

PÚBLICO

MFE 3-07

ESTABILIDAD

PRIMERA EDICIÓN 2016 **COLOMBIA**



**EJÉRCITO NACIONAL
DE COLOMBIA**



Producto elaborado por el
Centro de Doctrina del Ejército
(CEDOE)

© 2016 Fuerzas Militares de Colombia
Ejército Nacional

Todo el contenido es propiedad exclusiva y reservada
del Ejército Nacional de Colombia

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA



EJÉRCITO NACIONAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 01645 DE 2016

Por la cual se aprueba el **“MANUAL FUNDAMENTAL DEL EJÉRCITO ESTABILIDAD”**.

EL COMANDANTE DEL EJÉRCITO NACIONAL

En uso de las atribuciones legales que le confiere el Capítulo VI, numeral 26, literal c) del Decreto Numero 1605 de 1988, por el cual se aprueba el “Reglamento de Publicaciones Militares FF.MM. 3-1, (Público)”, y

CONSIDERANDO

Que conforme a las políticas de mando impartidas frente a la instrucción y capacitación del personal militar, el Comando de Educación y Doctrina del Ejército Nacional elaboró el proyecto de generación **“MANUAL FUNDAMENTAL DEL EJÉRCITO ESTABILIDAD”**, atendiendo los lineamientos contenidos en la Directiva permanente No 0190 de junio de 2014 “Proceso para la actualización y generación de la doctrina en el Ejército Nacional”.

Que el Comité Doctrinario mediante Acta de reunión N° 24788 de fecha 01 de Agosto de 2016, revisó y recomendó tramitar el **“MANUAL FUNDAMENTAL DEL EJÉRCITO ESTABILIDAD”** para su aprobación.

RESUELVE

ARTÍCULO 1° Aprobar la generación del **“MANUAL FUNDAMENTAL DEL EJÉRCITO ESTABILIDAD”**, el cual se identificará de acuerdo al Capítulo III Numeral 6 literal a) del Decreto 1605 de 1988, así:

**"MANUAL FUNDAMENTAL DEL EJÉRCITO *ESTABILIDAD*".
EJC MFE 3-07
PÚBLICO
PRIMERA EDICIÓN**

ARTÍCULO 2° Las observaciones a que dé lugar la aplicación del Manual en referencia, deben ser presentadas al Comando del Ejército Nacional, a fin de estudiarlas y tenerlas en cuenta para posteriores ediciones en la forma que establece el Decreto No. 1605 de 1988, por el cual se aprueba el "Reglamento de Publicaciones Militares FF.MM. 3-1 (Público)".

ARTÍCULO 3° Disponer la edición y publicación del Manual aprobado en virtud a la presente Resolución de acuerdo al Capítulo II, numeral 3° literal c, subliteral c) y numeral 4° literal i) del Decreto No. 1605 de 1988, por el cual se aprueba el "Reglamento de Publicaciones Militares FF.MM. 3-1 (Público)".

ARTÍCULO 4° La presente Resolución rige a partir de la Fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el 05 de Agosto de 2016



General ALBERTO JOSÉ MEJÍA FERRERO
Comandante del Ejército Nacional

CONTENIDO

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	VII
PRÓLOGO	IX
INTRODUCCIÓN	XI
1. INTRODUCCIÓN A LAS OPERACIONES DE ESTABILIDAD	1
1.1. Principios conjuntos en operaciones de estabilidad	2
1.2. Principios de las tareas de estabilidad	4
1.3. Estrategia nacional	9
1.4. Política de defensa	9
1.5. El marco de los Estados frágiles	9
1.6. Marco de estabilidad	10
1.7. Condiciones del estado final para las operaciones de estabilidad	12
2. ESTABILIDAD EN LAS OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS	14
2.1. Operaciones Terrestres Unificadas	15
2.2. Pilares de las Operaciones Terrestres Unificadas y las tareas de estabilidad en la Acción Decisiva	18
2.3. Tareas mínimas esenciales de las tareas de estabilidad	18
2.4. Enlazar esfuerzos militares y civiles	18
2.5. Tareas primarias de estabilidad del Ejército	20
3. CONSIDERACIONES ÚNICAS	24
4. PLANEAMIENTO PARA LA ESTABILIDAD EN LAS OPERACIONES	25
4.1. Consideraciones para el planeamiento de las operaciones	25
4.2. Rol de los comandantes en el planeamiento	26
4.3. Arte operacional en las operaciones de estabilidad	26
4.4. Mecanismos de estabilidad y derrota	29

4.5.	Organización de la Fuerza	30
4.6.	Evaluación	30
4.7.	Marco del distrito de estabilidad	31
CONCLUSIÓN		31
GLOSARIO		33

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AD	Acción Decisiva
AU	Acción Unificada
ARTOP	Arte Operacional
CEDOE	Centro de Doctrina del Ejército
FF. MM.	Fuerzas Militares
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MFE	Manual Fundamental del Ejército
MFRE	Manual Fundamental de Referencia del Ejército
MTM	Mando Tipo Misión
OTU	Operaciones Terrestres Unificadas
ROM	Rango de las Operaciones Militares

PRÓLOGO

El Manual Fundamental del Ejército 3-07, *Estabilidad*, materializa un enorme avance en dos importantes y trascendentales esfuerzos de la evolución de la doctrina del Ejército de Colombia. En primer lugar, consolida las enseñanzas asimiladas por la Fuerza durante las últimas décadas de experiencia operacional, dentro y fuera del territorio colombiano. En segundo lugar, garantiza la interoperabilidad con los asociados de la Acción Unificada (AU), debido a que aporta la experticia adquirida por sus soldados en la consecución de objetivos comunes.

Esta clase de operaciones se enmarca en la Acción Decisiva (AD), lo que implica su ejecución simultánea y coordinada con las ofensivas y defensivas. En este contexto, las unidades del Ejército ponen en ejecución las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU), como parte de la acción conjunta e interagencial, adaptándose al ambiente operacional, dentro o fuera del territorio nacional. Asimismo, la Fuerza conduce las tareas de estabilidad antes, durante y después del conflicto, como parte de la fuerza conjunta y guiada por el Mando Tipo Misión (MTM). Es decir que, sin importar el contexto, estas tareas se ejecutan siempre en estrecha coordinación con otros instrumentos del poder nacional, con el fin de alcanzar las condiciones de seguridad, sujeción a la ley, bienestar social, estabilidad gubernamental y sostenibilidad económica.

Para lograr lo anterior, es necesaria la aplicación de los principios de transformación del conflicto, que consisten en la reducción de los medios y las motivaciones de la violencia, mientras se desarrollan alternativas más viables y pacíficas, con el objetivo de conseguir las aspiraciones políticas, económicas y sociales; la unidad de esfuerzo, que se alcanza con la concentración del trabajo de todos los actores en el logro de objetivos comunes; la legitimidad y autonomía del Gobierno anfitrión, nacional (regional o local), que se fundamenta en la percepción (por parte de audiencias específicas) de la legalidad,

moralidad o rectitud de autoridades individuales u organizaciones, y, finalmente, la construcción de capacidades de los asociados, que es el producto de actividades, programas y encuentros interorganizacionales integrales que incrementan las capacidades de los asociados de la AU.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above the name.

Brigadier General EMIRO JOSÉ BARRIOS JIMÉNEZ

Comandante División de Aviación Asalto Aéreo

INTRODUCCIÓN

El Manual Fundamental del Ejército 3-07, *Estabilidad*, contiene la doctrina del Ejército para las operaciones de estabilidad, y se constituye como guía y dirección para estas operaciones al establecer los fundamentos para el desarrollo de principios, tácticas, procedimientos y técnicas que se detallan en las publicaciones subordinadas a este MFE. Del mismo modo, proporciona una orientación a los comandantes y docentes en todos los escalones.

En este sentido, la audiencia principal propuesta se compone por los oficiales de grado mayor en adelante, comandantes de unidades y miembros de los Estados Mayores. También aplica para ser consultado por líderes civiles en la institución, agencias del Estado, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado, que buscan entender el rol del Ejército en un amplio esfuerzo de reconstrucción y estabilización.

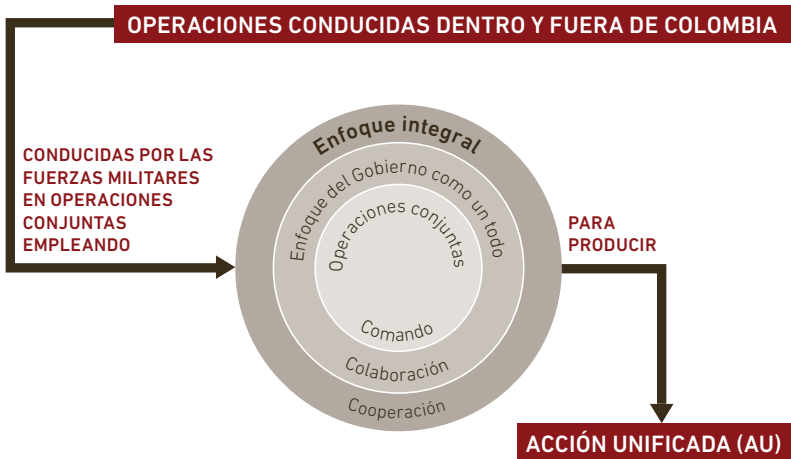
Por consiguiente, este manual inicia con la introducción a la estabilidad y sus principios. A continuación, describe su rol en las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU), a través de las tareas primarias de estabilidad del Ejército. Después, define las consideraciones únicas para las operaciones de estabilidad en el Rango de las Operaciones Militares (ROM). Finalmente, provee una guía para el planeamiento de estas operaciones.

Para finalizar, los comandantes, los Estados Mayores y los subordinados deben asegurarse de que sus decisiones y acciones cumplan con la legislación nacional e internacional. En algunos casos, cuando se opere en el exterior como parte de una fuerza multinacional, las leyes y regulaciones de la nación anfitriona también deberán ser observadas. Por ende, los comandantes tienen que garantizar que sus subalternos, en todos los niveles, operen de acuerdo con las leyes de la guerra y las reglas del enfrentamiento (MFE 6-27).

Los términos que esta publicación propone están señalados con un asterisco en el glosario y serán incluidos en la próxima actualización del MFRE 1-02. Los tomados de otros manuales están acompañados de su correspondiente referencia en paréntesis.

El proponente del MFE 3-07 es el Centro de Doctrina del Ejército (CEDOE); por lo cual, los comentarios o recomendaciones al mismo deben hacerse llegar al correo cedoe@ejercito.mil.co

| **Figura 1.** | Operaciones de estabilidad.



EL ROL DE LAS UNIDADES DEL EJÉRCITO COMO PARTE DE UNA OPERACIÓN CONJUNTA ES CONDUCIR

OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS (OTU)

Antes del conflicto	Durante el conflicto	Después del conflicto
A TRAVÉS DE TODO EL RANGO DE LAS OPERACIONES GUIADO POR		
MANDO TIPO MISIÓN (MTM)		
Y EJECUTADO MEDIANTE LA ACCIÓN DECISIVA, COMBINANDO SIMULTÁNEAMENTE		
Tareas ofensivas	Tareas defensivas	Tareas de estabilidad
		Las tareas de estabilidad aquellas conducidas dentro o fuera de Colombia, en coordinación con otros instrumentos del poder nacional, para mantener o restablecer un ambiente seguro y proporcionar servicios esenciales de gobierno, reconstrucción de infraestructura de emergencia y ayuda humanitaria.

PARA HACERLO, EL EJÉRCITO CONDUCE PRINCIPALMENTE TAREAS DE ESTABILIDAD INTEGRADAS EN LAS FUNCIONES DE ESTABILIDAD CONJUNTAS Y EN LOS SECTORES DE ESTABILIDAD DEL GOBIERNO PARA LOGRAR LAS CONDICIONES DEL ESTADO FINAL



ESTAS OPERACIONES DE FUNDAMENTAN EN LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD

- Transformación del conflicto
- Unidad de esfuerzo
- Legitimidad y economía de la nación anfitriona
- Construcción de capacidades de los asociados

1. INTRODUCCIÓN A LAS OPERACIONES DE ESTABILIDAD

[1-1] A lo largo de la historia, el Ejército de Colombia ha participado en operaciones de estabilidad para ayudar a otras naciones, como en Corea, en el Suez, en el Sinaí y en Haití. Algunas veces, ese apoyo se ha ejecutado como parte de una fuerza multinacional; otras, como una fuerza independiente. Particularmente, en el territorio colombiano, a causa de las circunstancias que la nación ha tenido que enfrentar por más de seis décadas, la Institución se ha visto obligada a desarrollar un papel decisivo en el mantenimiento del orden interno. Sin embargo, las tareas ejecutadas en ambos casos (dentro o fuera del territorio) se enmarcan en las operaciones de estabilidad, como parte fundamental de la Acción Decisiva (AD) en las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU). Por lo tanto, es importante tener en cuenta que el Ejército de Colombia puede participar en este tipo de operaciones en cualquier parte del mundo y que, en consecuencia, las tropas deben mantener el rol de ser garantes de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el respeto por las tradiciones, la cultura y la religión de la nación anfitriona.

[1-2] Justamente, la estabilidad busca crear las condiciones para que la población local se refiera a la situación como legítima, aceptable y predecible. Estas tienen que ver con el nivel de violencia; el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, económicas y sociales, y la adhesión general a las leyes locales, las reglas y las normas de comportamiento.

[1-3] Es decir, la estabilización es un proceso en el cual el personal identifica y mitiga las fuentes fundamentales de la inestabilidad para establecer condiciones perdurables. Si bien, el desarrollo a largo plazo requiere la estabilidad, esta no precisa el desarrollo a largo plazo. Por ende, las tareas de estabilidad se centran en identificar y seleccionar las causas profundas de la inestabilidad y la construcción de la capacidad de las instituciones locales.

[1-4] Dichas fuentes de inestabilidad se manifiestan por sí mismas a nivel local. Inicialmente, esta se debe a la disminución del apoyo al Gobierno, con base en lo que los habitantes realmente esperan de él. Luego, crece a partir

de un mayor favorecimiento a los elementos antigubernamentales, lo que por lo general ocurre cuando la población local ve cómo estos pueden ayudar a resolver las necesidades prioritarias. Por último, esta inestabilidad se traduce en el debilitamiento del normal funcionamiento de la sociedad; en este punto, se debe centrar el énfasis en el regreso a las normas establecidas.

1.1. PRINCIPIOS CONJUNTOS EN OPERACIONES DE ESTABILIDAD

[1-5] En todo el Rango de las Operaciones Militares (ROM) las unidades del Ejército emplean los principios de la guerra, aplicables a las operaciones conjuntas, que utilizan en todos los aspectos de cualquier operación. No obstante, es adecuado enfatizar y aplicar algunos específicamente durante las operaciones de estabilidad.

1.1.1. Objetivo

[1-6] Como principio conjunto, este consiste en dirigir todas las operaciones militares hacia un objetivo claramente definido, decisivo y alcanzable. El objetivo de un esfuerzo de estabilización es alcanzar y mantener una solución política viable entre el Gobierno de la nación anfitriona (o la nacional, en los ámbitos regional o local), los elementos adversarios y la población en general.

1.1.2. Ofensiva

[1-7] Como principio conjunto, hace referencia a capturar, retener y explotar la iniciativa. El no poder actuar con rapidez, para capturar y mantener la iniciativa en los esfuerzos de estabilización, puede crear un caldo de cultivo que favorezca a la disidencia y posibles oportunidades de explotación para los enemigos o adversarios.

1.1.3. Masa

[1-8] Principio conjunto que hace referencia a concentrar el poder en el momento y lugar decisivos. Este principio es importante en las operaciones de estabilidad, especialmente, cuando se llevan a cabo en un ambiente hostil (por ejemplo, durante una operación mayor o en contrainsurgencia). Desplegar una

fuerza de estabilidad, que tiene la capacidad de satisfacer los requisitos necesarios para proteger a la población y neutralizar a los grupos hostiles, será una consideración importante durante el planeamiento.

1.1.4. Economía de fuerza

[1-9] Principio conjunto que consiste en asignar el poder de combate mínimo esencial para los *esfuerzos secundarios*. Es fundamental que el personal no asuma que las operaciones de estabilidad son los esfuerzos secundarios, en particular, durante las operaciones mayores y las campañas o, incluso, en el contexto de los esfuerzos del planeamiento estratégico del teatro.

1.1.5. Unidad de mando

[1-10] Principio conjunto que hace referencia a la búsqueda de la unidad de esfuerzo en cada operación. Esta ayuda a asegurar que las operaciones de estabilidad y de combate se dirijan juntas hacia el objetivo común. Las operaciones de estabilidad deben coordinarse estrechamente con y por medio de las autoridades apropiadas entre las agencias, así como la nación anfitriona y otras autoridades de las naciones aliadas, o con las regionales o locales (en el contexto nacional).

1.1.6. Restricción

[1-11] Principio conjunto que consiste en aplicar la capacidad de combate apropiada con prudencia. Esta requiere el equilibrio cuidadoso y disciplinado de la protección de las personas y la infraestructura, la ejecución de las operaciones militares y el logro de los objetivos generales de la operación. Un solo acto puede causar consecuencias militares y políticas significativas; por esto, el uso de la fuerza debe ser legal y medido.

1.1.7. Perseverancia

[1-12] Principio conjunto que hace referencia a prepararse para la aplicación medida y prolongada de la capacidad militar en pro de los objetivos estratégicos. La estabilización de los Estados frágiles es fundamentalmente un esfuerzo prolongado. El enfoque a largo plazo de las actividades de transformación de estabilidad y de aquellas que fomentan la sostenibilidad precisa

una gran convicción entre la población local, a fin de que el apoyo externo para su Gobierno sea suficiente y duradero.

1.1.8. Legitimidad

[1-13] Las fuerzas comprometidas deben sostener la legitimidad de la operación y del Gobierno anfitrión. Aun cuando la actitud de la población hacia sus fuerzas o las multinacionales puede ser un elemento importante, esto es finalmente secundario. La credibilidad del Gobierno de la nación anfitriona, y su capacidad para generar consenso, es lo verdaderamente crucial.

1.2. PRINCIPIOS DE LAS TAREAS DE ESTABILIDAD

[1-14] Las tareas de estabilidad son aquellas que se conducen dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros instrumentos del poder nacional, para mantener o restablecer un ambiente seguro y proporcionar servicios esenciales de gobierno, reconstrucción de infraestructura de emergencia y ayuda humanitaria. Estas se fundamentan en cuatro principios que sientan las bases para una estabilidad a largo plazo: transformación del conflicto, unidad de esfuerzo, legitimidad y propiedad de la nación anfitriona y construcción de capacidades de los asociados.

1.2.1. Transformación del conflicto

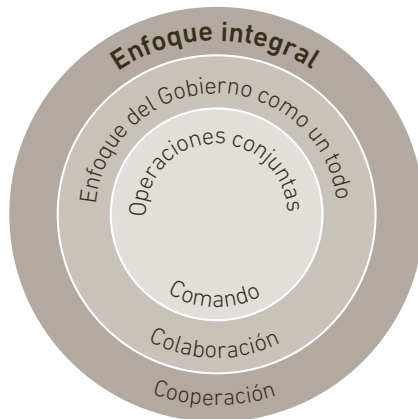
[1-15] Este principio se enfoca en la conversión [de la dinámica del conflicto hacia procesos de cambios constructivos positivos. Además, reduce los medios y las motivaciones para los conflictos violentos, mientras que desarrolla alternativas pacíficas más viables para la búsqueda competitiva de aspiraciones políticas y socioeconómicas. Así, su objetivo es ubicar a la nación anfitriona o al Gobierno regional o local (en operaciones dentro del territorio nacional) en una trayectoria sostenible y positiva, con el fin de que los procesos de transformación se ocupen directamente de las dinámicas que causan la inestabilidad o el conflicto violento.

[1-16] En síntesis, la transformación del conflicto se basa en la identificación y mitigación de las causas profundas de los conflictos y la inestabilidad, mientras que se construye simultáneamente la capacidad de las instituciones locales para prevenir dicha inestabilidad en el futuro.

1.2.2. Unidad de esfuerzo

[1-17] El éxito de las tareas de estabilidad radica en que todos los actores trabajen hacia un objetivo común (figura 2). En este sentido, las operaciones militares requieren típicamente la unidad de mando, lo cual se constituye como reto para los líderes militares y civiles porque se debe forjar la unidad de esfuerzo, o de propósito, entre la amplia gama de actores que participan en una operación de estabilidad.

| **Figura 2.** | Enfoque integral de la estabilidad.



[1-18] Para el Ejército de Colombia, esta es la esencia de la Acción Unificada (AU): sincronización, coordinación e integración de actividades de entidades, gubernamentales y no gubernamentales, con las operaciones militares para lograr una unidad de esfuerzo (MFE 3-0). Dicha unidad de esfuerzo se define como la coordinación y cooperación hacia objetivos comunes, incluso cuando los participantes no se encuentran bajo el mismo mando o no forman parte de la misma organización.

[1-19] De este modo, el trabajo en equipo efectivo entre civiles y militares inicia con el desarrollo de objetivos, metas y fines compartidos (unidad de propósito) que conducen a una relación de confianza mutua y hacen posible la unidad de esfuerzo.

[1-20] Muchos de los actores, especialmente de las organizaciones no gubernamentales, participan en la AU a criterio propio, y, con frecuencia, definen sus roles con intereses y mandatos incompatibles. Los comandantes deben superar este tipo de retos y facilitar el entendimiento compartido entre las unidades de la Fuerza, las agencias del Gobierno, los actores internacionales y multinacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Enfoque del Gobierno como un todo

[1-21] Este enfoque, primero, integra los esfuerzos de colaboración de las instituciones del Gobierno de Colombia, o de los países que participan en las operaciones de estabilidad, para lograr la unidad de esfuerzo hacia una meta compartida; segundo, permite alcanzar un balance de recursos, capacidades y actividades que refuerzan el progreso hecho por uno de los elementos del poder nacional, mientras se fomenta el éxito en los otros; tercero, se basa en el esfuerzo coordinado e interagencial de todos los elementos que participan en esta clase de operaciones, incluyendo el Ministerio de Defensa Nacional (MDN); cuarto, asegura que las Fuerzas Militares (FF. MM.) puedan impulsar, sincronizar y dirigir todas las capacidades disponibles para hacerle frente a las causas del conflicto y reforzar las instituciones locales, con el objetivo de lograr una paz sostenible.

[1-22] En esta medida, todos los actores que participan en la AU se integran desde el inicio del planeamiento, complementando los detalles del análisis de la situación y el ambiente operacional, desarrollando integradamente los cursos de acción y evaluando continuamente la situación. Esta integración de esfuerzos civiles y militares, dentro del enfoque del Gobierno, presenta retos complejos. Por una parte, porque los esfuerzos tienen capacidades y perspectivas diferentes. Por la otra, debido a que los dos esfuerzos emplean enfoques y procesos de toma de decisiones diferentes.

[1-23] Ahora bien, sus capacidades organizacionales, perspectivas, enfoques y procesos para la toma de decisiones son diferentes, al igual que las culturas de las agencias civiles con respecto a las de las FF. MM. Así, las organizaciones del Gobierno trabajan para integrar los diferentes esfuerzos civiles y militares con suposiciones, interpretaciones de los acontecimientos y soluciones tácitas. Por consiguiente, para lograr el éxito del enfoque del Gobierno como un todo se requiere que todos los actores:

- Estén representados, integrados y vinculados activamente en los procesos.
- Compartan un entendimiento de la situación y los problemas a resolver.
- Busquen la unidad de esfuerzo hacia el logro de las metas comunes.
- Integren y sincronicen capacidades y actividades.
- Determinen colectivamente las capacidades, las actividades y los recursos necesarios para lograr el éxito de los objetivos comunes.
- Asignen recursos para compartir información continuamente, asegurando el entendimiento común y la integración de esfuerzos.

Enfoque integral

[1-24] Integra los esfuerzos cooperativos de las agencias o instituciones del Gobierno, asociados de la AU y entidades del sector privado, para alcanzar la unidad de esfuerzo hacia el logro de un objetivo común. Precisamente, un enfoque integral se cimienta en el espíritu de cooperación de la unidad de esfuerzo.

[1-25] Las operaciones exitosas emplean este enfoque incluso para aquellas que incluyen actores que participan por su propia discreción; o que se presentan, pero no actúan como miembros de la coalición. De hecho, la integración y colaboración entre quienes tienen diferentes agendas y experiencias representa un desafío. En este sentido, mandos, experiencias, estructuras y culturas burocráticas hacen difícil sostener el enfoque integral; para ello, el comandante debe sobrepasar y mitigar estos retos con cooperación y coordinación (figura 2).

1.2.3. Legitimidad y autonomía de la nación anfitriona

[1-26] La legitimidad es una condición basada en la percepción de legalidad, moralidad o rectitud de una serie de acciones y en la propiedad de la autoridad de los individuos u organizaciones de ser aceptados por unas audiencias específicas. Esta es fundamental en las tareas de estabilidad y tiene dos aspectos clave: la legitimidad y la autoridad que el Gobierno de la nación anfitriona puedan ejercer y la legitimidad de la operación.

[1-27] La legitimidad de la nación anfitriona depende de la exitosa interrelación de cuatro factores: el mandato, la forma, el consentimiento y la expectativa:

- Mandato: legitimidad percibida del Gobierno establecido en la nación anfitriona, que puede ser como resultado del sufragio universal, la autoridad religiosa o un modelo de castas o tribus reconocido y aceptado.
- Forma: legitimidad percibida de cómo, quienes ejercen el mandato, se conducen a sí mismos (individual y colectivamente).
- Consentimiento: grado en el que, quienes ejercen el mandato, son aceptados, les cumplen o se resisten las facciones, las poblaciones locales, los Estados vecinos, la comunidad internacional, entre otros. El consentimiento, o su ausencia, puede variar desde una resistencia activa hasta el apoyo libre y desinteresado.
- Expectativa: grado en el que, quienes ejercen el mandato, manejan las esperanzas y aspiraciones de las facciones, la población local, entre otros.

1.2.4. Construcción de capacidades de los asociados

[1-28] Es el resultado de la integración de actividades, programas y encuentros interagenciales que incrementan la habilidad de los asociados de la AU, en cuanto a la seguridad, el cumplimiento de la ley, los servicios esenciales, el Gobierno, el desarrollo económico y otras funciones gubernamentales críticas. Por su parte, las unidades del Ejército apoyan la autonomía de la nación anfitriona al planear e implementar la construcción de capacidades, como parte de un enfoque integral.

[1-29] Es decir, construir la capacidad institucional de la nación anfitriona es fundamental para el éxito, dado que este proceso de construcción crea un ambiente en el que se fomenta la participación de la comunidad y el desarrollo humano. En síntesis, este es un proceso continuo y a largo plazo, soportado en una política y un marco legal apropiado, en el cual todos los actores contribuyen a incrementar los recursos y las capacidades humanas, tecnológicas, organizacionales, institucionales, etc.

1.3. ESTRATEGIA NACIONAL

[1-30] El cuerpo de estrategia de defensa y seguridad, que configura la conducción de las operaciones, que presentan las tareas de estabilidad, se enmarca en la conducción estratégica nacional y la conducción estratégica militar nacional.

1.4. POLÍTICA DE DEFENSA

[1-31] Las tareas de las operaciones de estabilidad se establecen como base fundamental para la ejecución de las políticas del sector defensa, y, para estas, el Ejército Nacional se prepara con la misma eficiencia que para la conducción de las operaciones de combate. Estas tareas pueden ser aplicadas dentro del territorio nacional o en el exterior, cuando se participa en operaciones multinacionales, en apoyo a una nación anfitriona. Cuando se realizan dentro del territorio colombiano, el Ejército actúa bajo las políticas del Ministerio de Defensa Nacional (MDN); cuando son fuera de Colombia, bajo las políticas u oficina que el Gobierno nacional designa.

[1-32] El Ejército Nacional se prepara para liderar las actividades de las operaciones de estabilidad, con el fin de establecer la seguridad y el control civil, restaurar servicios esenciales, reparar y proteger la infraestructura crítica y entregar asistencia humanitaria. Fuera del territorio colombiano, la oficina o fuerza multinacional designada lidera estas actividades, hasta que la nación anfitriona pueda liderarlas o ser parte de la responsabilidad de las agencias de la fuerza multinacional, de un Gobierno extranjero, de las fuerzas de seguridad o de los organismos internacionales, siempre y cuando exista un común acuerdo.

1.5. EL MARCO DE LOS ESTADOS FRÁGILES

[1-33] Un Estado frágil es aquel que sufre una debilidad institucional que amenaza la estabilidad del Gobierno central, y se refiere al amplio espectro entre: Estado fallido, en vía de ser fallido o en recuperación (distinción que no es clara porque la recuperación de un Estado es impredecible). El Gobierno de Colombia cuenta con la experiencia y capacidad de proporcionar asistencia humanitaria, militar, de desarrollo o tratados de libre comercio.

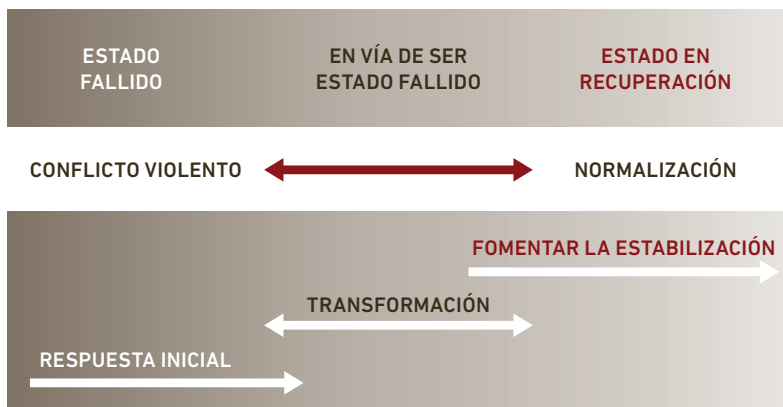
[1-34] En síntesis, los comandantes emplean el marco del Estado frágil para entender qué tan lejos y rápido un Estado puede moverse hacia la estabilidad.

1.6. MARCO DE ESTABILIDAD

[1-35] El marco de estabilidad se refiere al rango de Estado fallido, en vía de Estado fallido y Estado en recuperación y tiene tres fases: la respuesta inicial, la transformación y el fomento de la sostenibilidad (figura 3). Además, este abarca las tareas de estabilidad realizadas por los agentes militares y civiles en todo el Rango de las Operaciones Militares (ROM), guiando el entendimiento de los esfuerzos y compromisos necesarios para configurar las actividades durante los encuentros militares, a fin de prevenir el conflicto y apoyar a una nación duramente golpeada por un conflicto o desastre.

[1-36] Adicionalmente, la aplicación de este marco le ayuda a los comandantes a identificar los tipos y rangos de tareas desarrolladas en las fases, a establecer responsabilidades y prioridades y a conducir operaciones militares de acuerdo con el tamaño, el propósito y la intensidad del combate (MFRE 3-07).

| **Figura 3.** | El marco de la estabilidad.



1.7. CONDICIONES DEL ESTADO FINAL PARA LAS OPERACIONES DE ESTABILIDAD

[1-37] Cinco condiciones describen el estado final deseado para el éxito de la conducción de las operaciones de estabilidad durante las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU). Sucesivamente, una serie de objetivos ligan la ejecución de las tareas tácticas a esas condiciones del estado final deseado. Por su parte, los comandantes deben basar todas esas condiciones más en las normas locales que en las externas; sin embargo, tienen que evitar implementar actividades en apoyo de estas condiciones hasta cuando identifiquen y prioricen las fuentes locales de inestabilidad.

[1-38] Estas condiciones proporcionan las bases para el planeamiento estratégico del Gobierno como un todo, y también sirven como punto focal para la integración de las tareas en los niveles operacional y táctico. Asimismo, no solo son lo suficientemente flexibles y adaptables para apoyar las actividades en todo el Rango de las Operaciones Militares (ROM), sino que también se basan en principios y fundamentos. Estas son:

- Un ambiente seguro y protegido.
- Establecer el Estado de derecho.
- Bienestar social.
- Gobierno estable.
- Sostenibilidad económica.

1.7.1. Un ambiente seguro y protegido

[1-39] Se considera un ambiente seguro y protegido aquel en el que la población tiene la libertad de desarrollar sus actividades diarias sin temor a la violencia de gran escala, persistente o de motivación política. Este fin es una preocupación inmediata y particular para los militares; por eso, es esencial establecer un ambiente seguro y protegido para la implementación de los programas diplomáticos, económicos y de información que tienen como blanco las fuentes que causan la inestabilidad.

1.7.2. Establecer el Estado de derecho

[1-40] Esto hace referencia a la condición en la cual los individuos, las instituciones públicas y privadas y el Estado son responsables ante la ley. La inestabilidad se desencadena cuando se percibe inequidad en la administración de la ley e injusticias, sean aparentes o reales.

1.7.3. Bienestar social

[1-41] Es la condición en la cual el pueblo cree que sus necesidades básicas son conocidas y que coexiste pacíficamente. Algunos ejemplos incluyen el acceso a la entrega de servicios básicos (como agua, comida, vivienda, servicios médicos y educación), el regreso de los desplazados por la violencia del conflicto y la restauración del tejido social y la vida comunitaria y social.

1.7.4. Gobierno estable

[1-42] Es la habilidad del Estado para servir a sus ciudadanos a través de normas, procesos y acciones, mediante las cuales los intereses son articulados, los recursos son administrados y el poder es ejercido en una sociedad. Estos intereses incluyen la representación participativa en los procesos de toma de decisiones, garantizados típicamente bajo una autoridad constitucional inclusiva.

[1-43] En esta medida, el gobierno estable se refiere a la condición en la cual el Estado tiene una estructura política sostenible (que permite la resolución pacífica en las contiendas internas por el poder), los funcionarios públicos rinden cuentas, la participación popular está garantizada y la población considera el Estado como legítimo.

1.7.5. Sostenibilidad económica

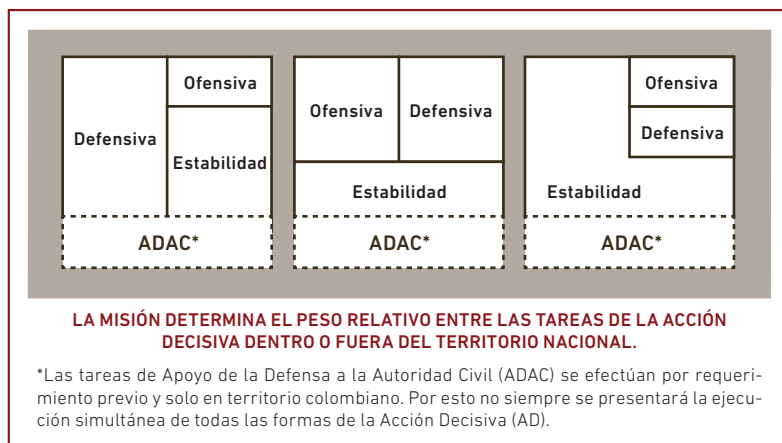
[1-44] Una economía sostenible es aquella en la que los ciudadanos pueden perseguir oportunidades para obtener su sustento dentro de un sistema económico predecible limitado por la ley. Adicionalmente, se caracteriza por una normatividad competitiva activa, el Estado de derecho, una legislación que fomenta el comercio y la inversión, unas políticas monetarias y fiscales sólidas, la estabilidad macroeconómica (basada en el mercado, el control sobre

la economía ilícita y las amenazas para la paz que se fundamentan en ella), el desarrollo de una economía de mercado y el empleo. Este estado final incluye la existencia de infraestructura de funcionamiento.

2. ESTABILIDAD EN LAS OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS

[2-1] Las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) son el concepto operacional que describe cómo el Ejército captura, retiene y explota la iniciativa para ganar y mantener una posición de ventaja relativa en operaciones terrestres sostenidas, a través de la acción decisiva, con el fin de prevalecer en la guerra, prevenir o disuadir un conflicto y crear las condiciones favorables para la resolución del mismo (MFE 3-0). Específicamente, la Acción Decisiva (AD) hace referencia a la combinación continua y simultánea de tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (MFE 1-01) (figura 4).

| Figura 4. | Acción Decisiva (AD).



2.1. OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS

[2-2] El concepto operacional refleja la naturaleza fundamental de la contribución del Ejército en operaciones conducidas dentro o fuera del territorio nacional.

[2-3] Las unidades del Ejército emplean la acción sincronizada (letal y no letal MFE 6-27) proporcional a la misión e informados con un conocimiento profundo de todos los aspectos relevantes del ambiente operacional. Los comandantes equilibran cuidadosamente las tareas ofensivas y defensivas con las tareas de estabilidad, con el propósito de crear un ambiente que cumpla con los objetivos nacionales.

2.1.1. Tareas ofensivas y defensivas

[2-4] Se centran en el empleo de los efectos letales del poder de combate contra una fuerza enemiga; no obstante, también son críticas para el éxito en algunas operaciones donde el énfasis recae en las tareas de estabilidad. Por una parte, las tareas ofensivas obligan al enemigo a reaccionar, crear o revelar debilidades que la fuerza atacante puede explotar. Por la otra, las tareas defensivas contrarrestan las acciones ofensivas de fuerzas enemigas o adversarias.

2.1.2. Estabilidad a través del Rango de las Operaciones Militares

[2-5] Las unidades del Ejército usan cinco tareas principales de estabilidad, en combinación con las tareas ofensivas y defensivas: establecer la seguridad de la población civil, establecer el control de la población civil, restaurar los servicios esenciales, apoyar al Gobierno local y apoyar el desarrollo económico y de infraestructura.

[2-6] Antes, durante y después del conflicto, las tareas de estabilidad son importantes para la conducción de las operaciones. Antes del conflicto, el compromiso con los Estados frágiles actúa como una medida preventiva y refuerza las alianzas o demuestra el apoyo de más países estables (el Ejército adquiere estos compromisos, como parte del enfoque del Gobierno como un todo, junto con otros elementos del poder nacional). Durante el conflicto, ayudan a establecer condiciones de posconflicto y a mitigar las fuentes de inestabilidad que fomentan el conflicto (estas actividades se dirigen hacia las fuentes de inestabilidad para sentar las bases de una estabilidad a largo plazo). Después del

conflicto, se incrementan y son dominantes en las operaciones, con el propósito de fomentar una estabilidad duradera.

[2-7] En tiempos de paz, frecuentemente, las tareas de estabilidad son el elemento crítico de la AD; por ejemplo, en las operaciones de paz (específicamente las de prevención del conflicto) y en la construcción de las capacidades locales (en la forma de cooperación de seguridad). Durante las misiones de compromiso militar, cooperación en seguridad y disuasión, las tareas de estabilidad cumplen un rol importante en las operaciones conducidas para apoyar los objetivos planeados en la campaña del teatro y los objetivos individuales de los equipos del país.

[2-8] Durante las respuestas a las crisis y operaciones de contingencia limitada fuera del país, el balance de las tareas de combate y de estabilidad varía según las circunstancias. Algunas de las respuestas, como la asistencia humanitaria en el exterior, requieren pocas tareas ofensivas y defensivas. Otras, como las diversas clases de operaciones de paz, precisan un detallado balance de ofensiva, defensiva y de estabilidad, a lo largo del desarrollo de las operaciones.

[2-9] Un enfoque exclusivo o predominante de las tareas ofensivas y defensivas, en los planes iniciales de las operaciones mayores o campañas, con frecuencia limita el desarrollo apropiado de las fases subsiguientes y el éxito de la estrategia; el logro del balance entre las tareas ofensivas, defensivas y de estabilidad establece las condiciones para la operación actual y las siguientes. Aun cuando las operaciones sostenidas continúen, la nación anfitriona necesitará establecer o restaurar la seguridad y el control de la población y las tareas de ayuda humanitaria, durante el tiempo que las unidades ocupen, sobrepasen o regresen áreas a una autoridad transicional o al control de dicha nación.

[2-10] Después de alcanzar los objetivos de las operaciones y de las campañas, las tareas de estabilidad reciben mayor enfoque; además, dominan la respuesta inicial cuando se aplica el marco de estabilidad en el ambiente del posconflicto. Las unidades del Ejército determinan las actividades trabajando en la identificación de las causas locales de la inestabilidad. El Ejército debe trabajar en unidad de esfuerzo con la nación apoyada y las entidades gubernamentales y no gubernamentales, a fin de identificar los motivos locales que puedan ser fuente de la inestabilidad. Las tareas se deben enfocar en establecer la seguridad civil

para proteger la población civil y atender las necesidades humanitarias de los civiles afectados por la guerra. Simultáneamente, los comandantes mantienen el *momentum* de las operaciones, a fin de apoyar la restauración de los servicios esenciales, reparar y proteger la infraestructura crítica si la situación de seguridad lo permite.

[2-11] Las tareas de estabilidad apoyan los esfuerzos de una transición civil o autoridad militar cuando no existe un Gobierno legítimo e impulsan las capacidades coercitivas y constructivas de la Fuerza Militar, para establecer un ambiente seguro y protegido, que facilite la reconciliación entre los adversarios locales o regionales, apoye la creación de las instituciones políticas, legales, sociales y económicas, y facilite la transición de la responsabilidad a una autoridad civil legítimamente constituida. A través de las tareas de estabilidad, el Ejército ayuda a establecer las condiciones que habilitan las acciones de otros elementos del poder nacional para lograr el éxito de la transformación del conflicto. Además, ayudan a los esfuerzos del Gobierno legítimo para enfrentar la inhabilidad de mantener la seguridad y el control ocasionado por un déficit de sus capacidades.

2.1.3. Iniciativa

[2-12] El éxito de las tareas de estabilidad depende de que el Ejército capture, retenga y explote la iniciativa para anticiparse a las fuentes que motivan la inestabilidad y lograr que actúen en apoyo del enfoque integral. Al actuar rápidamente y mitigar las fuentes de la inestabilidad, el Ejército mejora la situación de seguridad, retarda el deterioro de las instituciones y la infraestructura y crea el espacio para que las agencias civiles, las organizaciones y la nación anfitriona puedan trabajar. Los comandantes deben considerar las limitaciones políticas y de recursos para el uso de la fuerza; tomar determinaciones para actuar en el marco la evaluación de conflictos, y encajar acciones en una estrategia más amplia para transformar el conflicto.

[2-13] En el enfoque del Gobierno como un todo, el comandante debe identificar y priorizar los objetivos críticos que requieran una atención inmediata, además de aportar su experticia militar cuando las demás agencias, las organizaciones y la nación anfitriona no tengan la capacidad de lograrlos. Habitualmente, tales objetivos incluyen acciones consistentes, a fin de asegurar una gobernabilidad efectiva, apoyar los proyectos de reconstrucción

y trabajar con la nación anfitriona para mejorar la seguridad pública. Todos estos objetivos contribuyen a retener la iniciativa, prevenir que el enemigo o adversario gane la ventaja e influir positivamente en quienes permanecen neutrales.

2.2. PILARES DE LAS OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS Y LAS TAREAS DE ESTABILIDAD EN LA ACCIÓN DECISIVA

[2-14] Los pilares de las OTU y las tareas de estabilidad en la AD son seis: flexibilidad, integración, adaptabilidad, profundidad, sincronización y letalidad (MFRE 3-07).

2.3. TAREAS MÍNIMAS ESENCIALES DE LAS TAREAS DE ESTABILIDAD

[2-15] Generalmente, la responsabilidad de cubrir las necesidades básicas de la población recae en el Gobierno de la nación anfitriona o las autoridades civiles, agencias y organizaciones designadas. Cuando esto no es posible, las FF. MM. proporcionan los niveles mínimos de seguridad civil y restablecen los servicios esenciales a la población local (comida, agua, vivienda y tratamientos médicos) hasta que dicha nación o la autoridad civil puedan asumirla. Los comandantes, en todos los niveles, deben evaluar los recursos disponibles, con respecto a la misión, para determinar la mejor forma de ejecutar estas tareas mínimas esenciales de estabilidad y los riesgos que pueden aceptar.

2.4. ENLAZAR ESFUERZOS MILITARES Y CIVILES

[2-16] El Ejército, como parte de las FF. MM., y los civiles deben desarrollar una serie de tareas, empezando por crear un enfoque que forme los cimientos para el desarrollo de las líneas de esfuerzo, las cuales sustentan el enfoque integrado para las tareas de estabilidad sobre la base de la unidad de esfuerzo. Así, este enfoque asegura que los esfuerzos de las FF. MM. estén integrados con unas actividades de estabilización más amplias.

[2-17] Por consiguiente, militares y civiles unen sus esfuerzos en la búsqueda de una meta común y un entendimiento compartido del estado final deseado; una descripción y comprensión clara de las líneas formales de autoridad que

realcen la unidad de esfuerzo. Junto con las actividades de los demás participantes, estas tareas contribuyen a la unidad entre la amplia gama de actores involucrados en cualquier esfuerzo de colaboración.

2.4.1. Sectores y entidades de estabilidad del Gobierno colombiano

[2-18] En el Gobierno colombiano, los encargados de coordinar los esfuerzos de las operaciones de estabilidad son el Despacho de la Presidencia de la República con los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa. Para ese fin, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) debe desarrollar una matriz de estabilidad con tareas esenciales en apoyo a las entidades que el Gobierno asigne para las tareas de estabilidad.

[2-19] Esa matriz es un documento interagencial que les permite a los asesores identificar los requerimientos específicos necesarios para apoyar la transformación del conflicto. Además, sirve como herramienta para un detallado planeamiento y aplica en todo el Rango de las Operaciones Militares (ROM), teniendo en cuenta que ese documento es solo el punto de inicio para ayudar a enmarcar el análisis de las actividades de estabilidad y reconstrucción, y que no se puede considerar como una lista de chequeo ni una herramienta de análisis integral. Así, se divide en tareas dentro de las siguientes cinco áreas: seguridad, justicia y reconciliación, bienestar social y ayuda humanitaria, gobernabilidad y participación y estabilización de la economía y la infraestructura.

2.4.2. Funciones de la estabilidad conjunta

[2-20] Operaciones de estabilidad es un término general que abarca misiones, tareas y actividades militares llevadas a cabo dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros elementos del poder nacional, con el fin de mantener o restablecer un ambiente seguro, la prestación de servicios gubernamentales esenciales, la reconstrucción de infraestructura de emergencia y la ayuda humanitaria (MFE 3-0).

[2-21] El Ejército aporta a la fuerza conjunta las cinco tareas primarias de estabilidad que se deben alinear con las funciones conjuntas. Entre estas funciones se pueden incluir la seguridad, la asistencia humanitaria, la estabilización económica y de la infraestructura, el Estado de derecho y la gobernabilidad y la participación.

2.5. TAREAS PRIMARIAS DE ESTABILIDAD DEL EJÉRCITO

[2-22] Las unidades del Ejército conducen las cinco tareas primarias de estabilidad que apoyan los esfuerzos, militares y no militares, que generalmente se requieren para lograr la estabilidad: establecer seguridad civil, establecer control civil, restaurar servicios esenciales, apoyar al Gobierno y apoyar el desarrollo económico y de infraestructura. Estas tareas son similares y se anidan en las funciones conjuntas y en las que pueden desarrollar los sectores del Gobierno que participan en la estabilidad. Por lo tanto, tomadas en conjunto, proporcionan una base para la vinculación de la ejecución de las actividades entre los instrumentos de poder nacional e internacional como parte de la AU.

[2-23] Ahora bien, ninguna de las tareas primarias de estabilidad se desarrolla de manera aislada. En el nivel operacional, estas sirven como línea de esfuerzo o, simplemente, como una guía para la acción, con lo cual aseguran una unidad de esfuerzo más amplia entre todos los sectores de estabilidad. En cualquier operación, estas tareas (y las subordinadas incluidas en cada área) se integran con las ofensivas y defensivas en las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU).

[2-24] Es decir, las tareas primarias de estabilidad son fundamentales para las OTU y se ejecutan en todo el Rango de las Operaciones Militares (ROM). Entonces, los comandantes pueden ejecutarlas antes, durante o después del conflicto para apoyar el Gobierno legítimo de la nación anfitriona, para asistir un Estado frágil o en ausencia de una autoridad civil funcional.

[2-25] De hecho, de las cinco tareas primarias de estabilidad, dos contienen las tareas mínimas esenciales mencionadas anteriormente: *establecer la seguridad civil* y *restablecer los servicios esenciales*.

2.5.1. Establecer la seguridad civil

[2-26] Esta tarea hace referencia a proveer seguridad a la nación anfitriona y a su población, incluyendo la protección contra amenazas internas y externas, y a brindarle espacio para que esa nación y las agencias y organizaciones civiles puedan trabajar hacia el sostenimiento de la paz. Sin embargo, la nación anfitriona no puede lograr la seguridad únicamente a través de la presencia de las FF. MM., ni matando o capturando enemigos, debido a que su objetivo va

más allá de derrotar o destruir a un enemigo, realmente, apunta a neutralizar las amenazas contra una sociedad estable o a establecer (o restablecer) unas fuerzas de seguridad competentes. Por lo cual, en ausencia de la capacidad civil para establecer un ambiente seguro y protegido, a menudo, las unidades del Ejército asumen una mayor responsabilidad en las tareas de seguridad; además, en última instancia, hacen una transición de estas tareas al país anfitrión cuando establezca sus capacidades.

[2-27] Las tareas de estabilidad se integran con éxito a la profesionalización de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona. Esto incluye la selección, el asesoramiento, la tutoría, el apoyo y el desarrollo institucional de las fuerzas y su formación (con frecuencia, esta última abarca los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la protección de la niñez y la prevención de la violencia de género). En definitiva, el sector de la seguridad vuelve a establecer su credibilidad ante la opinión pública y la comunidad internacional, cuando vincula en el conflicto a las fuerzas de seguridad. De otro modo, los incidentes de indisciplina, las normas inadecuadas, la inducción acelerada o los recursos insuficientes ocasionan el regreso del conflicto.

[2-28] En la profesionalización del sector de la seguridad es fundamental apuntar a la subordinación de los militares al poder civil. No obstante, esta no es simplemente la reconstrucción de los niveles de desempeño de las tropas y el entrenamiento de las FF. MM., sino que también se trata de la reconstrucción y el desarrollo de los elementos armados y no armados del sector de la seguridad, así como de sus estructuras civiles de gobierno.

2.5.2. Establecer el control civil

[2-29] Esta tarea se refiere al apoyo de los esfuerzos destinados a crear un Estado de derecho y una gobernabilidad efectiva estable. El control civil corresponde al orden público, el dominio de la policía y a otros organismos encargados de hacer cumplir la ley (conocido como el sector del Estado de derecho). Debido a que los desórdenes públicos amenazan significativamente la ley y el orden, se hace un esfuerzo global para establecer una paz estable y segura.

[2-30] Como se mencionó con anterioridad, ante la falta de capacidad civil, las unidades del Ejército suelen tomar un papel más activo para establecer el control civil. Este apoya un enfoque integral para el fortalecimiento del Estado de

derecho, soportado en el desarrollo de leyes apropiadas y en la creación de capacidades de otros organismos, como las instituciones que administran justicia, la policía y otras fuerzas de seguridad, los fiscales, las oficinas de los defensores públicos, los tribunales, las prisiones, los organismos de supervisión y las instituciones de educación jurídica.

2.5.3. Restablecer los servicios esenciales

[2-31] Restablecer los servicios esenciales en un ambiente frágil es esencial para lograr la estabilidad. Las funciones básicas de la administración local se detienen durante los conflictos y otros desastres; por ello, inicialmente, las FF. MM. conducen los esfuerzos para establecer o restaurar los servicios públicos más básicos a la población (comida, agua, refugio y apoyo médico necesario).

[2-32] Aun cuando las FF. MM. siguen el liderazgo de otras agencias multinacionales o del Gobierno para el restablecimiento de los servicios esenciales a largo plazo, en muchos casos, las organizaciones de desarrollo y humanitarias (locales o internacionales) ya están establecidas en el teatro y pueden cumplir esta función.

2.5.4. Apoyar al Gobierno

[2-33] Cuando existe un Gobierno legítimo y funcional en la nación anfitriona, las FF. MM. que operan para apoyar al Estado tienen un papel limitado. Sin embargo, si el Gobierno de dicha nación no puede desempeñar adecuadamente sus funciones civiles básicas (sin importar el motivo), este requiere de cierto grado de apoyo militar.

[2-34] Los esfuerzos militares para apoyar el enfoque del Gobierno se centran en el restablecimiento de la administración pública y la restauración de los servicios públicos, los cuales incluyen, pero no se limitan, al apoyo de la administración de transición (si se ha establecido), al apoyo del desarrollo de la administración local, al apoyo de las iniciativas anticorrupción y al apoyo de las elecciones.

2.5.5. Apoyar el desarrollo económico y de infraestructura

[2-35] Los esfuerzos militares para apoyar al sector económico son fundamentales para el desarrollo sostenible. Por lo general, la viabilidad económica de la nación anfitriona implica estrés y se puede fracturar a causa de un conflicto o desastre que abruma al Gobierno. Algunas señales de estrés económico incluyen un rápido y descontrolado incremento en la inflación, un aumento progresivo de la deuda pública y una disminución general de la capacidad del Gobierno para proporcionar bienestar a la población. Todos estos problemas económicos se conectan intrínsecamente con la gobernabilidad y las preocupaciones de seguridad; por consiguiente, cuando una institución comienza a fallar, las otras probablemente le seguirán.

[2-36] Por su parte, el desarrollo de infraestructura complementa y refuerza los esfuerzos para estabilizar la economía. Se centra en los aspectos físicos de la sociedad que permiten la viabilidad económica de la nación anfitriona, los cuales incluyen los servicios de construcción, la ingeniería y la infraestructura física.

3. CONSIDERACIONES ÚNICAS

[3-1] Algunas operaciones tienen más énfasis en las tareas de estabilidad que otras. En realidad, en muchas ocasiones, el Ejército se concentra en estas tareas; por este motivo, el Manual Fundamental de Referencia del Ejército (MFRE) 3-07 describe con mayor profundidad y resalta las siguientes funciones, tareas, misiones y operaciones:

- Rol militar en actividades de prevención.
- Cooperación de seguridad.
- Operaciones de paz.
- Transiciones.

- Reformas del sector de seguridad y defensa.
- Desarme, desmovilización y reintegración.
- Asistencia humanitaria en el exterior.
- Defensa interna exterior.
- Contrainsurgencia.

[3-2] Así mismo, en la conducción de tareas de estabilidad, los comandantes deben considerar:

- Las actividades de influencia e información en estabilidad.
- La protección de civiles.
- Las acciones letales y no letales.
- Las actividades de inteligencia.

4. PLANEAMIENTO PARA LA ESTABILIDAD EN LAS OPERACIONES

[4-1] El planeamiento es el arte y la ciencia de entender una situación, visualizar un futuro deseado y buscar la manera de traerlo al presente (MFE 5-0). Planear ayuda a los comandantes a entender y desarrollar soluciones a los problemas, que al final se convierten en planes y órdenes, por medio de los cuales sincronizan la acción de fuerzas en tiempo, espacio y propósito, a fin de lograr los objetivos y cumplir con la misión.

4.1. CONSIDERACIONES PARA EL PLANEAMIENTO DE LAS OPERACIONES

[4-2] Las operaciones que se enfocan en mantener o restablecer la estabilidad generalmente se prolongan e involucran numerosas organizaciones

civiles y militares, y los múltiples factores que causan la inestabilidad son difíciles de identificar; por esta razón, en operaciones de estabilidad (además de emplear los fundamentos del planeamiento descritos en el MFE 5-0), los comandantes y sus Estados Mayores deben:

- Reconocer la complejidad.
- Balancear los recursos, las capacidades y las actividades.
- Reconocer los horizontes de planeamiento.
- Evitar las fallas en el planeamiento.

4.2. ROL DE LOS COMANDANTES EN EL PLANEAMIENTO

[4-3] Los comandantes son los participantes más importantes en el planeamiento eficaz, ya que enfocan el esfuerzo, proporcionan su intención, emiten la guía de planeamiento y toman decisiones durante todo el proceso. Adicionalmente, estos aplican la disciplina para cumplir los requerimientos de tiempo, los horizontes de planeamiento, la sencillez, el nivel de detalle y los resultados deseados. En síntesis, centran sus actividades en entender, visualizar y describir durante el planeamiento, y, a través de la participación, se aseguran de que el plan refleje su intención.

4.3. ARTE OPERACIONAL EN LAS OPERACIONES DE ESTABILIDAD

[4-4] El planeamiento para las operaciones de estabilidad se basa en todos los elementos del Arte Operacional (ARTOP); sin embargo, se debe tener en cuenta que unos son más relevantes que otros y que algunos son particularmente esenciales para tener éxito en las tareas de estabilidad.

4.3.1. Condiciones y estado final

[4-5] Para lograr el estado final deseado, las tareas de estabilidad requieren coordinación, cooperación, integración y sincronización entre las organizaciones militares y no militares. Estos esfuerzos civiles y militares tienen como objetivo fortalecer el Gobierno legítimo, restaurar el Estado de derecho, apoyar el desarrollo económico y de infraestructura, reformar las instituciones

para alcanzar la paz y la seguridad, fomentar del sentido de unidad nacional y crear las condiciones necesarias para que el Gobierno de la nación anfitriona reasuma las responsabilidades cívicas. Los comandantes conducen todas las tareas de estabilidad dentro del marco de transformación del conflicto, con la intención de hacerle frente a un instigador del conflicto o a promover un mitigador de la violencia.

4.3.2. Líneas de esfuerzo

[4-6] Una línea de esfuerzo es aquella que une múltiples tareas, usando la lógica del propósito y no la referencia geográfica, para enfocar los esfuerzos hacia el establecimiento de las condiciones operacionales y estratégicas (MFRE 3-0).

[4-7] Las líneas de esfuerzo son esenciales en las tareas de estabilidad, donde las referencias a posiciones físicas o a un enemigo o adversario son menos relevantes. En aquellas operaciones en que la dimensión humana normalmente se convierte en el enfoque de la Fuerza, estas funcionan mejor para vincular tareas, efectos, condiciones y el estado final. De esta manera, les permiten a los comandantes visualizar cómo las capacidades militares apoyan otros instrumentos del poder nacional, y les facilitan lograr la unidad de esfuerzos en operaciones que incluyen fuerzas multinacionales, organismos civiles y otras organizaciones.

[4-8] A pesar de lo anterior, los comandantes establecen las líneas de esfuerzo con base en las fuentes locales de inestabilidad. De lo contrario, se convierten en órdenes mandatorias que no se adhieren al principio de orientación (de arriba hacia abajo) y refinamiento (de abajo hacia arriba), inherente al proceso de planeamiento.

4.3.3. Puntos decisivos

[4-9] Un punto decisivo es un lugar geográfico, un evento clave específico, un factor crítico o una función que, cuando se actúa sobre este, permite a los comandantes ganar una marcada ventaja sobre un adversario o contribuye materialmente a alcanzar el éxito (MFRE 5-0). En las operaciones que tienen un alto enfoque en las tareas de estabilidad, los comandantes deben identificar los puntos decisivos que tienen mayor influencia directa en las condiciones

del estado final deseado, en la mitigación de las fuentes de inestabilidad y en el fomento de estabilidad a largo plazo.

[4-10] En estas operaciones, los puntos decisivos pueden ser menos tangibles, estar asociados con mayor cercanía a eventos o condiciones importantes y ser típicamente relacionados con la dimensión humana del problema. Algunos ejemplos incluyen:

- Asegurar las fronteras.
- Reparar las instalaciones vitales de tratamiento de aguas.
- Obtener el apoyo político de líderes tribales clave para la autoridad transicional.
- Establecer un centro de entrenamiento para las fuerzas de seguridad nacional.

[4-11] Ninguno de estos ejemplos es exclusivamente físico. No obstante, cualquiera puede ser vital para el establecimiento de condiciones para la transición a la autoridad civil.

4.3.4. Enfoque operacional

[4-12] Aplicar el ARTOP requiere el entendimiento compartido del ambiente operacional, que es el resultado de la Metodología de Diseño del Ejército (MFE 5-0) y les permite a los comandantes desarrollar un enfoque operacional para guiar la Fuerza hacia el establecimiento de aquellas condiciones del éxito definitivo, unificando términos doctrinales para visualizar y describir sus enfoques operacionales. Dicho enfoque operacional es una descripción amplia de la acción que la Fuerza debe efectuar para transformar las condiciones actuales en aquellas del estado final deseado (MFE 5-0). De esta manera, aporta un propósito unificado y enfoque a todas las operaciones.

[4-13] Las operaciones que se conducen entre la población aceptan la interacción militar con los habitantes locales como parte de la misión. En estas, el enfoque operacional más efectivo consigue resultados decisivos por medio de combinaciones de mecanismos de estabilidad y derrota. Mientras los primeros

impulsan las capacidades constructivas inherentes al poder de combate; los segundos, le permiten al comandante enfocarse en las capacidades coercitivas de la Fuerza para proveer seguridad, protección y orden público para la población local. En última instancia, las condiciones de un ambiente operacional determinan el enfoque operacional.

[4-14] A veces, las Fuerzas Militares intervienen en una situación inestable con un ambiente de seguridad de violencia activa; en esos casos, estas pueden utilizar inicialmente mecanismos de derrota, a fin de alterar suficientemente las condiciones para proteger a la población civil. Por el contrario, en un ambiente relativamente benigno, donde las FF. MM. principalmente ayudan o facilitan los esfuerzos civiles, dominan los mecanismos de estabilidad.

4.4. MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y DERROTA

[4-15] Los comandantes combinan los mecanismos de estabilidad y derrota para desarrollar el enfoque operacional.

4.4.1. Mecanismos de estabilidad

[4-16] Los comandantes utilizan los mecanismos de estabilidad para visualizar cómo van a emplear el elemento de estabilidad en las Operaciones Teatros Unificadas (OTU).

[4-17] Un mecanismo de estabilidad es el principal método mediante el cual las fuerzas amigas influyen en los civiles para alcanzar las condiciones que soportan el establecimiento de una paz duradera (MFRE 3-0). La combinación de mecanismos de estabilidad produce efectos complementarios que refuerzan los efectos que ayudan a configurar la dimensión humana del ambiente operacional con mayor efectividad y eficiencia que un simple mecanismo aplicado aisladamente. Los cuatro mecanismos de estabilidad son: obligar, controlar, influir y apoyar.

4.4.2. Mecanismos de derrota

[4-18] Un mecanismo de derrota se define como el método a través del cual las fuerzas amigas cumplen sus misiones contra una oposición enemiga

(MFRE 3-0). Principalmente, se aplica en operaciones de combate contra una fuerza enemiga activa. Hay cuatro mecanismos de derrota: destruir, desarticular, desintegrar y aislar.

4.4.3. Combinación de mecanismos de estabilidad y de derrota

[4-19] Los mecanismos de estabilidad y derrota complementan el planeamiento y proporcionan un enfoque al enmarcar problemas complejos; en este sentido, ofrecen el medio conceptual para la solución de los problemas. Ahora, la combinación de ambas clases de mecanismos permite a los comandantes dirigir efectivamente la dimensión humana del problema, mientras las tropas actúan operacionalmente en la reducción de la amenaza de seguridad. Así, un elemento de la Fuerza puede enfocarse en el restablecimiento de la seguridad y el control, al tiempo que otro puede hacerse cargo de las necesidades inmediatas de la población. Por lo anterior, las combinaciones tempranas y deliberadas de estos mecanismos son vitales para el éxito, especialmente, en ambientes donde los actores pueden enfrentar una oposición activa.

4.5. ORGANIZACIÓN DE LA FUERZA

[4-20] Otra herramienta que los comandantes y Estados Mayores pueden emplear cuando planean operaciones de estabilidad es la organización para el combate con unidades adaptables, en fuerzas de tarea, de acuerdo con las misiones específicas a desarrollar (MFRE 3-07).

4.6. EVALUACIÓN

[4-21] La evaluación es la medición del progreso en el cumplimiento de una tarea, de la creación de un efecto o del logro de un objetivo (MFE 5-0). Esta precede y guía el planeamiento y otras actividades del proceso de las operaciones, ayudando al comandante a determinar el progreso hacia la consecución del estado final deseado. Además, implica el monitoreo continuo y la evaluación del ambiente operacional para determinar qué cambios podrían afectar la conducción de las operaciones.

[4-22] Tres herramientas de medición ayudan a los comandantes y su Estado Mayor en la evaluación: medidas de desempeño (evalúan la correcta

ejecución de las tareas asignadas), medidas de efectividad (evalúan el progreso hacia el cambio del estado de un ambiente operacional visualizado por el comandante) e indicadores (son medidas subordinadas que proveen insumos en la medición de la efectividad y el desempeño). (En el MFRE 1-03, el MFRE 3-07 y el MFRE 5-0 se describen estas tres herramientas con mayor detalle).

4.7. MARCO DEL DISTRITO DE ESTABILIDAD

[4-23] Es una herramienta empleada con frecuencia por ejércitos que desarrollan misiones fuera de su territorio. Debido a la singularidad del ambiente de estabilidad, este marco fue diseñado como una ayuda en el planeamiento en operaciones interagenciales para identificar y mitigar la fuente de inestabilidad. Por lo tanto, funciona como una herramienta de evaluación del planeamiento y se anida en el proceso militar de toma de decisiones. Hay tres pasos para el marco del distrito de estabilidad: análisis, diseño y monitoreo y evaluación (MFRE 3-07).

CONCLUSIÓN

Las tareas de estabilidad se enfocan en identificar y determinar las causas profundas de la inestabilidad y en la construcción de capacidades para las instituciones locales; específicamente, identifican y priorizan las fuentes de inestabilidad y miden la efectividad de las actividades para la estabilización del área. El éxito estratégico requiere una integración total de las operaciones militares con esfuerzos interagenciales y asociados multinacionales, usando el enfoque del Gobierno como un todo y el enfoque integral, para cumplir las tareas asignadas.

GLOSARIO¹

Acción Decisiva (AD): combinación continua y simultánea de tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (MFE 1-01).

Acción Unificada (AU): sincronización, coordinación e integración de actividades de entidades, gubernamentales y no gubernamentales, con las operaciones militares para lograr una unidad de esfuerzo (MFE 3-0).

***Estabilización:** proceso en el cual el personal identifica y mitiga las fuentes fundamentales de la inestabilidad para establecer condiciones perdurables.

Enfoque operacional: descripción amplia de la acción que la Fuerza debe efectuar para transformar las condiciones actuales en aquellas del estado final deseado (MFE 5-0).

Evaluación: medición del progreso en el cumplimiento de una tarea, de la creación de un efecto o del logro de un objetivo (MFE 5-0).

Iniciativa operacional: establece o dicta los términos de la acción a lo largo de una operación (MFRE 3-90).

Línea de esfuerzo: Aquella que une múltiples tareas, usando la lógica del propósito y no la referencia geográfica, para enfocar los esfuerzos hacia el establecimiento de las condiciones operacionales y estratégicas (MFRE 3-0).

Mecanismo de derrota: método a través del cual las fuerzas amigas cumplen sus misiones contra una oposición enemiga (MFRE 3-0).

Mecanismo de estabilidad: principal método mediante el cual las fuerzas amigas influyen en los civiles para alcanzar las condiciones que soportan el establecimiento de una paz duradera (MFRE 3-0).

¹ Los términos que esta publicación propone están señalados con un asterisco, y los tomados de otros manuales están acompañados de su correspondiente referencia en paréntesis.

Momentum: tiempo propicio para asestar el golpe decisivo.

Operaciones de estabilidad: término general que abarca misiones, tareas y actividades militares llevadas a cabo dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros elementos del poder nacional, con el fin de mantener o restablecer un ambiente seguro, la prestación de servicios gubernamentales esenciales, la reconstrucción de infraestructura de emergencia y la ayuda humanitaria (MFE 3-0).

Operaciones Terrestres Unificadas (OTU): concepto operacional que describe cómo el Ejército captura, retiene y explota la iniciativa para ganar y mantener una posición de ventaja relativa en operaciones terrestres sostenidas, a través de la acción decisiva, con el fin de prevalecer en la guerra, prevenir o disuadir un conflicto y crear las condiciones favorables para la resolución del mismo (MFE 3-0).

Punto decisivo: lugar geográfico, un evento clave específico, un factor crítico o una función que, cuando se actúa sobre este, permite a los comandantes ganar una marcada ventaja sobre un adversario o contribuye materialmente a alcanzar el éxito (MFRE 5-0).

***Tareas de estabilidad:** aquellas que se conducen dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros instrumentos del poder nacional, para mantener o restablecer un ambiente seguro y proporcionar servicios esenciales de gobierno, reconstrucción de infraestructura de emergencia y ayuda humanitaria.

***Unidad de esfuerzo:** coordinación y cooperación hacia objetivos comunes, incluso cuando los participantes no se encuentran bajo el mismo mando o no forman parte de la misma organización.

**“LAS TAREAS DE ESTABILIDAD
SE CONDUCE DENTRO O FUERA
DEL TERRITORIO NACIONAL,
EN COORDINACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS
DEL PODER NACIONAL, PARA MANTENER
O RESTABLECER UN AMBIENTE SEGURO
Y PROPORCIONAR SERVICIOS ESENCIALES
DE GOBIERNO, RECONSTRUCCIÓN
DE INFRAESTRUCTURA DE EMERGENCIA
Y AYUDA HUMANITARIA”**

CENTRO DE DOCTRINA DEL EJÉRCITO (CEDOE)

MFE 3-07

ESTABILIDAD

