

Capítulo 4

Fuerzas Militares de Colombia: papel en la consolidación de la paz*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287818262.04>

Erika Andrea Tocarruncho Urrea

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo analiza el papel de las Fuerzas Militares de Colombia en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016, como instrumento para transformar los territorios más afectados por el conflicto armado. Se examina cómo se articulan las acciones militares con las prioridades definidas por las comunidades, especialmente en el pilar 8 de los PDET, enfocado en reconciliación y paz. Con enfoque cualitativo-comparativo, se estudian los enfoques de seguridad y defensa de los gobiernos de Santos, Duque y Petro. Los hallazgos muestran dificultades persistentes para coordinar lo civil y lo militar, así como vacíos en la integración de la fuerza pública en estrategias de desarrollo y estabilización.

Palabras clave: gobernanza; paz; plan de desarrollo con enfoque territorial; política de seguridad y defensa; seguridad humana.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Desafíos contemporáneos en la investigación para la formación y la doctrina en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra: Reingeniería VINVE Fase I", del grupo de investigación Centro de gravedad, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Erika Andrea Tocarruncho Urrea

Capitán de Corbeta de la Armada Nacional de Colombia. Estudiante del Curso de Información Militar, ESDEG. Magíster en Planeación Urbana y Regional, Pontifica Universidad Javeriana, Colombia. Especialista en Gestión Ambiental Urbana, Universidad Piloto de Colombia. Profesional en Arquitectura, Universidad Antonio Nariño, Colombia.

<https://orcid.org/0009-0009-6257-8143> - Contacto: erika.tocarruncho@esdeg.edu.co

Citación APA: Tocarruncho Urrea, E. A. (2025). Fuerzas Militares de Colombia: papel en la consolidación de la paz. En O. F. Vanegas Rincón (Ed.), *Derecho militar: límites y responsabilidades en operaciones contemporáneas* (pp. 123-156). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287818262.04>

DERECHO MILITAR: LÍMITES Y RESPONSABILIDADES EN OPERACIONES CONTEMPORÁNEAS

ISBN impreso: 978-628-7818-25-5

ISBN digital: 978-628-7818-26-2

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287818262>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2025



Introducción

El presente capítulo analiza el papel y funciones que desempeñan las Fuerzas Militares en la consolidación de la paz y la construcción del territorio en Colombia, un aspecto fundamental para entender las dinámicas recientes del Estado en escenarios de posconflicto. La firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* en 2016 (CSIVI, 2016), significó un punto de inflexión histórico tras más de cinco décadas de conflicto armado interno, dando paso a transformaciones normativas, institucionales y doctrinales. Entre estas destacan la implementación de la Doctrina Damasco¹, que según lo planteado por (Rojas Guevara, 2017; Ministerio de Defensa Nacional, 2016), redefinió el marco estratégico y operativo de las Fuerzas Militares para escenarios de posconflicto y planteó un Ejército multimisión con capacidad de disuasión frente a amenazas internas y externas, así como la creación de instituciones de justicia transicional como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)², la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

¹ “Con la doctrina Damasco se comenzará a cerrar una brecha histórica que el Ejército Nacional de Colombia estaba en mora de consolidar, en el sentido de pensar en una doctrina enfocada a diseñar una verdadera capacidad de disuasión, frente a las potenciales amenazas internas y externas, antrópicas y no antrópicas. La doctrina como componente de capacidad, condiciona la organización, el material y el equipo, el personal, la infraestructura, el liderazgo, la educación y el mantenimiento, por ello la doctrina Damasco se constituye en el eje articulador del plan de transformación institucional”(Rojas Guevara, 2017, p. XX).

² La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. La JEP tiene la función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que se hubieran cometido antes del 1 de diciembre de 2016. La existencia de la JEP no podrá ser superior a 20 años (Jurisdicción Especial para la Paz, s. f., párr. 1). Recuperado de <https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>

Asimismo, se han impulsado apuestas estructurales como la Reforma Rural Integral, el fortalecimiento de la participación democrática mediante el Estatuto de la Oposición y, de forma central para esta investigación, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Establecidos en el Decreto Ley 893 de 2017, los PDET constituyen una estrategia de “planeación participativa” para transformar las condiciones estructurales de 170 municipios priorizados por el conflicto, la pobreza y el abandono estatal (Presidencia de la República, 2017; Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2023). Estos buscan articular inversión social, infraestructura, desarrollo productivo y reconciliación comunitaria, configurándose como una hoja de ruta integral para la construcción de paz territorial.

La creación de los PDET fue un reconocimiento de la deuda histórica del Estado con comunidades rurales que han soportado las consecuencias más crudas del conflicto armado (Decreto Ley 893 de 2017; ART, 2023; Bautista, 2017). Siete años después, su implementación presenta avances desiguales, con un cumplimiento cercano al 54 % de las metas trazadas (ART, 2023; Instituto Kroc, 2024, p. 15). Este atraso, que no responde únicamente a limitaciones técnicas o presupuestales, refleja tensiones estructurales más profundas en la forma como el Estado ejerce su presencia en el territorio. En este sentido, diferentes investigaciones han advertido la escasa coordinación entre la estrategia de desarrollo comunitario prevista en los PDET y la política de seguridad y defensa nacional, que continúa privilegiando lógicas de control territorial y neutralización de amenazas (Ministerio de Defensa Nacional, 2019; Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2023).

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se estructuran en ocho pilares estratégicos orientados a transformar las condiciones de vida en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza y el abandono estatal. Cada pilar recoge acciones que combinan inversión social, infraestructura, fortalecimiento institucional y reconciliación comunitaria, con enfoques diferenciales que reconocen la diversidad territorial, étnica y de género (Presidencia de la República, 2017; ART, 2023).

Tabla 1. *Pilares estratégicos de los PDET*

Pilar PDET	Acción estratégica	Enfoque
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Formalización masiva de tierras, acceso equitativo y catastro multipropósito	Territorial, étnico y de justicia histórica
2. Infraestructura y adecuación de tierras	Construcción y mantenimiento de vías terciarias, adecuación de tierras y conectividad	Territorial y participativo

Pilar PDET	Acción estratégica	Enfoque
3. Salud rural	Fortalecimiento de centros de salud, brigadas móviles y atención diferencial	Enfoque de género, étnico y víctimas
4. Educación rural y primera infancia	Construcción y dotación de escuelas, ampliación de cobertura y calidad educativa	Equidad rural y participación comunitaria
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento	Soluciones de vivienda digna, agua potable y saneamiento básico	Derecho al hábitat digno
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	Proyectos productivos rurales, asistencia técnica y acceso a crédito	Productivo y orientado a víctimas
7. Derecho a la alimentación	Huertas comunitarias, nutrición infantil y soberanía alimentaria	Comunitario, soberano y de género
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	Iniciativas de convivencia, memoria histórica y fortalecimiento del tejido social	Cultural, reparador y comunitario

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía consultada³

En el marco de esta investigación, el Pilar 8 reviste especial relevancia, ya que articula el fortalecimiento del tejido social y la reconciliación con la presencia institucional en el territorio. Aunque la normativa no asigna funciones directas a las Fuerzas Militares en este pilar, doctrinas como la Doctrina Damasco y políticas de defensa recientes subrayan su rol en la estabilización y en la generación de condiciones de seguridad para que las iniciativas civiles prosperen (Ejército Nacional de Colombia, 2017; Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

En este contexto, el papel de las Fuerzas Militares resulta fundamental para garantizar condiciones de seguridad que permitan la ejecución de iniciativas de desarrollo y el fortalecimiento de la presencia estatal. Sin embargo, la participación de las Fuerzas Militares en la planeación, ejecución y estabilización de los territorios ha sido objeto de debate y análisis crítico. Su misión constitucional, establecida en el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, es defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional (Congreso de la República, 1991). Esta responsabilidad requiere ser compatible con un enfoque de seguridad humana e integral que priorice la protección de la población civil y el apoyo a los objetivos de desarrollo. Este reto implica repensar la forma en que las estrategias militares se articulan con los proyectos

³ La información presentada en la Tabla 1 sobre los Pilares Estratégicos PDET se basa en las siguientes fuentes: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI, 2016); Decreto Ley 893 de 2017; Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2023); Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022); y Bautista (2025).

civiles, superando las lógicas de intervención puramente reactivas o de control territorial aislado.

El problema central de esta investigación se enmarca en la limitada articulación entre las estrategias de desarrollo territorial —particularmente los PDET— y el componente de seguridad y defensa nacional, específicamente en relación con el papel de las Fuerzas Militares en la consolidación de la paz y la construcción del territorio. Esta brecha ha derivado en intervenciones fragmentadas y, en ocasiones, descoordinadas, que han sido aprovechadas por actores armados ilegales para mantener o ampliar su influencia en comunidades vulnerables (Comisión de la Verdad, 2022; Manuel et al., 2015)., así mismo,

[...] la baja capacidad institucional de las regiones más afectadas por el conflicto también está ligada a la cooptación por parte de grupos ilegales de las debilitadas instituciones territoriales y a la proliferación de una cultura de la ilegalidad que ha erosionado las bases de dichas instituciones (Manuel et al., 2015, p. 29).

La falta de una visión compartida entre las autoridades civiles y militares ha impedido la construcción de políticas públicas integrales y sostenibles que garanticen la seguridad y el desarrollo de los territorios más afectados por el conflicto (Instituto Kroc, 2024; Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2023).

De acuerdo con lo anterior, esta investigación tiene el objetivo de analizar el papel que han desempeñado las Fuerzas Militares en la consolidación de la paz y la construcción del territorio en el contexto de la seguridad y la defensa nacional durante la última década; para ello se parte de examinar los antecedentes históricos y normativos relacionados con la participación de las Fuerzas Militares en iniciativas de consolidación territorial y paz en Colombia, para posteriormente realizar un análisis comparativo de las políticas de seguridad y defensa nacional implementadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro para identificar continuidades y rupturas en sus enfoques, y finalmente evaluar los principales aciertos, limitaciones y oportunidades de mejora en la articulación entre lo militar y lo civil para la implementación efectiva de estrategias de desarrollo y pacificación en los territorios priorizados.

La justificación de esta investigación se sustenta en la necesidad de comprender y visibilizar las tensiones y desafíos que enfrenta Colombia en su proceso de construcción de paz. Analizar el rol de las Fuerzas Militares en estos procesos permite identificar lecciones aprendidas y generar insumos para mejorar la coordinación interinstitucional. Así mismo, el estudio busca contribuir al diseño

de políticas públicas más coherentes e integrales, que no se limiten a la seguridad coercitiva o al control militar del territorio, sino que garanticen condiciones de vida dignas, inclusión social y desarrollo sostenible para las comunidades más afectadas por la violencia y la desigualdad, lo cual resulta especialmente relevante en un contexto donde la seguridad humana y la paz total se configuran como principios orientadores del actual gobierno colombiano. De este modo, la investigación pretende aportar herramientas de análisis útiles para tomadores de decisiones, académicos y actores de la sociedad civil comprometidos con la consolidación de la paz en Colombia.

Esta investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo y comparativo, porque lo que se buscaba no era medir cifras aisladas, sino comprender cómo las políticas de seguridad y defensa de los últimos tres gobiernos —Juan Manuel Santos (2014–2018), Iván Duque (2018–2022) y Gustavo Petro (2022–presente)— se han traducido en la práctica en el papel de las Fuerzas Militares dentro de la paz y la construcción de territorio. Este tipo de diseño resulta útil para analizar procesos complejos, en los que las decisiones políticas, las doctrinas militares y las dinámicas sociales se entrelazan de maneras que no se pueden captar solo con datos estadísticos (George & Bennett, 2005; Yin, 2018).

El capítulo se basó principalmente en la revisión documental. Se estudiaron leyes, decretos y políticas de defensa, así como los planes estratégicos y campañas militares que han orientado a la Fuerza Pública en los últimos años. También se consultaron informes oficiales —por ejemplo, los reportes de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), los seguimientos del Instituto Kroc o los documentos del Ministerio de Defensa Nacional—, además de literatura académica revisada por pares y publicaciones de organismos internacionales como la ONU, el PNUD o la UNODC.

Para organizar el análisis, se definieron seis dimensiones: 1) el enfoque conceptual de la seguridad; 2) el énfasis territorial y las zonas priorizadas; 3) el papel asignado a la Fuerza Pública; 4) la relación con el Acuerdo de Paz de 2016; 5) las estrategias frente a economías ilícitas, y 6) la articulación civil–militar para el desarrollo. Estas dimensiones permitieron revisar tanto lo que dicen las normas y doctrinas como lo que ha ocurrido en la práctica en los territorios.

El período de análisis se concentró en la última década (2016–2025), que abarca desde la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP, pasando por los ajustes de la política de “Paz con Legalidad” en el gobierno Duque, hasta las propuestas actuales de “Seguridad Humana y Paz Total” bajo la administración Petro. Esto

permitió seguir la evolución de las políticas y ver tanto las continuidades como las rupturas en el papel de las Fuerzas Militares frente a la implementación de los PDET y la consolidación territorial.

Esta metodología permitió no solo revisar lo que cada gobierno hizo, sino también poner en evidencia los patrones comunes y las lecciones aprendidas, con el objetivo de aportar elementos útiles para mejorar las políticas públicas en escenarios de posconflicto.

Antecedentes históricos y normativos relacionados con la participación de las Fuerzas Militares en iniciativas de consolidación territorial y paz en Colombia

En las últimas cuatro décadas, Colombia ha puesto en marcha diversas estrategias con el propósito de recuperar la institucionalidad y avanzar hacia la construcción de paz en territorios históricamente golpeados por el conflicto armado. Dentro de este proceso, las Fuerzas Militares han tenido un papel que ha evolucionado: de una función centrada en la defensa estrictamente territorial a responsabilidades más amplias vinculadas al desarrollo, la estabilización y la seguridad humana (González, 2020). Este paso se ha respaldado en marcos normativos y políticas públicas que, en conjunto, constituyen la base histórica y legal de su participación en la consolidación territorial y la construcción de paz.

El análisis de estos antecedentes permite ver cómo la relación entre lo militar y lo civil se ha hecho cada vez más compleja, especialmente en escenarios donde la ausencia del Estado y la permanencia de economías ilegales obligan a respuestas interinstitucionales coordinadas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018; Marriner Castro & Menjura, 2021)). En este camino, programas como el *Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)*, el *Plan Colombia*, las *Zonas de Consolidación*, la *Estrategia de Intervención Integral*, los *PDET* y las *Zonas Futuro* han marcado hitos en la búsqueda de articular seguridad, desarrollo y legitimidad estatal, con la Fuerza Pública desempeñando un papel clave en los procesos de estabilización.

Antecedentes históricos

La comprensión del papel de las Fuerzas Militares en la consolidación territorial requiere revisar las experiencias estatales frente a los desafíos del conflicto armado.

A lo largo de las últimas décadas, distintos gobiernos han impulsado políticas y estrategias con un objetivo común: recuperar el control institucional sobre territorios marginados y afectados por la violencia (Romero, 2003; DNP, 2018).

En este marco, la participación militar fue ampliando su alcance. Más allá de la seguridad física, empezó a incorporar dimensiones sociales, económicas y territoriales. De hecho, según Medina (2020), mediante la implementación de la doctrina de acción integral, el Ejército impulsó proyectos en Caquetá como infraestructura comunitaria, mingas y esfuerzos productivos, fortaleciendo los vínculos con la población. Paralelamente, (Ramírez, 2019) documenta cómo ingenieros militares lideraron la construcción de vías y otras obras en regiones remotas, permitiendo una mayor presencia estatal. Incluso desde la perspectiva del ordenamiento territorial, estas iniciativas incluyeron no solo despliegue de tropas, sino también acciones en infraestructura, conectividad y uso del suelo como instrumentos para reforzar la presencia estatal y la cohesión social.

Del control territorial a la presencia integral del Estado

Desde la década de 1980, el Estado colombiano ha intentado contrarrestar el abandono estructural de las zonas rurales a través de políticas que combinaron desarrollo social y seguridad. En este contexto, las Fuerzas Militares dejaron de ser vistas únicamente como actores de combate y, según Romero (2003), empezaron a desempeñar funciones de estabilización, construcción de confianza y acompañamiento institucional.

Tabla 2. Principales estrategias de consolidación territorial y rol de las Fuerzas Militares (1986–2024)

Política / Programa	Vigencia	Enfoque principal	Rol de las Fuerzas Militares
Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)	1986–1990	Desarrollo social e infraestructura en zonas afectadas por violencia	Seguridad en zonas priorizadas y apoyo logístico a proyectos sociales (DNP, 1990)
Plan Colombia	2000–2015	Lucha antidrogas, fortalecimiento militar e institucional	Control territorial, operaciones conjuntas y apoyo a programas de sustitución de cultivos (Tickner, 2007)
Zonas de Consolidación	2006–2010	Recuperación del control estatal y transición al desarrollo	Presencia territorial, patrullajes y coordinación con entidades civiles (PNUD, 2011)
Estrategia de Intervención Integral	2011	Seguridad, justicia, desarrollo y gobernabilidad	Participación coordinada en regiones priorizadas para garantizar condiciones de estabilidad (Ministerio de Defensa Nacional, 2012)

Política / Programa	Vigencia	Enfoque principal	Rol de las Fuerzas Militares
PDET	2017–pre-sente	Desarrollo integral en municipios priorizados	Componente de seguridad y convivencia, apoyo a la implementación de proyectos (Presidencia de la República, 2017)
Zonas Futuro	2019–pre-sente	Seguridad, sustitución de economías ilegales y fortalecimiento estatal	Acción conjunta militar-institucional en regiones con alta conflictividad (Presidencia de la República, 2020)

Nota: Los roles consignados corresponden a una sistematización académica de documentos oficiales.

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (1990), Tickner (2007), PNUD (2011), Ministerio de Defensa Nacional (2012), Presidencia de la República (2017, 2020).

Procesos de paz y participación militar

Además de las políticas de consolidación, las Fuerzas Militares también han tenido un rol activo en los distintos procesos de negociación y desmovilización adelantados con grupos armados. Su participación no ha sido uniforme: en algunos momentos actuaron como garantes de seguridad para la población y los propios negociadores; en otros, se les asignaron tareas de verificación y acompañamiento técnico. Como señala Jaramillo (2014), este papel cambiante refleja la capacidad de adaptación institucional frente a escenarios de transición hacia la paz. A continuación, se mencionan algunos de los casos más relevantes.

Tabla 3. *Participación de las Fuerzas Militares en procesos de paz (1989–2016)*

Proceso de paz	Años	Grupo armado	Rol de las Fuerzas Militares
M-19	1989–1990	Movimiento 19 de abril	Seguridad del proceso y protección de zonas de concentración
EPL, PRT, MAQL	1990–1991	Grupos regionales	Acompañamiento logístico y territorial
AUC	2003–2006	Autodefensas Unidas de Colombia	Seguridad en zonas de desmovilización y apoyo en procesos de justicia y paz
FARC-EP	2012–2016	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	Acompañamiento al Mecanismo de Monitoreo y Verificación y seguridad a zonas veredales (ONU, 2017)

Nota: Los roles consignados corresponden a una sistematización académica de documentos oficiales.

Fuente: Elaboración propia con base en Jaramillo (2014) y ONU (2017).

La revisión de estos procesos de paz muestra que el rol de las Fuerzas Militares ha sido dinámico y adaptativo. Desde funciones iniciales centradas en garantizar seguridad y proteger zonas de concentración —como en las negociaciones con el M-19 y grupos regionales— hasta responsabilidades más complejas de acompañamiento logístico, territorial y de verificación internacional, como ocurrió en el caso de las FARC-EP (ONU, 2017). Este tránsito evidencia cómo la institución militar pasó de un papel estrictamente operativo a uno más amplio, vinculado a la estabilización y a la construcción de confianza en escenarios de transición hacia la paz.

Principales planes estratégicos y campañas militares (2000–2024)

Las estrategias militares de alto nivel han sido decisivas para orientar las operaciones en el territorio y conectar la acción de la Fuerza Pública con las políticas de seguridad y defensa de cada gobierno. Aunque inicialmente se enfocaron en operaciones de gran escala contra las guerrillas, con el tiempo estos planes evolucionaron hacia propuestas más amplias de estabilización, construcción de confianza y seguridad humana. La revisión de campañas como el Plan Patriota, el Plan Consolidación, el Plan Victoria o el actual Plan Ayacucho muestra una transición desde un énfasis contrainsurgente hacia un marco que busca integrar lo militar con lo civil, abriendo espacio a la noción de paz territorial.

Tabla 3A. *Principales planes estratégicos y campañas militares de las Fuerzas Militares de Colombia (2000–2024)*

Plan / Campaña	Vigencia	Definición	Enfoque principal
Plan Patriota	2003–2006	Operación militar a gran escala contra las FARC-EP, con énfasis en recuperación de territorios estratégicos.	Ofensiva contrainsurgente y debilitamiento de estructuras guerrilleras.
Plan Consolidación	2007–2010	Estrategia para afianzar el control estatal en zonas recuperadas y facilitar la transición al desarrollo.	Presencia territorial sostenida y articulación con instituciones civiles.
Plan Bicentenario	2010–2014	Plan estratégico con motivo del bicentenario de la independencia, orientado a modernizar capacidades militares y mantener el control territorial.	Modernización, movilidad y consolidación del control en áreas prioritizadas.
Plan Espada de Honor I–V	2011–2015	Serie de fases operativas para desarticular las estructuras de las FARC-EP y otros grupos armados, con priorización regional.	Neutralización de cabecillas, debilitamiento logístico y control territorial.

Plan / Campaña	Vigencia	Definición	Enfoque principal
Plan Victoria	2016–2018	Estrategia posterior al Acuerdo de Paz para garantizar seguridad en zonas dejadas por las FARC-EP.	Estabilización, protección de líderes y lucha contra disidencias.
Plan Victoria Plus	2018–2022	Ajuste del Plan Victoria, con énfasis en enfrentar el crimen organizado y consolidar el control territorial.	Acción interinstitucional contra economías ilícitas y protección comunitaria.
Plan Ayacucho	2022–2026	Estrategia del gobierno Petro que busca transitar hacia la seguridad humana y la paz total.	Reducción de la violencia, enfoque territorial e inclusión de comunidades en la seguridad.

Nota: Los roles consignados corresponden a una sistematización académica de documentos oficiales.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Defensa Nacional (2003, 2007, 2010, 2011, 2016, 2018, 2022).

Al examinar estos planes de manera conjunta se nota que no fueron simples operaciones militares aisladas, sino intentos de responder a los cambios del conflicto y a las expectativas de la sociedad. Algunos se enfocaron en la ofensiva directa, otros en recuperar territorios, y los más recientes en acercarse a la idea de seguridad humana. En ese recorrido, las Fuerzas Militares no solo enfrentaron a los grupos armados, también debieron aprender a trabajar con instituciones civiles y a generar confianza en comunidades que durante años vivieron al margen del Estado.

Antecedentes normativos

Marcos legales para la participación de la Fuerza Pública en la paz

El marco jurídico y de política pública colombiano ha evolucionado para permitir y regular la participación de las Fuerzas Militares en escenarios de posconflicto, consolidación territorial y lo que se conoce como “*acción integral del Estado*”. Esta evolución responde a la necesidad de articular la defensa nacional con el desarrollo y con un enfoque de seguridad humana, reconociendo que la estabilización de los territorios priorizados no puede lograrse únicamente mediante operaciones militares, sino que requiere una presencia estatal que combine seguridad, justicia, infraestructura y servicios básicos (Constitución Política de Colombia, 1991).

Las disposiciones normativas y estratégicas que se presentan a continuación han configurado las reglas del juego para que las Fuerzas Militares actúen no solo como garantes de soberanía y la integridad territorial, sino también como actores en procesos de construcción de paz y gobernanza local. Sus funciones han abarcado desde la protección física de la población hasta el apoyo logístico e

institucional a la implementación de políticas públicas en regiones afectadas por el conflicto.

Tabla 4. Marco normativo y estratégico para la participación militar en consolidación territorial y paz

Norma / Instrumento	Año	Contenido clave	Implicaciones para las Fuerzas Militares
Marco constitucional y legal			
Constitución Política – Art. 217	1991	Define la misión de las Fuerzas Militares como defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial.	Sustenta su participación en escenarios de conflicto y posconflicto como parte del mandato constitucional. (Congreso de la República, 1991)
Ley 418 (y prórrogas)	1997– actualidad	Marco legal para la paz, la convivencia y la seguridad democrática.	Permite su vinculación a procesos de paz, operaciones de estabilización y recuperación territorial (Congreso de la República, 1997)
Ley 1448 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	2011	Reconoce el conflicto armado, los derechos de las víctimas y medidas de reparación integral.	Implica participación en restitución de tierras, protección de comunidades y apoyo a programas de reparación. (Congreso de la República, 2011)
Ley 1861 – Servicio de Reclutamiento y Movilización	2017	"Regula el servicio militar obligatorio y la movilización nacional". (Congreso de la República, 2017)	Mantiene la capacidad institucional para garantizar el servicio y la disponibilidad de personal. (Congreso de la República, 2017)
Acto Legislativo 01 – Marco Jurídico para la Paz	2012	Establece instrumentos para la justicia transicional y la priorización de casos.	Reconoce a las Fuerzas Militares como garantes de la implementación y seguridad en escenarios de justicia transicional (Congreso de la República, 2012).
Normas y decretos para la implementación del Acuerdo y la consolidación territorial			
Decreto Ley 893 PDET	2017	"Crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial". (Ministerio et al., 2017)	Incluye a la Fuerza Pública como componente del "pilar de seguridad y convivencia" y garante de condiciones para ejecutar proyectos. (Ministerio et al., 2017)
Decreto 154 Plan de Implementación del Acuerdo Final	2017	Define acciones y responsables para implementar el Acuerdo de Paz.	Asigna responsabilidades en control territorial, protección de comunidades y verificación de compromisos. (Congreso de la República, 2017a)
CONPES 3850 – Estrategia de Respuesta Rápida	2016	Lineamientos para estabilización temprana en municipios PDET.	Involucra operaciones conjuntas para garantizar condiciones mínimas de seguridad para proyectos de desarrollo. (Manuel et al., 2015)

Norma / Instrumento	Año	Contenido clave	Implicaciones para las Fuerzas Militares
Ley 191 – Ley de Fronteras	1995	Regula condiciones de desarrollo y seguridad en zonas fronterizas.	Establece un régimen especial para el desarrollo y la seguridad en zonas fronterizas, donde las Fuerzas Militares garantizan soberanía, control territorial y apoyo a proyectos estratégicos, alineados con los PDET en regiones limítrofes. (Congreso de la República, 1995)
Políticas de defensa, seguridad y convivencia			
Documentos de Política de Defensa y Seguridad	2010–2025	Orientaciones estratégicas de los gobiernos Santos, Duque y Petro.	Redefinen el rol militar hacia enfoques de seguridad humana y articulación civil-militar (MinDefensa, 2016; 2022).
Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana	2019	Estrategia para prevenir violencia y criminalidad con enfoque integral.	Reafirma la coordinación civil-militar en zonas urbanas y rurales de alto riesgo.
Política de Seguridad Humana y Defensa para la Vida	2022	Enfoque en derechos humanos, reducción de violencia y paz total.	Redirige la acción militar hacia la prevención y la protección integral de comunidades.

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de la República (1991, 1995, 1997, 2011, 2012, 2017a, 2017b), Presidencia de la República (2017), Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2016), Ministerio de Defensa Nacional (2016, 2019, 2022), Sánchez & Uprimny (2013) y Manuel, Gutiérrez & Ramírez (2015).

Estos antecedentes permiten ver que la participación militar en escenarios de paz no ha sido improvisada, sino resultado de un marco legal y doctrinal que se fue ampliando con el tiempo. Ese marco se convirtió en la base sobre la cual los gobiernos de Santos, Duque y Petro diseñaron sus políticas de seguridad y defensa. Comparar estas experiencias abre la puerta a reconocer patrones, rupturas y, sobre todo, los desafíos de lograr una verdadera coordinación civil–militar para que los PDET y demás instrumentos de consolidación territorial tengan un impacto sostenible.

Políticas de seguridad y defensa nacional implementadas por Santos, Duque y Petro. Análisis comparativo

Este análisis se desarrolla bajo un enfoque cualitativo-comparativo, buscando reconocer continuidades, rupturas y tendencias en las políticas de seguridad y

defensa implementadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos (2014–2018), Iván Duque (2018–2022) y Gustavo Petro (2022–presente). Para comprender cómo las decisiones estratégicas y doctrinales se tradujeron en acciones sobre el territorio; en particular, qué papel asumieron las Fuerzas Militares en la implementación del Acuerdo de Paz y en la creación de entornos seguros para el desarrollo territorial y la ejecución de los PDET (George & Bennett, 2005; Yin, 2018).

El criterio de comparación se estructura en seis dimensiones, seleccionadas en función de la relevancia teórica y práctica para el objeto de esta investigación:

Enfoque conceptual de seguridad (Seguridad Nacional vs. Seguridad Humana) permite identificar la orientación doctrinal de cada gobierno y su impacto en la definición de amenazas, prioridades e indicadores de éxito (Baldwin, 1997; ONU, 1994). En la práctica, muestra si se privilegia la defensa del Estado frente a enemigos armados o la protección integral de las personas.

Énfasis territorial y zonas priorizadas: examina el grado de focalización espacial, considerando que la geografía del conflicto es desigual y se concentra en áreas históricamente excluidas (Gutiérrez Sanín, 2019). Ayuda a distinguir intervenciones integrales de aquellas militarizadas, y su vínculo con instrumentos como los PDET.

Papel asignado a la Fuerza Pública: aborda la distribución de funciones entre Fuerzas Militares y Policía Nacional, así como los cambios en su doctrina y roles operativos (Ministerio de Defensa Nacional, 2016; Pion-Berlin & Trinkunas, 2007). Sirve para medir el tránsito desde la contrainsurgencia hacia la estabilización —o hacia nuevas formas de control territorial.

Relación con el Acuerdo de Paz de 2016: evalúa el nivel de compromiso de cada administración con la implementación de lo pactado, así como las modificaciones o reinterpretaciones introducidas (Kroc Institute, 2022; Verdad Abierta, 2022). Esta dimensión es central porque el Acuerdo incluye disposiciones directas sobre la articulación entre seguridad y desarrollo.

Estrategias contra economías ilícitas: analiza el abordaje frente al narcotráfico y otras economías ilegales, dada su influencia estructural en la seguridad y la gobernabilidad territorial (UNODC, 2023; Thoumi, 2002). Esta dimensión permite diferenciar entre enfoques coercitivos, preventivos y de desarrollo alternativo.

Articulación civil–militar para el desarrollo: examina cómo se coordinan las acciones de seguridad con las de desarrollo económico y social, identificando si el liderazgo recae en autoridades civiles o militares (Presidencia de la República, 2017; FIP, 2023). Esta dimensión es clave para evaluar si se logra una presencia estatal integral y sostenible.

Cada dimensión se estudia tanto en su formulación normativa/doctrinal como en su implementación en territorio. Las fuentes incluyen documentos oficiales, legislación, informes de organismos internacionales, literatura académica y reportes de investigación aplicada. La triangulación asegura validez, confiabilidad y rigor metodológico (Denzin, 2012; Flick, 2018).

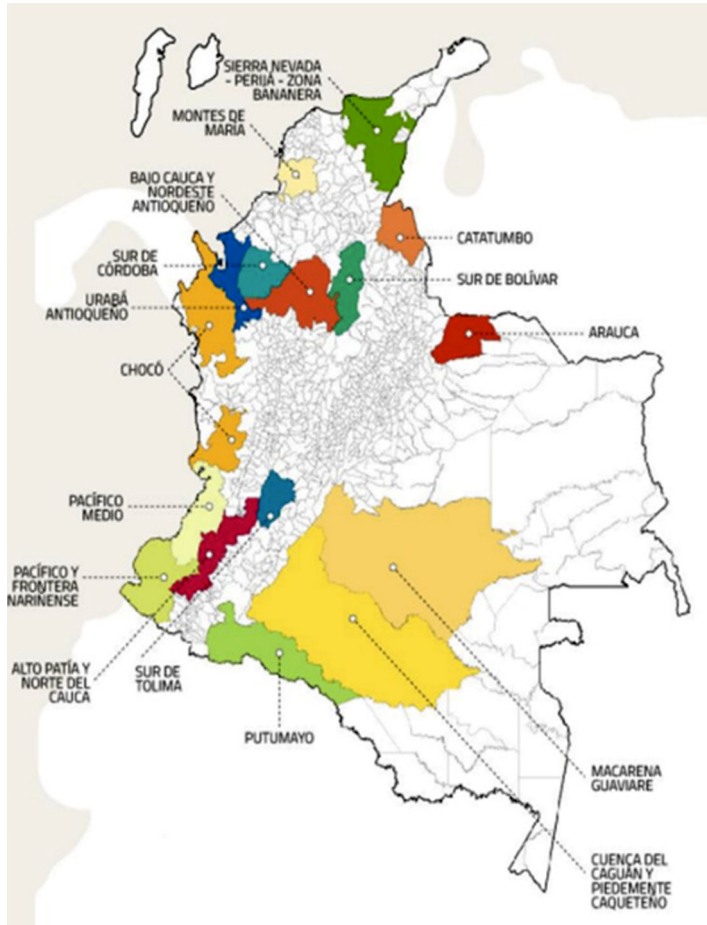
Síntesis por gobierno

Con base en estas dimensiones, el análisis revisa cada administración. Este recorrido permite entender cómo se configuraron sus políticas de seguridad y defensa, el contexto político en que se aplicaron y su impacto en la presencia de las Fuerzas Militares en los territorios priorizados.

Gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018)

Orientó la política de seguridad hacia la *"paz territorial"*, articulando seguridad y desarrollo mediante la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP (2016). Su Política de Defensa y Seguridad 2015–2018 incorporó elementos de seguridad humana, priorizando derechos, desarrollo social y participación ciudadana (MinDefensa, 2016). Territorialmente, impulsó los PDET para 170 municipios, con planes participativos a 15 años (Presidencia de la República, 2017). La Fuerza Pública asumió un rol de estabilización y consolidación con operaciones como Plan Victoria y Plan Horus, además de desminado humanitario y protección a excombatientes. En materia de economías ilícitas, suspendió la aspersión aérea con glifosato, priorizando sustitución voluntaria y desarrollo alternativo (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS). Dejó bases institucionales sólidas, pero con vacíos en ocupación civil de los territorios.

Figura 1. Municipios PDET



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (Central PDET).

Gobierno de Iván Duque (2018–2022)

Reorientó la política hacia una visión más clásica de seguridad nacional, priorizando control territorial y combate directo a amenazas bajo el lema “Paz con Legalidad” (MinDefensa, 2019). Territorialmente, creó las “Zonas Futuro” en cinco regiones críticas, combinando presencia militar intensiva con oferta estatal; en la práctica predominó el componente coercitivo. La Fuerza Pública retomó un perfil ofensivo, con bombardeos contra campamentos ilegales y apoyo en escenarios de orden público. Aunque mantuvo elementos del Acuerdo, la implementación fue parcial y desigual: avanzó en reincorporación y víctimas, pero relegó la reforma rural y la

participación política. En narcotráfico, fortaleció la erradicación forzada e intentó reactivar el glifosato, reduciendo el apoyo a la sustitución voluntaria. Hubo golpes a estructuras criminales (p. ej., Clan del Golfo), pero aumentó la violencia contra líderes sociales y excombatientes, afectando la confianza ciudadana (ONU, 2021).

Figura 2. Zonas Futuro



Fuente: Presidencia de la República (2019).

Gobierno de Gustavo Petro (2022–presente)

Propone un cambio de paradigma con la Seguridad Humana como eje: proteger la vida y la dignidad por encima de métricas bélicas (MinDefensa, 2023). Mantiene los PDET, reactivando la participación comunitaria, y lanza la política de “Paz Total” para negociar con múltiples actores armados. Reorienta a la Fuerza Pública hacia protección ciudadana, cambia indicadores hacia prevención de masacres y protección de líderes sociales, y plantea separar la Policía del MinDefensa. En narcotráfico, combina “asfixia” a redes criminales con “oxígeno” a cultivadores vía

alternativas económicas y sustitución concertada; descarta glifosato. Incrementa el presupuesto para implementación del Acuerdo de Paz, aunque enfrenta resistencia institucional y el reto de mostrar resultados tangibles en seguridad urbana y rural.

[Análisis cruzado: continuidades, rupturas y tendencias (2014-2025)]

Enfoque conceptual de seguridad

El paso de Santos a Duque marcó una ruptura doctrinal: Santos avanzó hacia una seguridad con elementos de seguridad humana (protección de derechos, paz territorial) sin abandonar del todo la lógica tradicional; Duque regresó a la seguridad nacional clásica, con énfasis en el enemigo interno y resultados medidos en bajas y erradicaciones (MinDefensa, 2019). Con Petro, se consolida un giro explícito hacia la seguridad humana, con indicadores centrados en vidas protegidas y comunidades seguras (MinDefensa, 2023). Esto representa, por primera vez, una declaración oficial de que el objetivo principal de la seguridad es el bienestar de la población, no solo la neutralización de amenazas.

Énfasis territorial y zonas priorizadas

Los tres gobiernos coincidieron en priorizar regiones históricamente afectadas por conflicto y economías ilícitas (PDET y Zonas Futuro), pero variaron en el equilibrio civil–militar. Santos diseñó planes participativos de largo plazo con protagonismo civil (Presidencia, 2017); Duque redujo la participación comunitaria y aumentó la intervención militar intensiva (Ley 1941 de 2018); Petro busca recuperar la centralidad de lo civil y la planificación comunitaria, incorporando mecanismos como Puestos de Mando Unificado preventivos. La continuidad está en la identificación territorial; la diferencia, en el método y el liderazgo de la intervención.

Papel asignado a la Fuerza Pública

Santos impulsa una transición desde la contrainsurgencia hacia la estabilización (MinDefensa, 2016). Duque revierte parcialmente el proceso, restituyendo un enfoque ofensivo y ampliando la intervención militar en orden público, con cuestionamientos en derechos humanos (ONU, 2021). Petro promueve un giro cultural: salvaguardar la vida, ajustar normas de ascenso y proponer reformas estructurales (MinDefensa, 2023). El patrón general es un vaivén entre perfiles más combativos y otros protectores.

Relación con el Acuerdo de Paz de 2016

Durante el segundo mandato de Juan Manuel Santos, la política de seguridad se alineó plenamente con el Acuerdo Final de Paz de 2016, impulsando la creación de toda la estructura institucional necesaria para su implementación, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Presidencia de la República, 2017; Ministerio de Defensa Nacional, 2016; Kroc Institute, 2021).

En contraste, el gobierno de Iván Duque mantuvo formalmente el Acuerdo a través de su política de “Paz con Legalidad”, pero con una ejecución parcial y selectiva. Aunque se avanzó en la reincorporación de excombatientes y la atención a víctimas, otros componentes centrales como la Reforma Rural Integral y la participación política tuvieron un desarrollo limitado, lo que generó cuestionamientos sobre el debilitamiento de algunos pilares (Kroc Institute, 2021; Verdad Abierta, 2022).

Por su parte, el gobierno de Gustavo Petro ha buscado reactivar y ampliar el alcance del Acuerdo mediante la política de “Paz Total”, incorporando procesos de negociación con actores armados no contemplados en el pacto original. Aunque esta estrategia representa un cambio de escala y enfoque, aún enfrenta desafíos en la implementación efectiva y en la obtención de resultados sostenibles en materia de seguridad y desarrollo (Ministerio de Defensa Nacional, 2023; Kroc Institute, 2023).

En síntesis, aunque cada administración ha mantenido una relación distinta con el Acuerdo, ninguna ha logrado implementarlo en su totalidad. Las diferencias radican principalmente en el nivel de compromiso político, el alcance de las acciones y el ritmo de ejecución.

Estrategias contra economías ilícitas

Santos apostó por la sustitución voluntaria y el desarrollo alternativo (PNIS), suspendiendo glifosato; Duque retomó la erradicación forzada y buscó reanudar la aspersión aérea, reduciendo la sustitución voluntaria; Petro plantea una estrategia de asfixia a redes criminales y oxígeno a cultivadores, con enfoque de salud pública y desarrollo rural. La tendencia muestra oscilaciones entre políticas de mano dura y estrategias integrales; la ruptura más marcada es la de Petro respecto al modelo punitivo.

Articulación civil–militar para el desarrollo

Santos impulsó coordinación en zonas PDET con participación comunitaria y proyectos conjuntos civiles–militares (batallones de ingenieros, programas productivos). Duque fortaleció la capacidad operativa militar, pero con menor integración con el aparato civil local, lo que limitó sostenibilidad. Petro propone reactivar la articulación bajo liderazgo civil y enfoque preventivo, buscando que la Fuerza Pública actúe como garante de condiciones para el desarrollo, no como actor dominante. El reto común es lograr una presencia civil efectiva y sostenida tras las operaciones.

La siguiente tabla resume los hallazgos más relevantes del análisis comparativo de las políticas de seguridad y defensa nacional implementadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos (2014–2018), Iván Duque (2018–2022) y Gustavo Petro (2022–presente). La estructura responde a las seis dimensiones metodológicas seleccionadas para esta investigación: enfoque conceptual, énfasis territorial, papel de la Fuerza Pública, relación con el Acuerdo de Paz, estrategia frente a economías ilícitas y articulación civil–militar para el desarrollo. Su propósito es ofrecer una visión de conjunto que facilite identificar, de forma rápida y contrastada, las continuidades, rupturas y tendencias en los enfoques gubernamentales, así como sus implicaciones para el papel de las Fuerzas Militares en la construcción territorial y la implementación de la paz.

Tabla 5. Comparativo de políticas de seguridad y defensa nacional (2014–2025)

Dimensión	Juan M. Santos (2014–2018)	Iván Duque (2018–2022)	Gustavo Petro (2022–presente)	Continuidades / Rupturas
Enfoque conceptual	Seguridad multidimensional con transición parcial a seguridad humana; énfasis en paz territorial y derechos (MinDefensa, 2016).	Seguridad nacional tradicional; doctrina de "enemigo interno"; prioridad a orden público y control territorial (MinDefensa, 2019).	Seguridad humana como paradigma oficial; protección de la vida y dignidad por encima de métricas bélicas (MinDefensa, 2023).	Ruptura Santos–Duque (humanista tradicional); ruptura Duque–Petro (tradicional humanista).
Énfasis territorial	Creación los PDET; planes participativos a 15 años con liderazgo civil (Presidencia, 2017).	"Zonas Futuro" (Ley 1941 de 2018) en 5 regiones críticas; alta militarización y menor participación comunitaria.	PDET reactivados con enfoque participativo; PMU preventivos en 65 municipios priorizados.	Continuidad en regiones priorizadas; diferencias en liderazgo y balance civil–militar.

Dimensión	Juan M. Santos (2014–2018)	Iván Duque (2018–2022)	Gustavo Petro (2022–presente)	Continuidades / Rupturas
Papel de la Fuerza Pública	Transición de contrainsurgencia a estabilización; apoyo en desmilitarizado, protección de excombatientes y proyectos de desarrollo.	Retorno a un esquema de seguridad interna con fuerte militarización; ampliación de facultades militares y operativos ofensivos.	Reorientación hacia protección de la vida; cambio de indicadores y reforma policial; énfasis en DD.HH.	Oscilación entre perfiles comba- tivos y protecto- res; Petro busca institucionalizar el enfoque protector.
Relación con Acuerdo de Paz (2016)	Implementación plena; creación de instituciones (JEP, CEV, UBP, PDET, PNIS).	“Paz con Legalidad”: con- tinuidad formal, pero ejecución parcial y selectiva; debilitamiento de pilares.	Reactivación y ampliación con “Paz Total”; inclu- sión de actores no contemplados en 2016.	Constante: imple- mentación incom- pleta; variación en nivel de compro- miso y ritmo.
Estrategias contra economías ilícitas	Sustitución voluntaria (PNIS), erradicación manual concertada, suspensión de glifosato (2015).	Erradicación forzada masiva; intento de reanudar aspersión aérea; PNIS relegado.	“Asfixia” a redes criminales y “oxígeno” a culti- vadores; enfoque de salud pública y desarrollo rural.	Rupturas mar- cadas en cada transición; Petro rompe con modelo punitivo de Duque.
Articulación civil–militar para el desarrollo	Coordinación en zonas PDET con proyectos conjuntos; liderazgo civil.	Predominio militar en zonas prioritizadas; menor integración con aparato civil.	Reactivación de coordinación bajo liderazgo civil; énfasis preventivo.	Reto constante: lo- grar presencia civil sostenida; diferen- cias en jerarquía y rol militar.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Defensa Nacional (2016, 2019, 2023), Presidencia de la República (2017), Ley 1941 de 2018, Kroc Institute (2022), Fundación Ideas para la Paz [FIP] (2023), y demás bibliografía citada en el texto.

En conclusión, si bien los tres gobiernos han puesto la mirada en los mismos territorios —los priorizados por los PDET y los golpeados por economías ilegales—, las diferencias doctrinales y operativas en torno a la seguridad, el papel de la Fuerza Pública y el Acuerdo de Paz han provocado oscilaciones que dificultan consolidar procesos de largo plazo. Esta falta de continuidad muestra la urgencia de avanzar hacia una verdadera política de Estado que logre unificar criterios, articule lo civil y lo militar y garantice que la planeación territorial de los PDET se ejecute sin depender de los cambios de gobierno.

Evaluación de los principales aciertos, limitaciones y oportunidades de mejora en la articulación militar-civil para el desarrollo y pacificación de territorios priorizados

Este apartado responde al tercer objetivo específico de la investigación y busca evaluar, la articulación entre las Fuerzas Militares y las entidades civiles en la implementación de estrategias de desarrollo y pacificación en territorios priorizados durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2014–2018), Iván Duque (2018–2022) y Gustavo Petro (2022–presente).

La evaluación se construyó a partir de un enfoque cualitativo–comparativo, apoyado en fuentes primarias como planes oficiales de seguridad y defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2015, 2019, 2022), informes de seguimiento al Acuerdo de Paz (Instituto Kroc, 2023), datos de ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2023) y literatura académica revisada por pares sobre posconflicto y gobernanza territorial (García & Ríos, 2020; Llorente, 2021).

El análisis se organizó en tres dimensiones: (1) logros visibles de articulación militar–civil, (2) factores limitantes y (3) oportunidades de mejora, con el propósito de identificar patrones que trasciendan coyunturas políticas y permitan proyecciones de más largo plazo.

Aciertos identificados

Gobierno Santos (2014–2018)

Se destacó la implementación inicial de los PDET como hoja de ruta territorial para la paz. Las Fuerzas Militares participaron en tareas de estabilización y construcción de infraestructura básica (Plan Victoria, Batallones de Ingenieros) en coordinación con entidades civiles como ART e Invías. Este modelo contribuyó a percibir a las FF.MM. como habilitadores del desarrollo, especialmente en las zonas rurales dejadas por las FARC (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

Gobierno Duque (2018–2022)

Si bien su política tuvo un sesgo militar, las Zonas Futuro lograron, en su fase inicial, generar mesas de coordinación con alcaldías y gobernaciones, combinando operaciones militares focalizadas con proyectos sociales de rápida ejecución

(Ministerio de Defensa Nacional, 2019). El golpe estratégico a estructuras como el Clan del Golfo (captura de “Otoniel”) tuvo coordinación interinstitucional que integró capacidades militares, policiales y judiciales.

Gobierno Petro (2022–presente)

La creación de Puestos de Mando Unificado (PMU) preventivos en 65 municipios priorizados, con presencia simultánea de mandos militares, autoridades civiles y comunidad, representa un avance en el modelo de articulación horizontal. La reasignación de indicadores de desempeño militar hacia la protección de líderes sociales (Ministerio de Defensa Nacional, 2022) fortalece el vínculo entre seguridad y objetivos de desarrollo humano.

Principales limitaciones

Fragmentación institucional: En todos los periodos, la articulación se vio debilitada por la ausencia de un marco normativo que unifique la planeación civil y militar en territorios priorizados, generando duplicidad de esfuerzos y vacíos de coordinación (García & Ríos, 2020).

Discontinuidad política: La falta de continuidad en las políticas de paz y seguridad provocó la reinención de estrategias cada cuatro años, afectando la sostenibilidad de proyectos iniciados, especialmente en los PDET (Instituto Kroc, 2023).

Debilidad del liderazgo civil: En varias regiones, la gestión de la presencia estatal ha sido liderada de facto por la Fuerza Pública ante la falta de capacidad de las autoridades civiles locales, generando percepciones de “militarización” y no de “gobernanza integral” (Llorente, 2021).

Falta de indicadores unificados: La medición de resultados se ha hecho por separado —indicadores de seguridad y de desarrollo—, impidiendo evaluar de manera integrada el impacto real de la articulación militar–civil (ART, 2023).

Oportunidades de mejora

Institucionalizar hojas de ruta únicas: que vinculen explícitamente los planes de seguridad con los de desarrollo para cada territorio priorizado, asegurando continuidad más allá de los ciclos electorales.

Fortalecer el liderazgo civil: mediante capacitación, financiamiento y despliegue de equipos técnicos permanentes en municipios PDET, con la Fuerza Pública como respaldo operativo y no como líder de la agenda.

Alinear incentivos: para que tanto las FF.MM. como las agencias civiles compartan responsabilidad en indicadores comunes (ej. Reducción de homicidios, ejecución presupuestal de proyectos, percepción de seguridad comunitaria).

Marco normativo de articulación territorial: que establezca obligaciones legales de coordinación interinstitucional en zonas priorizadas, incluyendo la participación formal de comunidades en la planeación y supervisión.

Síntesis final

La evidencia comparativa indica que la articulación militar–civil en Colombia ha mostrado avances puntuales, pero carece de sostenibilidad y estandarización. Los casos más exitosos —PDET con soporte militar en Santos, coordinación inicial en Zonas Futuro bajo Duque, y PMU preventivos en Petro— comparten un elemento común: la acción conjunta sobre problemas concretos, con objetivos claros y roles definidos. Sin embargo, persiste el reto de convertir estas experiencias en una política de Estado estable, con un marco jurídico y metodológico que garantice la continuidad de los esfuerzos y que perdure en el tiempo.

De lograrse, esta articulación no solo potenciaría la implementación del Acuerdo de Paz, sino que consolidaría un modelo de gobernanza territorial donde la seguridad y el desarrollo se refuerzan mutuamente, alineado con las recomendaciones de la ONU para contextos de posconflicto (United Nations, 2020).

Tabla 6. Evaluación comparativa de la articulación militar–civil (2014–2025)

Gobierno	Aciertos	Limitaciones	Oportunidades de mejora
Juan Manuel Santos (2014–2018)	Implementación inicial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con experiencias de coordinación entre entidades civiles (ART) y Batallones de Ingenieros. Ejecución de Plan Victoria y Plan Horus para estabilizar zonas dejadas por las FARC. Integración de las FF.MM. en tareas de desminado y protección de excombatientes.	Tiempo limitado para consolidar la articulación. Lentitud en despliegue de instituciones civiles en zonas ex FARC. Falta de indicadores integrados de resultados. Vacíos aprovechados por disidencias y otros grupos.	Institucionalizar el modelo PDET con liderazgo civil y soporte militar. Desarrollar indicadores conjuntos seguridad–desarrollo. Acelerar despliegue de servicios civiles en zonas priorizadas.

Gobierno	Aciertos	Limitaciones	Oportunidades de mejora
Iván Duque (2018–2022)	Lanzamiento de las "Zonas Futuro" como estrategia de intervención integral en cinco regiones críticas. Coordinación interinstitucional en operaciones contra el Clan del Golfo y disidencias. Inclusión de alcaldías y gobernaciones en mesas de coordinación.	Enfoque excesivamente militarizado. Coordinación débil con programas del Acuerdo de Paz. Discontinuidad con el modelo PDET participativo. Escasa confianza de comunidades por falta de resultados sostenibles.	Equilibrar intervención militar con inversión social inmediata. Integrar "Zonas Futuro" con planes PDET y PNIS. Mejorar participación comunitaria en la priorización de acciones.
Gustavo Petro (2022– presente)	Impulso de Puestos de Mando Unificado (PMU) preventivos en 65 municipios priorizados, con participación simultánea de civiles, militares y comunidades. Redefinición de indicadores militares hacia la protección de líderes sociales. Mayor presupuesto para implementación del Acuerdo de Paz. Reactivación de los PDET con protagonismo comunitario.	Resistencia institucional frente al cambio doctrinal. Avances legislativos lentos para reformas estructurales. Persistencia de delitos comunes y violencia en varias regiones. Riesgos derivados de la negociación simultánea con múltiples actores armados.	Consolidar un marco normativo de coordinación civil–militar. Capacitar a las FF.MM. en seguridad humana y gestión territorial. Crear mecanismos de participación comunitaria obligatoria en la planeación. Establecer indicadores integrados que articulen dimensiones sociales, de desarrollo y de seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Defensa Nacional (2015, 2019, 2022), Instituto Kroc (2023), ART (2023), García & Ríos (2020), Llorente (2021).

La comparación de los tres gobiernos permite ver que, aunque existieron avances en distintos momentos —como el impulso inicial de los PDET con Santos, la creación de las “Zonas Futuro” en Duque y los PMU preventivos en Petro—, la articulación entre lo militar y lo civil ha carecido de continuidad y de un marco estable. Cada administración impulsó innovaciones puntuales, pero también enfrentó limitaciones recurrentes como la fragmentación institucional, la debilidad del liderazgo civil y la falta de indicadores integrados. De ahí surge la necesidad de pasar de experiencias aisladas a una política de Estado que garantice sostenibilidad en el tiempo, algo que se analizará con mayor detalle en el apartado siguiente sobre la articulación militar–civil entre 2014 y 2025.

Evaluación de la articulación militar-civil (2014-2025)

La comparación de las tres administraciones permite extraer conclusiones claras sobre los avances, carencias y proyecciones en la articulación entre lo militar y lo

civil para la implementación de estrategias de desarrollo y pacificación. Aunque cada gobierno operó con enfoques y prioridades distintas, se observan patrones comunes que ofrecen pistas valiosas para un modelo más efectivo y sostenible.

Aciertos comunes

Entre los logros más relevantes figura la participación de la Fuerza Pública en proyectos de infraestructura y estabilización territorial, lo cual mejoró la conectividad y fortaleció la presencia estatal en áreas históricamente abandonadas. Instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las “Zonas Futuro” y los Puestos de Mando Unificado (PMU) funcionaron como plataformas de coordinación interinstitucional, aunque con resultados desiguales según el periodo. En algunos casos se logró, además, involucrar directamente a las comunidades en el diagnóstico y priorización de intervenciones, lo que otorgó mayor legitimidad a las acciones estatales. A esto se suma que la Fuerza Pública desempeñó un papel clave como garante de seguridad en la implementación de programas de paz en contextos de alta conflictividad, protegiendo tanto a la población civil como a funcionarios y bienes estratégicos.

Limitaciones recurrentes

Sin embargo, persiste un desbalance entre lo militar y lo civil, donde la acción armada ha tendido a predominar, especialmente en contextos de crisis. La falta de continuidad de políticas al cambiar de gobierno ha generado interrupciones que reducen la eficacia en el terreno. A ello se suma la persistencia de vacíos institucionales en regiones priorizadas, lo que ha permitido que actores armados ilegales retomen el control en algunos sectores. Otro déficit clave ha sido la ausencia de indicadores integrados que midan simultáneamente seguridad y desarrollo, dificultando evaluar de forma realista el impacto de las intervenciones.

Oportunidades de mejora

La experiencia acumulada evidencia la necesidad de institucionalizar un marco normativo estable que asegure la coordinación civil–militar más allá de los ciclos presidenciales. Igualmente, resulta esencial acompañar cada intervención de la Fuerza Pública con inversión social inmediata en servicios básicos, infraestructura y proyectos económicos, de modo que la seguridad no se perciba como un fin en sí mismo, sino como condición para el desarrollo. Otro aspecto clave es fortalecer la formación de las FF.MM. en seguridad humana y gestión territorial, de manera que sus operaciones se alineen con objetivos de largo plazo. Finalmente, urge diseñar

un sistema unificado de indicadores que mida simultáneamente logros en seguridad, desarrollo económico y confianza ciudadana, permitiendo ajustar las políticas con base en evidencia.

En síntesis, si bien Colombia ha avanzado en vincular las capacidades militares y civiles en entornos complejos, todavía queda el reto de lograr una sinergia equilibrada y sostenida que permita no solo garantizar la seguridad, sino también consolidar una paz duradera en los territorios históricamente afectados por el conflicto.

Conclusiones

El análisis desarrollado evidencia que el papel de las Fuerzas Militares en la consolidación de la paz y la construcción del territorio en Colombia ha sido determinante, aunque condicionado por factores políticos, doctrinales y estructurales que han variado según el gobierno de turno. Si bien las capacidades militares han sido esenciales para generar condiciones mínimas de seguridad, su efectividad en la consolidación territorial depende directamente de la articulación sostenida con las autoridades civiles, de la confianza de los habitantes y de la capacidad del Estado para garantizar presencia integral en los territorios priorizados.

En relación con el objetivo general, se concluye que las Fuerzas Militares han evolucionado desde un enfoque predominantemente contrainsurgente hacia uno más integral que incorpora elementos de seguridad humana y estabilización territorial. Sin embargo, esta transición no ha sido lineal ni permanente; las oscilaciones doctrinales entre seguridad nacional tradicional y seguridad humana han generado discontinuidades en la implementación de políticas, afectando la sostenibilidad de los avances en las zonas PDET.

Frente al primer objetivo específico, la evidencia muestra que la base legal y estratégica para la participación de las Fuerzas Militares en la construcción de paz es robusta, abarcando desde la Constitución Política hasta marcos específicos como el Decreto Ley 893 de 2017 (PDET). No obstante, el marco normativo carece de un instrumento vinculante que obligue a la planeación conjunta civil–militar, lo que limita la integración real en la fase de ejecución y seguimiento de proyectos.

En cuanto al segundo objetivo específico se identifican tres enfoques claramente diferenciados: Santos avanzó hacia un modelo híbrido con fuerte énfasis en paz territorial; Duque priorizó la seguridad nacional tradicional con alta militarización de zonas priorizadas; y Petro busca consolidar la seguridad humana como paradigma central. A pesar de sus diferencias, los tres gobiernos han coincidido en

focalizar la intervención en territorios estratégicos, aunque con distintos grados de participación comunitaria y equilibrio civil–militar.

Respecto al tercer objetivo específico, los casos más exitosos (implementación inicial de PDET bajo Santos, coordinación interinstitucional en golpes estratégicos durante Duque, y PMU preventivos en Petro) demuestran que la sinergia entre seguridad y desarrollo es posible cuando se comparten objetivos claros, roles definidos y se involucra activamente a las comunidades. Sin embargo, la ausencia de indicadores integrados y la discontinuidad de políticas siguen siendo obstáculos críticos para convertir experiencias puntuales en modelos replicables a nivel nacional.

Para que las Fuerzas Militares consoliden su papel como garantes de paz y desarrollo, se requiere institucionalizar un marco de articulación territorial que trascienda los cambios de gobierno, alinee los incentivos de las agencias civiles y militares, y vincule la inversión social inmediata a cada intervención en seguridad. Esto no solo fortalecería la legitimidad del Estado en zonas históricamente olvidadas, sino que también reduciría la reincidencia de la violencia y el riesgo de cooptación institucional por parte de actores armados ilegales.

En el contexto del posconflicto colombiano, el papel de las Fuerzas Militares en la construcción del territorio trasciende la función tradicional de garantizar la seguridad y el control del orden público. Su rol se redefine como el de un actor articulador, capaz de generar condiciones de estabilidad que permitan la llegada efectiva del Estado y la ejecución de proyectos de desarrollo. Este papel implica no solo proteger la soberanía y neutralizar amenazas, sino también acompañar y respaldar las estrategias de transformación territorial, como los PDET, bajo un enfoque de seguridad humana que priorice la vida, la inclusión social y la cohesión comunitaria.

La evidencia comparativa demuestra que, cuando existe una coordinación real entre autoridades civiles y Fuerzas Militares, se fortalecen la legitimidad estatal y la confianza ciudadana, generando avances tangibles en la consolidación de la paz. Sin embargo, para que este rol sea sostenible, es imprescindible institucionalizar la articulación civil–militar, unificar indicadores de seguridad y desarrollo, y garantizar la continuidad de las políticas más allá de los ciclos gubernamentales. Solo así las Fuerzas Militares podrán consolidarse como garantes y facilitadoras de un modelo de gobernanza territorial integral, donde seguridad y desarrollo no sean agendas separadas, sino dos caras de la misma estrategia para construir una paz duradera.

En síntesis, la experiencia comparada confirma que la paz territorial no se logra únicamente con la presencia militar, sino con la convergencia sostenida entre seguridad, desarrollo y participación comunitaria. La construcción de un modelo

de gobernanza integral, respaldado por un compromiso político estable y una doctrina militar alineada con la seguridad humana, es la condición indispensable para transformar de manera irreversible los territorios priorizados y garantizar que la paz sea una realidad tangible para sus habitantes.

Finalmente, el papel de las Fuerzas Militares en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ha sido determinante para garantizar condiciones de seguridad que permitan la llegada de la institucionalidad civil a los territorios más afectados por el conflicto. Su capacidad operativa, logística y de acompañamiento comunitario ha facilitado la ejecución inicial de proyectos estratégicos, especialmente en contextos de alta conflictividad. No obstante, la ausencia de una articulación sistemática y sostenida con las entidades civiles ha limitado el impacto estructural de su contribución, generando intervenciones fragmentadas y con escasa sostenibilidad. Superar esta brecha implica consolidar un marco normativo claro que obligue a la coordinación interinstitucional, adoptar un enfoque de seguridad humana que priorice la protección de la población y establecer indicadores integrados que midan simultáneamente avances en seguridad y desarrollo. Solo así las Fuerzas Militares podrán consolidar su rol como garantes de una paz territorial sostenible y de una presencia estatal integral en las zonas priorizadas por los PDET.

Referencias

- Acto Legislativo 01 de 2012. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Julio 31 de 2012. DO. N.º 48.508.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2023). *Avances en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5–26. <https://doi.org/10.1017/S0260210597000053>
- Bautista, S. (2017). *La paz territorial y los retos del Estado colombiano*. Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión de la Verdad. (2022). *Informe final*. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Denzin, N. K. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2), 80–88. <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Evaluación de las políticas de seguridad y consolidación territorial*.
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). Sage.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2023). *Seguridad y defensa en Colombia: Balance y perspectivas*.
- García, M., & Ríos, J. (2020). Gobernanza territorial en contextos de posconflicto. *Revista de Estudios Sociales*, (72), 45–59. <https://doi.org/10.7440/res72.2020.04>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- González, F. (2020). *Seguridad, Estado y Fuerzas Militares en Colombia*. Editorial Universidad Javeriana.
- Gutiérrez Sanín, F. (2019). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada en Colombia*. Editorial Debate.
- Instituto Kroc. (2021). *Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.
- Instituto Kroc. (2023). *Monitor de implementación del Acuerdo de Paz*. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.
- Jaramillo, S. (2014). *El papel de las Fuerzas Armadas en los procesos de paz en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz.
- Ley 191 de 1995. Por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera. Junio 18 de 1995. DO. N.º 41.903.

- Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diciembre 26 de 1997. DO. N.° 43.201.
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO. N.° 48.096.
- Ley 1861 de 2017. Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. Agosto 4 de 2017. DO. N.° 50.315.
- Ley 1941 de 2018. Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. Diciembre 18 de 2018. DO. N.° 50.810.
- Llorente, M. V. (2021). *Militarización y gobernanza local en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz.
- Medina, J. (2020). La doctrina de acción integral y desarrollo en el Ejército colombiano: experiencias en el Caquetá. *Revista Campos en Ciencias Sociales*, 8(2), 43–67. <https://doi.org/10.15332/25006681/5863>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Plan Victoria*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Política de Defensa y Seguridad 2015–2018*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad 2019–2022*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Lineamientos de política de seguridad humana y defensa para la vida*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Seguridad humana y defensa para la vida*.
- Naciones Unidas. (2017). *Mecanismo de Monitoreo y Verificación del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo*.
- Naciones Unidas. (2021). *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*.
- Pion-Berlin, D., & Trinkunas, H. (2007). Civilian praetorianism and military shirking during constitutional crises in Latin America. *Comparative Politics*, 39(4), 395–411. <https://doi.org/10.2307/20434042>
- Presidencia de la República. (2010). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*.
- Presidencia de la República. (2016). *Decreto 154 de 2016, por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, para la Protección y Garantía del Ejercicio de la Actividad Política*. Diario Oficial N.° 49.775.
- Presidencia de la República. (2017). *Decreto Ley 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET*. Diario Oficial N.° 50.247.
- Presidencia de la República. (2020). *Política marco de convivencia y seguridad ciudadana*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Human Development Report 1994*.

- Ramírez, M. T. (2019). Engineering statehood: Infrastructure and counterinsurgency in Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 51(3), 607–634. <https://doi.org/10.1017/S0022216X19000620>
- Romero, M. (2003). *Transformaciones de la guerra en Colombia*. Editorial Norma.
- Thoumi, F. (2002). Illegal drugs in Colombia: From illegal economic boom to social crisis. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582, 102–116. <https://doi.org/10.1177/0002716202582001007>
- United Nations. (2020). *Peacebuilding and sustaining peace: Report of the Secretary-General*.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2023). *World Drug Report 2023*.
- Verdad Abierta. (2022). *La implementación del Acuerdo de Paz: avances y obstáculos*.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.