



Programa de Ciencia Política
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Operaciones cívico militares del Ejército Nacional de Colombia: Un análisis de la transformación de la presencia del Estado en territorios de conflicto armado.

Laura Valentina Matamoros Naranjo
Proyecto de grado

Carlos Enrique Moreno León

Julio de 2021

Históricamente en Colombia se evidencia que la presencia del Estado en las partes más alejadas del país, llega principalmente por medio de las Fuerzas Militares FFMM (Sepúlveda, 2018). El Ejército, quien hace parte de las FFMM, es una herramienta fundamental para la construcción del Estado puesto que, a través de ellas, el Estado moderno ejerce el monopolio de la fuerza física y adquiere la protección, expansión territorial, consolidación y legitimación estatal (Barany, 2012). Sin embargo, en Colombia la construcción del Estado fue mediada por una élite económica que no le prestó atención al campo militar (Acosta y Cancelado, 2012), llevando a que frecuentemente el Ejército interviniera políticamente en las decisiones estatales (Leal Buitrago, 2002 y Schultze-Kraft, 2012).

Dicha intervención, sirvió de pilar para la autonomía castrense, permitiendo diseñar una política militar estatal que estableció las directrices para enfrentar el conflicto armado que ha imperado en el país durante los últimos 70 años. En este contexto, el país ha estado inmerso en una guerra irregular, donde se ha profundizado la soberanía fragmentada, y el poder del Estado ha sido disputado por actores insurgentes y el Ejército, quien representa al Estado en este caso. En este tipo de guerras, las vanguardias no son claramente definidas y no es clara la distinción entre combatientes y civiles (Kalyvas, 2001). Precisamente, al no ser clara la distinción entre combatientes y civiles, el apoyo de la población civil se convierte en un componente de conflicto, debido a que la población civil representa la base de apoyo de los grupos armados – legales e ilegales -.

En conflictos civiles, las estrategias contrainsurgentes reconocen que la presencia del Estado en los territorios de conflicto armado es precaria, por esto, el apoyo de las comunidades en medio del conflicto es fundamental (Egnell, 2010). En esa línea, el objetivo principal de las operaciones es privar a los insurgentes del apoyo de la población civil. Una de las estrategias de las operaciones contrainsurgentes es el uso de la violencia para reprimir las metas políticas de los insurgentes y obtener el control de los civiles (Hazelton, 2017). No obstante, la violencia no es la única estrategia contrainsurgente en medio de las guerras irregulares, pues también, se han implementado las estrategias conocidas como *hearts and minds*. Esta táctica se basa en implementar operaciones cívico militares en las que se establecen un acercamiento entre los militares y los pobladores a través de obras públicas, la prestación de servicios de primera necesidad, y la militarización de determinadas zonas de influencia (Nieto, 2004).

En el caso del Ejército colombiano, las estrategias contrainsurgentes fueron implementadas progresivamente desde principios de la década de los sesentas, en el que la acción cívico militar logró tener un papel protagónico por medio del “Plan Lazo”¹. Pese a esta visión desarrollista en la orientación militar, la actitud del gobierno fue apática y provocó la destitución del general Ruiz Novoa² -principal promotor del Plan-. Como consecuencia, los siguientes años los militares fueron enviados a resolver un conflicto de naturaleza social, política y económica, hacían presencia en regiones lejanas con precaria presencia institucional, los grupos armados tenían altos niveles de control territorial y la población civil era apática ante su presencia. La forma de lucha del Ejército varió considerablemente, la represión se constituyó en el principal mecanismo utilizado por el Ejército, no obstante, las acciones cívico militares se establecieron como una de las herramientas principales para acercarse a la población y brindarles soluciones a sus necesidades más sentidas. Dadas estas circunstancias, esta investigación se propone responder la siguiente pregunta: **¿Cuáles factores inciden en la variación de la implementación y el tipo de operaciones cívico militares realizadas por el Ejército en territorios de conflicto armado?**

Formalmente, se les pide a los militares que sean la parte coercitiva del Estado- que no se politicen y generen planes como el Plan Lazo-; pero, en últimas, en muchas de las regiones periféricas en las que operan asumen tareas de “construcción de Estado” informalmente. Este artículo argumenta que factores institucionales, preferencias individuales y contextuales inciden en la implementación y en el tipo de operaciones cívico militares realizadas por el Ejército en territorios de conflicto armado. Los hallazgos indican que dentro de los factores institucionales, los indicadores de éxito de los superiores para medir el trabajo y desempeño de los subalternos

¹ El Plan Lazo consistía en realizar operaciones preventivas complementarias de las operaciones represivas, contenía un fuerte componente de acción cívico-militar, el principal destinatario de la estrategia era la población civil. La acción cívico - militar que proponía el plan tenía por objetivo llevar a los sectores de la población la ayuda del gobierno, por medio de obras públicas realizadas por los militares; se basaba en la idea de emplear los medios militares para llevar a cabo programas de mejoramiento económico y social (Nieto, 2004).

² Las innovaciones del general Ruiz Novoa se empezaron a implementar en el Ejército cuando el general era el Comandante del Ejército, estas sirvieron de base para que el presidente Guillermo León Valencia lo nombrara como primer ministro de Guerra en 1962. De ahí en adelante, la estrategia de contrainsurgencia se generalizó a todas las instituciones armadas del Estado. Sin embargo, el plan Lazo generó muchas controversias dentro de la institución militar y el Estado, debido a que requería reformas estructurales para llevarse a cabo. Por lo que llevó a que la visión desarrollista en la orientación militar y las declaraciones políticas del general Ruiz Novoa provocaron en 1965 la destitución del general por parte del presidente León Valencia. (Nieto, 2004 y Ugarriza y Ayala 2017).

no estaban medidos bajo la Acción Integral y la predominancia de la acción militar sobre otras acciones no armadas inciden en la implementación y en el tipo de operaciones cívico militares. Los factores de preferencias individuales indican que la iniciativa propia y los intereses personales son un componente importante para llevar a cabo acciones cívico militares. Por último, los factores contextuales indican que el tipo de presencia que hacen los grupos armados no estatales y la calidad de las instituciones de gobierno local influyen en la forma que toman las acciones cívico-militares.

El artículo busca analizar la manera en que se ejecutan las operaciones cívico militares en el Ejército y así comprender una de las formas en que el Ejército hace presencia del Estado en territorios de conflicto armado. Para ello, primero, se abordará bibliografía sobre el rol de los militares en la construcción del Estado en contextos de guerra civil y sobre la estrategia contrainsurgente, hearts and minds. Segundo, se realizará una revisión a la historia del Ejército Nacional y el papel de las operaciones cívico militares en la institución. Y posteriormente se realizará un análisis a las entrevistas realizadas a oficiales del Ejército, bajo tres factores, institucionales, personales y contextuales, y como estos pueden afectar la presencia de las FFMM en el territorio. Esto con el fin de identificar las variaciones de la ejecución de las operaciones cívico militares para comprender las diferentes estrategias utilizadas por el Ejército en la implementación de las mismas en el territorio.

El propósito de esta investigación, es conocer la perspectiva de los miembros del Ejército y con ello no busco justificar sus acciones, imaginarios o actitudes, sino comprender el papel que han desarrollado en el conflicto armado. No tengo pretensiones políticas con esta investigación y tampoco busco dar una verdad absoluta sobre el papel de las FFMM en la historia de Colombia.

La perspectiva de las Fuerzas Militares, quienes juegan un papel determinante en la historia del país, ha sido un campo poco estudiado en Colombia por diversas razones. Una de ellas, es el difícil acceso a los miembros de la institución castrense, lo que ha llegado a generar un profundo desconocimiento y apatía al Ejército por parte de la comunidad académica y la sociedad civil, llevando a una interpretación superficial del papel que ocupan en el conflicto armado y en el país. Estas operaciones cívico militares son un importante componente de las operaciones militares y han logrado gozar de una buena acogida social, puesto que a través de ellos se manifiesta cierta utilidad social del Ejército, y han logrado en alguna medida transformar la presencia exclusivamente represiva del Estado.

El estudiar la participación del Ejército como una forma de construcción del Estado en territorios de conflicto armado, brindará herramientas para comprender en profundidad y de una manera más amplia lo que ha sucedido en el país, aportando a la memoria del conflicto armado. También, los resultados finales revelarán las formas en que el Estado colombiano ha hecho presencia en los territorios y la manera en que el Ejército ha incidido en el conflicto. Además, la comprensión de este actor, contribuirá al momento histórico en el que nos encontramos, el post acuerdo, en el que actualmente se está debatiendo el papel que deben jugar las Fuerzas Militares en este nuevo proceso. Más aún cuando, la nueva doctrina militar que se propone el Ejército para el 2030, la Doctrina Damasco³, busca crear una fuerza multimisión para el futuro, y el componente de la acción cívico militar - Acción Integral - es uno de los grandes pilares de esta reforma.

Rol de los militares en la construcción del Estado en contexto de guerra civil

La concepción weberiana plantea que el atributo más importante del Estado es el monopolio legítimo de la violencia en su territorio (Acemoglu, Furgusson, Robinson, Romero & Vargas, 2016). El Estado a través del ejército ejerce el monopolio legítimo de la fuerza física (Weber, 1964) y a través de él adquiere la protección expansión territorial, consolidación y legitimación estatal (Barany, 2012). Acemoglu et al. argumentan que esa concepción plantea que el monopolio necesita ser impuesto en la sociedad antes de que otras capacidades del Estado sean desarrolladas. No obstante, la capacidad del Estado es multidimensional, no solo es militar, es fiscal, burocrática, administrativa y de capacidad legal (Acemoglu, et al. 2016). Por enfocarse solo en ella, se acentúa la ausencia de la capacidad del Estado - la habilidad del Estado de controlar la violencia, hacer cumplir las leyes, el pago de impuestos, regular la actividad económica y proveer servicios públicos – uno de los grandes problemas de Colombia hoy.

Colombia históricamente se ha disputado el monopolio de la fuerza con grupos armados. Kalyvas (2008) discute la guerra irregular como un método de confrontación bélica que no exige

³ La doctrina Damasco está construida sobre la base de la vasta experiencia en cinco décadas de conflicto armado interno. Esta doctrina se constituye en el eje articulador del plan de transformación institucional, traerán consigo una fuerza más profesional y dotada con las herramientas necesarias para enfrentar las amenazas y los retos que depara el futuro. Esta nueva doctrina busca constituir unas Fuerzas Militares para la paz, respetuosas de los derechos humanos y por la democracia y la buena vecindad con los países.

una causa determinada, las vanguardias no están claramente definidas, las fronteras son porosas y cambiantes y no es clara la distinción entre combatientes y civiles. En este tipo de conflicto, por lo general, hay dos actores que compiten: insurgentes y gobernantes. Estos actores ejercen simultáneamente grados distintos de soberanía sobre las mismas proporciones del territorio estatal. El grupo armado, opera en territorios de bajo control militar de sus oponentes; confía directamente en la población local para el refugio; suministros e inteligencia militar y logran satisfactoriamente camuflarse con los civiles (Kalyvas, 2001). Esta soberanía fragmentada, genera que la guerra civil adquiera un carácter triangular, los involucrados no solo son los actores que compiten sino también los civiles. Los civiles son personas desarmadas que no pertenecen a un grupo militar y tampoco participan activamente en las hostilidades (Valentino et al. 2004).

Los análisis tradicionales de las guerras civiles argumentan que en los lugares donde hay conflicto hay caos, puesto que el Estado no es la autoridad soberana. Arjona (2008) cuestiona esta perspectiva, demuestra que la violencia en la guerra es poco frecuente, esto debido a que los insurgentes logran establecer órdenes sociales, instauran gobiernos rebeldes en los que se constituye una relación civil – autoridad. Siendo así, en territorios de soberanía fragmentada se pueden presentar apoyos y/o colaboraciones de la población civil hacia al opositor, dependiendo de qué tan organizados sean los civiles. En consecuencia, en la guerra irregular el apoyo o la colaboración de la población civil es un componente de conflicto, debido a que, o se es partícipe de las oportunidades o se es obligada a transferir su lealtad; la población civil establece preferencias con respecto a situaciones definidas por las oportunidades económicas disponibles y por la probabilidad de supervivencia asociada a permanecer en un territorio específico (Salazar & Castillo, 2004). Es por lo anterior que, tanto los gobernantes en el poder como los insurgentes en contexto de soberanía fragmentada apelan a la violencia selectiva en aquellos lugares donde una parte tiene una ventaja sobre la otra, y será limitada en aquellos lugares donde existe un equilibrio de poder, para hacerse a la colaboración de la población civil y disuadir a los desertores (Kalyvas, 2001).

Hearts and minds: estrategia contra insurgente

En las guerras civiles, las estrategias contrainsurgentes según Miron (2019) tienen dos enfoques, el primero está centrado en el enemigo con las que se busca la destrucción o la subyugación de

las fuerzas enemigas, en este enfoque se busca controlar el territorio para suprimir a la insurgencia y que no tenga posesión sobre el territorio. El segundo enfoque está centrado en la población, la que establece necesario ganarse a la población para derrotar al enemigo, mediante la reparación de las reclamaciones populares que dan vida a los objetivos insurgentes; en este enfoque la fuerza militar es suplantada por medios socioeconómicos e ideológicos con la que se busca que el Ejército logre posesión sobre el territorio. Reconociendo la importancia de que la acción táctica no solo esté vinculada a objetivos estratégicos y operativos sino también a objetivos políticos con los que se restablezca la legitimidad del Estado en los territorios.

Debido a que como lo argumentan Böhnke & Zürcher (2013) muchas de las operaciones de contrainsurgencia son realizadas en contextos en los que el gobierno no ha proporcionado bienes públicos y seguridad, los grupos armados cometen actos violentos; y existe una gran probabilidad de que la población sea reacia a alinearse con el gobierno.

Las estrategias contrainsurgentes enfocadas en la población, conocidas como *hearts and minds* reconocen que el apoyo de las comunidades es fundamental para lograr los objetivos propuestos (Egnell, 2010). Egnell (2010) afirma que la idea de *hearts and minds*, nació del General Sir Gerald Templer, un alto comisionado británico en Malaya en 1952-54 quien explica que la clave de la victoria contrainsurgente de Malaya fue: "La respuesta no radica en enviar más tropas a la jungla, sino en los corazones y las mentes del pueblo malayo." (p. 283) El General expone que las campañas contrainsurgentes logran el éxito más significativo al obtener el apoyo popular y la legitimidad del gobierno, ganando los corazones y mentes y no matando a los insurgentes.

Es por esto, que los oficiales deciden implementar estrategias contrainsurgentes conocidas como *hearts and minds*, con las que buscan crear un ambiente seguro para operar mediante la cooperación entre los civiles y los militares. "Los actores militares y de desarrollo comparten la suposición básica de que los niveles más altos de aceptación reducen las amenazas de seguridad y aumentan la eficiencia." (Harmer y Stoddard; Karim. Citado en Böhnke et al. 2013). La aceptación denota que la comunidad evidencia beneficios sobre las operaciones de reconstrucción y estabilización emprendidas por los actores militares, logrando establecer confianza y actitudes de cooperación.

Para Hazelton (2017), la perspectiva de buen gobierno considera que para vencer a los insurgentes, el gobierno debe proveer acceso y beneficios a servicios básicos como económicos,

sociales y políticos que satisfagan las necesidades de la población. Garfield (citado en Egnell 2010) argumenta que derrotar la subversión política de las insurgencias requiere de lograr una diferencia en la vida de la población local, esto significa 'realizar esfuerzos significativos para garantizar un tratamiento justo, creación de empleos, mejoras en la educación y los servicios médicos', proporcionando un valor soportable nivel de vida, seguridad personal básica y alguna forma de gobierno representativo legítimo. Asimismo, se busca contrarrestar las prácticas de mal gobierno que generaron el origen de la insurgencia y el apoyo de la población los rebeldes por un sentimiento compartido de no tener sus necesidades básicas satisfechas (Mockaitis, citado en Engell, 2010, Hazelton, 2017). Desde esta perspectiva, los bienes públicos y una mayor representación se convierten en un arma contra los insurgentes, logrando apoyo y cooperación hacia el Estado por parte de los civiles. Desde esta perspectiva, Böhnke et al. (2013) afirma que lo que determina la efectividad de la ayuda no es la cantidad de ayuda (medida como el número de proyectos), sino la visibilidad y la utilidad percibida de la comunidad de estos proyectos de ayuda. Esta mirada afirma que “una contrainsurgencia exitosa es el trabajo social armado” (Hazelton, 2017, p.84). En ese sentido, esta estrategia se vuelve responsable del bienestar de la población.

Por la misma línea, Michael Fitzsimmons (citado en Engell, 2010), expone que la premisa occidental sobre el éxito de la contrainsurgencia se basa en la percepción de legitimidad que tiene la población local frente a los gobernantes. Egnell (2010) afirma que con la estrategia de *hearts and minds* se busca aumentar el apoyo de los civiles, brindarle legitimidad al gobierno y a los actores internacionales presentes. El autor hace una distinción de los tres enfoques que puede tener dicha estrategia: la primera un conjunto específico de actividades en el campo de los asuntos humanitarios y de desarrollo, realizadas o financiadas por unidades militares; sin embargo, el rango de las diferentes actividades dentro de esta categoría está limitado por el ingenio de los comandantes; las actividades se llevan a cabo principalmente para lograr objetivos militares, en lugar de alcanzar objetivos humanitarios o de desarrollo⁴.

La segunda categoría es una mentalidad diferente en la conducción de operaciones militares, que implica un enfoque menos coercitivo, enfatiza el uso mínimo de la fuerza y la comprensión cultural de la población en la que se opera. En esta categoría Kilcullen (citado en

⁴ En el Ejército colombiano las acciones cívico militares estaban direccionadas a cumplir objetivos militares (Ruiz, 2007).

Egnell, 2010) argumenta que la regla más fundamental de la contrainsurgencia es "estar allí". La presencia debe establecerse viviendo cerca de la población, patrullando frecuentemente a pie, patrullando de noche y durmiendo en los pueblos locales. Este tipo de actividad, aunque aparentemente peligrosa, establecerá vínculos con los lugareños y aumentará la inteligencia humana, aumentando así la seguridad de los contrainsurgentes (p. 291).

Por último, la tercera perspectiva corresponde a operaciones de información que tienen la intención de influenciar a la población local. Estas estrategias están ligadas a las actividades de la primera perspectiva, en el que se busca que cada proyecto desarrollado sea comunicado ante la comunidad para obtener el máximo impacto sobre ella. La importancia de transmitir el mensaje correcto, así como creíble, a la población local está en un nivel superior estrechamente relacionado con el concepto de narrativas estratégicas. Smith (citado en Engell, 2010) argumenta que en la lucha por los corazones y las mentes de la población local, el número de victorias en el campo de batalla o proyectos de reconstrucción completados importa poco si la población cree que no está ganando, o que está mejorando visiblemente la situación de las personas. En cambio, el logro de la victoria se lleva a cabo comunicándose con la gente a través de los medios de comunicación y otros medios, obteniendo la narrativa correcta y cambiando las percepciones.

Böhnke et al. (2013) en su estudio buscan probar si con esta estrategia de reconstrucción y estabilización que genera ayudas para el desarrollo de la región mejorará la percepción de seguridad, las actitudes hacia los militares y brindará legitimidad al Estado. Sus resultados evidencian que efectivamente sí fortalece la legitimidad del Estado pero no mejora la percepción de seguridad ni la confianza hacia los militares, debido a que las comunidades al recibir grandes cantidades de ayuda los convierten en objetivo militar de los insurgentes. Otra explicación a este fenómeno, es el caso de Afganistán en el que “los flujos de ayuda en Afganistán han alimentado la corrupción, creando nuevos objetivos para los insurgentes y potenciado a las empresas de seguridad privada cuyo comportamiento preventivo de búsqueda de rentas depende de altos niveles de inseguridad.” (p. 426)

Hazelton (2017) pone en relieve que la perspectiva de buen gobierno tiene una serie de dificultades. En primer lugar, a pesar de que los gobiernos estén dispuestos a hacer reformas con las que se busque proveer acceso a servicios básicos a las comunidades, muchos no tienen la capacidad de ejecutarlas. También, argumenta que la violencia endurece las posiciones de los actores y cambia sus cálculos, dificultando la terminación del conflicto. De la misma manera,

recrudece las dificultades asociadas con el establecimiento de la democracia en un Estado no democrático, y los esfuerzos de democratización pueden incluso intensificar la violencia. Por último, expone que existe una tensión inherente entre los objetivos estratégicos del enfoque de gobernanza y las necesidades estratégicas de derrotar a una insurgencia, debido a que la necesidad del gobierno de reprimir para obtener información, poder de combate y controlar a la población socava el objetivo de buen gobierno de empoderar y servir a la comunidad.

Engell (2010) también argumenta que la estrategia contrainsurgente de *hearts and minds* tiene grandes limitaciones a la hora de implementar puesto que los actores las llevan a cabo tienen ideas preconcebidas sobre qué necesidades y quejas abordar, en lugar de escuchar realmente que necesita la población actual, llegando a que no se obtengan los resultados esperados. Andrew Wilder (citado en Engell, 2010) estudia las percepciones de la asistencia para la reconstrucción en Afganistán y enuncia que entre los entrevistados gran parte considera que la calidad de los proyectos es deficiente, inapropiados, que se da un mal uso de los dineros y no se tiene en cuenta la opinión de la comunidad.

Existe un gran debate sobre la pertinencia del involucramiento militar en proyectos de desarrollo humanitario, el Mayor General canadiense Lewis MacKenzie ha argumentado que los soldados no son trabajadores sociales con armas de fuego. Ambas disciplinas son importantes, pero sufrirán si se combinan en las mismas personas (citado en Engell, 2010). Engell (2010) arguye que los militares se centran principalmente en victorias estratégicas o tácticas en términos de ganar *hearts and minds*, por ende no se adhieren a los principios humanitarios de imparcialidad, independencia y neutralidad que rigen el comportamiento de los actores humanitarios. Estos principios proporcionan de alguna forma transparencia y puntos de referencia en la elección de los proyectos. Por lo anterior Engell (2010) resalta dos cuestiones, la primera es que es muy probable que los soldados y oficiales carezcan de experiencia específica y capacitación para llevar a cabo proyectos militares en el ámbito del desarrollo y los asuntos humanitarios de manera efectiva y como consecuencia, tienen un rendimiento inferior en términos de rentabilidad y sostenibilidad. Es decir que los militares no son tan competentes como las organizaciones civiles en la prestación de asistencia humanitaria y de desarrollo. Por lo tanto, la participación militar en actividades de tipo humanitario puede incidir negativamente en la calidad de la entrega de ayuda y el éxito de los esfuerzos humanitarios o de desarrollo. En el

caso del Ejército colombiano, en un inicio los militares no estaban capacitados para realizar este tipo de actividades.

La segunda razón por la que a menudo se critica la participación militar en actividades humanitarias y de desarrollo es el argumento de que desdibuja la línea entre los actores militares y civiles. Las tareas humanitarias realizadas por los militares pueden hacer que tanto los receptores de ayuda como las partes en conflicto tengan dificultades para distinguir entre proveedores de asistencia y combatientes. De igual manera, Michelle Parker, ex asesora de desarrollo del comandante de la ISAF, (citada en Engell, 2010) ha argumentado que las actividades de desarrollo militar crearon confusión ya que la población local, así como las ONG y las agencias de ayuda, encontraron difícil entender por qué el ejército se estaba centrando en construir escuelas cuando la seguridad era degradante .

En ciertos contextos, la capacidad militar no puede ser reemplazada por un poder suave, puesto que la inseguridad no puede ser mitigada directamente por proyectos de desarrollo. Garfield (citado en Engell, 2010) aclara que este enfoque si incluye el ataque militar directo a los insurgentes, previniendo el uso de la violencia hacia los civiles. La presencia y actividad militar es vital para establecer el nivel de seguridad necesario y con fines coercitivos. Sin embargo, la actividad militar solo puede funcionar en una función de apoyo a las actividades civiles de reforma política y económica.

Diseño de Investigación – Reflexión ética

Esta investigación analiza la manera en que se ejecutan las operaciones cívico militares para comprender la forma en que el Ejército hace presencia del Estado en territorios en conflicto. Dado que la investigación implica riesgos para los entrevistados, mi familia, la seguridad de las FFMM y la seguridad nacional, el proyecto fue sometido al Comité de Ética de la Universidad Icesi y aprobado mediante el Acta de Aprobación N. 293.

Primero, se realizó una revisión documental sobre la historia del Ejército Nacional desde 1950 hasta el 2016 para identificar el papel de las acciones cívico militares en la institución. Luego, para identificar las variaciones de la ejecución de las operaciones cívico militares para comprender las diferentes estrategias utilizadas por el Ejército en la implementación, se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a oficiales del Ejército Nacional. Los oficiales son mayores de 50 años, estuvieron en diferentes regiones del país y han implementado las operaciones cívico

militares en diferentes zonas y circunstancias, gran parte de su experiencia sirviendo a la institución fue cuando la Acción Integral no era una especialidad. Para disminuir los riesgos de los participantes, priorice que los oficiales estuvieran retirados, esto con el fin de evitar que su participación no afectará su carrera militar y permitiera conversaciones más abiertas, detalladas y francas. Para contactarme con los oficiales utilice la estrategia bola de nieve, tenía contacto con un oficial retirado que me apoyó contactando a otros oficiales retirados con características similares.

Las conversaciones con los oficiales giraron en torno a las experiencias adquiridas en la implementación de las operaciones cívico militares durante su carrera militar. Dado a mis compromisos con el Comité de Ética de no hablar, ni preguntar sobre las operaciones militares, la Acción Integral tiene unos lineamientos que están directamente relacionados con las operaciones militares, estos se discutieron en las entrevistas con los oficiales, pero no los discutiré ni mencionaré en la investigación. Una vez realizadas las entrevistas, analicé la información a través de tres factores, institucionales, personales y contextuales.

La variable dependiente en el análisis de las entrevistas es el nivel de intensidad de las operaciones cívico militares de acuerdo a los factores institucionales, percepciones individuales y contextuales. En el análisis de las entrevistas hice un proceso de autocensura de la información obtenida en las entrevistas. Para asegurar la confidencialidad y anonimato de los oficiales, en el análisis de las entrevistas los nombres de los oficiales están bajo seudónimos y no está especificado las fechas y lugares de la información brindada. Durante el trabajo de campo también me contacte con dos académicos quienes han estudiado las FFMM, la información que brindaron esta reflejada en la historia del Ejército y el análisis.

El reto ético más importante de esta investigación es que mi familia históricamente ha estado vinculada al Ejército Nacional. Para disminuir el conflicto de interés, no entrevisté a miembros de la familia que están activos o retirados de las FFMM. Tampoco, discutí con ellos la información obtenida en las entrevistas, ni compartí los resultados parciales de la presente investigación. Como investigadora, me abstuve a dar juicios y opiniones sobre la información recibida por parte de los entrevistados y escribí este documento siendo fiel a la voz de los oficiales entrevistados.

Es importante recalcar que la investigación no tiene en cuenta la perspectiva de las comunidades, quienes son las destinatarias de las acciones cívico militares, por lo tanto el

proyecto no logra constatar si se sienten beneficiadas o perjudicadas por estas operaciones que realiza el Ejército, las condiciones actuales de emergencia sanitaria no me permiten un acercamiento a estas comunidades.

Historia del Ejército Nacional de Colombia y operaciones cívico militares

En esta sección se mostrará que formalmente, se les pide a los militares que sean solo la parte coercitiva del Estado -que no se politicen y generen planes estructurales; pero, en últimas, en muchas de las regiones en las que operan asumen tareas de “construcción de Estado” informalmente. Las acciones cívico-militares surgen inicialmente de forma informal—en particular como respuesta a la presencia del Ejército en espacios periféricos de bajísima presencia estatal. Solo a partir de los años noventa, inicia un proceso para formular una política más sistemática de acciones cívico-militares.

En Colombia ha existido una división entre el proyecto nacional, la institución militar y el desarrollo social. Lo anterior ha conducido a procesos de ilegitimidad de las instituciones estatales y hacen que la nación constantemente esté señalando la ineficiencia del Estado y cuestione las instituciones (Acosta y Cancelado, 2012, p.67). Acosta y Cancelado (2012), argumentan que dentro de un proyecto liberal de Estado nación, el monopolio de la fuerza es importante para, en primer lugar, neutralizar los poderes adyacentes al poder central y que amenacen el reciente proyecto. Y en segundo lugar, para poder crear una estructura de defensa y seguridad efectiva contra las amenazas, tanto extranjeras como internas. Las instituciones militares y de policía actúan para apoyar la construcción del Estado, construcción que en Colombia empieza tardíamente.

Las élites históricamente han demostrado su incapacidad para comprender la importancia de su misión: la consolidación de la nación colombiana y de las fuerzas destinadas a su protección (Acosta y Cancelado, 2012). Es importante la comprensión de una de las instituciones más importantes del Estado, el Ejército Nacional, para así, entender el proceso de construcción estatal en Colombia. Los generales (R) Valencia y Puyana, afirman que comprender al Ejército implica no sólo acercarse a “su lado fuerte, sino también a sus heridas”, cuyo origen, en las narrativas militares se remonta a los tiempos pos independentistas (Comunicación personal 1996 citada en Forero, 2017). Los generales argumentan que el Ejército, sin importar la coyuntura del momento, es y ha sido incomprendido por las élites y por el pueblo. Desde el momento mismo de su

fundación la institución ha servido como fuerza apagafuegos y sus soldados, sin importar el rango, han sido objeto de humillación y desconfianza entre la población a la que protege por la falta de inversión en el bienestar de la nación.

Durante el siglo XX, el militar representó un poder fragmentado por la misma incapacidad del Estado. En la imagen del mundo militar, históricamente los gobiernos han estado compuestos por personas que no entienden la importancia de la presencia estatal a lo largo de toda la nación. La construcción del Estado en Colombia fue económica, la élite pos independentista se concentró en el latifundio patrimonialista. Estas élites incipientes no se opusieron a la construcción de un proyecto central de Estado nación, sin embargo, se enfrascaron en luchas internas entre las clases políticas regionales y demostraron su incapacidad de asumir la responsabilidad de liderar la construcción de la nación (Acosta y Cancelado, 2012).

Para Pizarro Leongómez (1987) los partidos tradicionales constituyeron los ejes centrales en la configuración de la nación colombiana. La identificación partidista estuvo por encima de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas e incluso del propio Estado, logrando constituirse como el pilar de la integración de la población. Durante la primera mitad del siglo XX, hubo una persistencia de un sistema de acuerdos entre los partidos políticos cuando se presentaban graves crisis y esta será una de las explicaciones de la ausencia de las Fuerzas Armadas como “poder moderador” (Pizarro Leongómez, 1987). Para la clase dirigente, Colombia no requería un aparato militar ostentoso, debido a era una fuerza para enfrentar a los adversarios de las élites y como un medio de prolongación de su influencia y poder con respecto al Estado y la sociedad (Forero, 2010 citado en Forero, 2017 y Pizarro Leongómez, 1987, p. 31).

En el caso del Ejército colombiano, los altos mandos fueron autónomos a la hora de direccionar el accionar militar en la nación, combinando estrategias de acciones armadas con acciones cívico militares. Estas acciones cívico militares son el reflejo en lo que hoy se conoce como Acción Integral dentro de la institución, la Acción Integral es el resultado de esfuerzos y experiencias del Ejército. Sus inicios se evidencian en el gobierno del General Rojas Pinilla (1953-1957). Bajo el concepto de Cooperación Civil – Militar, se buscaba aportar al desarrollo de las regiones aisladas del país mediante la construcción de infraestructura por parte de miembros del Ejército. Años más tarde, con las experiencias adquiridas - comprendieron la importancia de modernizarse y cambiar la función que venían desarrollando en el país, además, la ideología anticomunista fue acentuada en los oficiales que regresaron al país (Gilhodes, 1986 y Gallón,

1983) - en la participación de la Guerra de Corea (1951-1953), se desarrolló un plan militar, el Plan Lazo (1964), documento fundacional de la Acción Integral, que establecía que el conflicto colombiano es por causa de problemas estructurales, debido a que en las regiones no había presencia estatal de bienes y servicios, lo cual permitía que los grupos guerrilleros fomentaran y crearan una red de apoyo en las comunidades. El Plan tenía un fuerte carácter político e ideológico, dentro de una orientación desarrollista (Leal Buitrago, 1992), con el que establecía una corresponsabilidad del Estado en las causas de la violencia, adicionalmente, fundaba una lógica de que si las instituciones estatales estaban en las regiones elimina los argumentos de las insurgencias y las debilitaba.

El Plan Lazo consistía en palabras del general Ruiz Novoa, creador del plan, en “quitarle el agua al pez”, es decir, dejar a la guerrilla sin el apoyo campesino (Nieto, 2004). La estrategia planteaba la necesidad de crear una política y no una estrategia de ametralladoras (Nieto, 2004). El Plan Lazo consistía en realizar operaciones preventivas complementarias de las operaciones represivas, contenía un fuerte componente de acción cívico-militar, el principal destinatario de la estrategia era la población civil. La acción cívico - militar que proponía el plan tenía por objetivo llevar los bienes y servicios del Estado a los territorios por medio de obras públicas realizadas por los militares, es decir emplear los medios militares para llevar a cabo programas de mejoramiento económico y social (Nieto, 2004). Ruiz Novoa, definió una nueva forma de abocar los problemas de orden público, su objetivo de fondo era la erradicación del comunismo, afirmaba que la influencia comunista era posible por causa del atraso de la sociedad y los problemas que conllevaba. Por eso, la reforma de las estructuras del Estado eran requisito para la erradicación de la subversión, el Ejército era consciente que solamente atacando militarmente a los actores de la violencia no eliminaría su razón de existir (Leal Buitrago, 1992 y Nieto, 2004).

A pesar del esfuerzo que hacía el Ejército para integrar la acción militar con la sociedad, a través de ella procuraba manifestarse cierta utilidad social del Ejército (Gallón, 1983, p. 24), el plan generó muchas controversias dentro de la institución militar. Según el general Ruiz Novoa, muchos generales de la escuela tradicional no entendieron el asunto, defendían la apoliticidad y subordinación al gobierno y señalaban que el Ejército no era para “arreglar zapatos ni sacar muelas” y la élite política abogaba por una solución meramente militar (Nieto, 2004 y Ugarriza y Ayala 2017). La visión desarrollista en la orientación militar y las declaraciones políticas del general Ruiz Novoa provocaron en 1965 la destitución del general por parte del presidente León

Valencia. Desde ese momento, la forma de lucha del Ejército para frenar a dichas guerrillas varió considerablemente, la represión fue el principal mecanismo utilizado por el Ejército para mantener el statu quo en el país (Nieto, 2004). La línea de mando que sustituyó al creador del Plan Lazo consideraba que el problema de la subversión debía tratarse sólo con las armas⁵, pues cualquier otra consideración implicaba inmiscuirse en política. La bipolaridad ideológica internacional no era considerada política, pues confrontar el comunismo era sencillamente un deber patriótico (Leal Buitrago, 2002). De ahí en adelante, se formularon normas poco articuladas entre sí en lugar de políticas militares que consideran el papel del Estado como un todo (Leal Buitrago, 2002).

Leal Buitrago (2002), argumenta que la importancia del Plan Lazo radica en que fue el único ejemplo exitoso de planes militares de envergadura nacional con objetivos de largo aliento. Tuvo amplias repercusiones ideológicas y organizativas en las instituciones castrenses. En el plano ideológico, se dio vía libre al anticomunismo como directriz para la identificación de un nuevo "enemigo", categoría central de toda misión militar. En el plano organizativo, se introdujeron principios importantes, como la necesidad de que los estados mayores prestaban asesoría a los gobiernos para definir políticas de seguridad del país (Leal Buitrago, 2002, p. 47). Otro rasgo de suma importancia, es que el Plan fue una estrategia ajena a las preocupaciones de las autoridades civiles, mostró la tendencia de independencia relativa de las instituciones militares para formular sus planes.

El Plan Lazo, con su coherencia teórica y operativa, había sido una especie de “enclave estratégico” pasajero en una sociedad afanada por acabar con los restos de la violencia bipartidista (Leal Buitrago, 1992). La actitud del gobierno fue apática, Gallón (1983) argumenta que el Plan Lazo generó una sustitución parcial y artesanal de las responsabilidades de los ministerios de obras públicas, salud y educación. Creándose así, las condiciones con las que las fuerzas militares adquirieron la calidad de intermediarios necesarios de la acción administrativa del Estado en una importante porción rural del territorio. Con estas deficiencias, le resultaba difícil al Ejército despertar el estímulo cívico hacia ellos, esto le impedía a las fuerzas militares ayudar al Estado

⁵ El componente desarrollista de la estrategia de contrainsurgencia no desapareció del todo, solo dejó de ser el componente principal de las operaciones militares (Leal Buitrago, 1992).

en la lucha contra los bandoleros, y más aún, cuando los bandoleros muchas veces llenaban ese vacío de autoridad que el Estado no había podido ocupar (Nieto, 2004).

El gobierno nacional no pone atención ante la explicación y solución que brindan los militares sobre el conflicto, tomando una decisión política de solo enfocarse en la acción militar como solución al conflicto armado (Comunicación personal Ugarriza, 2021). Ratificando una vez más el primer discurso presidencial de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), en el que dispuso la directriz política en materia militar, la fuerza pública estaba segregada del ámbito político por medio de una autonomía relativa castrense en el manejo del orden público (Leal Buitrago, 2002 y Schultze-Kraft, 2012), recalcando que los militares no debían intervenir en la política y los políticos tampoco interferir en materias militares (Leal Buitrago, 2002). Este desestimulo por parte de los políticos también fue una forma de protegerse de posibles golpes de estado por parte de los militares dado el contexto latinoamericano del momento. Este discurso fue una “descarga” de responsabilidad a los militares, y un desestimulo para buscar otras maneras de acabar el conflicto, quienes hablarán de los problemas estructurales del país eran silenciados (Leal Buitrago, 2002).

Esta autonomía ratificó la incapacidad de los gobernantes de formular la política militar y al no revisarse y actualizarse las escasas y tímidas directrices políticas del papel militar en la sociedad. Los altos mandos castrenses asumieron ser los responsables de la conducción y finalización del conflicto, el diseño de la estrategia militar fue de forma improvisada, de acuerdo con sus percepciones de las situaciones de orden público, orientadas por los planteamientos anticomunistas (Leal Buitrago, 2002), permitiendo un enfoque plenamente militar.

Durante la segunda mitad del siglo XX se recurrió continuamente al estado de sitio en momentos de crisis, era evidente la ausencia de soluciones al problema social y se agudizaba con el reemplazo por medidas represivas (Leal Buitrago, 2002), la estrategia que predominó en la institución fue la acción militar con muy baja aplicación de otras estrategias como la acción cívico militar. Desde la perspectiva de la presidencia, la fuerza militar debía usarse como un instrumento de dominación y poder político contra las amenazas, lo que reducía las posibilidades de un tratamiento multidimensional de los problemas y representaba un cambio desde cualquier perspectiva de seguridad humana (Bellamy y McDonald, 2002 citado en Rodríguez, 2018).

Los militares fueron enviados a resolver un conflicto de naturaleza social, política y económica, hacían presencia en regiones lejanas con precaria presencia institucional, los grupos armados tenían altos niveles de control territorial y la población civil era apática ante su presencia.

Dadas las condiciones, los militares empezaron a desarrollar acciones informales y no sistemáticas- hablar continuamente con las comunidades, entregar mercados, pintar las escuelas, construir puentes, jornadas de salud y recreativas- que les permitieran acercarse a la población, conocer sus necesidades, solventarlas de acuerdo a sus capacidades y transformar la imagen del Ejército en los territorios.

En la década de los 90's la confrontación armada no disminuyó, lo que llevó a un mantenimiento de la ofensiva permanente. El gobierno se puso al mismo nivel de las guerrillas al dar prioridad a los medios militares sobre los políticos (Leal Buitrago, 2002). Como consecuencia el Ejército se consolidó como un actor más de la violencia, al perder parcialmente su rol protagónico como encargado del monopolio del uso de la fuerza (Dávila, et al., 2000). La ineficacia operativa y el debilitamiento de la imagen de las FFMM hacia la sociedad hacia parte de las grandes preocupaciones de los altos mandos⁶ (Leal Buitrago, 1992). Los altos mandos militares iniciaron una investigación sobre las continuas derrotas de la institución. Las investigaciones internas mostraban errores protuberantes en los procedimientos operativos, descuidos injustificados en el uso de los manuales, olvido de elementales enseñanzas de la preparación para el combate y ausencia de labores adecuadas de inteligencia (Leal Buitrago, 2002).

Como militares eran conscientes de que solo con el ejercicio bélico y acciones cívico militares como pintar escuelas y entregar mercados, no se podía ganar la guerra, los problemas en los territorios eran muy grandes y lo que se hacía no era suficiente. Es así como de manera escueta y tímida empiezan hacer actividades y trabajos que los acercarán a las comunidades y les permitieran aliviar sus necesidades más sentidas y la ausencia de bienes y servicios que brinda el Estado. Es por lo anterior que en la década de los 90 's inicia una transformación y profesionalización, permitiendo la creación de la Escuela de Misiones Internacionales y Relaciones Civiles y Militares, que permitió la institucionalización de las operaciones psicológicas

⁶ Lo que ha estimulado más ese aislamiento ha sido el manejo militar permanente y, en buena medida, autónomo de la violencia política. (...) La iniciativa castrense en el manejo de la violencia fue consecuencia de la irresponsabilidad de quienes han dirigido la política nacional, ya que incumplieron con la obligación de diseñar el papel militar dentro del conjunto de responsabilidades del Estado frente a la violencia. Al no haber ninguna estrategia política de Estado para el control del orden público, la línea castrense que la sustituyó estuvo determinada por la concepción político-militar proveniente del Estado de seguridad estadounidense y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana. El costo social de ello ha sido muy alto y los militares han cargado con buena parte del problema, no solamente como institución que "intuitivamente" ha asumido la mayor parte de la responsabilidad, sino que lo ha hecho a costa de su prestigio (Leal Buitrago, 2002, p. 32)

(Sepúlveda, 2018). Convirtiéndose la cooperación civil militar en un recurso interno del Ejército, al no tener el apoyo institucional del Estado, las operaciones tenían como fin proporcionar un equilibrio estratégico en la conducción de la confrontación.

La consolidación de esta estrategia manifestaba la importancia de buscar el acercamiento con la población civil. En la Escuela se capacitó a personal que facilitará la relación con la población civil, fortaleciendo la imagen institucional, la confianza bilateral entre la comunidad y la tropa mientras que, por otro lado, facilitaba el entendimiento de la creación de campañas que deslindaron en resultados favorables frente a los blancos de audiencia (población civil, enemigo y propias tropas) (Sepúlveda, 2018). Los militares asumieron roles que no le corresponden, llegando a ser articuladores de los programas de la oferta estatal con las comunidades, buscando minimizar los impactos sociales y económicos que dificultan la calidad de vida de poblaciones vulnerables, y por ende, garantizar la legitimidad estatal en los territorios (Sepúlveda, 2018).

El Ejército articuló las directrices norteamericanas de contrainsurgencia (Ruiz Mora, 2007), las operaciones psicológicas, con las que se buscaba influir en las actitudes, opiniones y comportamientos de la población, con el propósito del éxito operacional. No obstante según Ruiz Mora (2007), estas operaciones aplicadas en el Colombia tenían inconsistencias teóricas al no ser adecuadas al contexto, esto conlleva a dos problemas: Estados Unidos aplicaba estas operaciones fuera del territorio nacional, en Colombia eran desarrolladas dentro del territorio; segundo, las operaciones psicológicas consisten en tres niveles: estratégico, consolidación y táctico, los dos primeros niveles implican altos niveles de compromiso y responsabilidad política en los territorios y su dirección depende del ejecutivo, pero al ser una iniciativa militar no se contaba con ese apoyo y llevaron esa responsabilidad que no les correspondía (Ruiz, 2007).

En Colombia las operaciones psicológicas se desarrollaron desde el nivel táctico (Ruiz, 2007), “basado en tres componentes: acción psicológica, que buscaba influenciar a los blancos de audiencia (propias tropas, población civil y enemigo); asuntos civiles: área de logística que encaminaba a contribuir en la relación del comandante militar y la autoridad civil y buscar su apoyo a la misión del Ejército; y cooperación civil militar: contribuir a elevar el nivel de vida de la población a través de obras – construcción y mejoramiento de escuelas, puentes e infraestructura -y jornadas de salud, recreación y empresariales” (Ruiz, 2007 y Sepúlveda, 2018, p. 68). Las operaciones psicológicas buscaban elevar el nivel de vida de la comunidad, obtener el respaldo de la población, generar rechazo a los grupos armados y facilitar el éxito de las operaciones militares.

Los oficiales eran conscientes que las necesidades y problemáticas en los territorios sobrepasaba las capacidades del Ejército (Ruiz, 2007), en el 2002 se cambia el nombre a Acción Integral (Sepúlveda, 2018), siendo el resultado de esfuerzos y experiencias del Ejército, con el que se buscaba la integralidad en el esfuerzo del Estado y la articulación de todas las instituciones, puesto que la Acción Integral considera que para lograr la recuperación del Estado se requiere de la alineación, coordinación y triangulación de tres elementos: gobierno-FF. MM.- población civil (Mejía Quintero, 2015).

La Acción Integral es un conjunto de acciones militares que permiten integrar las capacidades del Ejército a las de las instituciones, agencias, organizaciones y el sector privado para la ejecución de planes, programas y proyectos con el fin de contribuir y aportar a la victoria militar, al desarrollo regional y la recuperación social del territorio (MCE 3-50.3 Acción Integral, 2017).

La Acción Integral según el Manual de Acción Integral del Ejército Nacional (MCE 3-50.3 Acción Integral, 2017) se materializa en tres líneas: las operaciones de sensibilidad, son medidas persuasivas en tiempos de paz y de guerra que se conviven para influir en las actitudes, opiniones y comportamientos de los blancos de audiencia, con el propósito de alcanzar objetivos nacionales, y tiene tres blancos de audiencia: las propias tropas, la población civil y el enemigo. La cooperación civil militar, a través de los medios propios de la institución y los medios de las comunidades se coordinan y desarrollan programas para mejorar las condiciones básicas de las comunidades y el relacionamiento con las mismas con el propósito de contribuir de manera directa en la recuperación social del territorio, el bienestar y la paz sostenible de la nación. Por último, los asuntos civiles, son actividades que le sirven al comandante para instaurar, mantener, influenciar y mejorar las relaciones entre la institución y las entidades gubernamentales y privadas y las autoridades civiles presentes en el territorio.

Según Ruiz (2007), la Acción Integral se convirtió en un concepto de útil empleo estratégico para la política nacional, en la medida que las experiencias adquiridas por el Ejército fueron traspasando las barreras institucionales, llegando a posicionarse en las otras Fuerzas como la Armada, Fuerza Aérea y la Policía. Posteriormente en el seno del gobierno nacional a partir del 2003 con el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), logrando establecerse como un mecanismo de coordinación central de instituciones, dispuso la representación permanente de las entidades más significativas para la presencia de la institucionalidad en territorios (Sepúlveda,

2018). A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional de articular las instituciones en los territorios, el Ejército era el actor principal que hacía presencia en los territorios (Ruiz, 2007).

Teniendo en cuenta la importancia que tiene la Acción integral en el proceso de transformación del Ejército para poder afrontar los retos del futuro y ser capaces de responder a la construcción de una paz estable y duradera, desde el 2011 el Ejército realizó una evaluación para fortalecer la doctrina, el personal y las herramientas (Sepúlveda, 2018). Los resultados de la evaluación se evidenciaron en creación de la especialidad de Acción Integral en el 2015, que tiene como propósito orientar la formación de los miembros de la institución en la conducción de las operaciones de Acción Integral (Sepúlveda, 2018).

Análisis

En esta sección se pretende identificar las variaciones de la ejecución de las operaciones cívico militares para comprender las diferentes estrategias utilizadas por el Ejército en la implementación de las mismas en el territorio y se explicará los diferentes matices de las operaciones cívico militares para entender cómo factores contextuales, personales e institucionales pueden afectar la presencia de las FFMM en el territorio. La variable dependiente en el análisis es el nivel de intensidad de las operaciones cívico militares de acuerdo a los factores institucionales, percepciones individuales y contextuales. Este análisis se realizará a través de las entrevistas realizadas a oficiales del Ejército Nacional, quienes en su mayoría son retirados. Las experiencias que relatan durante las entrevistas son desde 1989 hasta el 2015. Las regiones protagonistas en los relatos son territorios con alta presencia de actores armados y con baja presencia institucional -de acuerdo al Departamento Nacional de Planeación, el promedio del índice de Desempeño Municipal de los municipios mencionados por los entrevistados de los años 2000-2015 es menor al 40%-. Es importante mencionar, que durante el periodo de las experiencias mencionadas por los entrevistados, las acciones cívico militares no estaban reguladas o institucionalizadas como lo están desde el 2016.

Cuando las instituciones militares le dan forma a las operaciones cívico militares

El desarrollo del conflicto por muchos años fue desde el accionar y visión militar, no hubo una visión política consolidada para generar en las regiones los cambios sociales, económicos y

culturales que había que realizar. Para los militares la estrategia militar predominó en el desenvolvimiento del conflicto armado, las acciones cívico militares, distribución de servicios sociales, justicia y seguridad, muchas veces se tornaban en acciones secundarias, sin tener mucha relevancia en el desarrollo de las operaciones militares (Rafael, comunicación personal, septiembre 2020).

El cumplimiento de la Acción Integral en la práctica, trajo consigo muchos desafíos para la institución y sus miembros, debido a que, a pesar de que estas operaciones no militares hacían parte de los pilares de la institución, con objetivos periódicos por cumplir, los indicadores de éxito de los superiores para medir el trabajo y desempeño de los subalternos no estaban medidos bajo la Acción Integral (Gustavo, comunicación personal, octubre 2020). Como consecuencia, muchos altos mandos desmotivaron estas acciones y a la hora de aplicación de dichas estrategias cívico militares, habían comandantes reacios a realizar funciones fuera del campo militar, para ellos las circunstancias del conflicto y la situación política no permitían otro tipo de acciones (Carlos, comunicación personal, septiembre 2020).

La negativa de los militares hacia la Acción Integral no solo obedecía a la predominancia de la acción militar sobre otras acciones, sino también al reconocimiento por parte de los militares sobre las capacidades limitadas que tenían para hacer presencia en todo el territorio nacional, (Gustavo, comunicación personal, octubre 2020). A diferencia de los grupos armados, la presencia del Ejército en los territorios era esporádica, obedecía a la resolución de problemáticas graves de seguridad (Rafael, comunicación personal, noviembre 2020), el territorio colombiano es muy extenso y son muchos los lugares por estar, lo que no le permite tener presencia permanente. Al ser un Ejército de paso (Rafael, comunicación personal, octubre 2020), se realizaban ayudas básicas, que no lograban recuperar la confianza en la institución o cambiar las realidades de las comunidades.

Dado que para los superiores los indicadores de resultados no estaban medidos por la Acción Integral, la realización de acciones cívico militares recae en los comandantes territoriales, porque su responsabilidad geográfica era limitada, lo que facilitaba la obtención de información y conocimiento de la región en la que hacían presencia (Gustavo, comunicación personal, octubre 2020). Para el comandante territorial era más asequible conocer con exactitud los factores de inestabilidad y las necesidades de las comunidades, puesto que el contacto de sus tropas con la población y el territorio era mayor. Sin embargo, la capacidad ejecución de Acción Integral de los

comandantes territoriales era muy limitada, contaban con pocos recursos que se traducen en medidas asistencialistas de corto plazo y alcance. En cambio, cuando los superiores se involucraron en este tipo de actividades las acciones y los resultados tenían mayor impacto porque tienen mayor mando, área de influencia en el territorio y más recursos que invertir (Raúl, comunicación personal, septiembre 2020).

El apoyo e involucramiento de los superiores en las actividades con las comunidades permitía la obtención de resultados diferentes a los que se obtenían con la confrontación directa. Arturo, (comunicación personal, agosto 2020) argumenta que cuando ocurrían sucesos de orden público que impactaban directamente la estabilidad nacional, la primera estrategia implementada era el enfrentamiento militar, pero si el suceso se prolongaba y no se veía una resolución cercana, algunos altos mandos apoyaban el uso de las acciones cívico militares. Estas acciones buscaban entablar el diálogo, realizar actividades comunitarias, recreativas, pedagógicas y deportivas, y jornadas de salud con las comunidades; que le permitieran a los militares, primero, mejorar las necesidades inmediatas de las comunidades, y segundo, mejorar la imagen de la institución. Esta estrategia permitió que no hubiera más confrontaciones en la coyuntura, el apoyo de altos mandos fue determinante para realizar esta estrategia. En esa ocasión fue evidente que la acción cívico militar permitía que las operaciones militares fueran más dinámicas y generarán resultados sinérgicos, no solo desde el punto de vista de control militar, sino también en la recuperación social y económica del territorio (Rafael, comunicación personal, octubre 2020).

Así mismo, pese a que las acciones cívico militares estaban institucionalizadas desde 1991 (Ruiz, 2007 y Sepúlveda, 2018), la financiación de las distintas actividades no estaba establecida, como consecuencia la Acción Integral fue percibida como un gasto para las distintas unidades militares (Ugarriza, JE. comunicación personal, febrero 2021). En muchos casos la Acción Integral significaba hacer una desviación de recursos; disminuir los recursos económicos, administrativos, alimentarios y médicos que estaban destinados para las tropas, para poder entregarlos a las comunidades en las que se hacía presencia militar (Raúl, comunicación personal, septiembre 2021). Esta desviación de recursos para muchos oficiales era inconcebible porque implicaba disminuir el bienestar de las tropas (Carlos, comunicación personal, septiembre 2020), para otros oficiales era un gasto necesario, porque el costo de solo hacer presencia militar y no entregar un mínimo de bienestar en las comunidades era muy alto (Alberto, comunicación personal, enero 2021).

Adicionalmente, para muchos oficiales estas actividades con la comunidad significaban la inversión de grandes cantidades de recursos, y como estos eran limitados y no lograban ser más allá que “pañitos de agua tibia para las comunidades” (Gustavo, comunicación personal, octubre 2020) preferían primar las operaciones militares (Alejandro, comunicación personal, octubre 2020). Al mismo tiempo, la Acción Integral era concebida como una carga y esfuerzo adicional a las tareas militares, debido a que implican tener la capacidad de gestionar recursos con el gobierno nacional, los gobiernos locales y las comunidades, y preparar y coordinar el desarrollo de las actividades (Alejandro, comunicación personal, octubre 2020). A pesar de la desaprobación que había en los altos mandos hacia este tipo de operaciones, había oficiales que consideraban que las acciones cívico militares iban más allá de la inversión de recursos, implicaba lograr gestionar las diferentes actividades con la comunidad y brindar apoyo de los soldados como mano de obra (Raúl y Alejandro, comunicación personal, septiembre y octubre 2020).

El vacío institucional en las regiones hacia la labor del militar más compleja, en los territorios los grupos armados habían logrado altos niveles de presencia y autoridad, uno de los grandes desafíos de la implementación de la Acción Integral era la seguridad. Para muchos oficiales realizar actividades de Acción Integral implicaba asumir altos riesgos de seguridad para las propias tropas y las comunidades. Para ellos las acciones cívico militares generaban las condiciones de oportunidad para que los grupos armados o milicias atentaron contra la seguridad (Sebastián, comunicación personal, septiembre 2020), puesto que la naturaleza de las acciones implican contacto directo con las comunidades para establecer relaciones interpersonales, conocer las necesidades más sentidas que tenían, y largas horas en un mismo lugar realizando las actividades que buscaban establecer vínculos con la población y mejorar en alguna medida sus necesidades. Es por lo anterior que al momento de realizar acciones cívico militares el Ejército debía ser estratégico para escoger la fecha, el horario y el lugar que fuera menos propenso a acciones enemigas en contra de la población civil y las propias tropas.

Cuando las preferencias individuales de los militares le dan forma a las operaciones cívico militares

Dado el bajo nivel de institucionalización y la ausencia de incentivos institucionales para realizar las actividades de Acción Integral en el Ejército, no es sorprendente que la iniciativa propia y los

interés personales sean un componente importante para llevar a cabo acciones cívico militares. Realizar actividades de Acción Integral implicaba tener iniciativa propia y tener un interés personal que fuera más allá de obtener reconocimientos por parte de los superiores, debido a que los resultados de las acciones cívico militares son intangibles y solo se materializan en el largo plazo (Rafael, comunicación personal, noviembre 2020). Es decir que las acciones cívico militares requerían de esfuerzos desinteresados, los resultados de esos esfuerzos, el apoyo de la población civil, en muchas ocasiones no era gozado por el comandante territorial que promovió la provisión de bienestar en el territorio, sino por el nuevo comandante que recibía (Rafael, comunicación personal, noviembre 2020). Lo anterior, se explica bajo la lógica militar, los militares son constantemente trasladados a diferentes partes del país, además, muchas de las operaciones militares son rápidas, las tropas hacen presencia en los territorios por cortos periodos de tiempo impidiendo consolidar esfuerzos sobre estas acciones.

La acción cívico militar requiere de constancia y continuidad, las problemáticas en los territorios sobrepasaba las capacidades institucionales e individuales, en la mayoría de los territorios la provisión de bienes y servicios era precaria y muchas veces nula. Los miembros del Ejército realizaban acciones que pretendían mejorar en alguna medida el bienestar en las comunidades pero eran conscientes de que dando mercados, haciendo puentes, pintando escuelas, haciendo jornadas de salud y actividades culturales, la realidad de los territorios iba a ser la misma en el futuro (Gustavo & Rafael & Raúl, comunicación personal, 2020). Además, pese a que la Acción Integral hacía parte de las operaciones en la institución, no era una práctica generalizada para sus miembros. Todo esto, exhibe que los logros de las acciones cívico militares no recaen en un voto de confianza hacia la institución sino en sentimientos de cariño y admiración para los militares que desarrollaron la Acción Integral (Raúl y Rafael, comunicación personal, septiembre 2020).

Como la responsabilidad e implementación de las acciones cívico militares recaían en los comandantes territoriales, la manera de realizarlas y la intensidad de las acciones variaba considerablemente (Arturo, comunicación personal, agosto 2020), esto dependía en gran medida, primero, de la disposición para implementar acciones diferentes al campo militar, y segundo, del análisis territorial y la lectura del contexto social, económico y cultural que realizaba el comandante territorial (Raúl, comunicación personal, septiembre 2020). Habían comandantes territoriales que no daban mayor valor a la Acción Integral, por lo que delegaban las tareas a sus

subalternos, con esto se disminuía notoriamente la capacidad de acción y alcance de las actividades (Sebastián, comunicación personal, octubre 2020). Sin embargo, una de las tareas más importantes de la Acción Integral era que los comandantes fueran identificando dentro de su personal, oficiales, suboficiales y soldados que tuvieran las cualidades y aptitudes para tener un relacionamiento exitoso con la población civil y crear sus propios grupos de Acción Integral⁷.

Por otro lado, habían comandantes que no analizaban y tampoco conocían el contexto y las necesidades de la población en el territorio que estaban haciendo presencia institucional, lo que llevaba a realizar acciones cívico militares que no beneficiaban ni daban soluciones reales (Rafael, comunicación personal, octubre 2020). Así mismo, se hacía uso de herramientas muy costosas y poco efectivas para llevar los mensajes y las actividades a las comunidades (Raúl, comunicación personal, octubre 2020).

No obstante había oficiales que al hacer una lectura y análisis detenido del contexto reconocían las ventajas de la Acción Integral no solo para las operaciones militares sino también para la recuperación del territorio. Los militares comprenden la importancia de involucrar a la comunidad, no llegar imponiendo la autoridad y ni suponiendo las necesidades y las soluciones de los territorios, de ahí recae la importancia del análisis territorial. Con él, los militares conocían la lógica de los territorios y reconocían las autoridades (Rafael, comunicación personal, octubre 2020).

Para Rafael (comunicación personal, septiembre 2020) la acción integral fue una herramienta que le permitió cambiar la lógica y estrategia tradicional de combate, que no representaba un cambio estructural en la realidad de los territorios y la nación. A través de la Acción Integral los oficiales dedicaban gran parte de sus actividades a entablar el diálogo con la población civil, lo que les permitía salir de la base militar e ir al territorio a presentarse, conocer las autoridades civiles, identificar las necesidades y escuchar los problemas de la población y presentar la tarea militar (Raúl & Rafael & Alejandro, comunicación personal, 2020). Después de conocer las necesidades más sentidas de la población, el militar buscaba las soluciones dentro de las capacidades militares, gestionar con las autoridades civiles y locales e involucrar a la población en la resolución de esas necesidades (Raúl & Rafael & Alejandro, comunicación personal, 2020).

⁷ Había personal que realizaba los cursos de la Escuela de Relacionamiento Civil Militar, pero no se tenía la capacidad que el personal se hiciera presencia en todo el territorio nacional, era un número limitado (Alberto, comunicación personal, enero 2021)

Muchas veces el éxito de las operaciones cívico militares no estaba directamente relacionada con la inversión de cuantiosos recursos, dependían en gran medida de la capacidad de gestión del comandante territorial con las distintas instituciones estatales, gobiernos locales y la comunidad (Alejandro, comunicación personal, octubre 2020).

La Acción Integral demanda tener iniciativa y ser proactivo, la resolución de las necesidades más sentidas implicaba desarrollar estrategias permitieran ir más allá del uso de las armas (Rafael, comunicación personal, septiembre 2020). Abarcaba un amplio abanico de posibilidades, construir puentes, escuelas, alcantarillados, brindar mercados, realizar jornadas de salud, actividades recreativas, deportivas y culturales, implementar sanciones a infractores, hacer uso de la emisora institucional y municipal, celebrar festividades, organizar a la población disponer de patrullas estratégicamente para proteger a la población y embellecimiento de zonas comunes. Para que sea exitoso el relacionamiento con la población como militar es trascendental consultar, llegar acuerdos y hacer en conjunto las soluciones, no permitir que los soldados hagan solos los trabajos (Raúl, comunicación personal, septiembre 2020).

Además de la iniciativa y capacidad que requerían las acciones cívico militares hacia la población civil, los comandantes territoriales buscaban estrategias para incentivar el trabajo de sus propias tropas. Los oficiales reconocían la importancia del soldado y su papel fundamental en alcanzar los objetivos y promesas que se hacían en las comunidades, puesto que, sin la entrega y dedicación del soldado nada era posible (Raúl, comunicación personal, septiembre 2020). Es por esto que habían oficiales que buscaban capacitar al personal no solo en tareas militares sino también artísticas, culinarias y personales, que permitieran el desarrollo de nuevas habilidades (Raúl, comunicación personal, septiembre 2020). Al mismo tiempo, comunicarse asertivamente, de manera sencilla que permitiera generar un vínculo. El buen trato y bienestar hacia las propias tropas, permitía un buen desenvolvimiento de ellas con las comunidades a las que apoyaban (Rafael, comunicación personal, noviembre 2020).

Cuando la población y el contexto le dan forma a las acciones cívico militares

Se mostrará como el tipo de presencia que hacen los grupos armados no estatales y la calidad de las instituciones de gobierno local influyen en la forma que toman las acciones cívico-militares. La Acción Integral es una herramienta que brinda bienestar y gobernanza a través del ejercicio militar, el acercamiento del Ejército con la población civil, permite que las comunidades se unan o ayuden a facilitar acciones en

contra de la institución y puede permitir que la población civil brinde información importante para el desarrollo de las operaciones militares.

En los territorios en los que la única presencia estatal son los militares, el abandono estatal era evidente, la provisión de servicios básicos como la educación, la salud y el agua potable era precario. Anteriormente, se argumentó sobre la importancia de realizar un análisis territorial de donde se hacía presencia, esto con el fin de identificar las necesidades y problemáticas más sentidas en la región para desarrollar herramientas que permitieran la aplicación con éxito de la Acción Integral.

Cada territorio y población tiene dinámicas distintas que deben estudiarse, el contexto también tiene gran peso en la manera e intensidad que se realizan las acciones cívico militares (Rafael, comunicación personal, septiembre 2020). El éxito de las operaciones de Acción Integral estaba determinado por cuán fluida y exitosa era la comunicación entre los miembros de la institución y las autoridades locales, y con esto reconocer que muchas de ellas podían ser eufóricas o apáticas frente a las actividades que se buscaban realizar en los territorios (Rafael, comunicación personal, noviembre 2020).

Los grupos armados han logrado tener autoridad y presencia en el espacio geográfico, no obstante esta presencia ha sido diferenciada. En contextos donde la presencia del grupo armado ha sido histórica, la población civil es apática y resistente frente la presencia institucional. Los comandantes territoriales hacían Acción Integral selectiva, la representación militar no se limitaba hacer presencia sino también, buscaba ganarse a la comunidad a través de obras públicas en la que toda la población civil se sintiera beneficiada como construcción de puentes y restauración de escuelas (Rafael, comunicación personal, octubre 2020).

En contextos donde el grupo armado tenía control sobre las economías ilegales y la vida social, predominaban las operaciones militares y el control militar del área, lo que generaba un aumento de la desconfianza de las personas hacia el Ejército. En estos contextos las comunidades estaban atemorizadas, resentidas y prevenidas hacia la institución y las demás instituciones del Estado. La economía de estas comunidades se basaba en lo ilegal, haciendo más difícil las acciones cívico militares, debido a que la misión institucional y gubernamental va en contravía del modo de subsistencia de las comunidades (Felipe, comunicación personal, marzo 2021). Para los comandantes territoriales era mucho más difícil realizar actividades de acción integral que tuvieran impacto significativo en la vida de las comunidades, puesto que requerían de soluciones de alto

impacto que la Acción Integral no puede brindar, los oficiales eran conscientes que nada de lo que se hiciera iba a cambiar la realidad en esos territorios (Alberto y Felipe, comunicación personal, 2021). En estos territorios el alcance e intensidad de esta estrategia era muy poca, se priorizaba el diálogo con la población, se enunciaba que tenían más opciones agrícolas y se buscaba acercar los planes de restitución que ofrece el gobierno, adicionalmente se realizaban jornadas de salud, entrega de alimentos, actividades recreativas a través del circo institucional y el uso constante de la emisora institucional para enviar mensajes a la comunidad (Felipe, comunicación personal, marzo 2021). Es importante recalcar que a pesar de la resistencia de la población civil hacia el Ejército, estas actividades eran toleradas por parte de los grupos armados y las comunidades debido a que si lograban traer beneficios inmediatos (Alberto, comunicación personal, enero 2021).

En estos contextos se le da preponderancia a la Acción Integral hacia las propias tropas, buscando influir en el pensamiento y accionar de los miembros de la institución. Los comandantes territoriales daban el ejemplo de no estigmatizar a los campesinos que cultivan hoja de coca, ser cuidadoso en el discurso e instrucciones que se les brindara para no caer en la estigmatización hacia la población civil, sin dejar de cumplir la misión institucional. No obstante, era muy complejo realizarlo en un batallón contra el narcotráfico, esa es la misión, campo de acción en torno a la acción integral es limitado (Felipe, comunicación personal, marzo 2021).

En los territorios en los que la presencia del grupo armado era extorsiva, la Acción Integral era viable, debido a que las comunidades veían con recelo a los grupos armados y estas regiones se caracterizaban por la ausencia de autoridades civiles que resolvieran los problemas cotidianos (Raúl y Rafael, comunicación personal, 2020). En estos contextos, los comandantes territoriales realizaban pequeñas acciones, a conocer a las personas de la comunidad y entablar el diálogo, para que con pequeñas acciones la gestión tuviera credibilidad en la población. Para esto, se buscaban los liderazgos visibles e iniciar los trabajos en conjunto. Las acciones cívico militares estaban enfocadas a organizar a la población, el comercio, la limpieza de zonas comunes, sanciones, reglas, fortalecimiento de los liderazgos comunitarios y la creación de fondo común (Raúl, comunicación personal, octubre 2020), y así lograr unir esfuerzos y resolver las necesidades más sentidas.

Con iniciativa, gestión, persistencia y dedicación la comunidad creía más en la labor que estaban haciendo los militares los territorios, dejando de apoyar notoriamente a los grupos armados. El apoyo de la población civil se expresaba con el cambio de actitud hacia las tropas, en muchas ocasiones empezaban a brindar información importante para las operaciones militares,

daban alertas tempranas para proteger a los militares que estaban haciendo presencia en los territorios, además, dejaban de facilitar el accionar del grupo armado contra la institución. Como consecuencia los grupos armados se retiraron de las cabeceras municipales y se sumergieron en la selva (Alejandro, comunicación personal, octubre 2020). Al lograr que los grupos armados se fueran a zonas más adentro, se generó un vacío de autoridad que el Ejército relevó, la comunidad pedía permiso para movilizarse entre las diferentes veredas, acudían constantemente al comandante territorial para que les resolviera los problemas entre vecinos, personales y económicos (Raúl, comunicación personal, octubre 2020).

Al no haber presencia de autoridades estatales, el Ejército llegó a reemplazar al estado proveedor de servicios e instituciones, eran muchos problemas de asuntos personales y privados que hacían que los comandantes territoriales se extralimitaran de sus funciones constitucionales (Raúl y Rafael, comunicación personal, 2020), adicionalmente los problemas sobrepasaban sus capacidades de encontrar soluciones. Los comandantes territoriales acudían a los gobiernos locales para delegar esa autoridad en un funcionario público y así fortalecer la relación de la institución con las autoridades locales.

El Ejército a través de las acciones cívico militares se convirtió en un puente entre la población civil y los gobiernos locales, porque el militar es quien está en el territorio, conoce, observa y vive de cerca las necesidades de la población (Gustavo y Sebastián, comunicación personal, 2020). El Ejército buscaba facilitar la articulación entre las distintas instituciones para poder hacer llegar a los territorios los bienes y servicios del Estado pero es muy complejo porque siempre trabajan por separado y no buscan unir esfuerzos (Gustavo, comunicación personal, octubre 2020). Sin embargo, cuando los comandantes territoriales acudían a los gobiernos locales se enfrentaban a varios desafíos, primero, los gobiernos locales apoyaban las acciones cívico militares con objetos en mal estado, lo que causaba que al Ejército ser quien entregaba las ayudas en las comunidades la culpa recaía en él. Es decir, que el Ejército asumió un juego de reputación a través de la Acción Integral, al ser la representación del Estado, la población constantemente le hacía rendición de cuentas de lo que hacía o no el Estado (Rafael, comunicación personal, octubre 2020). También habían gobiernos locales que no mostraban mayor interés en las peticiones de los comandantes territoriales, y cuando ellos pedían apoyos en las comunidades enviaban a funcionarios que tenían poco poder de decisión. No obstante, cuando los comandantes territoriales sí tenían respaldo y apoyo de los gobiernos locales, la gestión para las actividades de acciones

cívico militares tenía mayor alcance y repercusiones en el largo plazo (Raúl, comunicación personal, octubre 2020).

Conclusiones:

En el conflicto colombiano, el Estado y los grupos armados ejercen simultáneamente grados distintos de soberanía sobre las mismas proporciones del territorio estatal (Kalyvas, 2001). El Ejército Nacional adoptó las estrategias contrainsurgentes como una herramienta para derrotar a los grupos armados y recuperar el territorio nacional. Estas estrategias tienen dos enfoques, el primero está centrado en el enemigo y el segundo enfoque está centrado en la población (Miron, 2019). Las estrategias contrainsurgentes enfocadas en la población, conocidas como hearts and minds reconocen que el apoyo de las comunidades es fundamental para lograr los objetivos propuestos (Egnell, 2010), desde esta perspectiva los bienes públicos se convierten en un arma contra los insurgentes, logrando apoyo y cooperación hacia el Estado por parte de los civiles (Hazelton, 2017).

El Ejército Nacional ha sido en reiteradas ocasiones la primera y única institución que la población conoce (Sepúlveda, 2018), en gran parte de los territorios en los que la institución opera hay alta presencia de los actores armados y baja presencia institucional. El Ejército reconoció desde muy temprano la importancia de la población en el desarrollo del conflicto. La institución militar desarrolló en un principio acciones cívico militares y operaciones psicológicas, que permitieron reunir experiencias que se consolidaron en la Acción Integral. Bajo este concepto, los militares cumplían con diferentes acciones que buscaban mejorar las condiciones de vida en las comunidades, buscando ser un apoyo y una labor complementaria a la del Estado (Ruiz, 2007), no obstante por mucho tiempo fue la labor principal del Estado en los territorios (Sepúlveda, 2018 & Ruiz, 2007). La Acción Integral se convirtió en un articulador de las instituciones del Estado, cuando estaba pensada para ser un facilitador para la convergencia de esfuerzos de todas las instituciones del Estado hacia objetivos comunes (Ruiz, 2007).

El cumplimiento de la Acción Integral en la práctica, trajo consigo muchos desafíos para la institución y sus miembros, a pesar ser una herramienta institucionalizada con objetivos claros, la aplicación de acciones cívico militares recae en factores institucionales, individuales y contextuales/población, que generaban que el desarrollo de las acciones variará considerablemente en forma, intensidad y continuidad.

Los factores institucionales que explican las variaciones en la ejecución de las operaciones cívico militares se evidencian a partir de la predominancia de la acción militar sobre las acciones cívico militares. La Acción Integral, a pesar de considerarse como una herramienta formalizada en el Ejército, tenía un bajo nivel de institucionalización; por lo tanto, contaba con poca financiación. Así mismo, para muchos militares era percibida como un gasto y esfuerzo adicional a las tareas militares, que no traía resultados inmediatos para las operaciones militares y su aplicación implicaba asumir altos riesgos en la seguridad. Adicionalmente, las acciones cívico militares no hacían parte de los indicadores de éxito de los superiores, por lo que muchos oficiales delegaban estas tareas a los comandantes territoriales, quienes tenían contacto directo con el territorio y la población pero la capacidad de mando y recursos disminuía considerablemente.

Los factores individuales dan luces sobre las variaciones en la implementación de las acciones cívico militares, puesto que, al ser responsabilidad en gran medida de los comandantes territoriales, su aplicación dependía de la disposición para implementar acciones diferentes al campo militar, del análisis territorial y la lectura del contexto social, económico y cultural que realizaba el comandante territorial y de la capacidad e iniciativa de gestionar recursos. Para muchos militares, la Acción Integral era una herramienta que representaba la posibilidad llevar bienestar y soluciones a los territorios pero como las acciones cívico militares no eran una práctica generalizada dentro de la institución, sus logros no recaían en un voto de confianza hacia el Ejército sino en sentimientos de cariño hacia los militares que las realizaban.

La población y el contexto en el que operan los militares hacia que variará considerablemente la implementación de la Acción Integral. Los territorios en los que el Ejército implementaba este tipo de actividades se caracterizaban por la alta presencia de grupos armados y la baja provisión de bienes y servicios por parte del Estado, las acciones cívico militares eran toleradas por parte de los grupos armados y las comunidades debido a que si lograban traer beneficios inmediatos. La relación de la población con el grupo armado era un determinante de la intensidad y alcance de la Acción Integral, El éxito de las operaciones de Acción Integral estaba determinado por cuán fluida y exitosa era la comunicación entre los miembros de la institución y las autoridades locales.

La aplicación de la Acción Integral ha permitido impactar como institución lugares donde la presencia institucional del Estado es mínima, ha aportado a mejorar las condiciones de vida en las comunidades. No obstante, no es una herramienta suficiente para consolidar la presencia del

Estado puesto que no es una estrategia continua que está acompañada por una etapa de consolidación por parte del Estado con la provisión de bienes y servicios.

El siguiente paso de esta investigación es analizar la perspectiva de las comunidades receptoras de estas acciones cívico militares para constatar si se sienten beneficiadas y/o perjudicadas por estas operaciones que realiza el Ejército. También, analizar el impacto que ha tenido desde el 2016 la especialización e institucionalización del Arma de Acción Integral en la formación y capacitación a un personal específico y cómo estos han asumido sus responsabilidades en los diferentes escenarios.

Referencias:

- Acemoglu, D., Fergusson, L., Robinson, J., Romero, D., & Vargas, J. F. (2016). The perils of top-down state building: Evidence from Colombia's false positives
- Acosta Gutiérrez, L., & Cancelado Franco, H. (2012). Guerra, sociedad y legitimidad en la construcción del Estado colombiano. *Revista Científica General José María Córdova*, 10(10), 63-76.
- Arjona, A. M. (2008). Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas. *Cinep, Adecofi, Colciencias Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá, Ediciones Antropos.
- Barany, Z., & Barany, Z. D. (2012). *The soldier and the changing state: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton University Press.
- Böhnke, J. R., & Zürcher, C. (2013). Aid, minds and hearts: The impact of aid in conflict zones. *Conflict Management and Peace Science*, 30(5), 411-432.
- Castro-Torres, I. E., Casallas-Torres, D. F., & Salgado-Torres, A. K. (2019). Representación social del Ejército Nacional en niños y niñas en condición vulnerable de Bogotá. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 326-355.
- Dávila Ladrón de Guevara, A., Escobedo, R., Gavina, A., & Vargas, M. (2000). El ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico. *Colombia Internacional*, (49-50), 148-177.
- Egnell, Robert. "Winning 'hearts and minds'? A critical analysis of counter-insurgency operations in Afghanistan." *Civil Wars* 12, no. 3 (2010): 282-303.

- Forero, A M.. (2017). El Ejército Nacional de Colombia y sus heridas: una aproximación a las narrativas militares de dolor y desilusión. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (29), 41-61.
- Gallón Giraldo, G. (1983). La república de las armas. *Bogotá: CINEP*.
- Gilhodés, P. (1986). El 9 de abril y su contexto internacional. *Anuario Colombiano de Historia social y de la Cultura*, (13-14), 239-260.
- Hazelton, J. L. (2017) "The "hearts and minds" fallacy: Violence, coercion, and success in counterinsurgency warfare." *International Security* 42, no. 1: 80-113.
- Kalyvas, S. (2001). La violencia en medio de la guerra civil: esbozo de una teoría. *Análisis Político*, (42), 3-25.
- Leal Buitrago, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América latina y Colombia. *Análisis político*, (15), 6-34.
- Leal Buitrago, F. (2002). La seguridad nacional a la deriva. Del frente nacional a la posguerra fría. *Bogotá: Alfaomega Editores*.
- Mejía Quintero, O. A. (2015). La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. *Equidad y Desarrollo*, 1(23), 127-145.
- Miron, M. (2019). La guerra irregular y cómo contrarrestarla: una perspectiva comparativa entre los enfoques centrados en el enemigo y en la población. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 456-480.
- Nieto, P. A. (2004). " El plan "lazo" y el ataque a la "república independiente" de Marquetalia: la puesta en marcha de la doctrina contrainsurgente del Ejército de Colombia, 1962-1966" Universidad Pedagógica Nacional
- Pizarro Leongómez, E. (1987). La profesionalización militar en Colombia (1907-1944). *Análisis político*, (1), 20-39.
- Rodriguez, S. M. (2018). Building civilian militarism: Colombia, internal war, and militarization in a mid-term perspective. *Security Dialogue*, 49(1-2), 109-122.
- Ruiz M, J. A.. (2007). Acción integral, hacia una doctrina unificada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 26-32.
- Ruwanpura, K. N., Chan, L., Brown, B., & Kajotha, V. (2020). Unsettled peace? The territorial politics of roadbuilding in post-war Sri Lanka. *Political Geography*, 76, 102092
- Sepúlveda, A. (2018). El Arma de la Paz. Historia de la Acción Integral y Desarrollo en Colombia. Editorial Planeta

- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. *Construcción de paz en Colombia*, 405-433.
- Smith, Simon. "General templer and counter-insurgency in Malaya: hearts and minds, intelligence, and propaganda." *Intelligence and National Security* 16, no. 3 (2001): 60-78.
- Ugarriza, J. E., & Ayala, N. P. (2017). *Militares y guerrillas: la memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares, 1958-2016*. Editorial Universidad del Rosario.
- Valentino, Benjamin, Paul Huth, and Dylan Balch-Lindsay. "'Draining the sea': Mass killing and guerrilla warfare." *International Organization* 58, no. 02 (2004): 375-407.