la transformación. Entonces, se miraron el soporte administración, se miraron las capacidades operacionales” (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019). Sumado a eso, algunos miembros del Ejército empezaron a hacer estudios académicos en el exterior, esto se inició con oficiales, de los cuales en “cuatro años, salieron más o menos 150 oficiales a hacer maestrías a las diferentes universidades, por ejemplo, en Oxford, universidades de prestigio en Australia, en Reino Unido” (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019). El impulso en la educación superior de los miembros fue cumpliendo un papel importante en términos del rediseño de la fuerza, en tanto muchos oficiales llegaban con nuevas ideas y corrientes para mejorar el funcionamiento del Ejército. En esos ires y venires, se decidió tomar el modelo que venía trabajando Estados Unidos,

que era por funciones de conducción de la guerra, lo que contribuyó a la construcción de la doctrina.

Al año siguiente, el Ministerio de Defensa presentó una planeación basada en capacidades, eso contribuyó a que se hiciera planeación pensando en la optimización, mantenimiento, modernización y actualización. Eso daba la posibilidad, por ejemplo, de saber cuál era la vida útil de cualquier elemento y, con base en eso, desde su compra, planear los gastos para mantenimientos durante la vida útil. Esta planeación ya la habían dejado de usar otros países, pero para Colombia funcionaba muy bien porque era una manera de racionalizar gastos y optimizar los recursos de la fuerza. A la par con los CREI y las nuevas estrategias del Ejército, se identificó que las Farc-EP empezaron a reducirse nuevamente. Es importante resaltar además que, en la medida que se iban haciendo los CREI para pensarse la fuerza pública, se implementaban cambios en esta como respuesta al contexto del país. En otras palabras, nunca detuvieron la ofensiva, sino que fueron cambiando sobre la marcha del conflicto, pero también previendo un posible escenario de negociación e, incluso, de posconflicto.

Con la continuación de esos diagnósticos, identificaron que el Ejército trabajaba por funciones y no por procesos, así que en una función podía haber varios distintos generales que podían dar órdenes sobre la misma, lo que ocasionaba que los procesos pudieran tener varias jefaturas en cabeza de un general distinto cada una, lo que representaba problemas porque no se tenía claridad ni del proceso ni de la persona a cargo, por eso, muchas personas que estaban en la base de un área, por ejemplo, podían estar recibiendo órdenes de diferentes generales. En ese sentido, tomaron la decisión de manejar el Ejército por procesos, establecieron cada proceso y, a su cargo,

a una persona responsable. El modelo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN- sirvió como ruta para la reorganización y homologación con el modelo estadounidense y de otros países.

Cuando se dio el CREI-4, se lograron establecer las formas de ataque a las economías ilícitas y se identificaron dinamizadores, multiplicadores, aceleradores y asesores de comandante de división en cabeza de un grupo asesor que señalaba los aspectos que se debían mejorar. Durante este se dio la firma del Acuerdo Final con las Farc-EP (Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019). En 2015 ya estaban identificadas las estructuras del estado mayor que debían modificarse, proceso fue replicado en las demás fuerzas.

Oficialmente, en abril de 2016, con la firma y aval del presidente de la República, se oficializó la reestructuración del Ejército; sin embargo, había cambios que ya se estaban aplicando y unidades que se crearon, como fue el caso del Comando de Transformación del Ejército del Futuro –COTEF–, fundado en 2016 para coordinar los procesos de transformación del Ejército en adelante. De hecho, este comando fue fundamental en todo el diseño propuesto y presentado al Ministerio de Defensa y a la Presidencia de la República.

Se buscó que esos se dieran, primero, en la mentalidad y la cultura de los miembros de la fuerza; posteriormente, se pasó a la modernización de la misma y, por último, se procedió con la compra de equipos. Esta organización obedece a que el correcto uso de los equipamientos requiere que los pasos precedentes se desarrollen de una manera adecuada. Este proceso de cambio no fue tan sencillo en términos de modificar conductas que se venían dando hacía décadas, lo que hizo necesario hacer trabajos con

los generales para que comprendieran que había encargados de los diferentes procesos y que, aunque fueran generales, había conductos regulares que se debían seguir para que el modelo por procesos funcionara.

Asimismo, se hicieron trabajos con los demás militares para que puedan adaptarse a los cambios en la estructura de organización, esto sin desconocer la tradición de las jerarquías, que es un principio fundador del Ejército y que, en alguna medida, ayuda a su funcionamiento. Entre otras cosas, se crearon centros de pensamiento, de gestión documental y demás. De igual modo, se publicaron, aproximadamente, unos 200 manuales que componen la doctrina Damasco y que sirven de guía para cualquier tipo de intervención militar del Ejército; entre esos manuales hay algunos que hablan de la doctrina base del Ejército, otros abordan aspectos técnicos.

Esto tiene una proyección al 2030 que obedece a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por eso se habla de la modernización de un Ejército para el futuro. En ese sentido, es importante aclarar que los planes militares de los últimos años van en coherencia con ese diseño prospectivo. Con el surgimiento de un Ejército que funciona por procesos, se fortalece la transparencia de este, ya que se separan procesos que antes estaban juntos, lo que permite una mejor auditoría y control, de modo que unos planean, otros ejecutan, otros pagan. En ese mismo sentido, se creó el COTEF porque se requería de un comando que se pudiera dedicar a pensarse la transformación del Ejército a largo plazo para evitar que las situaciones urgentes quitaran el espacio al diseño.

El Brigadier General Adolfo Hernández, reflexionaba en torno a eso e indica que

Entonces el día a día se come todos los recursos y el pensamiento de las personas y todo, entonces hoy en día, hay un comando de transformación que está separado del día a día del quehacer de la redacción y que está pensando es en el mediano y en el largo plazo. (Comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Es muy importante precisar que, si bien los CREI se dieron durante el proceso de negociación con las Farc-EP, estos no se dieron en respuesta a dicho proceso, sino que fue un proceso de reflexión independiente, así como tampoco ellos sugirieron diseños del Ejército especiales para un posconflicto con las Farc-EP, sino que su trabajo fue una reflexión más amplia donde plantearon escenarios posibles para el país y, en respuesta a eso, empezaron a proponer cambios estructurales y un proceso de modernización del Ejército.

En coherencia con eso, el general retirado, Sánchez (comunicación personal, 30 de octubre de 2019) indicó que “el proceso de paz ha sido un tema invisible entre 2010-2012. [...] eso no era secreto para el Gobierno, [pero] nosotros no sabíamos realmente que se estaban dando esas conversaciones y nosotros ya habíamos iniciado proceso” de transformación. Muestra de ello es que en las prospectivas que elaboraron en el año 2012, cuando todavía no se conocía el dialogo secreto con las Farc-EP, se contemplaba la posibilidad

de un proceso de paz, que muy seguramente iba a llegar ¿Por qué? Porque es que este país todos los gobiernos anteriores a Santos, han hecho intentos y otros han hecho acuerdos de paz, y como militares nosotros sabíamos que en algún momento además era parte de lo que fue CREI del 2011, era revisar la amenaza

común y a estudiarla como un sistema para precisamente atacar eso de la misma manera. (Luis Sánchez, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Para ello, el Ejército estableció una estrategia para doblegar la voluntad de lucha armada del enemigo, lo que significa que no buscaban el aniquilamiento de las Farc-EP, ya que llegaron a la conclusión de que lo primero era lo más viable. Esto es lo que Ávila (2009) denomina “un empate técnico negativo, donde no se podía derrotar totalmente al contrario” (p. 32), debido a ese empate técnico negativo y a la estrategia de doblegar la voluntad armada, “Colombia comienza a ver un replanteamiento militar, [se da cuenta que] ganar la guerra es imposible” (Eduardo Pizarro, comunicación personal, 19 de noviembre de 2019), así que las fuerzas armadas empezaron a prever un posible escenario de proceso de negociación con las Farc-EP, sin que ello estuviera motivado por información derivada de las conversaciones secretas que el gobierno estaba teniendo con esa guerrilla desde 2010.

Como consecuencia de eso, se creó, entre tanto, la Doctrina Damasco, que ha sido una de las más importantes en los últimos años, pues es la ruta de cualquier tipo de intervención que haga el Ejército y establece unas definiciones transversales para evitar confusiones con el uso del lenguaje. Vale agregar que el nivel de formación profesional del Ejército ha crecido en los últimos años, por ejemplo, “hay una capa de ingenieros navales, sociólogos, historiadores, abogados, administradores de empresas, que son tal vez la institución más educada del país en términos de másteres y doctorados” (Eduardo Pizarro, comunicación personal, 19 de noviembre de 2019).

3.2. Comando de Transformación del Ejército del Futuro –COTEF–

Como ya se ha mencionado, desde 2010 el Ejército inició un proceso de revisión interna que llevó a que en 2012 el Comité Estratégico de Transformación e Innovación –CETI– hiciera una revisión administrativa. En respuesta a dicha revisión, en 2013 el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro –CEDEF– comenzó a establecer las capacidades que se requerían para enfrentar posibles amenazas futuras. Como consecuencia de todo ese proceso, tanto de revisión de los CREI y como de definición de capacidades, en 2016 el Ejército de Colombia vivió una transformación de su estructura orgánica; en el marco de dichos cambios, se creó el Comando de Transformación del Ejército del Futuro –COTEF–, que quedó enmarcado como un Comando del Ejército de Colombia –COEJC–.

La creación de este comando obedeció al hecho de que el Ejército tenía fuerzas divididas: por un lado, el día a día que se vive en el país y, por el otro, la proyección del Ejército, así que se requería de un comando desde el cual se liderara todo el proceso de transformación y proyección del Ejército del Futuro. Como indicó en entrevista la abogada internacionalista del COTEF, Tatiana Porras (comunicación personal, 30 de octubre de 2019), se creó con el objetivo de unificar “los elementos que había de transformación, [...] para recoger todos los esfuerzos en temas de planeación, de gestión humana, de doctrina y sacar el plan de transformación que resulta de todo esto que es el que dice para dónde vamos”.

El COTEF tiene una característica y es el hecho de que no solo tienen miembros uniformados en sus equipos de trabajo, sino que un alto porcentaje de las personas que trabajan en esos procesos es personal civil con formación interdisciplinar, entre ellos hay

ingenieros, economistas, abogados y demás, con formación pos-gradual que también diversa. Esto es una fortaleza para el proceso de transformación y proyección del Ejército porque permite miradas más amplias y objetivas en cambios que se quieran implementar o en posibles maneras de operar.

Asimismo, el COTEF está dirigido, de manera global, por un General del Ejército y tiene tres direcciones que, a su vez, también están dirigidas por personal uniformado. Las tres direcciones que lo conforman son las siguientes: Dirección de Modernización, Dirección de Desarrollo de Capacidades y Dirección de Transformación Institucional. La Dirección de Modernización hace revisión de las capacidades identificadas en el Ejército y propone cambios, revisiones o modernización de procesos, esto es, revisan que los procesos institucionales sirvan para responder al Ejército del futuro. La Dirección de Desarrollo de Capacidades es la que se encarga de elaborar metodologías que sirvan como respuesta a las capacidades del Ejército, para eso hacen un análisis de las variables que puede haber en determinados contextos y elaboran conceptos que definen de qué manera se responderá a cada una de esas variables, en otras palabras, hacen la proyección que se requiera. Y la Dirección de Transformación Institucional es la encargada de hacer el vínculo entre todas las direcciones del COTEF con el resto del Ejército, de tal forma que llevan a cabo una etapa de planeación y diseño de políticas, así como de difusión de información para todo el Ejército con relación a esos cambios; de alguna manera, es la que permite materializar las propuestas que se plantean desde el Comando de Transformación (Tatiana Porras, comunicación propia, 30 de octubre de 2019).

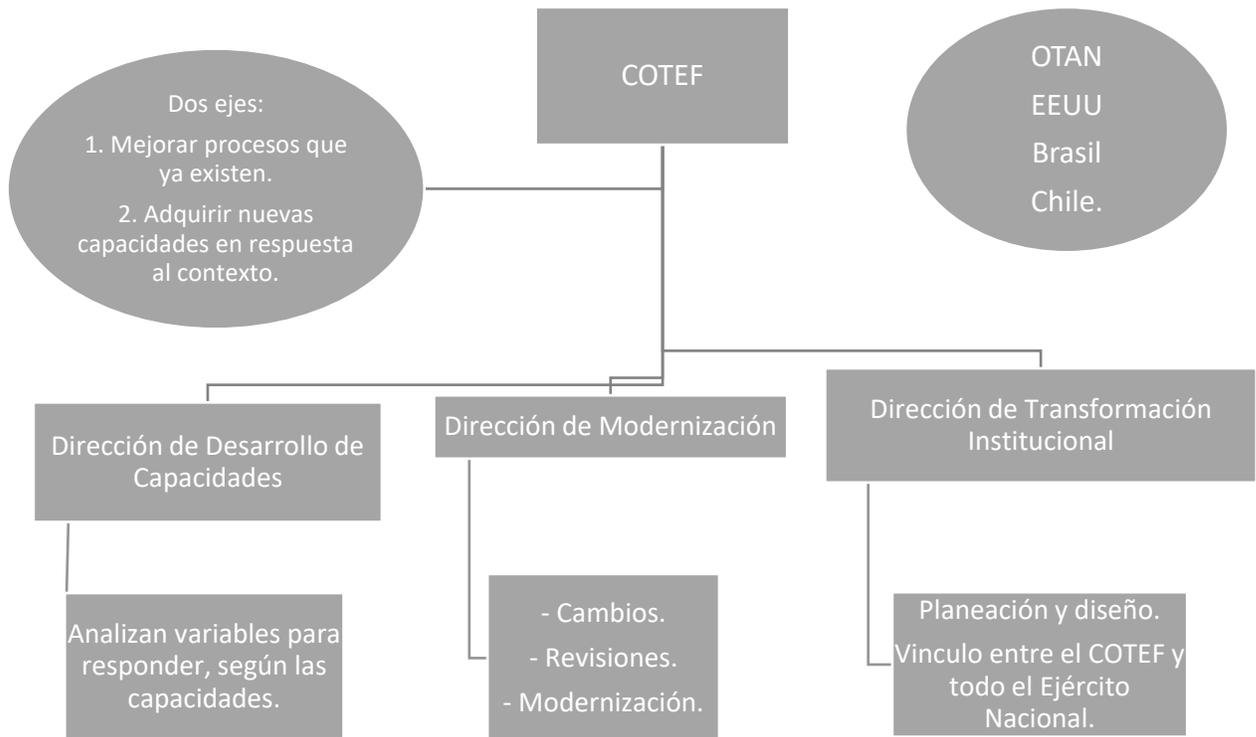
El trabajo del COTEF tiene dos ejes centrales, el primero de ellos es mejorar los procesos que el Ejército ya tenía y dar cierto orden a este, de manera que se puedan optimizar los

recursos y las capacidades que se tienen. El segundo de ellos se enfoca en empezar a adquirir las nuevas capacidades que el Ejército requiera según los estudios de contexto y de proyección que se hacen, eso incluye procesos de licitaciones futuras, compras de armamentos, formación de los activos, posibles riesgos de seguridad a futuro, respuesta en desastres naturales, apoyo en la construcción de infraestructura en zonas rurales alejadas y otros (Figura 2).

Este segundo eje permite que el Ejército esté preparado para responder a los posibles escenarios que se puedan vivir en el país y, cuando el momento de responder llegue, la reacción que se tenga sea más organizada y menos costosa en términos financieros, de vidas y de derechos. Este cambio fue trascendental porque, de esta manera, el Ejército deja de ser tan reactivo y de funcionar en respuesta, únicamente, a lo que iba ocurriendo con el conflicto armado con las guerrillas, lo que les da un abanico más amplio. Vale aclarar que eso no significa que no puedan darse situaciones que no estén previstas por el Ejército y que puedan tener costos muy altos para ellos y para el país, como puede ser el caso de una pandemia.

Por último, el COTEF recibe acompañamiento permanente de la OTAN, de Estados Unidos, Brasil y Chile. De hecho, hay representantes de Chile y Brasil con una instancia permanente en las oficinas del COTEF y Estados Unidos hace visitas cada cuatro o seis meses. En compañía de estos países se hace una revisión permanente, que permita mejorar la gestión del COTEF y, en ocasiones, cuando se presentan problemas en sus países o en Colombia, buscar conjuntamente la manera de resolverlos; de igual modo, se pone en conversación las experiencias de todos los países para buscar respuestas articuladas que permitan ayudar.

Figura 2. Estructura general del COTEF



Fuente: elaboración propia.

Al tiempo que se daban esos procesos de cambios en el Ejército, el expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018) llevaba a cabo el proceso de negociación con las Farc-EP, el cual fue desarrollado de noviembre de 2012 hasta noviembre de 2016, cuando fue firmado el Acuerdo Final. Si bien es cierto, como ya se ha dicho, que el Ejército no se estaba rediseñando como respuesta a este proceso de negociación, sí se debe reconocer que la firma del Acuerdo Final marcó un hito histórico en la política del país y que el Ejército sí hizo un aporte indirecto a este proceso con la creación de un plan militar que sirvió como preparación previa a ese escenario: el Plan Militar Campaña Espada de Honor.

3.3. Plan Militar Campaña Espada de Honor (2012-2016)

Debido al debilitamiento logístico de la guerrilla durante la primera década del presente siglo y a la intención de lograr la paz de parte del gobierno, se implementó una revisión de todos los planes existentes para enfrentar el conflicto armado. Ante eso, se creó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI) en septiembre de 2011. Este Comité estaba conformado por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía, con la asesoría del Ministerio de Defensa. La revisión que hicieron sentó las bases para el diseño de la Campaña Espada de Honor, que iniciaría su funcionamiento en enero de 2012, paralelo a las conversaciones secretas del Gobierno Nacional con las Farc-EP. Dicha Campaña tenía las siguientes características:

altamente ofensivo, de carácter conjunto (es decir, con la participación simultánea de todas las fuerzas) y coordinada con la Policía Nacional, y focalizado (sobre objetivos y áreas definidas), contando con el apoyo y el acompañamiento de otras instituciones del Estado, tales como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial. (Pizarro, 2018, p. 358).

El Plan Espada de Honor construyó cuatro posibles escenarios para los años que seguían: destrucción de las Farc-EP, negociación bajo parámetros del Gobierno, persistencia de la violencia y fortalecimiento militar de las Farc-EP (Pizarro, 2018, p. 363). Este cambio doctrinario es de interés especial debido a que pone en evidencia que la Fuerza Pública en el país estaba siendo pensada para un posible escenario de negociación. Si bien al respecto se han dado muchas discusiones en los medios de comunicación intentando mostrar que el Ejército era reacio al proceso de paz, la elaboración de un plan que contempla a todas las fuerzas y todos los escenarios

posibles, puede valorarse como un gran avance; adicional a lo anterior, es menester considerar que el Ejército es la institución militar más antigua del país y tiene una fuerte tradición conservadora.

Adicionalmente, para Espada de Honor, la paz no se reduce a la firma de un acuerdo, es un proceso más complejo y largo, pues requiere de una ratificación de lo acordado, de una adecuada implementación y de un posconflicto exitoso. Al respecto es importante traer a colación que la guerra que ha tenido Colombia, y que por tanto es la que está en el pensamiento militar, es la que Pizarro denomina como una *guerra asimétrica e híbrida*. Sin embargo, es indiscutible reconocer que uno de los mayores logros de este Plan Militar fue el reconocimiento de la guerrilla de las Farc-EP como un adversario y como un interlocutor válido, lo que se vio reflejado en los documentos militares donde se refieren a ellos como el *sistema rival*. Adicionalmente, el CREI se dio a la tarea de analizar 30 casos de conflictos armados en todo el mundo, examinar sus resultados finales e identificar las cosas que podrían tomar de allí. También hicieron un exhaustivo estudio de las estrategias usadas por las Farc-EP y los niveles de afectación que habían tenido ellos en los últimos años.

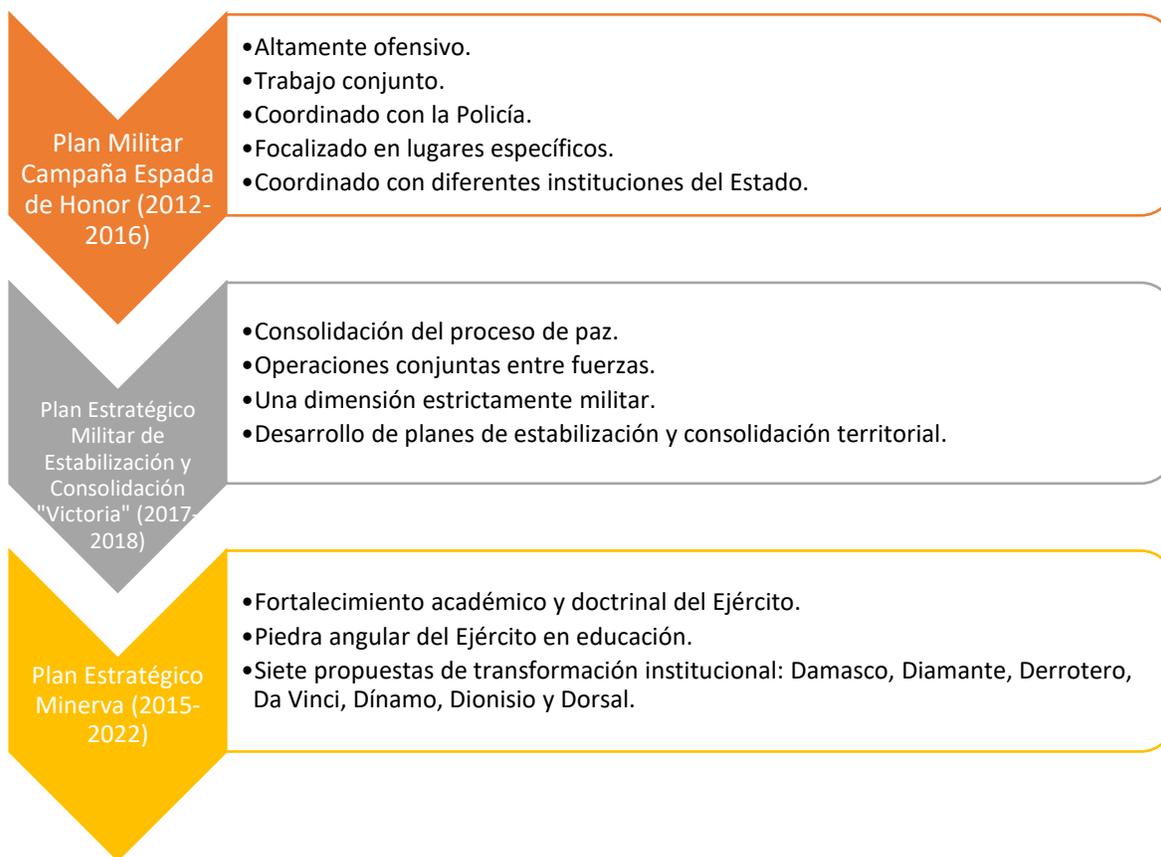
La segunda fase de este plan consistió en una ofensiva militar a las Farc-EP en siete departamentos del sur del país. Esto fue una respuesta al conocimiento obtenido de los procesos de paz anteriores, porque los grupos guerrilleros cometían acciones de guerra antes y durante un proceso de negociación. Esto evidenció la capacidad militar del gobierno y dio poder negociador al mismo. En la tercera fase se crearon fuerzas de tarea conjunta de las Fuerzas Armadas a lo largo de todo el territorio. No sobra aclarar acá que estas intervenciones recibieron críticas de la opinión pública por la relación que se

daba allí con grandes empresas que tenían incidencia o interés de incidir en dichos territorios.

4. Evolución e implementación de los cambios del Ejército a partir del pos-acuerdo

El presente capítulo se mencionará la influencia de los diferentes planes militares implementados desde la firma del Acuerdo Final y se presentarán de manera breve los planes militares vigentes más relevantes desde el 2016 (ver figura 3), su influencia y el papel del Ejército en estos. Al final, se pondrá en común una breve revisión sobre el cambio en la noción de seguridad, producto de todo el proceso de transformación del Ejército en los últimos años.

Figura 3. Planes Militares abordados en este Trabajo de Investigación.



Fuente: elaboración propia.

4.1. Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” (2017-2018)

Mediante un CREI-5 se creó este Plan Militar como respuesta a los desafíos que dejaba la firma del Acuerdo Final. La primera fase se diseñó para operar desde enero de 2017 hasta finales de 2018, donde el elemento central era la consolidación del proceso de paz. Desde este Plan, la tarea de todas las Fuerzas Militares era hacer presencia en antiguas zonas de presencia de las Farc-EP, en los municipios seleccionados para inversión focalizada a través de programas de desarrollo, en los Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación, en donde permanecen desmovilizados excombatientes. Para esto se mantuvo la dinámica de operaciones conjuntas para neutralizar los Sistemas de Amenaza Persistente –SAP– (Pizarro, 2018, p. 454). Pero esto no significa que se deje exclusivamente a la fuerza pública la tarea de llevar a cabo el pos-acuerdo, lo que sería muy riesgoso para lo negociado en La Habana.

Este plan no es más que la respuesta a una falla histórica del Estado que, con los años, se salió de control: la falta de presencia militar en todo el territorio, lo que hacía que algunas zonas se constituyeran en sectores propicios para la creación de otras fuerzas armadas que brindaran seguridad y ejercieran control. El Plan Victoria “tenía dos dimensiones: una, propiamente militar y policial, tendiente a enfrentar los actores ilegales; y otra, convergente, llamada a desarrollar en todo el territorio nacional planes de estabilización y consolidación” (Pizarro, 2018, p. 457).

El General Juan Pablo Rodríguez Barragán, en una entrevista que realizó Dussán para la Revista Militar Digital en 2017, cuando le preguntan ¿en qué consiste este Plan?, indicó que

El fin del conflicto armado con las FARC significa avanzar en un proceso de estabilización y consolidación del territorio, y desarrollar estrategias interinstitucionales que permitan mitigar un conjunto de factores que generan inestabilidad e inseguridad. La estrategia integral del Plan Victoria es el control institucional del territorio, al cual se llega con la acción unificada del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad. El propósito final es la construcción de una paz estable y duradera representada en la convergencia de altos niveles de vida urbana y rural. Las principales características del plan hacen referencia [a] la incorporación de los conceptos como: áreas de atención prioritaria, estabilización y consolidación, factores de inestabilidad, control institucional del territorio, acción unificada, liderazgo integrado y factores decisivos, entre otros. (Dussán, 2017).

En relación con las prioridades determinadas para el Plan Militar Victoria, se estableció en 2015 el Plan Estratégico de las Fuerzas Militares 2030, que es un plan ambicioso y visionario, pues parte del supuesto de que es posible la consolidación del pos-acuerdo y actúa como respuesta a los estándares internacionales para la organización militar. Por esto, el Plan 2030 se plantea cuatro etapas: en 2015 y 2018 pretendieron incrementar la seguridad y defensa del Estado; entre 2019 y 2022, se quieren lograr condiciones de seguridad favorables para tener una paz estable y duradera; de 2023 a 2026, se buscará contribuir al desarrollo y control social del territorio; y de 2027 a 2030, tener liderazgo militar y de seguridad en la región (Pizarro, 2018, p. 461). A continuación, se verá en qué consiste cada plan estratégico.

4.2. Plan Estratégico Minerva (2015-2022)

Este Plan hace una apuesta para fortalecer la formación académica y doctrinal del Ejército en asocio con diferentes universidades del país. Esto se hace en coherencia con un escenario de paz en donde el Ejército tenga una formación no solo militar, sino académica, que sea de utilidad en contextos pacíficos. Por ejemplo, se empiezan a gestionar registros calificados para la Escuela Militar, la cual tiene acreditación de alta calidad y es donde muchos oficiales del Ejército adquieren formación pos-gradual. En términos educativo, el Plan Minerva es la piedra angular del Ejército, pues de allí es producto la doctrina Damasco. Según información oficial publicada en el portal de Youtube del Ejército Nacional de Colombia, el 19 de junio del 2015, el Plan Minerva tiene siete propuestas de transformación institucional que se llevarán a cabo hasta el 2022 (Cuadro 4).

Cuadro 4: Propuestas de transformación institucional del Plan Minerva

Nombre de la propuesta	¿En qué consiste?
Damasco	Bajo la consigna “Despertar de la Doctrina” buscará una reforma doctrinal y de la ley de seguridad y defensa.
Diamante	Con la consigna “un Ejército culto que impacte al país” se pretende invertir en la formación académica y bilingüe de los líderes del Ejército.
Derrotero	Basados en la idea de la “excelencia militar”, certificarán la instrucción y el entrenamiento a líderes del Ejército.
Da Vinci	Tomando la consigna del “conocimiento e innovación hacia el futuro”, activarán un centro de desarrollo tecnológico dentro del Ejército.
Dínamo	Se basa en el “concepto operacional de armas combinadas”, en el cual se abrirá un centro de armas combinadas en Buenavista (La Guajira).

Dionisio	Tiene la consigna de “estudios e investigaciones estratégicas”, donde se desarrollará a mayor profundidad el área de investigación socio humanística del Ejército: antropología, sociología, filosofía, Ciencia Política, y otras.
Dorsal	Basado en la consigna de “un Ejército con educación de alta calidad”, donde se pretende mayor desarrollo de las funciones sustantivas de la educación: docencia, proyección social, internacionalización, investigación.

Fuente: Ejército Nacional de Colombia (2015)

Este plan militar busca cambios desde lo cognitivo en los miembros del Ejército que abrirá paso a nuevas formas de ver al anterior adversario político y de ver el papel que debe cumplir el Ejército en un país sin la guerrilla de las Farc-EP. Un Ejército más cualificado avizora importantes cambios y, en ese sentido el Plan Minerva es

“La hoja de ruta de la modernización” de las Fuerzas Militares para los próximos 15 años. Así calificó el saliente ministro de defensa, Juan Carlos Pinzón, el Plan Minerva del Ejército que con recursos del orden 512.000 millones de pesos distribuidos durante los primeros siete años de ejecución, busca un cambio en la formación de los uniformados que les permita tener habilidades en otros idiomas y capitalizar su experiencia en el conflicto. (El Tiempo, 11 de junio de 2015).

Esto ayuda que sus miembros asuman nuevos roles desde lo social, lo económico, lo político, lo ambiental y ya no, necesariamente, para la guerra. La capitalización de las experiencias militares de Colombia es fundamental porque se hace aportes al conocimiento militar.

4.3. Doctrina Damasco

Según la Real Academia Española de la lengua (s.f.), una *doctrina* es un “conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sustentadas por una persona o grupo”, son la base sobre la cual se soporta. De esta manera, el Ejército, luego de sus procesos de autorreflexión a través de los CREI, concluye que es necesario hacer un cambio doctrinal. Esto obedece a que el mundo entero ha cambiado, pero también lo ha hecho el país, es por eso por lo que en el proyecto de modernización del Ejército esto fue necesario. Se lanzó entonces, en 2016, la Doctrina Damasco con una importante premisa: no se diseñó exclusivamente para la guerra contrainsurgente, como lo estaba antes.

Lo anterior significa que es una doctrina que no piensa a un Ejército para el conflicto, sino que amplía el panorama y los escenarios, contemplando las consecuencias que dejó el final de la guerra fría en el país, posibles escenarios de negociación con grupos insurgentes, relaciones militares con otros ejércitos del mundo, fortalecimiento de la defensa fronteriza, el narcotráfico, la minería ilegal y otros aspectos que pueden darse en el país.

Esto fue fundamental porque se deja de ver un Ejército que, en gran medida, estaba pensado para la confrontación contra las guerrillas y se reconoce el papel que realmente debe cumplir. Damasco ha tenido un papel fundamental porque es el diseño que se hizo de los cambios del Ejército, lo que implica cambios culturales, organizacionales y cognitivos; de igual modo, empieza a guiar las nuevas formas de enseñanza que brinda el Ejército a sus activos: nuevas formas de entrenamiento militar, multi-misión y de fuerza conjunta. La Doctrina Damasco es la ruta de funcionamiento actual del Ejército.

El nombre Damasco se dio como una analogía que surge debido al relato bíblico registrado en el libro del nuevo testamento: Hechos de los Apóstoles, capítulo 9. Según este relato, había un hombre poderoso, Saulo de Tarso, que se dedicaba a la persecución de cristianos. En una ocasión este iba camino de la ciudad de Damasco para buscar cristianos que iba capturar; sin embargo, cuando iba en el camino vio un resplandor que lo hizo caer del caballo, dejándolo ciego, entonces escuchó una voz que le preguntaba: “Saulo, Saulo ¿por qué me persigues?”, según la narración bíblica, esa era la voz de Jesús y desde, ese momento, Saulo se convirtió al cristianismo y fue el principal precursor de este. Posteriormente su nombre fue cambiado a Pablo de Tarso (conocido popularmente en la tradición cristiana como el Apóstol San Pablo). En ese sentido, para el Ejército, la Doctrina Damasco puede significar un despertar para la fuerza y un nuevo punto de partida para operar en los siguientes años, implicando la implementación cambios culturales y cognitivos que llevan 4 años implementándose, gracias al diseño educativo desde esta doctrina.

Cuando se diseñó Damasco, se tomó como referentes el modelo chileno y estadounidense. De Chile tomó el modelo de Doctrina Acorazada, que promueve el uso de armas combinadas de manera sincronizada para que se pueda recuperar territorio y obtener ventajas sobre el enemigo,

el Ejército chileno basa su doctrina acorazada en el modelo alemán, que se sustenta en la guerra de maniobra (velocidad y potencia de fuego) contra un objetivo débil estático o en constante movimiento. Esto permite desarrollar la iniciativa del comandante, dándole una libertad de acción acorde con la intención de los escalones superiores, concepto que se denomina “mando tipo misión”, a

diferencia de la doctrina clásica estadounidense, que plantea la maniobra de acuerdo con plantillas doctrinales y se sustenta en la superioridad de medios. (Rojas, 2017, p. 103).

Del modelo estadounidense, que es el principal referente, se toma la clasificación jerárquica de la doctrina (política, militar, operacional, táctica y de técnicas). Según esta se debe disminuir cualquier incertidumbre, esto es, “debe ser prospectiva y enfocada hacia escenarios futuros. De igual forma, debe estar alineada con la dinámica del contexto global y ser moderna, vigente y fácilmente adaptable a las necesidades de la Fuerza para combatir las nuevas amenazas” (Rojas, 2017, p. 110).

Este aspecto ha sido uno de los fundamentales en la elaboración de la Doctrina Damasco, debido a que uno de los resultados de los CREI y uno de los trabajos del COTEF es contemplar todos los posibles escenarios que el Ejército puede enfrentar durante los próximos años, escenarios como un posconflicto, un desastre natural, reactivación del conflicto con disidencias de las Farc-EP, conflictos internacionales y demás. De allí surge la idea de proyección del Ejército, permitiendo que no sea un organismo anclado en el tiempo y el conflicto, sino en constante cambio y adaptación; con esto, además, se logra la optimización de recursos del mismo y no se enfoca todas las fuerzas en un solo objetivo.

Según Gustavo Salazar, Economista de la Dirección de Desarrollo de Capacidades del COTEF, “[...] la doctrina Damasco nace, teniendo en cuenta que el Ejército no solo participa en las batallas, sino que participan muchas cosas más. Entonces nace así y adopta esas necesidades del Estado por fuera de las operaciones netamente militares” (comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

Como ya se ha mencionado, uno de los aspectos en los cuales el Ejército se está modernizando es en su doctrina. Por eso, Damasco es la arquitectura doctrinal para poder llegar a ser un Ejército multi-misión. A partir allí se elaboraron protocolos de intervención para los diferentes tipos de misiones, es decir, cualquier misión que el Ejército quiera llevar a cabo está guiada y respaldada por esta Doctrina. Por eso, una primera fase fue la publicación de 17 manuales que son el soporte de la Doctrina, los cuales se encuentran publicados en el micro-sitio web del Ejército. Esto es importante destacarlo, pues a veces es difícil acceder a planes militares que han guiado el funcionamiento Ejército en otros momentos, lo que no permite evaluar correctamente la intervención de las Fuerzas Armadas en distintos momentos históricos del país.

Damasco tiene varias características, según entrevista dada en 2016 por el General Alberto José Mejía Ferrero:

no tiene nada que ver con el tema político, no tiene nada que ver con una doctrina de lucha, de doctrina democrática, de doctrina norte versus sur, de oriente versus occidente, comunismo versus capitalismo, etcétera. No tiene absolutamente nada que ver, es una doctrina propia desde lo militar. Por esto, personas que opinan diciendo que con esto el Ejército se debilita, simplemente no entienden, es una doctrina para ser más fuertes y para desarrollar cuatro tipos de operaciones militares: ofensivas, operaciones defensivas, operaciones de estabilidad y de apoyo a la autoridad civil. Pero es una doctrina que habla del empleo de los fuegos, del sostenimiento, de la protección de la fuerza, del entrenamiento de la fuerza a estándares del Ejército de Estados Unidos y de la OTAN, [...] esta doctrina se hace por iniciativa del ejército, esta doctrina se hace porque es una

tarea inherente al ejército, revisarse permanentemente [...]. (Reserva Naval de Colombia)

La Doctrina Damasco se basa en el concepto de Operaciones Terrestres Unificadas – OTU–, según el cual se combinan todas las armas e instrumentos del Ejército para enfrentar bajo una estrategia en conjunto con la Armada y la Fuerza Aérea colombiana, coordinada con la Policía Nacional e Inter-agencial (es decir, con demás agencias del Estado como Fiscalía General, ONGs, Personería y otros), lo que ellos han denominado Sistema de Amenazas Persistente –SAP–,

Si bien la Doctrina Damasco se anunció en el mismo año de la firma del Acuerdo Final con las Farc-EP, no significa que esta se diera en respuesta exclusiva al proceso. Lo que sí se puede decir es que uno de los manuales fundamentales, el de estabilidad, habla del papel que cumple el Ejército en los momentos de estabilidad que se dan posterior a una situación donde se ha hecho necesario la intervención del Estado o de las fuerzas armadas, como ocurre en los casos de desastres naturales o de conflictos armados. Este manual guía el proceso que se debe llevar a cabo para la estabilidad relacionada con el territorio nacional y el escenario internacional.

Para los ejercicios de planeación del Ejército a corto, mediano y largo plazo, la Doctrina Damasco fue fundamental y está adaptada al modelo, ya no por funciones, sino por procesos que también se modificaron en la última década. Con Damasco, las tareas que se deben llevar a cabo en el Ejército quedaron estandarizadas, es decir, en el momento de planear cualquier tipo de intervención dentro y fuera del país, se acude a los manuales fundamentales de la Doctrina, lo cual también otorga un grado de autonomía con relación a los gobiernos de turno, porque una fuerza militar fundamental requiere un

funcionamiento de este tipo en obediencia al interés nacional, lo que pone límites a que un presidente cruce esa frontera y solicite que se lleven a cabo acciones militares que están por fuera del deber del Ejército. Damasco es transversal a los gobiernos.

4.4. La nueva noción de seguridad del Ejército

Desde la segunda mitad del siglo pasado en Colombia, las doctrinas militares con relación a la noción y la estrategia de seguridad, se habían construido con base al enfrentamiento permanente contra las guerrillas colombianas. Este proceso de securitización se construyó con la narrativa amigo-enemigo. Fue esta visión el pilar en la mayoría de las intervenciones militares durante las últimas décadas, lo que, entre cosas, implicó altos costos de todo tipo para el país y para los ciudadanos. El proceso de negociación en La Habana con las Farc-EP y la firma del Acuerdo Final en el Teatro Colón incidieron, de alguna manera, en los cambios de los planes estratégicos de guerra y en la apertura del panorama militar.

Lo anterior contribuyó con el proceso de desecuritización de doctrina militar colombiana, como lo denominan Alberto Castillo y César Niño (2020), esta “se refiere a la desvinculación tanto gradual como repentina de los asuntos de la agenda de seguridad motivando redefiniciones tanto estratégicas como operativas materializadas, en esta oportunidad, en la lógica castrense” (p. 34). Entonces, este proceso había iniciado desde ese momento en que las Fuerzas Armadas y de Policía empiezan a trabajar de manera conjunta y el Ejército se va repensando porque sus tácticas de guerra ya no funcionan para enfrentar a las Farc-EP y comienzan todo un proceso de reflexión y de trabajo conjunto entre fuerzas.

Este proceso de desecuritización consistió en que el cambio de la noción de seguridad ya no estaba basado en las guerrillas, sino en la construcción y previsión de todos los escenarios posibles que puede vivir el Estado, ya sean de tipo militar, natural, económico, político. Adicionalmente, se da gracias al cambio narrativo de la construcción del enemigo militar al adversario político. Para este proceso de deconstrucción del enemigo, fueron fundamentales los planes militares descritos anteriormente, las operaciones conjuntas y multi-misión entre las fuerzas.

Ante esto, Castillo y Niño (2020) señalan que

El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia posee un punto de inflexión en el Proyecto Educativo de las Fuerzas Armadas (PEFA) de 2007. Allí se estableció una institución con una visión educativa común para articular unos valores fundamentales y, por tanto, su derrotero máximo de unificar doctrinalmente a las Fuerzas Militares y la Policía. Partiendo de lo anterior, es menester mencionar que las firmas de La Habana y el Teatro Colón en Bogotá para la terminación del conflicto armado interno no incidieron en la nueva doctrina de las Fuerzas Militares, pero sí afectaron la configuración de los planes estratégicos y de guerra. A saber, como punto fundamental, las FARC alcanzaron un desescalamiento en la visión y noción securitaria y pasaron de ser una amenaza y problema de seguridad a un asunto exclusivamente político. (p. 44)

De esta manera, el centro de la construcción doctrinal de la seguridad deja de ser el conflicto armado e inicia un proceso de cambio institucional cognitivo como resultado del contexto que estaba viviendo la organización militar. De esta forma, la nueva noción de

seguridad, con un espectro más amplio, da muestra del cambio institucional que se ha llevado a cabo en el Ejército en la última década.

Conclusiones

Uno de los primeros hallazgos de esta investigación fue el vacío que había con relación a investigaciones científicas sobre la fuerza pública, específicamente el Ejército, desde miradas teóricas propias de la ciencia política y desde escuelas de pensamiento no militares. Ahora bien, con esto no se quieren desconocer los trabajos que han realizados investigadores como Alejo Vargas, Eduardo Pizarro, Schultze y Ariel Ávila, los cuales cuentan con una solidez y conocimiento del problema destacables. Sumado a eso, el enfoque del nuevo institucionalismo cognitivo no ha tenido un gran desarrollo en literatura de habla hispana, lo que tiene como consecuencia que su uso para investigaciones relacionadas con el conflicto armado en Colombia estuviera limitado y, en consecuencia, se diera también un vacío.

Con relación al papel de los militares, fue importante su participación en la negociación por su conocimiento y dominio de ciertos temas, propios del Ejército, necesarios para el pos-acuerdo. Asimismo, para un país que está en constante cambio, era imprescindible que las Fuerzas Militares se repensaran y se rediseñaran desde su doctrina, en respuesta al contexto nacional. Esto es de gran relevancia, sobre todo teniendo en consideración el papel que cumplió el Ejército durante décadas, pues eran la herramienta mediante la cual los gobiernos intentaban recuperar la soberanía dentro del territorio y enfrentar a los adversarios, dándoles años de experiencia y conocimiento, tanto de la táctica militar de las Farc-EP como de la accidentada geografía del país. Ahora bien, esa participación se hizo también para reducir la desconfianza de parte de la fuerza pública al tener la posibilidad de participar del proceso (Ilera y Ruiz, 2018, p. 519).

Como consecuencia de eso, se encontró que el Ejército sí ha vivido procesos de transformación desde su creación posterior a la batalla de Boyacá. Pasaron por la reforma durante el quinquenio de Reyes, que buscó una fuerza apolítica para mayor objetividad en su actuar; la guerra de Corea donde se volvieron más expertos en el accionar militar; el Frente Nacional, donde obtuvieron mayor autonomía con relación a las clases políticas; la lucha, durante varias décadas, contra las guerrillas; luego de una crisis institucional en la década del noventa, recibieron directrices en el marco del Plan Colombia y recibieron apoyo económico que permitió la profesionalización del Ejército y emprender la conocida “lucha contra las drogas”; el Plan Patriota, que les permitió un crecimiento en la cantidad de activos disponibles; la doctrina de Seguridad Democrática, donde se logró alinear la política del gobierno con la política de seguridad. Luego de estos procesos de cambios para el Ejército, en el 2010 llegaron a un punto donde ya no lograban desestabilizar a las guerrillas, a un momento de empate técnico negativo. En respuesta a esto, el Ejército inició un proceso de autorreflexión para emprender cambios para el Ejército del Futuro.

Es importante aclarar que una de las hipótesis con las que se partió en esta investigación era que el Ejército había empezado un proceso de cambio desde principios de la década de 2010 como respuesta directa al proceso de paz que se estaba llevando a cabo con las Farc-EP, en un principio con los acercamientos secretos y posteriormente de manera pública. Sin embargo, uno de los hallazgos que se dio es que el Ejército empezó a repensarse y a rediseñarse porque se percataron que la estrategia militar que habían usado durante toda la primera década ya no funcionaba para repeler el conflicto armado

y las Farc-EP no se estaban disminuyendo, sino que habían alcanzado un punto de estabilización militar.

En vista de eso, iniciaron un proceso de transformación que coincidió con el proceso de negociación de las Farc-EP, pero en ningún momento fue respuesta directa al mismo. A pesar de eso, en el rediseño que emprendió el Ejército, se hacían trabajos de prospectiva donde se contemplaban escenarios con los que la fuerza se podía encontrar, dentro de los cuales estaba presente un proceso de negociación, incluso, un pos-acuerdo con un grupo armado ilegal. Este panorama se contempló en vista de que, históricamente, los últimos presidentes han llevado a cabo procesos de negociación y firmas de acuerdos. De hecho, cuando se preguntó, en entrevista, al investigador Eduardo Pizarro, si el cambio del Ejército se dio en respuesta al proceso de paz, indicó que

No, el proceso de paz se anuncia en el 2012. En enero [del 2010] comienzan las negociaciones secretas. [...] El General Mejía empieza el CREI en 2010, y [...] en agosto del año [2012] se anuncia la negociación. O sea no, es muy anterior, dos años antes. (Comunicación personal, 19 de noviembre de 2019)

Como parte de todo ese proceso de transformación que emprendieron, se dieron diferentes cambios que se destacarán a continuación, sin desconocer los planes militares que ya fueron mencionados: un primer gran cambio fue la modificación en la estructura administrativa del Ejército, en el marco de la cual se reordenan los estados mayores y se introducen nuevos comandos de apoyo, se pasa de una vieja estructura por funciones a una estructura basada en procesos, diseñando mayor transparencia en el funcionamiento del Ejército porque se facilita el control y se separan los procesos, ayudando de esta manera a la optimización de recursos.

Un segundo gran cambio llegó con la creación del Plan Minerva, en el marco del cual se encuentra la Doctrina Damasco, que permitió una unificación de criterios institucionales no solo dentro del Ejército, sino dentro de todas las fuerzas militares. A través de esta se dio un cambio en la formación académica y militar de los miembros del Ejército, permitiendo una visión más amplia de unas fuerzas militares, de modo que puedan responder a diferentes necesidades del país, las cuales ya no están limitadas a la intervención con las armas para enfrentar al enemigo. Adicionalmente, Damasco es una ruta para cualquier tipo de intervención que el Ejército quiera hacer a nivel nacional e internacional, con un importante componente de fuerza multi-misión, donde se puede llegar a involucrar a todas las fuerzas militares, e incluso a toda la fuerza pública según la situación que se presente y ante la cual deban responder. Esta Doctrina tiene una característica muy importante para el Ejército y para el país: es una doctrina proyectada para muchos años y permite que el Ejército conserve cierto grado de autonomía frente a cualquier gobierno de turno, en vista de que no se deben ejecutar misiones que se salgan de la Doctrina.

Un tercer gran cambio fue la creación del COTEF, quienes están a cargo del proceso de diseño y proyección del Ejército del Futuro. En este se da la articulación de las metodologías que se diseñan con su respectiva ejecución dentro del Ejército, y se proyectan posibles problemas que se puedan dar y sus consecuentes soluciones. Así también, se busca la optimización de recursos y se dan directrices permanentes enmarcadas en la Doctrina Damasco. Una de las cosas más importantes del COTEF es el hecho de que no están participando directamente en el día a día del quehacer militar de base y están en permanente conversaciones con experiencias militares

internacionales como la estadounidense, la chilena y la brasileña, lo que les brinda mayor autonomía y la posibilidad de tomar decisiones más objetivas y reflexionadas, que les permitan seguir guiando el cambio de la fuerza, esto sin desconocer las necesidades reales que tiene el Ejército.

Esta investigación evidenció cuatro cosas con relación al diseño institucional. La primera de ellas es que los planes militares son un diseño donde se intenta contemplar todas las aristas institucionales posibles que se desean modificar al interior de la organización militar, donde suele darse como una de las primeras fases del proceso de cambio: un cambio institucional cognitivo que permite una correcta implementación. Queda como tarea para futuras investigaciones, revisar la efectividad que tiene el diseño de ese cambio cognitivo sobre la realidad de la fuerza en cada uno de sus miembros.

La segunda es que los ejércitos pueden ser un excelente ejemplo del cambio institucional en dos vías: un cambio diseñado en respuesta al contexto de la situación actual que vive una organización, y un cambio que intenta ser un diseño institucional óptimo, hecho desde arriba y planeado por expertos. El primero de ellos se da con las transformaciones en las que viene trabajando el Ejército en la última década para dar respuesta a un proceso de paz, a los cambios en las dinámicas de seguridad, a tener una mayor presencia en el territorio nacional en clave de procesos diferentes al conflicto armado; en otras palabras, el contexto del país en esta década obligó a que el Ejército fuera cambiando, de lo contrario, responder a las necesidades del país le resultaría más difícil. La segunda de ellas se refleja en el hecho de que los cambios que se han dado fueron pensados por grupos de trabajo que conjugaban profesionales militares y civiles de diferentes áreas de conocimiento, llevando a diseños óptimos; sin embargo, y sin

desconocer que hubo algunos procesos de socialización de esos cambios, hizo falta la inclusión y el diálogo profundo con la sociedad civil en la planeación y diseño de esos cambios, en tanto cualquier modificación, por mínima que parezca, a la larga termina teniendo efectos sobre la población.

La tercera fue que una de las bases que tuvo el Ejército para el diseño de sus cambios era el fortalecimiento de la formación profesional de sus miembros. Esto permitió no solo diseñar un cambio cognitivo institucional desde arriba e implementarlo, sino también la participación de miembros del Ejército en este diseño, pues no solo aportarían su experiencia en la fuerza, sino también el conocimiento adquirido académicamente. Esto es un diseño ya no solo puede comprenderse desde arriba, sino que, de esta manera, se logra una construcción más horizontal del mismo. Es justo por esto que el Plan Minerva es calificado como la hoja de ruta de la modernización del Ejército, pues es la base del cambio cognitivo del Ejército y ayuda a la materialización e implementación de los demás planes y proyectos que este tiene.

Como cuarto y último, es bien sabido que, históricamente, en Colombia, la guerra se había encargado de construir la doctrina militar; sin embargo, con los cambios para el Ejército del Futuro, la doctrina ya es la que define la manera de actuar militarmente. Esto es un cambio trascendental que permite optimizar recursos limitados. En cualquier caso, todo cambio en la doctrina, necesariamente, implica un cambio institucional cognitivo que opera sobre los participantes de una organización.

Los diferentes momentos de cambio permiten comprender la transformación en las dinámicas de la guerra y la estrategia militar. Los planes militares que se dieron durante la presidencia de Juan Manuel Santos son una muestra de las intenciones que tuvo el

gobierno de negociar desde el principio, entre tanto, el Plan Campaña Espada de Honor cumplió el papel de fase preparatoria para un escenario de negociación con las Farc-EP; el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria”, fue diseñado para seguir combatiendo la ilegalidad de diferentes grupos en el país, pero, sobre todo, para la consolidación y estabilización del Acuerdo Final firmado en el Teatro Colón, de alguna manera para dar garantía a lo acordado; el Plan Estratégico de las Fuerzas Militares 2030 es la proyección para la construcción de una paz estable y duradera; y el Plan Minerva es una apuesta por el desarrollo académico y cualificación de los miembros de las Fuerzas Militares para poder capitalizar sus experiencias.

Estos planes no descuidan, al menos en su diseño, la seguridad del país y enfocan su fuerza activa a una función más social y de acercamiento con la población civil, que fue necesaria durante décadas porque eso permite cercanía con el Estado. Aun así, las expectativas que deja el Plan para el 2030 son muy altas, y los recientes riesgos que se han dado en el pos-acuerdo por el incumplimiento del gobierno actual del presidente de la República, Iván Duque Márquez, a ciertos temas acordados, como es el caso de la falta de asignación de recursos para los proyectos productivos en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR-, los retos que se presentan ante la criminalidad en aumento en el país y el asesinato de excombatientes y de líderes sociales, se constituyen en sucesos que no se pueden desconocer y que ponen en riesgo la implementación del Acuerdo del Teatro Colón y el diseño institucional del Ejército. El fracaso de lo acordado en la Habana no se ha dado gracias a la injerencia de la comunidad internacional, a la voluntad de los excombatientes de reintegrarse a la vida

civil y a la voluntad política de un sector del país. De llegar a ocurrir un fracaso en el proceso, las Fuerzas Militares tendrán que replantearse nuevamente en ese sentido.

La falta de garantías de parte del Estado y la Fuerza Pública a la seguridad de los excombatientes y los líderes sociales, pone en entredicho el diseño de todo el andamiaje institucional construido con tanto esfuerzo y recursos por el Ejército durante tantos años y, de igual modo, arriesga la imparcialidad de estos con relación al gobierno de turno, como se espera de cualquier fuerza de seguridad de un país que se llama democrático.

La última idea se ve respaldada por dos escándalos del año 2020, que afectaron la imagen y credibilidad del Ejército: el primero de ellos está relacionado con la creación de una lista, en la red social Twitter del Ejército, que nombraron como “oposición”, donde incluyeron 34 cuentas de figuras públicas y organizaciones políticas, entre las que se encontraba la de Pastor Alape, la del partido Político Farc, Corporación Jurídica Libertad, ONU, entre otras. Lo delicado de este asunto es que, como se esperaba desde la reforma del Ejército durante el quinquenio de Reyes, el Ejército debe ser una fuerza que debe garantizar los intereses del país sin tener ninguna adscripción política, debe estar desprovista del tinte político, por tanto, clasificar a cualquier ciudadano u organización como “oposición”, es un tinte político que afecta los objetivos del diseño institucional óptimo del Ejército colombiano.

Un segundo escándalo que salió a la luz fue un proceso de espionaje informático del Ejército a periodistas colombianos y estadounidenses, políticos, sindicalistas y otros. Este proceso de espionaje dejó como resultado un archivo de cada persona vigilada, donde aparece información personal, direcciones que frecuenta, direcciones de familiares, amigos cercanos, hijos, dirección de colegio de los hijos, lugar del trabajo y

otro tipo de información sensible, lo cual da cuenta de una vulneración directa sobre el derecho a la privacidad cometida por parte del Ejército. Este hecho implicó una violación de derechos humanos y el uso de recursos del Estado para la vigilancia de ciudadanos libres y sin una orden judicial; a su vez, esto se constituye en otra afectación al diseño institucional óptimo del Ejército, porque dentro de la ejecución de ese diseño no puede darse, en ninguna circunstancia, la afectación de un derecho humano. Entonces, esa afectación sobre el diseño óptimo se refleja no solo con lo anterior, sino también con la gran pérdida de credibilidad de los ciudadanos sobre una de las fuerzas que se supone debe brindar seguridad y defender los derechos humanos.

Lo descrito anteriormente, también evidencia que pocas veces los diseños institucionales óptimos se dan exacta, pues las realidades suelen salirse de las prescripciones planeadas. Sin embargo, es justo eso lo que hace que las instituciones sean dinámicas y estén en constantes cambios desde adentro, lo que da cuenta de que los actores que crean esas lógicas no necesariamente actúan como los diseñadores esperan que lo hagan.

Finalmente, esta investigación permitió tener un acercamiento más amplio al Ejército y a los miembros que participan directamente en los procesos de cambios, y la reflexión en torno al papel que deben cumplir en el marco del pos-acuerdo, teniendo un carácter más social y en contacto más directo con la población civil. Es necesario destacar el valioso papel con el proceso de autorreflexión y cambio, y la apertura que tuvieron, especialmente en el COTEF, para brindar información relacionada con esta investigación. Así que luego de haber hecho una revisión de los cambios institucionales cognitivos en el aspecto más formal, queda como tarea para futuras investigaciones

analizar la implementación de ese cambio diseñado desde arriba, con relación a la ejecución que se da en la base del Ejército, la recepción de estos nuevos diseños y los cambios institucionales cognitivos que los miembros activos de la fuerza tuvieron como consecuencia de esto, al igual que el impacto de los procesos de formación sobre lo cognitivo y el posible cambio de perspectiva con relación a la construcción que se ha hecho del enemigo durante décadas en Colombia.

Referentes bibliográficos

Libros y artículos de investigación:

- Alda, S. (2016). Las posibilidades de transformación de las Fuerzas de Seguridad en Colombia tras el posconflicto. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, (7). 129 -153.
- Alto Comisionado para la Paz (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Álvarez, C. y Urbano, D. (2012). Cultural-cognitive Dimension and Entrepreneurial Activity: A Cross-country Study. *Revista de Estudios Sociales*, (44), 146 -157.
- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista criminalidad*, (58), 119 -132.
- Arévalo, J. (2016). *Modernización de la gestión pública desde la teoría neoinstitucional, análisis del caso del Ministerio de Defensa de la República de Colombia*. Repositorio Universidad Militar. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/17351>
- Bahamón, J. (2015). *Papel de las Fuerzas Militares en el posconflicto*. [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Universidad Militar. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7101/Papel%20de%20las%20Fuerzas%20Militares%20en%20%20el%20Post%20Conflicto..pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Barreto, M. (2016). *Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia*. UTADEO.
- Basabe, S. (2007). El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En: Basabe, S. (Comp.), *Instituciones e institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios* (pp. 173 -201). Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía.
- Bello, C. (2009). Posconflicto en Colombia: un análisis del homicidio después del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa. *Revista Criminalidad, Policía Nacional*, 51(1). <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v51n1/v51n1a06.pdf>
- Bernal, A., Valencia, A., y Leal, F. (1998). Fuerzas Armadas, reforma militar y proceso de paz. *Análisis político*, (35), 98 -103. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78994/70283>

- Burgos, N. (2014). *Seguridad en el postconflicto*. [Tesis de pregrado, Universidad Militar Nueva Granada].
- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 6(2), 9 -27. <https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/8319/01.rips6-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cardenas, S. y Petro, I. (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano. *Verba Iuris*, (32), 149 -162. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/45/40>
- Casas, A. y Losada, R. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Castillo, A. y Niño, C. (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia. *América Latina Hoy*, 84, 31-47. <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh.21021/22072>
- Chomsky, N. (2000). Plan Colombia. *INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales*, (16), 9-26. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24370/24974>
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia (2017). *Plan Militar 'Victoria' por una paz estable y duradera*. <http://www.cgfm.mil.co/2017/02/21/plan-militar-victoria-una-paz-estable-duradera/>
- Cruz, E. (2016). *Fuerza pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia. Desde Abajo*.
- Dávila, L. (2018). La Artesanía del orden social. *Gobernar*, 2(1), 80-93.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociology Review*, 48(2), 147-160
- Dussán, Y. (2017, 01 de mayo). Fuerzas Militares de Colombia activan Plan Victoria. *Diálogo. Revista Militar Digital*. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/fuerzas-militares-de-colombia-activan-plan-victoria/>
- Ejército Nacional de Colombia (2015, 19 de junio). *Plan de Estudios Minerva, Ejército Nacional* [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=JbV5lqgzlWI>
- Eraso, D. (2012). *El papel social del militar en el postconflicto colombiano*. Universidad Militar Nueva Granada.

- Eslava, E., Orozco, H., y Valencia, G. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Opera*, (11), 5-28. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3561>
- Goodin, R. (2003). "Las instituciones y su diseño". En: Goodin, R. (Comp.). *Teoría del Diseño Institucional* (pp. 13-73). Editorial Gedisa.
- Guevara, D. (2010). *Cultura política en policías retirados: una aproximación desde el neo-institucionalismo cognitivo ¿hacia el fortalecimiento de la estabilidad democrática en Colombia?* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7723/tesis385.pdf?sequence=1>
- Hernández, A. (2016). Los enfoques neoinstitucional y cultural, su utilidad para el estudio de las organizaciones gubernamentales. *Espacios públicos*, 19(46), 91 -108. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67648385005.pdf>
- Ilera, O. & Ruiz, J. (2018). Entre la política y la paz: Las Fuerzas Militares tras la firma del acuerdo de paz. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20(39), 509-533. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6389584>
- Jaramillo, J. (2015). Perspectivas comparadas de la presencia de la Policía durante el conflicto y el posconflicto: los casos de Guatemala, El Salvador, Irlanda del Norte, Afganistán y República del Sur de Sudán. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 10(1), 181 -202.
- Johnson, T. (2013). Institutional design and bureaucrats Impact on political control. *The Journal of Politics*, 75(1), 183-197.
- Llorente, M., Bulla, P., Gómez, C. (2016). *De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales.* Fundación Ideas para la Paz. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57210e6f84515.pdf>
- Mantzavinos, North y Shariq (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Revista Economía y Región*, 9(1), 11 -34. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/94>
- March, J. y Olsen, J. (1997 [1989]). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, N. (2015). Institucionalismo cognitivo, capital social y la construcción de la paz en Colombia. *Revista Economía y Región*, 9(1), 67-90. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/88>
- Mendíaz, M. (2004). El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el neoinstitucionalismo. Universidad Nacional del Rosario.

- Molano, A. Ed. (2015). El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: Fundación Konrad Adenauer Colombia.
- Murillo, G., González, y García (2017). *Cambio Institucional y Organizacional. Perspectivas teóricas para el análisis*. Santiago de Cali: programa editorial Universidad del Valle.
- North, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. En: Vergara, R (comp.). *Organización e instituciones*. Siglo XXI editores
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económico.
- Ochoa, O. (2013). Plan Colombia: una lectura retrospectiva. *Panorama*, 7(12), 9-22. <https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/366/345>
- Offe, C. (2003). “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este”. En: Goodin, R. (Comp.). *Teoría del Diseño Institucional* [pp. 251-282]. Editorial Gedisa.
- Ospina, C. (2005). El Plan Patriota como Estrategia Militar. En: Rangel, A. (comp.) *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*. Kimpres.
- Palthe, J. (2014). Regulative, Normative, and Cognitive Elements of Organizations: Implications for Managing Change. *Management and organizational studies*, 1(2), 59 -66.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (Ed.) (2016). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, T. (2011). Conflicto y posconflicto en Colombia: una mirada a la política de seguridad democrática. *Separata Humanística*, 5(10), 129 -150. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3948593>
- Peters, G. (2003). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En: Goodin, R. y Kinglemann, H. (Comp.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Editorial Istmo.
- Pizarro L., E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981 -2016)*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Pizarro L., E. (2018). *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Editorial Planeta.
- Ramírez, G. y Céspedes, N. (2016). Rol mediador de la Policía Nacional de Colombia en el posconflicto: un estudio del discurso de expertos con AEDT. *Revistas Diversitas–Perspectivas en Psicología*, 12(2), 183 -199. <http://www.scielo.org.co/pdf/dpp/v12n2/v12n2a03.pdf>
- Ramírez, H., Guevara, J. y Riaño, J. (2016). *Las Fuerzas Miliars del Posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Universidad del Rosario.

- Reserva Naval de Colombia (2016, 16 de agosto). *Entrevista al General Alberto José Mejía Ferrero en el programa Nuestros Héroes* [Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=5xqAlrTE7t0>
- Reyes, C. (2015). Las Fuerzas Militares en las operaciones de paz ante un escenario de postconflicto. [Trabajo de pregrado, Universidad Militar Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Universidad Militar.
- Rial, J. (1991). Las Fuerzas Armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante. *Revista de Estudios Políticos*, (74), 55 -84.
- Rojas, P. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v15n19/1900-6586-recig-15-19-00095.pdf>
- Rubio, N. (2017). Papel del Ejército de Colombia en un eventual contexto de postconflicto: caso minería ilegal. [Trabajo de grado de pregrado, Universidad Militar la Gran Colombia]. Repositorio Universidad Militar.
- Sauerland, D. (2015). Ideologies, Institutions and the New Institutionalism. En: James D. Wright (editor-in-chief), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* [561–572], 2nd edition, Vol 11. Elsevier.
- Schultze, M. (2012) “La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz”. *Rettberg, A. (ed.). Construcción de paz en Colombia* [405-433]. Universidad de los Andes.
- Scott, R. (2010). Teoría institucional y organizaciones. En: Vergara, R. (comp.). *Organización e instituciones* [163 -185]. Siglo XXI Editores.
- Scott, R. (2010). Teoría contemporánea institucional. Vergara, R. (comp.). *Organización e instituciones* [186 -222]. Siglo XXI editores.
- Scott, R. (2008). Institutions and organization: ideas and interests. Chapter 3: Crafting and analytic framework I: three pillars of institutions. Sage Publication. Stanford University.
- Shepsle, K. y Mark, B. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Santillana.
- Sierra, N. (2017). *Neoinstitucionalismo y conflicto. Análisis del acuerdo de paz firmado en la Habana 2016 y su implicación en el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana] Repositorio Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/35745>
- Valencia, J. y Insuasty, A. (2010). Evolución de las estrategias de guerra en Colombia: ¿cómo han evolucionado las estrategias de guerra utilizadas por el Ejército colombiano en la historia de Colombia, desde 1930 hasta 2006?. *Revista Universidad San Buenaventura*, 11(1), 67-88.

- Valencia, G. (2017). Organizaciones, instituciones y análisis político transaccional [Tesis doctoral. Universidad Externado de Colombia].
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores.
- Vargas, A. (2006). De una Policía militarizada a una Policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado. *Ciencia Política*, 1(1), 179-212. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/29351/66541>
- Vargas, A. (ed.) (2011). *Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vergara, R. (Compilador). (2010). *Organización e instituciones*. Siglo XXI editores.
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En: March, J. & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2011). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Zamudio, L. y Culebro, J. (2013). Los procesos de implementación de los acuerdos de paz. Aportes desde el nuevo institucionalismo. *Análisis Político*, enero–abril, (77), 175 -194

Periódicos

- Anónimo. (18 de octubre de 2017). En el Meta la Policía Nacional apropia el MTI “inspirados en usted”. *Policía Nacional*. <https://www.policia.gov.co/noticia/meta-policia-nacional-apropia-mti-inspirados-usted>
- Delgado, P. (2016, 1 de febrero). Inversión en Plan Colombia llegó a US\$16.940 millones. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/inversion-en-plan-colombia-llego-a-us16940-millones-2345996>
- Justicia. (2015, 11 de junio). Educación, en la base de nueva estrategia del Ejército. *El tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15935355>
- Wallace, A (2013, 26 de julio). Los soldados colombianos que combatieron en la guerra de Corea. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130724_america_latina_colombia_soldados_veteranos_guerra_core_a_w

Entrevistas

Deltrado, Carlos (30 de octubre de 2019). Comunicación personal. Coronel del Ejército Nacional de Colombia.

Hernández, Adolfo (30 de octubre de 2019). Comunicación personal. Brigadier General del Ejército Nacional de Colombia.

Pizarro, Eduardo (19 de noviembre de 2019). Comunicación personal. Investigador.

Porras, Tatiana (30 de octubre de 2019). Comunicación personal. Abogada internacionalista del COTEF.

Salazar, Gustavo (30 de octubre de 2019). Comunicación personal. Economista del COTEF.

Sánchez, Luis (30 de octubre de 2019). Comunicación personal. General retirado del Ejército Nacional de Colombia.

Valencia, Mario (30 de octubre de 2019). Comunicación personal. General del Ejército Nacional de Colombia.

Normativa

Presidencia de la República. (2015, 25 de mayo). *Decreto 1038 de 2015. Por el cual se reglamenta la Cátedra de la Paz. Diario Oficial 49522.* http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/decreto_1038_de_2015_catedra_de_la_paz_-colombia.pdf

Anexo

Siglas.

ARC: Armada Nacional de Colombia

CEDEF: Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro.

CETI: Comité Estratégico de Transformación e Innovación del Ejército.

COEJC: Comando del Ejército de Colombia.

COGFM: Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.

COTEF: Comando de Transformación del Ejército del Futuro.

CREI: Comité de Revisión Estratégica e Innovación.

EJC: Ejército Nacional de Colombia.

ELN: Ejército de Liberación Nacional.

EMCAR: Escuadrón Móvil de Carabineros.

EPL: Ejército Popular de Liberación.

FAC: Fuerza Aérea Colombiana.

FARCP-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo.

FF.MM: Fuerzas Militares de Colombia.

GAI: Grupos Armados Ilegales.

MTI: Modernización y Transformación Institucional.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OTU: Operaciones Terrestres Unificadas.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PONAL: Policía Nacional de Colombia.

SAP: Sistemas de Amenaza Persistente.