

LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON EL EJÉRCITO NACIONAL COMO
PARTE DE LOS ESQUEMAS DE SEGURIDAD EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR
ELÉCTRICO

Presentado por:

JOHNY ALBERTO AGUDELO GUTIERREZ

Profesor:

LUIS GABRIEL FERRER

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD
ENSAYO DE GRADO
COLOMBIA
2014

Resumen

En el presente ensayo se hace un recorrido documental acerca de las implicaciones conceptuales de los Convenios de Colaboración entre el Ejército Nacional y las empresas del sector eléctrico—Generación y transmisión—, observando su funcionamiento y su normatividad, a la luz de las actuales amenazas que afectan la seguridad del sector energético encarnadas en los principales Agentes Generadores de Riesgo y su impacto sobre la operación de las empresas, exponiendo así las dificultades operativas que se presentan en estos, con el objetivo final de establecer una estrategia que permita plantear mejoras al funcionamiento de los convenios y cuya puesta en marcha implique mayor efectividad de los apoyos entre el Ejército Nacional y el sector eléctrico en pro de la seguridad de las empresas y la reducción del riesgo público de manera generalizada.

Palabras claves: Convenios de colaboración, Ejército Nacional, sector eléctrico, Agentes Generadores de Riesgo.

Introducción

En los últimos años se ha visto un incremento de las acciones terroristas en las zonas rurales, que muestran “niveles de 439 acciones para 2010, 515 durante 2011, 881 en 2012, para 2013 se registraron por el Ministerio de Defensa 860 acciones terroristas y hasta noviembre de 2014 se reportan 697” (Dirección de estudios estratégicos, 2014, pp. 37), las cuales han sido encaminadas principalmente a los sectores económicos que más riquezas generan para el País; como lo es el sector eléctrico, en el cual desde el año 2010 a la actualidad se ha visto un incremento inusitado en ataques no solo a la infraestructura, torres eléctricas, centrales de generación y los mismos proyectos, sino también a sistemas de transporte como lo son las caravanas de los empleados de estas empresas.

En décadas anteriores se observaba como los grupos al margen de la ley realizaban acciones que llamaban la atención de la opinión pública con un alto impacto y además se movilizaban en grupos numerosos, pero cuando las Fuerzas Armadas comenzaron en el año 2001 a mejorar su capacidad y se emitió una respuesta contundente, por parte del Estado ocasionando pérdidas considerables de integrantes de estos grupos, tanto las FARC como el ELN se ven obligadas a cambiar su táctica movilizando grupos pequeños disminuyendo el riesgo y teniendo más capacidad para realizar daño, de manera simultánea a esto penetraron e infiltraron comunidades rurales, con la intención de crear milicias o Redes de Apoyo al Terrorismo – RAT—.

Durante el año 2006 se expidió la ley 1121 para establecer el delito de financiación del terrorismo y lavado de activos, la cual puntualiza que las personas y las empresas involucradas en esta acción delictiva pueden ser penadas con cárcel; ya que el pago de extorsiones a actores armados se había convertido un tema común desde las empresas, lo que ayudaba a estos a fortalecerse financieramente, sin embargo a pesar de esta regulación muchas empresas debido a la presión que ejercen los Agentes Generadores de riesgo –AGR— a través de las extorsiones actualmente, llevan a cabo pagos en especie a los grupos armados, a través de arreglo de vías u otros aportes que para estos grupos sean necesarios, los cuales pasan inadvertidos frente a la autoridad judicial.

Cuando las empresas se niegan a pagar exigencias económicas de AGR, los grupos armados llevan a cabo acciones en contra de las personas e infraestructura de la compañía; finalmente los activos están asegurados y hay un costo económico que lo asumen las compañías de seguro, pero el recurso humano es irrecuperable. Esto afecta profundamente la voluntad de las empresas más que todos los contratistas quienes realizan un análisis costo-beneficio donde las deducciones determinan como más beneficioso ceder ante las exigencias económicas de los AGR, de cara a la exposición de las acciones armadas de estos.

Cuando se habla de diálogo entre el Gobierno y grupos alzados en armas normalmente el grupo que se considere en condiciones inferiores va a tratar de colocarse a la misma altura del Gobierno, lo que en la mayoría de las ocasiones conlleva a aumentar la cantidad de acciones en contra del gobierno para poder llegar al escenario de concertación en igualdad de condiciones y poder presentar exigencias ante la opinión pública; esto explica en gran medida la situación actual del país en la cual tanto las FARC y el ELN han aumentado de manera alarmante sus

acciones; aunque esta hipótesis no es una constante por que las situaciones de diálogo pueden variar según los actores participantes y la situación determinada, por ser un tema cualitativo.

**LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON EL EJÉRCITO NACIONAL
COMO PARTE DE LOS ESQUEMAS DE SEGURIDAD EN LAS EMPRESAS DEL
SECTOR ELÉCTRICO**

Antecedentes de los Convenios de colaboración entre el Ejército Nacional y el sector eléctrico

Los convenios de colaboración tienen sus orígenes en 1993, año en el que nacieron como un contrato entre el Ministerios de Defensa y una empresa del sector Hidrocarburos, en esta fecha se firman dos acuerdos; el primer contrato tenía como objeto apoyar en temas de alimentación y otros servicios a la Fuerza Pública y el segundo apoyar económicamente la vigilancia de las instalaciones de dicha empresa. Estos contratos fueron firmados por el Ministro de Defensa de la época y el presidente de Ecopetrol.

En el año 1994 se realizaron cuatro contratos, uno de ellos fue con una empresa de servicios públicos y su objeto fue la prestación de servicio permanente de vigilancia y protección celebrado entre la nación a través del Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y la empresa, este fue firmado por el Jefe de Estado Mayor de la Brigada 8 y el gerente de Hidromiel.

Ese mismo año se hace un convenio interadministrativo entre una empresa de servicios públicos de Bogotá y el Ministerio de Defensa, el cual fue firmado por el Ministro y el Presidente dicha empresa; en este caso el objeto del convenio por cinco años, fue instalar una unidad militar

para proteger una central hidroeléctrica; es importante destacar que este mismo año se realiza otro contrato para prórroga e incremento del valor.

Para el año 1994, se aplica el nombre de convenio ínter administrativo, debido a la naturaleza y misión del Ejército quien prestaba este servicio:

El Ejército Nacional conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, proteger a la población civil, los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación (Ejército Nacional, 2014).

Sin embargo en el marco de un conflicto armado interno, las circunstancias para las Fuerzas Armadas cambian, y ante la imposibilidad de responder frente a las múltiples necesidades de seguridad, es necesario que las empresas apoyen a las Unidades Militares con el fin de que estas fortalezcan sus acciones y puedan desarrollar labores de seguridad para la protección de las personas y la infraestructura

En el año 1995 se llevan a cabo cinco convenios, de los cuales se destacan: Hidromiel S.A conformado como convenio y firmado por el presidente de esa empresa y el comandante del Batallón patriotas, se hace un acuerdo entre una empresa petrolera que ópera en el Putumayo y lo firman el Comandante del Ejército y el representante legal de la empresa, un contrato para el oleoducto Caño Limón Coveñas y lo firman el gerente del distrito de Caño Limón y el Ministro de Defensa y el acuerdo de colaboración entre una empresa minera que ópera en la costa caribe

Convenios de Colaboración Ejército Nacional-Sector Eléctrico

Colombiana, el cual es firmado por el apoderado de la empresa y el Comandante de la Segunda Brigada.

Actualmente en los archivos de la Oficina de Coordinación de Convenios se cuenta con las siguientes directivas:

Tabla No. 01 –Directivas de los convenios de colaboración Ministerio de Defensa-sector energético

DIRECTIVA	ASUNTO	FECHA
Directiva Transitoria N°. 0050/2005/	Ejercer inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración Interinstitucional en el año 2005	11 marzo de 2005,
Directiva Transitoria N°. 0267/2006/	Ejercer inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración Interinstitucional	12 diciembre de 2005
Directiva Permanente 0191/2007/	Ejercer inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios y/o Acuerdos de Colaboración interinstitucional	26 diciembre de 2007
Directiva Permanente 0011/2007/	Ejercer inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración interinstitucional	2007
Directiva Transitoria N°. 0234/2008	Ejercer inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios y/o Acuerdo de Colaboración	25 septiembre de 2008
Directiva Transitoria N°. 0173/2009/	Inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración	28 de mayo de 2009
Directiva Transitoria N°. 0210/2009/	Inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración	05 de noviembre de 2009
Directiva Transitoria N°. 057/2010/	Planeamiento, Ejecución, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de los Convenios de Colaboración	01 de octubre de 2010
Directiva Transitoria N°. 0286/2011/	Planeamiento, Ejecución, Supervisión y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración	13 de diciembre de 2011
Directiva Transitoria N°. 1279/2012/:	planeamiento, ejecución, supervisión y control sobre los recursos provenientes de Convenios de Colaboración	23 de octubre de 2012
Directiva Transitoria N°. 0058/2014	Planeación, ejecución, liquidación, control y supervisión sobre los recursos de Convenios de Colaboración	10 de febrero de 2014
Directiva Transitoria N°. 00214/2014/	Planeación, ejecución, liquidación, control y supervisión sobre los recursos provenientes de convenios para la Defensa y/o Seguridad	11 de julio de 2014, esta deroga la directiva 0058 de 2014.

Fuente: Oficina de Convenios Ejército Nacional-Ministerio de Defensa

Funcionamiento actual de los Convenios de colaboración entre el Ejército Nacional y el sector eléctrico

Actualmente los convenios de colaboración están regidos por los lineamientos, planeación y la visión a nivel macro del Comandante del Ejército; los esfuerzos del Ejército están orientados a los megaproyectos integrales estratégicos, en este marco los convenios de colaboración, tienen como fin destinar la mayor parte de los recursos suscritos a las unidades militares que prestan el apoyo de seguridad y protección a las empresas.

Para la celebración de los Convenios con el Ministerio de Defensa, se deben cumplir las siguientes condiciones:

Tabla No. 02 –Procedimiento para el establecimiento de los convenios de colaboración

PASO 1	PASO 2	PASO 3
Enviar solicitud convenio	Elaboración estudio previo.	Seguimiento al convenio y a su ejecución.
Realizar un estudio de seguridad a los propietarios de la compañía.	Suscripción de convenio.	Suscripción acta de balance ejecución del convenio.
Concepto de viabilidad suscripción de convenio. Llevar a cabo un análisis de riesgos de la compañía.	Perfeccionamiento del convenio.	Revisión acta de balance de ejecución.
Reunión de estructuración.	Distribución del convenio.	Acta final de liquidación
Composición del convenio.	Presentación de planes de inversión.	Suscripción acta final de liquidación.
Presentación ante el Comité asesor.	Reunión del Comité de Coordinación.	Registro acta de liquidación.
Elaboración y ajuste del convenio.	Revisión de los planes de inversión.	Archivo documentos del convenio.
Revisión del convenio.	Ejecución de los apoyos.	

Fuente: Oficina de Convenios Ejército Nacional-Ministerio de Defensa

Generalmente los Convenios de colaboración se suscriben por un tiempo de 1 año, pero se tiene la opción de firmarlos por 2 años. Para la entrega de los recursos durante la ejecución de los convenios se tiene la posibilidad de entregarlos en dos modalidades: especie y dinero.

La entrega en especie, consiste en el suministrar por parte de la empresa o un tercero designado a la unidad militar mayor o menor, todo material –bienes inmuebles, papelería, combustibles, servicios, entre otros—. Con respecto a la entrega en dinero, consiste en girar en dinero los apoyos establecidos en el convenio a una cuenta a nombre del Ejército Nacional, para que los apoyos lleguen a la unidad Militar correspondiente, se requiere que la misma unidad realice el proceso de apropiación presupuestal solicitada en el rubro –Fondos Internos—.

Para tener claridad acerca de la inversión de los recursos establecidos para el Convenio es de vital importancia el comité de estructuración del convenio donde la Unidad Militar mostrara los planes de inversión y su modalidad de entrega –especie o dinero— el cual estará sujeto a la aprobación de la empresa. Dentro de esta misma acta se establecen los compromisos por parte de las Unidades Militares y de la empresa, estableciendo responsabilidades y alcance.

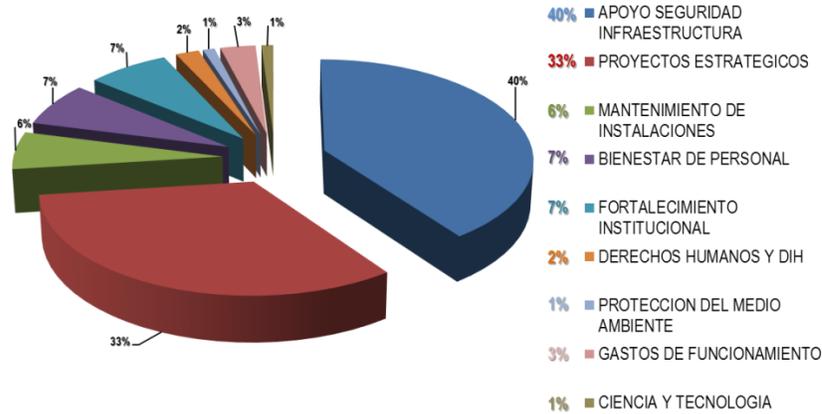
La supervisión de los convenios se realiza con el fin de verificar la correcta destinación e inversión de los apoyos y que estos se ejecuten, las funciones de supervisión serán ejercidas por: el Jefe de Estado Mayor de la División y/o Brigada, el Ejecutivo y Segundo Comandante de la Unidad Táctica; el Jefe de la Jefatura o Dirección podrá designar un Oficial para que ejerza la supervisión.

Esta supervisión se enmarca en ejercer las funciones de: supervisar y verificar la correcta inversión de los apoyos dados en desarrollo del convenio, revisar los soportes legales, administrativos y financieros de la ejecución de los apoyos suministrados en el convenio, supervisar y verificar los planes de protección de las instalaciones e infraestructura acordada en el convenio, facilitar los documentos soportes de la ejecución de los apoyos suministrados, informar cómo se determine en el convenio, el cumplimiento o no del objeto del mismo y cualquier otra que de acuerdo con sus funciones se derive.

Destinación de los apoyos entregados en el marco de los Convenios de colaboración Ejército Nacional y sector eléctrico

De acuerdo a lo planteado en la directiva vigente para el año 2014 la destinación de los apoyos se establecen de la siguiente forma: Seguridad de la infraestructura, bienestar, adecuación y mantenimiento de instalaciones militares, fortalecimiento institucional, gastos de funcionamiento, educación militar, derechos humanos, medio ambiente.

Convenios de Colaboración Ejército Nacional-Sector Eléctrico



Gráfica No.1 - Destinación de los apoyos de los convenios de colaboración ¹
Fuente: Directiva transitoria No. 0214 /2014 MDN-CGFM-CE-JEM-JEFIP-CECON-23.2

Dentro de la directiva se establece rubros de carácter obligatorio que constituyen el 33% de los convenios, los cuales están orientados a suplir las necesidades establecidas en el Plan Estratégico y de Transformación del Ejército Nacional, fundamentado en el fortalecimiento de las capacidades que coadyuvan a efectos sinérgicos en la institución a través del eficiente empleo de los recursos. Éstas serán determinadas por el Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor – JEM— del Ejército, quedarán estipuladas en el convenio y corresponderán en todo caso a proyectos que guardan relación directa o indirecta con el cumplimiento de los objetivos trazados por el convenio. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 15)

En cuanto al mantenimiento de instalaciones 6%, se refiere al mantenimiento de la infraestructura física de instalaciones propiedad del Ministerio de Defensa Nacional. En este ítem se encuentra prohibida la construcción de nuevas instalaciones, ya que los apoyos deberán destinarse a la adecuación y mantenimiento de las instalaciones; con respecto al mantenimiento

¹ La información consignada en esta grafica fue sustraída del documento: Oficina de Coordinación de Convenios. (2014). *Directiva transitoria 0214*.

de vivienda fiscal los recursos son entregados en especie. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 16)

En el rubro de bienestar de personal, establece una destinación del 7%, como rubro obligatorio. Debe estar dirigido en su mayor porcentaje a las Unidades Tácticas comprometidas en el sector de interés del convenio y contemplar aspectos como: Equipos y elementos de bienestar, pasajes para bienestar, mejoras de alimentación, exámenes médicos, medicamentos y servicios médicos de urgencia los cuales deberán entregarse en especie, planes de bienestar que se entregan en dinero y contratación de horas de vuelos para movilizar tropas que salen a licencias o permisos. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 17)

Dentro de estos, se contemplan los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2%, el cual deberá pactarse en dinero y será ejecutado a través de la Jefatura de Derechos Humanos y DIH del Ejército Nacional, a través de capacitación, difusión y elaboración de publicaciones e impresos. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 18)

En la misma línea de los derechos humanos, se establece el rubro de protección del medio ambiente 1%: Los programas de protección al medio ambiente se financiarán a través del saneamiento básico ambiental—Fumigación, agua potable, pozos sépticos, tratamiento de aguas residuales—, protección, conservación de ecosistemas y educación ambiental, políticas emitidas por la Dirección de Gestión Ambiental y Ecosistemas de la Jefatura de Ingenieros. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 19)

En cuanto al tema de fortalecimiento institucional, de forma obligatoria se establece un 7%; únicamente por la modalidad de dinero, que serán destinados al fortalecimiento del derecho operacional en el nivel táctico y operativo –Plan Jurídico–. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 20)

En cuanto a gastos de funcionamiento 3%, estarán basados en la adquisición y/o Mantenimiento de Maquinaria, equipo de cómputo, equipo de oficina, adquisición de suministros de papelería y útiles de escritorio, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, pago de Servicios Públicos de la Unidad Militar e instalaciones que no están en propiedad de la Fuerza los cuales deberán darse en especie, pago o compra de Servicios de Telefonía Celular y/o Avantel, adquisición de productos de aseo y limpieza y pasajes para funciones de mando y control, coordinación y supervisión de convenios. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 21)

En cuanto al tema de ciencia y tecnología 1%, este rubro es obligatorio, por lo cual debe pactarse como mínimo el 1% en dinero, el cual es destinado para la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación del Ejército Nacional y fortalecimiento de los Centros de Investigación del Ejército, estos apoyos serán ejecutados a través de la Dirección de Ciencia y Tecnología del Ejército Nacional. (Pf. Oficina de Coordinación de Convenios, 2014, pág. 22)

Dentro de la destinación de los recursos existe un rubro denominado –Partidas especiales— el cual es orientado en los convenios para gastos generales del Comando del Ejército y/o funciones de asesoría y coordinación que desarrolla la Oficina de Coordinación de Convenios, el valor de esta partida no computará para el cálculo de los porcentajes de los otros rubros y de igual

manera se puede utilizar este rubro para dar apoyos especiales a las Unidades Militares asignándolo para un objetivo específico de la empresa como por ejemplo, compra de vehículos, para fortalecer las caravanas de ingreso a las instalaciones de la empresa.

Normativa acerca de los Convenios de colaboración Ejército Nacional-sector eléctrico

El Ministerio de Defensa Nacional y las empresas de los sectores de hidrocarburos, energético, construcción de la infraestructura y minero han celebrado convenios, con el fin de prestar un apoyo destinado a mantener las condiciones de protección y seguridad.

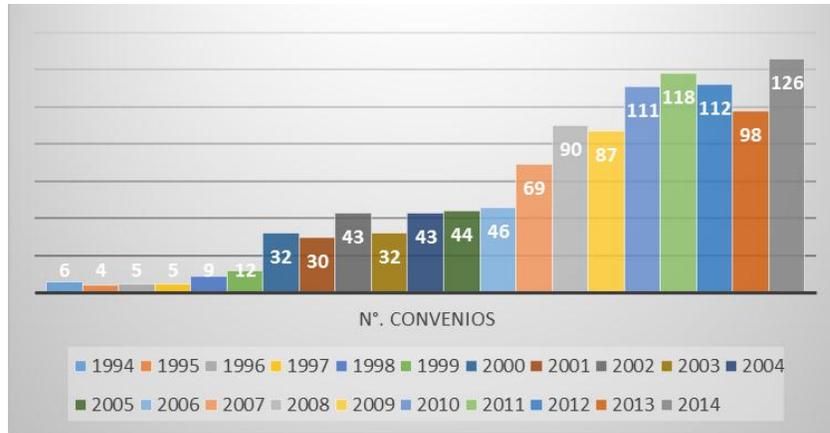
De acuerdo a la sentencia T-651 del 27 de Noviembre de 1996, proferida por la Honorable Corte Constitucional, se avala la celebración de Convenios para dar un apoyo en la seguridad y protección a las actividades privadas de los sectores antes mencionados, por ser actividades de interés general y de utilidad pública, en algunos casos especiales se dispone de vigilancia y patrullaje armado en algunas zonas en las que se desarrollen aquellos comportamientos económicos. (Ejército Nacional, 2014)

Los convenios de colaboración entre el Ministerio de Defensa y las diferentes empresas se basan en normas como: la Constitución Política de Colombia, la Ley 80/1993 “Estatuto General de Contratación” - Ley 1150/2007, la Ley 1474/2011-“Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, el Decreto 1737/1998, “Por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público.”, el Decreto 2674/2012

“Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación”, la resolución No. 2240 del 19 de marzo de 2014 del Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se delegan funciones y competencias relacionadas con la Contratación y la resolución No. 5342 del 25 de junio de 2014 del Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se expide el Manual de Convenios.

Con respecto a la normatividad interna se cuenta con la Directiva Permanente No. 055 de 2013, “Políticas y Directrices para verificar y controlar la ejecución de los recursos provenientes de convenios de colaboración Interinstitucional y apoyo a las Fuerzas Militares, emitida por la Jefatura Logística Conjunta del Comando General de las Fuerzas Militares y la Circular contabilización de Convenios No. 20194940783661/2012 del Ejército Nacional, modificada mediante radicado No. 20124940927191 del 3 de septiembre de 2013.

Todas estas normas responden al objetivo de garantizar que los convenios de colaboración entre la Fuerza Pública y las empresas, tengan su desarrollo en un marco jurídico adecuado y además del sostenimiento de una relación de mutua ayuda transparente y acorde con la legislación colombiana, que no vaya en contra de lo estipulado contractualmente por el Estado Colombiano.



Gráfica No.2 - Estadísticas de los convenios de colaboración Ministerio de Defensa-sector energético
Fuente: Oficina de Coordinación de Convenios del Ministerio de Defensa.

Respecto a estas estadísticas se puede afirmar que a medida en la cual la normativa de los convenios ha venido estructurándose de una mejor manera y las empresas observaron la necesidad de llegar a acuerdos con la Fuerza Pública en materia de seguridad, estos han crecido de manera exponencial, llegando a 126 al 2014, demostrando que las necesidad de los convenios abre una puerta para que estos se perfeccionen constantemente, mejoren su forma de operar; en la misma vía se observa como a medida que el riesgo a tomado diversas formas el sector se prepara de una mejor manera, buscando apoyos en la Fuerza Pública para mejorar sus condiciones de seguridad.

En Colombia históricamente en el marco del conflicto armado, la infraestructura eléctrica, petrolera, minera y vial han sido objeto de los Agentes Generadores de Riesgo —AGR— debido al impacto que un daño en estas implica para el país y para el Gobierno, especialmente la infraestructura energética representa un bien público de gran importancia para todo el territorio nacional, por lo cual los AGR pertenecientes a grupos como las FARC —Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia— y el ELN —Ejército de Liberación Nacional— han

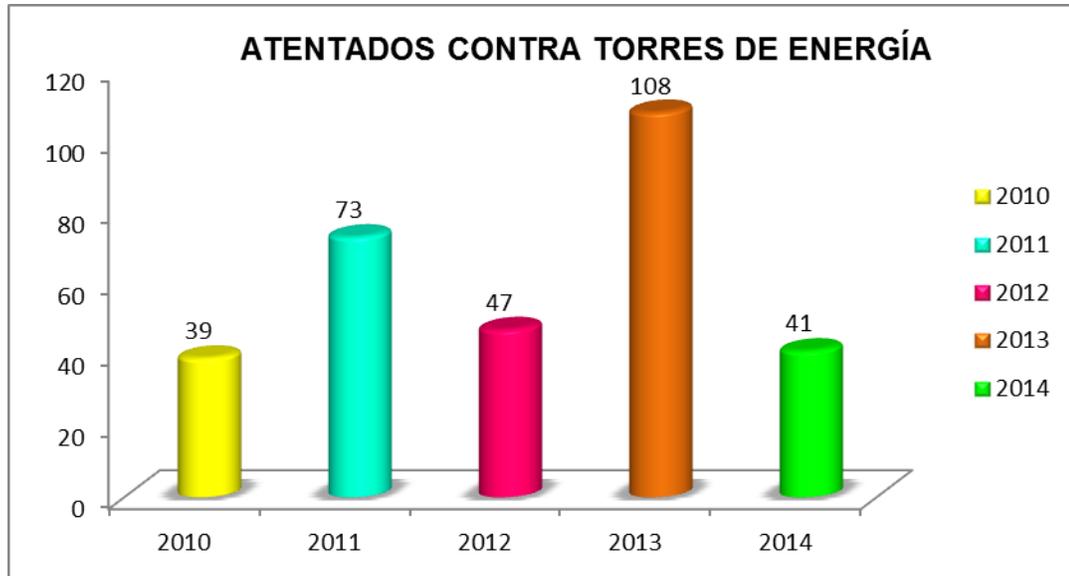
llevado a cabo acciones para afectar dicho sector relacionadas con la comisión de atentados con artefactos explosivos a torres de transmisión, oficinas y centrales de generación.

Las FARC y el ELN, han sido las principales estructuras armadas al margen de la ley que han llevado a cabo acciones terroristas en contra de la infraestructura eléctrica en el país, principalmente en los departamentos en los que han tenido particular fuerza como Antioquia, Arauca, Caquetá, Meta, Cauca y Norte de Santander; sin embargo las estrategias de estos grupos armados han cambiado a través del tiempo debido a las estrategias gubernamentales y las transformaciones internas que han tenido.



Gráfica No.3 - Estadísticas atentados FARC y ELN

Fuente: Logro de Política Integral y Defensa para la prosperidad-Noviembre de 2014



Gráfica No.4 - Estadísticas atentados contra torres de energía
Fuente: Logro de Política Integral y Defensa para la prosperidad-Noviembre de 2014

Durante los primeros años de los 90 y por lo menos hasta el 2006, tanto las FARC como el ELN, se encontraban fortalecidos debido a que contaban con una gran cantidad de hombres, teniendo un dominio relevante en varias zonas del país que no tenían presencia estatal y se encontraban dirigidas por estos actores ilegales, hecho que generaba que muchas poblaciones colaboraran con estos AGR—Agentes Generadores de Riesgo—, además el poder militar del que gozaban les permitía llevar a cabo acciones de financiación ilegal a gran escala como narcotráfico, secuestro y extorsión, con lo cual fortalecían su material bélico y patrocinaban acciones en contra del Estado, la infraestructura crítica y la población en general.

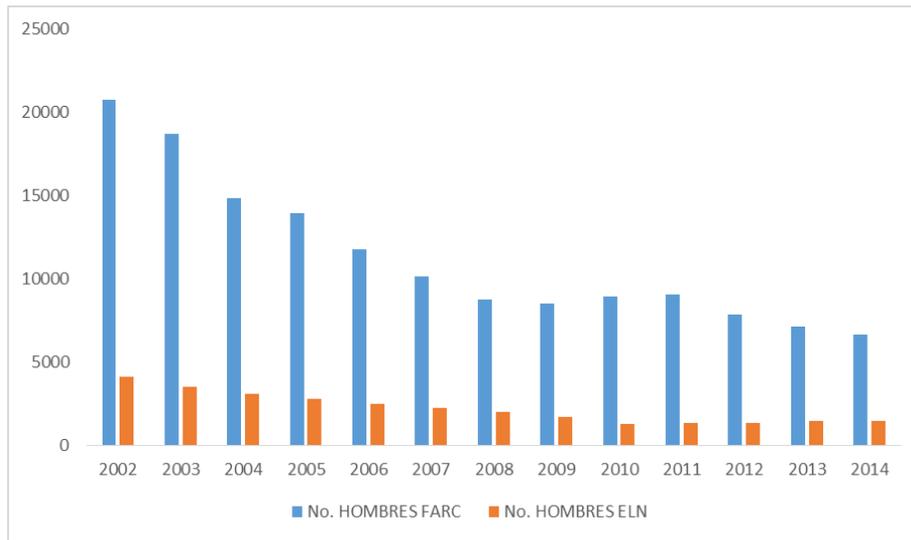
Tabla No. 03 –Comparativo histórico capacidad armada FARC – ELN –2002 – 2014—

AÑO	No. HOMBRES FARC	No. HOMBRES ELN
2002	20766	4130
2003	18690	3550
2004	14840	3100
2005	13970	2800

Convenios de Colaboración Ejército Nacional-Sector Eléctrico

2006	11783	2500
2007	10179	2285
2008	8777	2014
2009	8520	1694
2010	8978	1294
2011	9075	1370
2012	7873	1385
2013	7168	1495
2014	6672	1485

Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.



Gráfica No.5 - Comparativo histórico capacidad armada FARC – ELN –2002 – 2014—

Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.

Durante estos años las FARC y el ELN llevaron a cabo múltiples atentados en contra del sector energético, los cuales eran ejecutados por una gran cantidad de hombres, y no se enfocaban únicamente a la colocación de explosivos, sino que contenían en sí mismos temas de inteligencia criminal que involucraban infiltraciones, secuestros, amenazas, ataques armados y tomas armadas; según lo anterior la estrategias para llevar a cabo afectaciones en contra del sector durante estos años estaban organizadas de manera estratégica para causar la mayor afectación posible, que ocasionara un impacto tan importante como cortar el flujo de energía a gran parte del país o desestabilizar importantes empresas del sector e indirectamente al Gobierno Nacional.

Sin embargo, durante el desarrollo del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el Plan Colombia y su fuerte ofensiva militar en contra de las FARC y el ELN, la reducción en las filas de estos actores armados y su debilitamiento militar, económico y deslegitimación política frente a la población de manera generalizada, ocasionaron lo que parecían ser fuertes problemas en la estructura y funcionamiento de estos grupos armados al margen de la ley, este periodo se puede entender entre el año 2006 hasta el presente año. Durante este tiempo las FARC han tenido que volver a la antigua “guerra de guerrillas”, la cual implica combatir en pequeños grupos para evitar grandes golpes a la estructura, ya que no se cuentan con la cantidad de hombres sostenía en décadas anteriores tenían y los que tienen actualmente en su amplia mayoría no están lo suficientemente preparados para enfrentar temas de estrategia militar (Pf. Delgado, 2011).

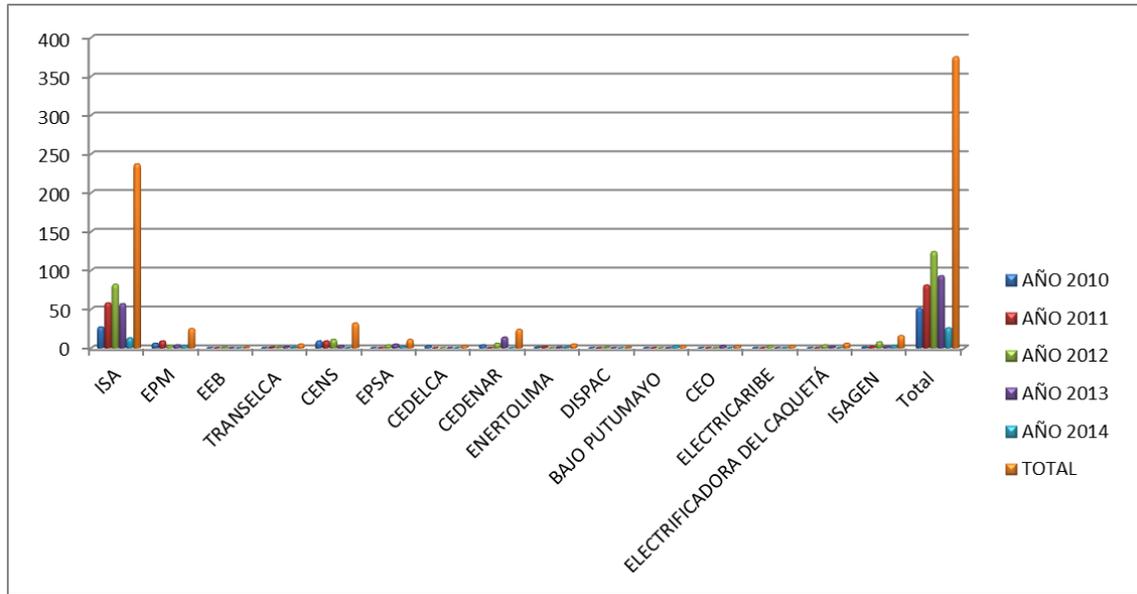
Teniendo en cuenta lo anterior, se puede observar como en los últimos años tanto las FARC como el ELN han cambiado la estrategia para atacar contra el sector energético, se hace con pocos hombres, a través de la colocación de artefactos explosivos improvisados y a la espera del principio de oportunidad, sin buscar un gran impacto sino con el interés de causar cualquier tipo de afectación que los referencia en la discusión nacional. Hoy enfrentados al desarrollo de unos diálogos de paz con las FARC y unos diálogos exploratorios con el ELN, es posible apreciar como los AGR llevan a cabo muchas más acciones en contra de la infraestructura crítica del país cabe preguntarse si se han fortalecido de nuevo; pero observando la dinámica la estrategia sigue siendo la misma de ataques en grupos pequeños y con pocas habilidades especializadas, lo que indica que el aumento en las acciones representa la intención de estas estructuras por resaltar y mostrarle a la comunidad su poder frente a la construcción de paz, haciendo fundamental su voluntad para el cese a las acciones armadas.

Como ha sido evidente durante los últimos meses, si bien las FARC y el ELN, no cuentan con una cantidad relevante de hombres armados o un arsenal guerrillero especializado, han aumentado sus acciones en contra de la infraestructura y la Fuerza Pública de manera alarmante, indicando en primera instancia que, esta puede ser una estrategia para presionar los procesos de paz actuales, para que se den a su favor y por otra parte exponiendo la capacidad para causar daño al país y principalmente a la infraestructura energética.

Las acciones de las FARC y el ELN durante los últimos meses demuestran que no se necesita tener grandes cantidades de hombres o material de guerra especializado para causar afectaciones en contra de torres de transmisión, centrales de generación y otros puntos neurálgicos del sector; se evidencia que su estrategia de bajo costo de exponer pocos hombres aprovechando el principio de oportunidad, con artefactos explosivos improvisados que no contienen elementos muy especializados, les ha funcionado pues para sus estructuras no representa un gran esfuerzo, mientras que para la infraestructura es complejo el manejo del tema.

De lo anterior se puede afirmar que tanto las FARC como el ELN, tienen la capacidad para afectar el sector eléctrico, a pesar del número reducido de hombres y recursos con los que cuentan, una intención de llevar a cabo acciones contra la infraestructura es ya una amenaza, por lo cual el sector debe tomar medidas preventivas para gestionar el riesgo en todo el territorio Nacional, el Gobierno Nacional por su parte debe proteger la infraestructura crítica y la población, establecer fuertes tejidos sociales de rechazo frente a la violencia que puedan legitimar un posible acuerdo de paz, que más allá de un compromiso establezca un lazo vinculante para la terminación del conflicto armado interno Colombiano; ya que por lo menos mientras no se

establezcan acuerdos de esta índole las acciones armadas por parte de los AGR antes mencionados en contra del sector energético serán un amenaza constante.



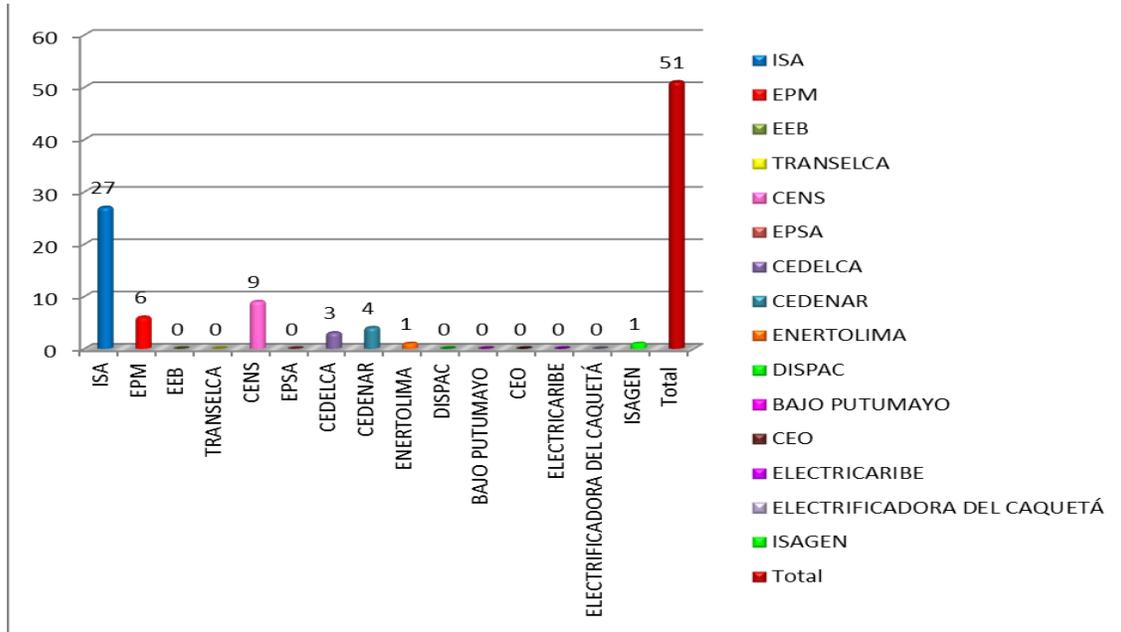
Gráfica No.6 - Estadísticas de atentados en contra del sector energético²

Fuente: Bases de datos de siniestralidad corporativas ISA e ISAGEN.

Desde el año 2010 hasta el momento la empresa más afectada por los atentados terroristas en el sector energético ha sido ISA, debido en gran medida a que las infraestructuras más atacadas son las Torres de Transmisión, por la dificultad para tener una medida de protección sobre estas, se denota que los niveles de atentados han variado a través del tiempo pero la cifra sigue presentado altos niveles de afectación contra el sector, hecho que confirma que la debilidad en cuanto a cantidad de hombres no está relacionada con la reducción de los atentados y que las intenciones de los AGR de llevar a cabo acciones en contra de la infraestructura crítica en el país siguen siendo evidentes, a pesar de su participación en diálogos de paz, lo que puede interpretarse

² La información contenida en estas estadísticas fue recolectada por medio de las bases de información de las empresas del sector energético ISA e ISAGEN, las cuales se basan en información de medios masivos de comunicación, siniestralidad interna e información histórica del Ministerio Nacional de Defensa; ya que a este respecto no existe una cifra unificada y oficial de tales afectaciones.

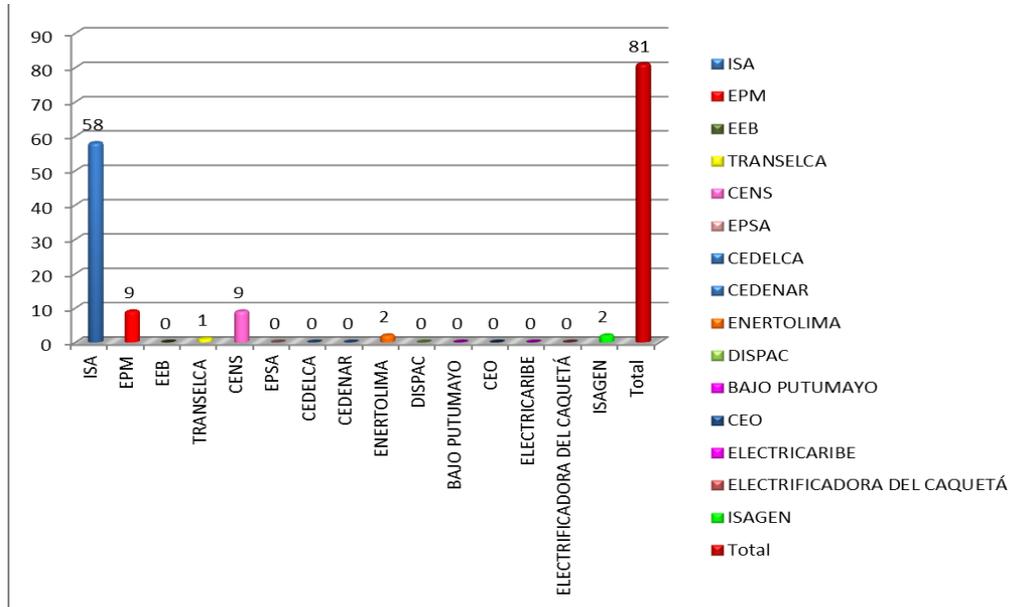
como una forma de mostrarse fuerte militarmente ante la opinión público o la utilización del momento político para fortalecerse internamente.



Gráfica No.7 - Atentados en contra del sector energético 2010
Fuente: Bases de datos de siniestralidad corporativas ISA e ISAGEN.

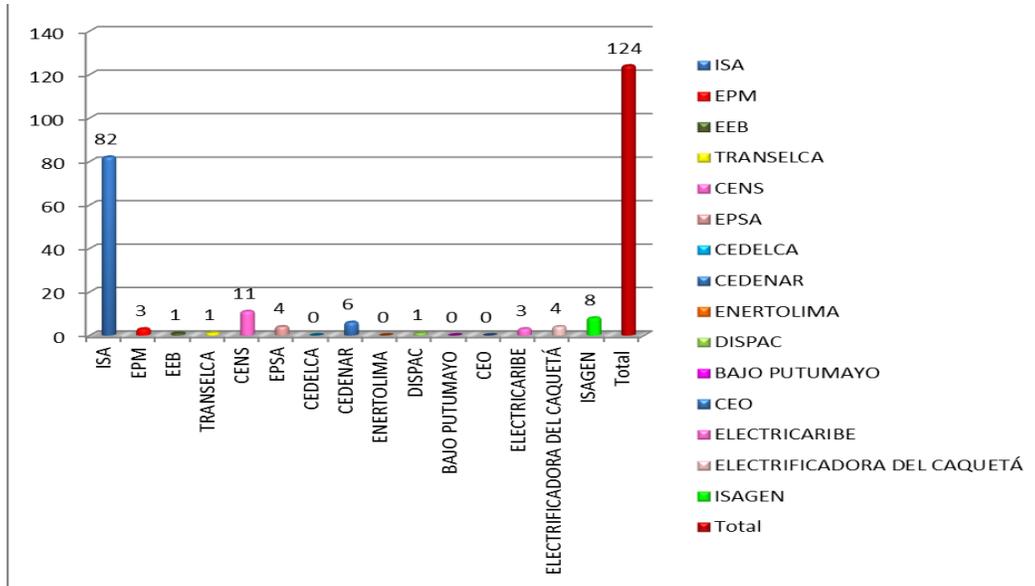
Con respecto al año 2010 se puede afirmar según las cifras presentadas que los atentados fueron mínimos, respecto a la situación de orden público presentada a inicios del año 2000, debido en gran medida al control militar que para este tiempo tenía el Ejército Nacional, a través de la estrategia de seguridad democrática, además de la garantía de protección que se establece a través de los Convenios de Colaboración que llevan a cabo las empresas con la Fuerza Pública.

Convenios de Colaboración Ejército Nacional-Sector Eléctrico



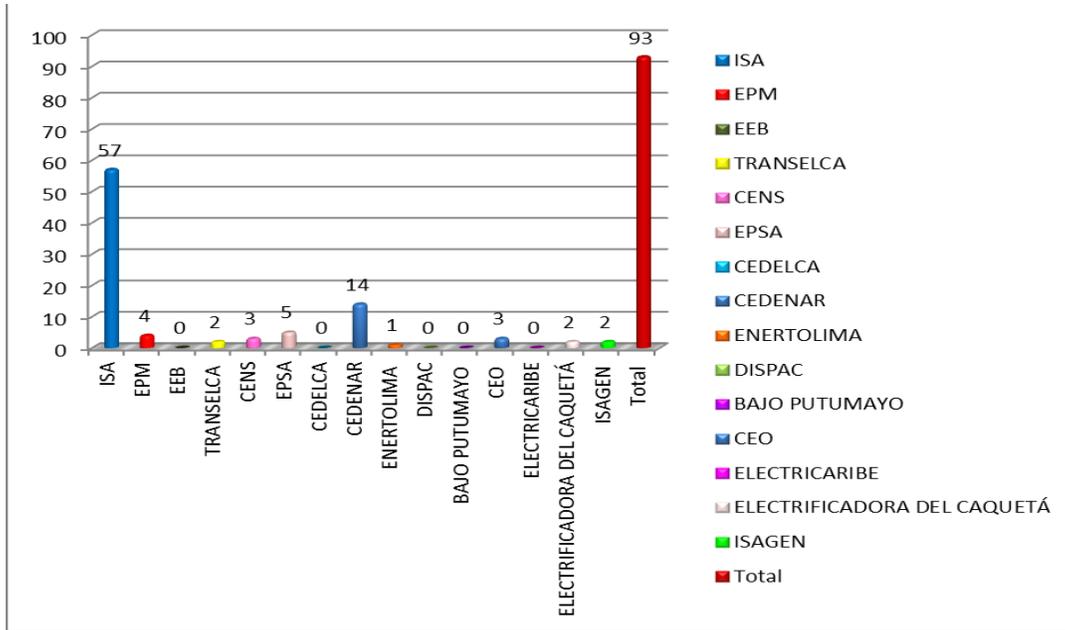
Gráfica No.8- Atentados terroristas en contra del sector energético
Fuente: Bases de datos de siniestralidad corporativas ISA e ISAGEN.

Se puede observar como del 2010 al 2011 se presenta un incremento en los atentados del 40%, lo que puede interpretarse como el afianzamiento de la estrategia de los AGR de llevar a cabo acciones con pequeñas cantidades de hombres, improvisadas, buscando causar cualquier tipo de afectación, sin una planeación muy elaborada, reduciendo así costos humanos y logísticos.



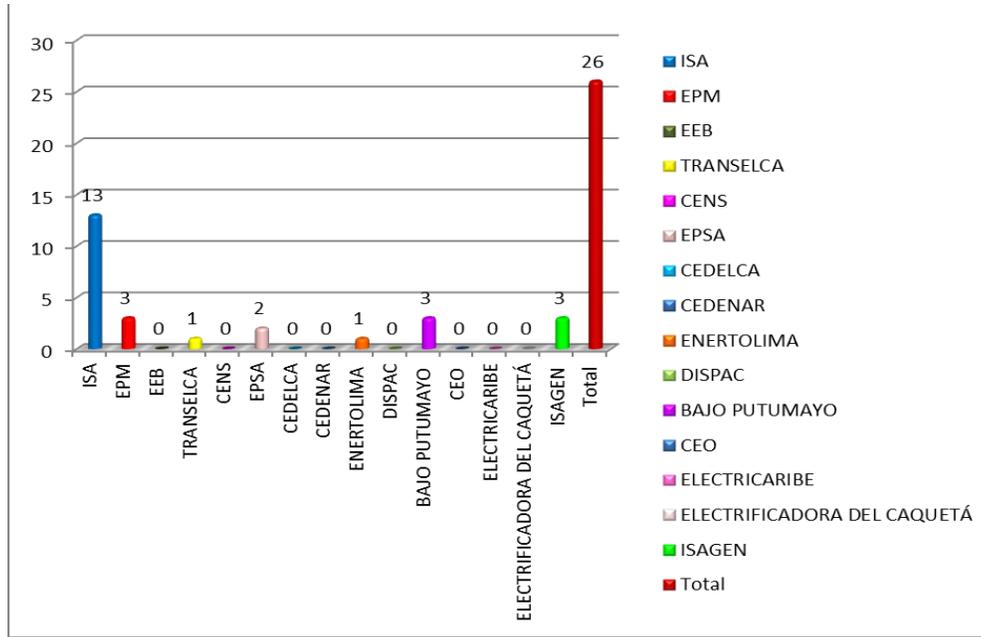
Gráfica No.9 - Atentados en contra del sector energético 2012
Fuente: Bases de datos de siniestralidad corporativas ISA e ISAGEN.

El año 2012 presenta las cifras más elevadas de atentados terroristas en contra de la infraestructura energética en Colombia, durante este año empresas como ISA, CENS e ISAGEN, tuvieron grandes pérdidas debido a estos hechos; demostrando que pesar de las acciones que toma la Fuerza Pública en contra de los AGR pertenecientes a las FARC y el ELN, su capacidad para llevar a cabo atentados a través de la colocación de explosivos improvisados, que no implican un costo alto para sus estructuras y finanzas. Durante este año se mantuvo la estrategia basada en grupos pequeños de personas que a través de inteligencia criminal y principios de oportunidad llevaban a cabo las acciones en contra de la infraestructura.



Gráfica No.10 - Atentados en contra del sector energético 2013
Fuente: Bases de datos de siniestralidad corporativas ISA e ISAGEN.

Si bien del año 2012 a 2013 se presentó una reducción en los atentados, el nivel de estos en contra del sector energético sigue siendo alto representando una amenaza constante para empresas como ISA y una variante para empresas para ISAGEN. Las estadísticas de este año reflejan también el aumento en las acciones de los AGR pertenecientes a las FARC, que en gran medida radicaron en los cambios que presentaba el proceso de paz de la Habana.



Gráfica No.11 - Atentados en contra del sector energético 2014
Fuente: Bases de datos de siniestralidad corporativas ISA e ISAGEN.

Desde la segunda mitad del año 2014 se observa un incremento en las acciones por parte de las FARC y el ELN en todo el territorio Nacional, las cuales han afectado a la Fuerza Pública, el sector minero energético y la población en general; particularmente sobre el sector energético vemos un nivel que si bien no ha alcanzado los números de años anteriores es alarmante teniendo en cuenta que faltan cuatro meses del año y las acciones de los AGR demuestran una fuerte intención de desarrollar acciones armadas y atentados terroristas en todo el país. Estas acciones se desarrollaron a través de una estrategia muy similar a la de los últimos años con pocos hombres, artefactos explosivos improvisado, buscando llevar a cabo cualquier acción por mínima que sea y realizando alianzas entre sí y con las BACRIM para apoyarse en la comisión de delitos.

De este recorrido por las acciones terroristas en contra de la infraestructura energética durante los últimos cinco años en Colombia, se afirma que pesar del debilitamiento de las FARC y el ELN, esto no ha representado un impacto en las intenciones de estos grupos de llevar a cabo

acciones terroristas, pues han encontrado formas que para ellos implican bajos costos en cuanto a recurso humano y financiero, y que para los afectados como el sector energético son una gran problemática.

Dificultades en los convenios de colaboración entre el Ejército Nacional y el sector eléctrico

En el marco de los convenios de colaboración se presentan algunos inconvenientes para las empresas, relacionados con que los recursos destinados a la protección del objeto del convenio, es decir la empresa, en ocasiones son utilizados en otras actividades de las Unidades Militares; la entrega de la documentación para recibir los apoyos en especie no llega completa lo que hace compleja la ejecución de dichos apoyos de manera eficiente, cuando se envían las facturas a las empresas para el pago de los apoyos en especie no llega la autorización para el pago por parte de las unidades militares, además cuando las Unidades Militares se ubican en sitios remotos existen dificultades para conseguir proveedores para los apoyos en especie, existe la percepción de la institucionalidad está buscando soportar el funcionamiento de las Fuerzas Militares únicamente a través de los convenios como aporte financiero.

Con respecto a la infraestructura en las ocasiones en que las bases militares se ubican en predios de las empresas, no se tienen en cuenta en los planes de inversión lo que ocasiona al momento del deterioro de estas infraestructuras las empresas deban realizar inversiones adicionales para el mantenimiento y reparación de estas bases, además no hay un compromiso con el cuidado de las bases, hecho que indirectamente es ocasionado por el retiro de tropas de las bases militares ubicadas cerca de las empresas.

Frente al manejo general del convenio, usualmente se ven afectados por la alta rotación del personal encargado desde la unidad militar de la ejecución; ya que desde las unidades militares hay demoras considerables en la apropiación presupuestal de los apoyos entregados en “Dinero”, es difusa la consistencia en los criterios de los planes de inversión, esto se evidencia al momento que se realiza relevo o cambio del comandante de la Unidad Militar.

Estrategia para hacer más efectivos los Convenios de Colaboración Ejército Nacional-sector eléctrico

Como una forma de mejorar el funcionamiento de los convenios de colaboración sector eléctrico-Ejército Nacional, se debe disponer de todos los recursos pactados en dichos convenios para fortalecer las unidades militares que contribuyen a la seguridad de las empresas; los cuales se atribuyen debido a los inconvenientes con los que cuenta el estado en el contexto de orden público y por ende para las empresas los inconvenientes para su operación.

Para que los recursos dispuestos en los convenios de colaboración surtan el efecto esperado, que se ha planeado desde la estructuración del convenio como un “Apoyo en seguridad a las empresas”, es relevante fortalecer aspectos tales como:

La movilidad, reforzando este aspecto, las tropas de las unidades militares que apoyan la seguridad de las diferentes empresas del sector eléctrico, tendría mayor capacidad de reacción frente a la afectación al igual que una optimización en el tiempo de desplazamiento; en el tema de combustibles, grasas y lubricantes, se garantizaría que los recursos anteriormente mencionados, tengan garantizada la alimentación de la maquinaria utilizada—Carros y Motos—. Es relevante

que este recurso sea administrado por el área de seguridad de la empresa con la finalidad de afianzar el relacionamiento entre la unidad militar y la empresa del sector energético.

En una línea similar trabajando el mantenimiento de equipos de transporte terrestre, permitiría garantizar que los recursos de movilidad estén disponibles y en óptimas condiciones para su funcionamiento; por otra parte en el bienestar de personal, es importante fortalecer los ánimos del personal involucrado en la seguridad de las empresas, dirigido a mejorar las condiciones de alimentación, infraestructura y entretenimiento, rubros que ya están contemplados y no representarían un incremento en el esfuerzo corporativo. En temas más estructurales como los gastos y funcionamiento, se podrían gestionar algunos inconvenientes del día a día, que se presentan en el marco de los apoyos brindados en seguridad a las empresas.

Con respecto a la ciencia y tecnología, este apoyo permite que la institución tenga elementos tecnológicos de avanzada los cuales contribuyan a su misión, apoyando el recurso humano que se tiene, en cuanto a la distribución de los aportes definidos en el convenio debe priorizar y garantizar que los mismos sean entregados a las Unidades Militares comprometidas con la Seguridad de las Centrales, Proyectos en construcción y proyectos en exploración. En los aspectos relacionados con las bases militares, para su construcción o remodelación se deben establecer requisitos destinados a la entrega del paquete técnico elaborado por la Jefatura de Ingenieros de la remodelación o construcción de la unidad militar como un anexo del acta de estructuración del convenio, entregar el apoyo en especie para ser ejecutado a través de la Agencia Logística, llevar a cabo reuniones de seguimiento mensual con la Agencia Logística, la Unidad militar y el contratista, elaborar un acta de recepción a satisfacción de la obra por parte de

la Unidad Militar, la cual deberá ser debidamente firmada por la Agencia Logística, el Comandante de la unidad y la empresa.

En cuanto a la gestión administrativa, el Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, debería evaluar la posibilidad de que la firma de los Convenios y sus otro sí, sea realizada por el Segundo Comandante del Ejército Nacional, asesorado por la Oficina de Convenios del Ejército Nacional, de manera que se eviten retrasos debido a la tramitología, en esta misma línea la supervisión de la ejecución debe ser realizada por un oficial de la carrera administrativa.

En otros aspectos, tales como la liquidación bilateral del Convenio, para las partes firmantes se debe establecer un periodo no superior a los 4 meses para llevar a cabo la liquidación bilateral del convenio, dejando como soporte un informe de la ejecución de los aportes entregados, por su parte la empresa en el proceso de estructuración del convenio definir las condiciones bajo las cuales se entregarían los aportes en especie y en dinero establecidos en el convenio y dentro de las cuales se encuentran las modalidades, de: aportes en especie, que es factible sean adquiridos por la empresa y direccionados por terceros—Fiducia-Agencia Logística del Ejército Nacional, días de pago para la facturación: 30 días y condiciones generales para la contratación.

Conclusiones

Los recursos dispuestos para la Unidad Militar y el personal que apoya la empresa no deben ser asignados o utilizados en otros lugares, ya que esto debilitaría los esfuerzos de la empresa para poder operar con tranquilidad, adicional a esto es primordial que al momento de realizar los relevos de los comandantes de las unidades militares estos hagan un empalme adecuado referente a los acuerdos y los convenios firmados entre la empresa y el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, apoyos recibidos por parte de la empresa, su destinación y la importancia de estos para las tropas; teniendo así una continuidad en el relacionamiento. Esta estrategia debe ser direccionada desde el nivel ministerial, de manera que se establezca una normativa en la cual los apoyos del convenio vayan específicamente a la unidad militar que apoyo particularmente a las empresas del sector eléctrico.

De acuerdo a lo anterior, los Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Defensa y las diversas empresas del sector eléctrico con fines de seguridad, son una herramienta relevante para aumentar los niveles de seguridad, sin embargo este mecanismo puede ser mejorado a través del aumento de la regulación de los apoyos entregados que permitan la adecuada destinación de estos, desde los niveles directivos, de manera que cuando se llegue a la operatividad la distribución sea efectiva y transparente. En esta misma línea se observa que existen puntos clave para hacer efectivo el funcionamiento, los cuales radican en su amplia mayoría en esfuerzos administrativos y operativos mínimos, que más allá de cualquier esfuerzo contractual o legal, implican voluntad de las partes relacionadas.

Después de este recorrido conceptual, normativo y coyuntural, sobre las implicaciones de los Convenios de Colaboración y el marco de riesgo público en el cual operan hoy en Colombia las empresas del sector energético, se concluye que los apoyos entre el Ministerio de Defensa, encarnados físicamente en sus diferentes Fuerzas Armadas y las empresas del sector energético, son un beneficio fundamental y necesario que va en doble vía y puede optimizarse teniendo un control administrativo y la voluntad para basar el relacionamiento en la transparencia, la pro actividad y la ayuda mutua, mejorando así las condiciones de seguridad del país y apoyando a las Fuerzas Armadas para que su labor pueda ser desarrollada de una mejor manera.

Bibliografía

Ayala, J. (Septiembre, 2014). El Uso de la Fuerza en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional. *Foro regional de seguridad y defensa 2014*. Ministerio de Defensa. Instituto Tecnológico de Antioquia.

Ávila, Ariel. (2012). Las FARC: La guerra que el país no quiere ver. *Revista Arcanos* (17). pp 36-60.

Congreso de la Republica de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Panamericana Editorial.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80/1993: Estatuto General de Contratación*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1150/2007*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474/2011: Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá.

Delgado, Jairo. (Online). Guerra de guerrillas: escenario de definición estratégico 2011-2014. *Observatorio de Política y Estrategia en América Latina*. Consultado: 11 de noviembre de 2014. Disponible en:

http://opeal.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=7330:guerra-de-guerrillas-escenario-de-definici%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-2011-2014&Itemid=144.

Ejército Nacional. (2012). *Circular contabilización de Convenios No. 20194940783661/2012 del Ejército Nacional, modificada mediante radicado No. 20124940927191 del 3 de septiembre de 2013*. Bogotá.

Jefatura Logística Conjunta del Comando General de las Fuerzas Militares. (2013). *Directiva Permanente No. 055 de 2013: Políticas y Directrices para verificar y controlar la ejecución de los recursos provenientes de convenios de colaboración Interinstitucional y apoyo a las Fuerzas Militares*. Bogotá.

Laspriella, J. (Septiembre de 2014). El Ejército Nacional y su participación en la Seguridad y defensa Nacional. *Foro regional de seguridad y defensa 2014*. Ministerio de Defensa. IV Brigada.

León, G. (Septiembre de 2014). La Fuerza Aérea Colombiana y su participación en la seguridad y defensa Nacional. *Foro regional de seguridad y defensa 2014*. Ministerio de Defensa. IV Brigada.

Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Resolución No.2240 del 19 de marzo de 2014*. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Resolución No. 5342 del 25 de junio de 2014: por la cual se expide el Manual de Convenios*. Bogotá.

Dirección de estudios estrategicos. (2014). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad*. Presidencia de la República, Bogotá.

Oficina de Coordinación de Convenios-Ministerio de Defensa de la República de Colombia. (2014). *Directiva transitoria de convenios 0214 de 2014*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (1998). *Decreto 1737/1998: Por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 2674/2012: Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación*. Bogotá.

Soler, O. (Septiembre, 2014). Rol del Ejército Nacional en un escenario de postconflicto, desde una perspectiva DDHH. *Foro regional de seguridad y defensa 2014*. Ministerio de Defensa. Instituto Tecnológico de Antioquia.

Wills, H. (Septiembre de 2014). La Armada Nacional y su participación en la seguridad y Defensa Nacional. *Foro regional de seguridad y defensa 2014*. Ministerio de Defensa. IV Brigada.

Convenios de Colaboración Ejército Nacional-Sector Eléctrico