

# LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA  
PÚBLICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PERTINENTE

Carlos Medina Gallego  
(Compilador)

Vicedecanatura de Investigación y Extensión  
Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Aula libre

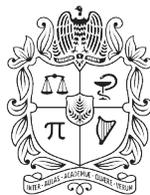


UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL

**ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA  
PÚBLICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PERTINENTE**

**Carlos Medina Gallego**



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
**AULA LIBRE**

# La Seguridad Humana en el contexto de la Paz Total

Elementos para la formulación de una política pública de seguridad y defensa pertinente

- © Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
- © Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
- © Vicedecanatura de Investigación y Extensión
- © Instituto de Investigación Sociojurídica  
"Gerardo Molina" - Unijus
- © Carlos Medina Gallego, compilador
- © para todos los textos de sus respectivos autores
- © para todas las fotografías de sus respectivos autores

Edición única, 2023

Dolly Montoya Castaño  
*Rectora Universidad Nacional de Colombia*

Hernando Torres Corredor  
*Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales*

Alejo Vargas Velásquez  
*Vicedecano de Investigación y Extensión*

## Preparación editorial

Instituto de Investigación Sociojurídica  
"Gerardo Molina" - Unijus

Alejo Vargas Velásquez  
*Director Unijus*

Hernando Sierra  
*Coordinador editorial*

Ana María Jaimes Martínez  
*Asistente editorial*

Sandra Milena Méndez Niño  
*Asistente administrativa en procesos editoriales*

Nancy Farfán Barreto  
*Correctora de estilo*

Malory Camargo  
*Diagramación*

Juan Sebastián Bazzani Delgado  
*Diseño de cubierta y finalización de archivos*



Esta obra es de libre descarga y difusión, siempre y cuando se acredite adecuadamente la autoría. Está prohibida la modificación total o parcial y el uso comercial de la misma.

# Contenido

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DE LA SEGURIDAD HUMANA

SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL, SEGURIDAD HUMANA .....	17
<i>Tica Font y Pere Ortega</i>	
El final de la Guerra Fría: cambios en el contexto	18
Creación de una nueva doctrina de seguridad	20
La Seguridad Humana como alternativa	25
Conclusión	27
EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA .....	29
<i>Armando Borrero Mansilla</i>	
Orígenes y desarrollo	29
Componentes de la Seguridad Humana	31
Ventajas y desventajas del concepto	33
SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: ¿QUÉ ES? ¿CÓMO IMPLEMENTARLA? .....	37
<i>Viviana García Pinzón</i>	
Seguridad Humana: un concepto ambiguo y disputado	38
Definiendo la Seguridad Humana en el gobierno Petro: una nueva expansión del concepto	41
De la teoría a la práctica: consideraciones sobre la política pública	43
SEGURIDAD, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA .....	45
<i>Carlos Medina Gallego</i>	
La seguridad como política de salud pública	
Seguridad ciudadana y humana	45
La Seguridad Humana y ciudadana como salud pública	48
A manera de epílogo	51

# Aprendizajes cognitivos del Ejército Nacional para el posconflicto

## **Germán Darío Valencia-Agudelo**

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Doctor en Estudios políticos, magíster en Ciencia política, especialista en Gerencia social y economista. Miembro del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y del grupo Microeconomía Aplicada de la misma universidad.

## **Maritza Andrea Trujillo-Rodríguez**

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Magíster en Ciencia política y politóloga de la Universidad de Antioquia. Es miembro del Grupo de Investigación Comunicación, Periodismo y Sociedad de la Facultad de Comunicaciones y Filología, y profesora de la misma universidad.

## **Introducción**

Durante las últimas tres décadas, el Ejército Nacional de Colombia —en adelante Ejército— ha tenido que vivir un largo periodo cargado de grandes convulsiones externas y transformaciones internas. Le ha tocado enfrentar un país donde, al mismo tiempo que se realizan procesos de paz con diversos grupos armados —buscando reducir la violencia y sacar a estos agentes del conflicto—, ha visto cómo en diversos puntos del territorio nacional aparecen y reaparecen otros grupos armados organizados (GAO), con los que se intensifican los combates y se afecta negativamente el orden público que juran proteger. Así pasó en la década de 1990, en la primera del 2000 y en el último periodo que va desde 2010 hasta la actualidad.

En el caso del decenio de 1990, este se inició en su primer año con la desmovilización armada de las guerrillas Movimiento 19 de abril (M-19), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Ejército Popular de Liberación (EPL) y Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Al mismo tiempo, luego del rom-

pimiento de los diálogos en Tlaxcala, México, con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, se intensificaron los combates con las restantes guerrillas —con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)—, generando, a partir de 1994 y hasta el 2006, una ola de violencia sin precedentes en el país, que se vio agravada con el surgimiento y consolidación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Valencia, 2019).

En la siguiente década —la primera del siglo XXI— la situación fue algo similar, pues mientras entre 2003 y 2006 el Gobierno nacional mantenía acercamientos, diálogos y desmovilizaciones con las AUC, se tenía una guerra creciente con las FARC-EP y el ELN. Confrontación armada que generó, por parte del Estado, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), la necesidad de aumentar las inversiones en la Fuerza Pública para el fortalecimiento técnico, logístico y militar, mediante el apoyo externo del Gobierno norteamericano —ayuda que se rotuló bajo el título del Plan Colombia— (Pérez, 2002; Vargas, 2006). Estas ayudas le posibilitaron al Ejército enfrentar la nueva ola de violencia que se vivía en el país, a partir del Plan Patriota y la Política de Seguridad Democrática, provocando una presión sobre los armados y reduciendo la incidencia territorial de la guerrilla (Pizarro, 2018, p. 209).

Finalmente, desde 2010 comienza un nuevo periodo para el Ejército, que se extiende hasta hoy. A pesar de que durante los primeros dos años del gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) la guerra contra las organizaciones armadas ilegales continuó con similar intensidad a la vivida en el decenio anterior (Ávila, 2019), a partir de su posesión presidencial, en agosto de ese año, comenzó un proceso de paz con las FARC-EP, que llevó, afortunadamente, al fin del conflicto con esta organización en noviembre de 2016. La salida de la guerrilla más antigua del país generó otro escenario para el manejo del orden público por parte del Ejército y, con ello, un ambiente para que se comenzara a pensar en la realización de una serie de cambios institucionales al interior de la organización, lo que los llevó a dar un giro en las instituciones que los gobiernan.

De forma más específica, el Ejército, desde el comienzo del gobierno Santos, viene realizando una serie de reformas institucionales con el objetivo de enfrentar los retos que le impone la construcción de paz. Son una serie de arreglos institucionales cognitivos, con miras a transformar la mentalidad de sus integrantes y prepararlos para asumir labores en una sociedad en posconflicto. En este texto, a partir de una revisión de los planes militares y de reestructuración organizacional, se presentan y analizan algunas de estas reformas institucionales, con las que se intenta evidenciar la decisión interna que ha tomado el

Ejército con el propósito de afrontar, en un primer momento, el posacuerdo con las FARC-EP, pero que hoy se hacen más necesarias y urgentes en el escenario de la construcción e implementación de la política pública de Paz Total que plantea el gobierno de Gustavo Petro (Medina, 2023; Valencia, 2022).

Es decir, si bien el Ejército tiene en cuenta las directrices que los diversos Gobiernos nacionales le han dado en las últimas décadas para administrar el orden público y la Seguridad Humana, sus planes militares se han diseñado con cierto grado de independencia y autonomía, aunque respetando los lineamientos de los gobiernos de turno. Las doctrinas que han aparecido son el resultado de un ejercicio de proyección y de rediseño institucional con el cual el Ejército busca atender las cambiantes demandas externas e internas, como lo son la defensa de la vida y de los derechos humanos, en especial, de los que han dejado atrás las armas voluntariamente.

En síntesis, en este texto se reconoce, en primer lugar, la autonomía que tiene el Ejército como organización para reestructurarse y cambiar; y, en segundo lugar, la relativa injerencia que tiene el Ejecutivo para redireccionar operaciones militares y su accionar en el territorio nacional. Doble condición que hace posible pensar en continuidades en las transformaciones institucionales debido a la autonomía organizativa del Ejército, pero al mismo tiempo, una dificultad en la implementación de estas a causa de los cambios recurrentes en el poder ejecutivo.

Este artículo está estructurado en tres apartados, además de la introducción. En el primero se presenta la apuesta teórica que ofrecen los institucionalismos y que se utilizará para el análisis de los cambios cognitivos en el Ejército, el cual plantea que es posible las transformaciones en la mentalidad de los miembros de las organizaciones mediante arreglos institucionales. El segundo presenta y analiza los diversos comandos creados por el Ejército desde 2011 y con ellos los planes militares que vienen celebrándose y ejecutándose en el entorno de construcción de paz en el país y en el afán de contar con una organización renovada para el posconflicto. Finalmente, en el tercer apartado, se hace un esfuerzo por identificar algunos retos que el Ejército tiene en el nuevo escenario de la implementación de la política pública de Paz Total, donde, además de las clásicas negociaciones de paz con la insurgencia, se enfrenta a una propuesta de negociar el sometimiento de los GAO, lo que hace más urgente continuar con el camino que venía construyendo la organización en transformar los hábitos y las formas de pensar y actuar de los agentes que componen esta organización en una sociedad en posconflicto.

## Cambios cognitivos institucionales

En este artículo se parte de la idea de que es posible cambiar la mente o forma de pensar de las personas que componen a las organizaciones; lo cual se hace realizando diseños y rediseños institucionales para transformar los hábitos y costumbres que tienen los integrantes de las diversas organizaciones que componen la sociedad (Hernández, 2016; Valencia, 2017; Johnson, 2013). Lo que significa, en pocas palabras, que se piensa a las organizaciones como actores colectivos dinámicos, que pueden cambiar su estructura interna y adoptar otras normas para que los rijan, incluso, las más tradicionales y arraigadas.

En el anterior sentido, como lo plantea Goodin (2003), las instituciones, “aunque sean relativamente estables, no son sin embargo eternas e inmutables” (p. 40), pueden modificarse, ya sea accidentalmente o mediante una “intervención intencional”, es decir, es posible mediante la planeación generar cambios a partir de una “intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo” (p. 41). Idea de transformaciones en los hábitos y costumbres de los integrantes en las organizaciones que también defiende Offe (2003). Para este pensador es posible y pueden darse cambios naturales en las dinámicas de las organizaciones usando una planeación estratégica que permita proyectar y construir la organización que se desea construir. Tanto Goodin (2003) como Offe (2003) consideran que el comportamiento de los actores, al interior de las organizaciones, está dado por diversos elementos cognitivos, que se han formado en el transcurso de toda su vida o en respuesta al contexto en el que operan. Conductas que pueden mantenerse si se quiere o transformarse si eso es lo que se desea.

Esta idea es desarrollada en la literatura por el enfoque del institucionalismo cognitivo (Mantzavinos et al., 2015; DiMagio y Powell, 1999; Méndez, 2015), que reconoce la importancia de las instituciones en el comportamiento de los agentes. Es decir, reconoce que las normas formales e informales son las que determinan el comportamiento de los diversos actores que operan al interior de las organizaciones; reglas, normas y valores que influyen y condicionan las rutinas de los agentes (Peters, 2003). Que las instituciones impactan, finalmente, el comportamiento individual y colectivo (Vergara, 1997). De allí que el interés de este enfoque analítico se dirija a construir modelos mentales —conformados por sistemas de creencias y elementos culturales— de los sujetos que conforman a las organizaciones (Mantzavinos et al., 2015; DiMagio y Powell, 1999).

Como se ha advertido, estos modelos mentales pueden ser producto, por un lado, de un cambio propio de la interacción social — cultura— y, por el otro,

pueden ser diseñados desde las organizaciones con propósitos muy concretos — hábitos de conducta—. Los primeros cambios son externos y operan, generalmente, en periodos largos, en la medida en que las sociedades van cambiando y, con ello, la conducta social. Los segundos son creados y proyectados por especialistas, de acuerdo con las necesidades observadas por la organización, y obedecen a la lógica de quien desea intervenir y regular la conducta de los actores que tiene a su cargo.

Esta segunda visión permite, tanto en la teoría como en la realidad, la posibilidad de los cambios o rediseños institucionales. Los cuales se realizan de acuerdo con los objetivos y necesidades de las organizaciones, sean estas políticas, económicas o sociales (Valencia, 2017). En esta perspectiva se inscriben, precisamente, Mantzavinos *et al.* (2015), quienes han enfatizado en la posibilidad de transformar los modelos mentales de los agentes y de las organizaciones. Para estos autores, al igual que para Palthe (2014), es posible estudiar y transformar las creencias, la cultura, las preferencias y los hábitos y costumbres, a lo que llama, aprendizajes cognitivos.

[...] 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). (p. 61)

Para que se den estos aprendizajes cognitivos, este enfoque propone, por un lado, cambios en las normas formales, como son las reglas, las leyes, las directrices, las órdenes que se dan desde niveles superiores de la organización o externas a ellas; y, por el otro, en cambios sutiles, a través de reglas informales que transforman la interacción entre los sujetos que integran la organización, pequeños cambios que finalmente terminan por institucionalizarse y acatarse normalmente entre los miembros de las organizaciones (Méndez, 2015; Muriillo *et al.*, 2017).

Finalmente, los detonantes de las transformaciones o cambios cognitivos pueden observarse, por ejemplo, analizando las normas o acuerdos institucionales que dirigen la organización. En el caso del Ejército, estudiando las doctrinas que aparecen en los documentos formales que producen los organismos internos encargados de direccionar el actuar de la organización (Mantzavinos, *et al.*, 2015, p. 17), así como los diversos comandos de transformación para el Ejército. Además, analizando los documentos que contienen los planes militares, que cumplen la función de ofrecer normas de conducta con los que se

busca transformar la mentalidad de los miembros del Ejército, desde la manera de ver al enemigo o adversario —doctrinas—, hasta los valores éticos que direccionan su accionar con la sociedad civil (Dávila, 2018, p. 88).

## **Los cambios cognitivos del Ejército entre 2010 y 2022**

Como se dijo, el objetivo de este texto es identificar y analizar las transformaciones que el Ejército Nacional de Colombia ha realizado en el último periodo identificado en la introducción, y que va desde 2010 hasta el momento actual. Periodo que se puede dividir en dos momentos: uno, que abarca los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018), y otro, que se da durante el gobierno de Iván Duque, entre 2018 y 2022. Además, por supuesto, se puede hablar del inicio de un tercer momento que arranca con la llegada al poder de la dupla presidencial de Gustavo Petro y Francia Márquez y que será analizado en el siguiente apartado, momento analítico que apenas comienza, y cuya evolución dependerá de lo que a partir de hoy se haga para construirlo.

A pesar de que el gobierno de Santos se posicionó en 2010, el proceso de transformación cognitiva institucional del Ejército inició en 2011 y se extendió hasta 2018, con la planeación estratégica de un giro en el manejo del orden público. Durante este tiempo, el Ejército logró realizar varios cambios organizativos e institucionales. El primero de los cambios organizativos fue la creación del Comité de Renovación Estratégica e Innovación (CREI), donde participó tanto el Ministerio de Defensa Nacional como toda la Fuerza Pública, incluyendo la Policía Nacional. Un año después, en 2012, apareció el Comité Estratégico de Transformación e Innovación del Ejército (CETI). Dos años después, en 2013, fue el turno para crear el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF). Y finalmente, cuatro años después, en 2016, con el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF).

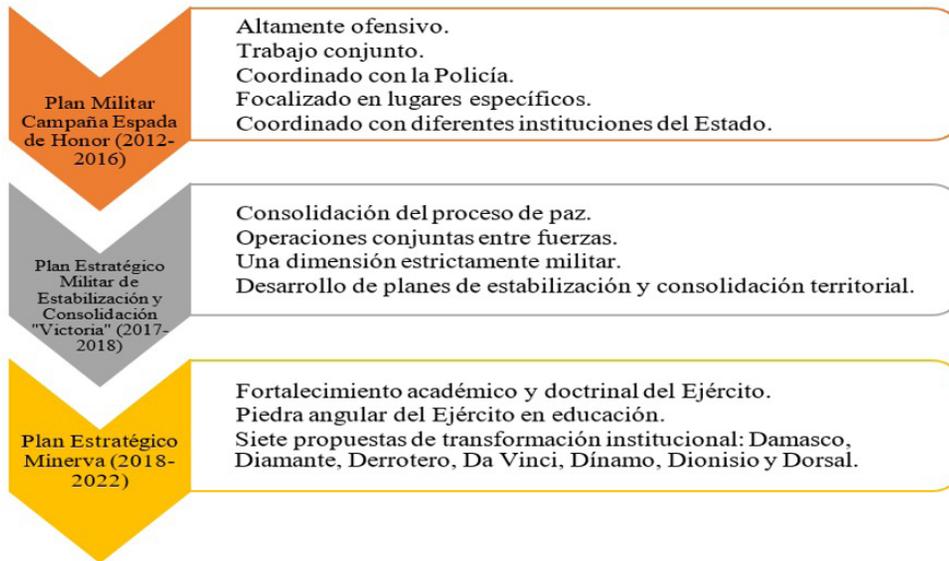
Los tres comités y el Comando creados durante el gobierno Santos tuvieron como objetivo fortalecer la capacidad operacional, que partía por realizar un diagnóstico de la situación interna y hacer propuestas de modificación, tanto a la estructura administrativa como a los planes de educación militar. Entre los resultados más importantes de esta transformación organizativa interna está la elaboración y puesta en marcha del Plan Minerva, con el que se buscó mejorar la educación tanto del Ejército como de todas las Fuerzas Armadas. El Plan estructuró un programa de educación focalizado y diferencial, un programa que buscó educar a los soldados para las “necesidades del Estado” (Trujillo y Valencia, 2021), que contó con una formación profesional para los oficiales del Ejército en diversas universidades internas y externas, entre ellas varias de

Australia y Reino Unido, donde se lograron formar, en cuatro años, cerca de 150 oficiales en maestrías. Según Trujillo y Valencia (2021), “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” (p. 875).

Además, a nivel interno del Ejército se trabajó desde 2016 en la elaboración de aproximadamente 200 manuales que componen la doctrina Damasco o Nueva Doctrina (Rojas, 2017), que pueden considerarse como la ruta de funcionamiento del actual Ejército. Esta doctrina propone un paso de un Ejército cuya característica es la confrontación de las guerrillas, a un escenario de posconflicto, donde se proponen cambios culturales, organizacionales y cognitivos. Que propone nuevos roles desde “lo social, lo económico, lo político, lo ambiental y ya no, necesariamente, para la guerra” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 876). Transformaciones que exigen nuevas formas de enseñanza en el entrenamiento militar, en las multimisiones y en la acción unificada.

En cuanto a los planes militares, entre 2012 y 2022 se han tenido tres: Campaña Espada de Honor (2012-2016), Victoria (2017-2018) y Minerva (2015-2022) (Véase figura 1). El primero tiene entre sus novedades el reconocimiento de las FARC-EP como un adversario armado y como un interlocutor válido en la política, con el que se podía hacer un proceso de paz; además de la creación de una fuerza de tarea conjunta de las Fuerzas Armadas a lo largo de todo el territorio nacional. El segundo Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” se comenzó a ejecutar en 2017, una vez firmado con las FARC-EP el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante, Acuerdo Final— (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), el 24 de noviembre de 2016, cuyo principal objetivo fue brindar seguridad durante el proceso de implementación del Acuerdo Final, incorporar a algunos desmovilizados de las FARC-EP en la Fuerza Pública y de participar en la justicia transicional, mediante la presencia del Ejército en las zonas de presencia de la desmovilizada guerrilla (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2017). (Ver figura1)

**Figura 1.** Planes militares del Ejército Nacional de Colombia, 2012-2022



**Fuente:** tomado de (Trujillo y Valencia, 2021, p. 879).

Por último, está el Plan Estratégico Minerva, “cuya principal característica es la apuesta que hace el Ejército para fortalecer la formación académica de su personal y la nueva formación doctrinaria” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 881). El diseño e implementación de este último plan coincide con el cambio de gobierno, de Juan Manuel Santos a Iván Duque, lo cual representó para el Ejército un nuevo reto, pues intentaba realizar unas transformaciones internas de manera autoplaneada, pero al mismo tiempo recibió por parte del Ejecutivo, quien incide directamente en la focalización de los recursos y en el accionar militar, de realizar un giro en su estrategia militar.

El Ejército recibió del Ejecutivo la directriz de retomar la ya probada doctrina de enemigo interno, de fortalecerse militarmente y de nuevo fortalecer la idea de una guerra interna contra las agrupaciones armadas ilegales. Este mandato se da luego del rompimiento de los diálogos de negociación que se tenía con el ELN en Cuba, en enero de 2019, a causa del estallido de una bomba en las instalaciones de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá. Además, de los lineamientos que se dieron desde el Gobierno de una nueva política de paz llamada Paz con Legalidad. La nueva política de seguridad pública retoma los valores y lineamientos que ya se habían dejado atrás con la política de Seguridad Democrática. De nuevo el gobierno Duque propuso al Ejército una confrontación directa, tanto con los Grupos Armados Organizados (GAO) como con la guerrilla del ELN.

Es decir, el presidente Duque propuso al Ejército retomar la idea de enemigo interno, que busca la eliminación del adversario, y dejar a un lado la que se tenía en el gobierno anterior de adversario político, al que se le da un reconocimiento político que puede dar pie al diálogo (Schmitt, 2014). El resultado de este giro fue una Política de Defensa y Seguridad (PDS): “para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”. Una nueva apuesta construida con cuatro campos de acción: 1) diplomacia para la defensa y la seguridad en alianza con países que tengan intereses comunes; 2) el control institucional del territorio para brindar seguridad basado en el imperio de la ley; 3) el enfrentamiento contra el crimen organizado como garantía de la seguridad ciudadana; y 4) la defensa y la seguridad desde una perspectiva de intervención interagencial (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 41-43).

Esta política de seguridad provocó que el Ejército tuviera que atender las demandas del Ejecutivo para intensificar la guerra contra los GAO, como las disidencias de las FARC-EP, al ELN y al narcotráfico. También reduce el énfasis en la implementación del Acuerdo Final y su participación en el marco de la justicia transicional —con las que el presidente no estaba de acuerdo—. Finalmente, una intervención de la Fuerza Pública que se concentró en atacar a los cabecillas de las estructuras de los GAO, que hizo que la violencia en el país se incrementara exponencialmente (PARES, 2022).

A pesar de este giro en la política del Gobierno, se puede advertir que el Ejército siguió firme en su idea de transformar internamente su estructura organizacional, continuó con su iniciativa autoplaneada de realizar los cambios institucionales y organizativos que exigía el nuevo contexto. De allí que en 2021 hizo un nuevo lanzamiento de otro plan llamado Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (PETEF), cuya proyección la tiene hasta 2042. Nuevo plan vigente que obedece precisamente a la serie de proyecciones que se han venido haciendo desde el 2010, y que han sido liderados por el COTEF desde el 2016. En estas transformaciones se definen las formas de operar de los años siguientes en distintos escenarios a nivel nacional e internacional, para dar respuesta a cualquier contingencia, adaptándose a las modificaciones necesarias de la estructura organizacional y definiendo la focalización de los recursos dentro de la organización.

El PETEF se creó pensando en la necesidad de generar las condiciones para construir el Ejército del Futuro. Lo cual implica procesos de transformación en términos educativos y operacionales por los retos que trae consigo una proyección a largo plazo. Igualmente, este tipo de diseños se hace intentando mantener una línea trazada a largo plazo para evitar que el accionar del Ejército

se vea muy afectado por los gobiernos de turno. Según la presentación hecha en el lanzamiento oficial por el brigadier general Diego Luis Villegas Muñoz —el entonces comandante del COTEF—, este Plan se creó con el propósito de

[...] identifica[r] la estructura futura de la fuerza operacional requerida, potenciar la capacidad y facilitar la implementación de las modificaciones estructurales, ayudando al mando a tomar las correctas decisiones. Por eso, en complemento de ese diseño del Ejército del Futuro, el plan de transformación establece horizontes en el largo, en el mediano y en el corto plazo [...]. (Villegas, 2021, 6 de diciembre)

En síntesis, el balance que se hace de los tres comités y de los cuatro planes que entre 2010 y 2022 se construyeron por parte del Ejército para avanzar en el “cambio de mentalidad y la cultura de los miembros de la Fuerza Pública” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 882) es que estos fueron ocho años de esfuerzos internos con el objetivo de procurar los cambios institucionales necesarios para afrontar las nuevas realidades del país, que se convierten en una muestra de la apuesta decidida que tiene esta organización para enfrentar los retos de una sociedad para el posconflicto. El Ejército ha realizado un gran esfuerzo por “una formación académica complementaria a la formación militar, que haga posible enfrentar el escenario de posacuerdo” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 882); trabaja intensamente en generar cambios cognitivos en sus miembros, con una nueva doctrina que busca transformar la visión de enemigo interno y con un personal más calificado para realizar los cambios que exige la construcción de paz en el país. Tarea que no ha sido fácil, pues se venía con una cultura arraigada por varias décadas en la Fuerza Pública, además con un devenir del Ejecutivo que traza rutas, a veces muy distintas, a las dinámicas que trae la organización. Unas transformaciones que Pizarro (2018) ve muy necesarias para las nuevas realidades, que imponen otros retos y otros escenarios (p. 363).

## **Los retos del Ejército en los cambios cognitivos que exige la Paz Total**

Para finalizar, en este apartado se identifican algunos retos que tiene el Ejército en el contexto de la implementación de la política pública de Paz Total que plantea el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Con el cambio de gobierno y la llegada al mando de las Fuerzas Militares, el Ejército ve cómo los mandatos específicos se transforman. La Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022 le propone a esta organización un giro respecto a los lineamientos que le había dado el gobierno Duque a través de la Paz con Legalidad (Gobierno de Colombia,

2018). Esta nueva ley de orden público busca convertir esta política de paz en una “política de Estado”, que sea “prioritaria y transversal en los asuntos de Estado”, en este sentido vincula directamente a toda la Fuerza Pública. Le propone a la sociedad la implementación del Acuerdo Final, y los demás que se firmen durante la vigencia de la Ley, con el objetivo de lograr una “paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”, una paz que “evite la impunidad y garantice en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022).

Una ley que está basada en cinco pilares: 1) avanzar en la implementación del Acuerdo Final, 2) continuar o reiniciar los diálogos de paz con el ELN, 3) avanzar en un diálogo jurídico con las estructuras disidentes y reemergentes de las extintas FARC-EP, 4) acogimiento y sometimiento de los restantes Grupos Armados Organizados (GAO) y 5) el involucramiento de los territorios y las comunidades en un diálogo nacional. Es decir, se retoma la idea del gobierno Santos de abrir las puertas para la negociación política, pero agregándole los actores armados que no tienen fines políticos e involucrando a la sociedad civil de una forma más activa o participativa (Valencia, 2022).

Esta ley, entonces, le establece de nuevo al Ejército pensar y proyectarse en un escenario de posconflicto —y no solamente en un posacuerdo con las FARC-EP—, en el cual se pretende confluyen todos los actores armados “que tengan un mando responsable y control territorial que les permita hacer operaciones militares sostenidas y concertadas” (PARES, 2022). Un posconflicto que, esperamos, pronto se alcance para que el Ejército redirija sus recursos a mantener la paz y a controlar el surgimiento y crecimiento de otros actores armados, con los que la Fuerza Pública debe ser fuerte y cumplir su mandato constitucional.

Esta situación pone de nuevo al Ejército en un momento de revisarse internamente y estudiar la manera como está trabajando actualmente, diagnosticar su situación de forma permanente y de pensar en las transformaciones que se venían realizando —cuáles se pararon o implementan de forma lenta— y en pensar en un diseño y rediseño de otras instituciones para alcanzar el cambio cognitivo que se desea en su personal. Unos cambios que, en todo caso, no son muchos, pues debido a la autonomía e independencia relativa que el Ejército ha mantenido frente a los gobiernos y a las dinámicas de guerra y paz del país, le ha permitido construir una cultura organizacional distinta y sostenible en el tiempo.

Usando el enfoque del institucionalismo cognitivo, las tareas del Ejército en este nuevo escenario son cinco:

1. Evaluar cómo se están llevando a cabo los procesos educativos, tanto en las escuelas militares como en la formación posgradual en las Instituciones de Educación Superior (IES) en alianza con instituciones educativas a nivel nacional e internacional.
2. Evaluar cómo es la relación de los activos del Ejército con la población y entre ellos mismos.
3. Hacer un barrido de las normas y planes militares vigentes para poder actualizar y dar continuidad a los que son coherentes con el cambio cultural que se quiere generar y la visión de país que se espera proyectar desde el nuevo gobierno.
4. Revisar cuáles son las dinámicas internas que tiene el Ejército y que gozan de legitimidad entre sus miembros.
5. Y, finalmente, identificar cualquier otro aspecto que pueda mostrar un panorama amplio y real de cómo funciona el Ejército frente a lo que se espera para el posconflicto.

Para realizar estas tareas el Ejército debe redistribuir muy bien sus recursos, con el objetivo de, por un lado, atender a la demanda de tener un poder coercitivo que le permita garantizar el orden público; y por el otro, fortalecerse internamente para lograr atender las demandas que la política de Paz Total le exige. Esto último se logrará, en parte, continuando con las inversiones en el Comando encargado, específicamente, de la planeación y el direccionamiento estratégico y de las proyecciones organizacionales del Ejército en el corto, mediano y largo plazo. Que continúe fortaleciendo la intervención de los militares profesionales de diversas áreas —ciencias médicas, ciencias sociales, ciencias aplicadas, entre otras— en todo el territorio nacional. En breve, se requerirán también recursos para hacer inversiones con las IES del país para que aporten a ese propósito de profesionalizar cada vez más a la Fuerza Pública.

En síntesis, se debe seguir trabajando en realizar cambios en la mentalidad —cognitivos— de todos los miembros de la Fuerza Pública, debido a que no es tan sencillo transitar de una tradición militar que lleva décadas a una nueva forma de accionar militar y de actuar frente a la sociedad civil y a los adversarios políticos. Acciones como estas, de cambios cognitivos en los integrantes del Ejército, potenciarán el relacionamiento con la sociedad y ayudarán a tener

una Fuerza Pública preparada tanto para la guerra como para el posconflicto. Esto significa un cambio en las dinámicas del accionar del Ejército, lo que puede llevar a que en el país haya un cambio institucional a mediano y largo plazo.

Un cambio de mentalidad que debe llevar también a transformaciones del Ejército en otras áreas externas a la organización para enfrentar el futuro próximo, como las demandas en materia de política exterior (Cancelado, 2016, p. 156; Pastrana y Gehring, 2016), cuidado del medio ambiente y los recursos naturales (Ramírez et al., 2016; Rubio, 2016), control territorial y lucha contra organizaciones armadas ilegales (Bahamón, 2015; Schultze, 2012), mejorar el relacionamiento con la sociedad civil (Eraso, 2012; Reyes, 2015) y los temas de justicia transicional (Burgos, 2014). Lo que lleva, finalmente, a proponer ajustes institucionales en el mismo Ejército (Llorente et al., 2016; Cruz, 2016; Zamudio y Culebro, 2013).

Afortunadamente, como se ha dicho, el Ejército es una organización que desde hace muchos años ha tomado la decisión de hacer ajustes, atendiendo a las demandas externas, pero, sobre todo, como una decisión propia, autónoma y autogestionada. Trabajos como los de Ramírez, Guevara y Riaño (2016), Valencia e Insuasty (2011), Barreto (2016), Pastrana y Gehring (2016) y Sierra (2017) muestran, precisamente, que esta organización se ha transformado periódicamente. De allí que se esté pensando y repensando en cada momento y trazando planes que le permitan alcanzar metas al 2030 —como lo fue el Plan Estratégico Militar 2030 del Comando General de las Fuerzas Militares— (Pizarro, 2018, p. 461) o al 2042, como recientemente lo propuso el Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (PETEF). Proyecciones que hace independientemente del gobierno de turno, aunque respetando la estructura de mando, y que se convierten en uno de los mayores retos que tiene el Ejército para construir la organización que quiere ser en un futuro que se piensa en posconflicto.

## Referencias

Ávila, A. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Planeta.

Bahamón, J. (2015). *Papel de las Fuerzas Militares en el posconflicto* [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/2VSnU7y>

Barreto, M. (2016). *Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Burgos, N. (2014). *Seguridad en el postconflicto* [Tesis de pregrado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/39mMYqk>

Cancelado, H. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF. AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En Valdivieso, Andrés Mauricio. (2016). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.

Comando General de las 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/>

Congreso de la República. (2022, 4 de noviembre). Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

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. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/5>

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.

Ejército Nacional de Colombia. (2015, 19 de junio). *Plan de Estudios Minerva, Ejército Nacional* [video]. YouTube. <https://youtu.be/JbV5lqgzlWI>

Eraso, D. (2012). *El papel social del militar en el postconflicto colombiano* [Ensayo, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/3lzPa3A>

Fundación Paz y Reconciliación (PARES). (2022). *Petro en 100 días*. Pares. [https://www.pares.com.co/\\_files/ugd/e7c20b\\_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf](https://www.pares.com.co/_files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf)

Gobierno de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)

Gobierno de Colombia (2018). *Paz con Legalidad*. [https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica\\_PAZ\\_CON\\_LEGALIDAD\\_Consejeria\\_Estabilizacion.pdf](https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica_PAZ_CON_LEGALIDAD_Consejeria_Estabilizacion.pdf)

Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Imprenta Nacional.

Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 13-73). Editorial Gedisa.

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>

Johnson, T. (2013). Institutional design and bureaucrats' impact on political control. *The Journal of Politics*, 75(1), 183-197. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000953>

Llorente, M., Bulla, P., y Gómez, C. (2016). *De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales* [Documento, Análisis 1, Fundación Ideas para la Paz y Friedrich Ebert Stiftung]. <https://bit.ly/3nPcD3m>

Mantzavinos, N., North, D., Shariq, S., Méndez, N., Casas, A., y Abitbol, P. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Revista Economía y Región*, 9(1), 11-34. <https://bit.ly/3hNZGTA>

Medina, C. (Comp.). (2023). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 13-20). Universidad Nacional de Colombia. <http://derecho.bogota.unal.edu.co/index.php?id=952>

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>

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.

Palthe, J. (2014). Regulative, normative, and cognitive elements of organizations: Implications for managing change. *Management and Organizational Studies*, 1(2), 59-66. <https://doi.org/10.5430/mos.v1n2p59>

Pastrana, E., y Gehring, H. (Eds.). (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 R. Goodin y H. Kinglemann (Comps.). *Nuevo manual de ciencia política*. Editorial Istmo.

Pizarro, E. (2018). *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Editorial Planeta.

Ramírez, H., Guevara, J., y Riaño, J. (2016). *Las Fuerzas Militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Universidad del Rosario.

Reyes, C. (2015). *Las Fuerzas Militares en las operaciones de paz ante un escenario de postconflicto* [Trabajo de pregrado, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/3IC7PM0>

Rojas, P. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>

Rubio, N. (2016). *Papel del Ejército de Colombia en un eventual contexto de postconflicto: caso minería ilegal* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/15625>

Schmitt, C. (2014). *El Concepto de lo político*. Alianza Editorial.

Schultze, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. En A. Rettberg (Ed.), *Construcción de paz*

en Colombia (pp. 405-433). Universidad de los Andes.

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 PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/35745>

Trujillo, M., y Valencia, G. (2021). Cambiando de mentalidad. El proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia (2011-2018). *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 867-887. <https://doi.org/10.21830/19006586.804>

Valencia, G. (2017). *Organizaciones, instituciones y análisis político transaccional* [Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia].

Valencia, G. (2019). *Organizarse para negociar la paz*. Editorial Universidad de Antioquia.

Valencia, G. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

Valencia, J., e Insuasty, A. (2011). 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. <https://doi.org/10.21500/16578031.384>

Vargas, A. (2006). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores.

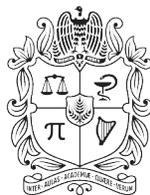
Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En March, J. & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.

Villegas, D. (2021). Lanzamiento del Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro PETEF. Ejército Nacional de Colombia. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8bZR3Tiq1Hs>

Zamudio, L., y Culebro, J. (2013). Los procesos de implementación de los acuerdos de paz. Aportes desde el nuevo institucionalismo. *Análisis Político*, 77, 175-194. <https://bit.ly/3IHxkHa>

**LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL**  
Elementos para la formulación de una política pública de seguridad y defensa pertinente

Este trabajo es un esfuerzo de la academia y la institucionalidad para entregar insumos de política pública que puedan verse reflejados en el cambio de las relaciones entre civiles y militares, en un contexto de construcción de paz, convivencia democrática y buen vivir.



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

El nuevo paradigma establece una estrecha relación entre desarrollo humano y Seguridad Humana. El desarrollo humano procura aumentar las opciones, las oportunidades y el acceso de las personas a los servicios y bienes públicos y hace hincapié en lo que puede lograrse. La Seguridad Humana recalca los riesgos, peligros y amenazas que enfrenta el desarrollo humano, evalúa el grado de confianza que tienen las personas en los servicios y bienes públicos y subraya qué puede perderse cuando se frustra el desarrollo del potencial humano.

Resulta afortunado el hecho de que la recién promulgada Ley de Paz Total haya tomado en consideración el concepto de Seguridad Humana y lo haya plasmado como prerrequisito de la Paz Total.

AULA  
LIBRE



[http://derecho.bogota.unal.edu.co/publicaciones/  
biblioteca-digital-de-acceso-abierto/](http://derecho.bogota.unal.edu.co/publicaciones/biblioteca-digital-de-acceso-abierto/)

