

¿Qué sector seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y la defensa en el posconflicto

Mateo Morales Callejas / Arlene B. Tickner

Presentación

Entre los múltiples desafíos a la construcción de la paz en Colombia, la gobernanza y reforma del sector seguridad ha sido de los temas más sensibles y menos discutidos. Además del cambio de los roles de las Fuerzas Armadas y su acomodo a las nuevas dinámicas planteadas por el posconflicto, la necesidad de reorientar el gasto público hacia el desarrollo y de someter las actividades de seguridad y defensa al debate y el control civil ponen de presente la importancia de un diálogo sistemático y franco entre distintos actores de la sociedad sobre el futuro de este sector en el país.

Para comenzar a llenar este vacío y a posicionar los retos planteados por el posconflicto a las políticas de seguridad y defensa dentro del radar público en Colombia, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), con el apoyo del Programa para Latinoamérica de Open Society Foundations (OSF), se unieron en la organización de un ciclo de conversatorios cerrados y un seminario internacional público entre agosto y diciembre de 2018. El eje central de los conversatorios y del seminario fue el desafío planteado por la gobernanza y reforma del sector seguridad (GRSS), concepto que se ha desarrollado en distintos contextos de transición política alrededor del mundo y que resalta el cambio de cultura estratégica del sector seguridad y defensa, los retos de la reforma institucional, la importancia de la rendición de cuentas democrática y la necesidad de lograr una mayor y más calificada participación de la sociedad civil en todo lo concerniente a la seguridad.

En estos conversatorios participaron alrededor de cuarenta personas, provenientes de todas las ramas de las Fuerzas Armadas, del Congreso, del Estado nacional, de gobiernos locales, la academia, centros de investigación nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones multilaterales y



Universidad del
Rosario

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**
FESCOL



medios de comunicación. Las sesiones se realizaron con base en la regla Chatham House¹, con el propósito de fomentar un debate franco y abierto, y se estructuraron a partir de distintos ejes temáticos planteados con antelación y con base en preguntas-base que orientaron la discusión.


Con el fin de resumir los principales puntos planteados por los participantes, este documento está dividido en siete secciones que examinan: 1) los desafíos generales de la gobernanza y reforma del sector seguridad en la democracia; 2) la ausencia en Colombia del debate público en torno a los temas de seguridad y defensa; 3) la falta de liderazgo civil y de una política pública de seguridad y defensa que oriente el rumbo del sector; 4) las relaciones cívico-militares y su adaptación a las particularidades nacionales; 5) la falta de claridad en los roles de los distintos servicios de las Fuerzas Armadas (en especial, militares y policías) a raíz del desarrollo del conflicto armado en el país; 6) la centralidad del factor territorial a la hora de hablar de la seguridad en Colombia; y 7) la internacionalización como una estrategia de reforma del sector seguridad.

1 Según esta regla, que lleva el nombre del centro de pensamiento que la creó, los participantes de una reunión pueden utilizar la información recibida con la condición de no revelar la identidad ni la afiliación de quienes la comparten.



Contenido

Presentación	1
Gobernanza y reforma del sector seguridad: acercamiento preliminar	4
Ausencia de debate público	5
Falta de liderazgo civil y carencia de una política pública nacional de seguridad y defensa	6
Relevancia de lo territorial	7
Confusión de roles entre la Policía y el Ejército	8
Relaciones cívico-militares	9
Internacionalización de la seguridad y la defensa	11
Referencias	13





Gobernanza y reforma del sector seguridad: acercamiento preliminar

El fin de la guerra fría dio lugar a la transformación y la ampliación del concepto de seguridad, así como a cambios significativos en el desarrollo práctico de las políticas de seguridad y defensa. En especial, la visión convencional de la seguridad basada en el Estado como unidad de análisis y de los asuntos estratégico-militares como fuente principal de amenaza se reorientó hacia el individuo y las comunidades. Dicha evolución es ejemplificada por conceptos como la seguridad humana y la seguridad ciudadana, que amplían el espectro de los desafíos existentes al bienestar de las personas, precisan una transformación fundamental de las funciones de la fuerza pública y enfatizan una provisión de la seguridad orientada a imperativos tales como la legitimidad, la transparencia y la democratización.

Pese a que la seguridad ciudadana, a diferencia de la humana, busca acotar el tipo de amenaza a fenómenos como el delito y la violencia que restringen el ejercicio de los derechos democráticos de las personas, en ambos casos se considera vital el compromiso cívico y la rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas frente a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, así como ante las autoridades locales y los ciudadanos, en un modelo ascendente (o *bottom-up*) de diseño, ejecución y control de las políticas de seguridad y defensa².

En concordancia con los intentos académicos y políticos de los años noventa de promover una aproximación ampliada a la seguridad centrada en las personas, en aquellos contextos de transición política del autoritarismo a la democracia, y de la guerra a la paz, comenzó a insistirse en la necesidad de enmarcar la reforma de las instituciones de seguridad

y defensa dentro de los principios de la gobernanza democrática. América Latina fue pionera en este sentido, ya que en el Cono Sur y Centroamérica se desarrolló la idea de la seguridad democrática, concebida como una alternativa a la doctrina de la seguridad nacional que priorizaba el desarrollo institucional, la promoción de la democracia, el respeto por los derechos humanos, el control civil de las Fuerzas Militares y la satisfacción de las necesidades básicas como ingredientes neurálgicos de la seguridad.

El concepto de reforma al sector seguridad (RSS) emergió paralelamente a las redefiniciones señaladas y como complemento a las aproximaciones tradicionales a la cooperación internacional prestada por distintos países desarrollados y organismos multilaterales. Si bien desde sus inicios tuvo como meta la incorporación de elementos de gobernanza democrática, en muchos casos de transición y por múltiples motivos, la implementación de las políticas de reforma ha terminado enfocándose en el mejoramiento de la efectividad y la eficiencia de las políticas de seguridad y defensa, mientras que elementos como la rendición de cuentas, la transparencia y el control civil han recibido menos atención.

A raíz de este vacío en la implementación de la reforma al sector seguridad, así como la tendencia a asociarla con la creación de una fuerza pública profesional y moderna en contextos de construcción de paz –situación que no corresponde a la realidad colombiana en donde esta ya existe–, podría ser más útil referirse a la gobernanza y reforma del sector seguridad. Los objetivos principales de la gobernanza y reforma del sector seguridad giran en torno a la creación de esquemas de buen gobierno en el sector seguridad e incluyen: la promoción de la efectividad y la eficiencia en el suministro de la seguridad y la justicia, la transformación de las funciones de las Fuerzas Armadas acorde con las necesidades de la ciudadanía, la construcción de una relación cívico-militar fluida, el fortalecimiento del control civil sobre el sector y el mejoramiento de las capacidades de los civiles de incidir en la toma de decisiones en seguridad y defensa, todo dentro del marco de la democracia, el

2 Para una discusión más detallada sobre los debates actuales en torno a la seguridad en la región latinoamericana, ver PNUD, 2013.



Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por los derechos humanos³.

Este marco general de referencia es fundamental en el contexto actual de posacuerdo en Colombia, pues colocar la gobernanza y reforma del sector seguridad en el centro del debate público es indispensable para reexaminar la seguridad y la defensa, renegociar las relaciones cívico-militares y fomentar una cultura ciudadana (y legislativa) de participación y veeduría del sector seguridad, todos elementos clave para la consolidación democrática y la construcción de una paz duradera en el país.

Ausencia de debate público

Los participantes de los conversatorios consideraron que Colombia representa un caso peculiar en materia de seguridad, toda vez que siendo un país atravesado por un conflicto armado de más de medio siglo, los asuntos de seguridad y defensa han quedado en manos de unos pocos que se encargan de su manejo, conceptualización y ejecución. Las escasas discusiones que se han llevado a cabo en torno a este problema, generalmente en espacios cerrados y entre “expertos” (en su mayoría hombres), no han sido socializadas de manera adecuada entre la sociedad civil ni con un sector académico más amplio que trabaja asuntos afines. Esto plantea un desafío considerable, pues si no se sabe quién está trabajando qué y si el conocimiento existente no circula, mucho menos se podrá dar un debate público informado que ayude a pensar de manera sistemática la reforma y la gobernanza de la seguridad en un contexto de posacuerdo. El déficit de discusión llega a ser más preocupante, se sugirió, si se mira desde la óptica de los medios de comunicación, ya que además de que no se comparte información (oficial u otra) con ellos, tampoco exhiben mayor interés por estos asuntos.

Una posible explicación de esta situación puede ser, precisamente, el hecho de que las discusiones sobre seguridad y defensa se han desarrollado en un contexto de guerra permanente, lo cual ha llevado a que solo las Fuerzas Armadas y unos pocos civiles sean los encargados de su manejo, con el resultante alejamiento de la sociedad civil del debate. Sin embargo, y más allá del posible monopolio del tema por parte de los sectores militares y policiales, los participantes observaron que en Colombia ha habido un desinterés palpable por parte de la sociedad en general y de algunos sectores políticos (por ejemplo, la izquierda) de abordar, de manera seria, los ámbitos de la seguridad y la defensa.

En un contexto de transición de la guerra a la paz, esto no deja de ser sorpresivo. Como observaron los asistentes, en otros casos de transición política en Centroamérica y el Cono Sur y Brasil hubo discusiones activas y extendidas en torno a la seguridad y su reforma y gobernanza. Esto sugiere que si no existe un debate público informado es poco probable que se pueda consolidar una hoja ruta clara de cómo, hacia dónde y con qué objetivos se deben transformar las instituciones de seguridad del Estado, que si bien están altamente equipadas y entrenadas para el combate contra los actores armados, carecen de un norte claro en cuanto al desarrollo de otras funciones.

En este sentido, los participantes reconocieron la importancia de diseminar de manera más efectiva los esfuerzos prácticos (de las propias instituciones de seguridad) y conceptuales (de la academia) que se vienen gestando en Colombia, en aras de poder informar a la sociedad y a los demás actores encargados de la supervisión de los asuntos de seguridad y la defensa. Esto no solo es clave para garantizar una vigilancia y rendición de cuentas efectiva de un sector que tradicionalmente ha operado con alto secretismo, sino también para poder pensar en la brújula que debe guiarlo en su proceso de reforma. Lo anterior, bajo el entendido de que la seguridad es un bien público que debe ser comprendido y discutido desde lo nacional hasta lo local, pues impacta en la vida diaria de las personas.

3 Para profundizar en este debate, ver: Schnabel y Ehrhart (eds.), 2005; Labarre y Tzankova (eds.), 2011; GSDR y GFN-SSR, 2013; Ball, 2014.



Falta de liderazgo civil y carencia de una política pública nacional de seguridad y defensa

En todo el ciclo de conversatorios la ausencia crónica del Estado en Colombia fue un problema que se identificó de manera recurrente y enfática, junto con los impactos negativos que esto ha tenido para todo el espectro de relaciones sociales en nuestro país, siendo, entre otras, una de las principales causales de la guerra y de la dificultad de solucionarla. Algunos participantes sugirieron que a la falta histórica de presencia estatal a lo largo y ancho de la geografía nacional, se le suma otra falencia de larga data relacionada con la apropiación incompleta por parte del Estado colombiano y de la clase gobernante de los temas de seguridad y defensa. Esta separación entre lo político y lo militar se remonta al gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), en el que el mandatario efectuó una distinción tajante entre un ámbito y el otro con el fin de evitar el involucramiento excesivo de los civiles en la conducción de lo militar, y de los militares en la conducción de la política. Así, la *doctrina Lleras* permeó el discurso de las relaciones cívico-militares por más de tres décadas, convirtiéndose en un dogma que se vio reflejado en la falta de una política de Estado respecto de la conducción del conflicto armado, y que aún en la actualidad se observa en la falta de una fuerte guía civil respecto a la reforma del sector seguridad con miras a la construcción de la paz.

La situación que hoy se aprecia con respecto a la dirigencia civil de los asuntos de seguridad en Colombia es entonces resultado en buena medida de una decisión política de dejar en manos de las Fuerzas Armadas todo lo relativo a la seguridad y la defensa. Esto, en opinión de los asistentes, ha generado dificultades considerables en relación con el manejo del conflicto armado, el orden público y ahora, la reforma del sector seguridad, y ha repercutido en que tanto la institución militar como la policial hayan desarrollado sus propios planes operacionales con manifestaciones muy variadas, dada la vasta geografía del país y la forma diferencial como el

conflicto armado y los problemas de seguridad se hayan manifestado en el territorio nacional. Debido a la presencia variable del Estado y la ausencia de liderazgo civil, las fuerzas de seguridad han terminado por sustituirlo en muchas de sus funciones, lo que ha generado distorsiones importantes en cuanto al papel que idealmente deben desempeñar.

Los asistentes también reconocieron que la situación descrita ha llevado a que las Fuerzas Armadas creen sus propias directrices de cambio, sin el apoyo efectivo de la autoridad gubernamental. Desde el sector militar se han visto diferentes iniciativas que apuntan a consolidar el Ejército del posconflicto, como se evidencia con el Cotef (Comando de Transformación Ejército del Futuro) y la adopción de la doctrina Damasco que abarca la propuesta multimisional e integral de las fuerzas en reconocimiento de la necesidad de consolidar una institución apta para enfrentar los múltiples retos, militares y no militares del país. Si bien la apuesta es interesante y oportuna en un escenario de transición, no deja de ser problemático que no vaya de la mano de un acompañamiento decisivo por parte de la dirigencia política nacional a partir de una hoja de ruta previamente establecida.

Algo similar ocurre con la institución policial que, desde sus diferentes dependencias, está llevando a cabo intentos de reestructurarse en función de su rol constitucional, es decir de ser una fuerza enfocada en la convivencia y la seguridad ciudadana y no en la guerra. Empero, sin el apoyo y apropiación decididos por parte de las autoridades civiles, estos esfuerzos corren el riesgo de quedar en lo puramente conceptual o a lo máximo en proyectos bien intencionados pero de corta duración.

De igual manera, el hecho de que las distintas ramas de la fuerza pública estén llevando a cabo sus propios procesos de repensarse en función del posconflicto genera otro tipo de problemas relacionados con la ya mencionada falta de presencia estatal. A saber, al tratarse de apuestas hechas por las mismas instituciones de seguridad y defensa que apuntan a



generar acciones integrales más allá de sus funciones tradicionales, pueden terminar por *aperezar* aún más a un Estado que está en mora de garantizarle las necesidades y los derechos básicos a su población. En este sentido, no solo se genera una sobrecarga indeseable en instituciones que constitucionalmente no deben enfocarse en ciertas funciones, sino que se fomenta el desentendimiento por parte de los sectores civiles, situación más grave aún en zonas del país en donde la ausencia del Estado coincide con retos más agudos de seguridad. Esto puede producir un círculo vicioso de abandono institucional, ya que las fuerzas de seguridad terminan por ser responsables de las estrategias de estabilización y por cumplir funciones de Estado. El problema central es que si bien las Fuerzas Armadas en Colombia son altamente profesionalizadas y también sometidas a la autoridad civil, es muy problemático que sean vistas como *sustituto* del Estado.

En ese orden de ideas, los asistentes comentaron que lo que se aprecia en Colombia es la carencia de una brújula clara sobre cómo superar esta ya arraigada problemática y consolidar una política pública de seguridad, actualizada y contextualizada a las realidades del país. Ejemplo de ello es la inexistencia de una ley de seguridad y defensa y de una estrategia nacional de seguridad. Así, un proceso de reforma y gobernanza de la seguridad solo se puede dar si hay apropiación nacional y liderazgo civil que construya sobre las iniciativas que ya se vienen gestando desde las fuerzas, pero que cuente con un claro direccionamiento estatal.

Relevancia de lo territorial

Además de la debilidad crónica del Estado, otro de los asuntos transversales en los conversatorios tuvo que ver con la importancia de lo territorial a la hora de pensar en la seguridad y la defensa en Colombia. En particular, a la hora de diseñar políticas públicas de seguridad es crucial la gran diversidad regional que caracteriza al país, pues no es posible ni deseable diseñar una política de talla única para todo el

territorio nacional. En opinión de los participantes, es muy problemático mantener las discusiones sobre la seguridad solo en el nivel nacional y en las principales ciudades del país, teniendo en cuenta que las dinámicas del conflicto y el posacuerdo tienen mayor impacto en lo local y lo micro, en las zonas más remotas de la geografía nacional. Así, en los territorios es donde se deben generar canales fluidos de comunicación entre lo político, lo militar, lo policial y las comunidades.

Desconocer esta realidad puede generar aún más dificultades que las ya existentes, dado que todos los esfuerzos de reforma se pueden quedar en el papel al no coordinar de manera efectiva y eficiente las políticas nacionales con las realidades locales. Igualmente, las apuestas por democratizar el diseño y la toma de decisiones en política pública, incluyendo el campo de la seguridad, se pueden ver afectadas si no se aborda de manera seria el nexo entre lo local, lo regional y lo nacional. Si las discusiones se limitan al Ministerio de Defensa, la Presidencia de la República, el Congreso y los partidos políticos, y a foros académicos en las ciudades más grandes de Colombia, no será posible encontrar una fórmula efectiva de control civil, gobernabilidad y rendición de cuentas. Las comunidades y la gente que más afectadas se han visto por las diversas dinámicas del conflicto armado, incluyendo el crimen organizado, son las que tienen que estar en el centro de las discusiones, comentaron los asistentes.

Las variables locales, además de afectar la formulación de una ley de seguridad y defensa, también impactan en el grado de complementariedad entre los distintos servicios de las Fuerzas Armadas. Las amenazas a la seguridad no se presentan de manera homogénea en toda la geografía, sino que varían regionalmente, involucrando a actores violentos no estatales, lógicas de interacción y problemáticas diferentes. Si bien ejercer control social, político y de seguridad es lo que se requiere en términos genéricos, la aplicación de políticas de forma indiferenciada puede generar zonas grises y solapamiento entre roles, por lo que es importante sopesar cuál es el valor



agregado de cada fuerza y por qué puede contribuir más que otras en territorios particulares.

Otros retos que plantea lo territorial identificados por los asistentes son:

1. La importancia de transiciones diferenciadas sin caer en particularismos. Se necesitan estrategias integrales que tengan en cuenta las particularidades de las regiones y la forma como el conflicto se ha manifestado en ellas de manera distinta.
2. La existencia de retos variados para la fuerza pública en relación con problemas diversos de orden público. Por ejemplo, los retos que se enfrentan en el Catatumbo no son los mismos que hay en Urabá o en Buenaventura.
3. La importancia de prestarle atención a los diversos modos de inserción y relacionamiento de los actores armados con distintas poblaciones civiles. Las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), por ejemplo, tuvieron una relación que podría denominarse como orgánica en el sur del Tolima, mientras que en Tumaco entraron como un ejército de ocupación, lo que se vio reflejado en el uso sistemático de la violencia en contra de líderes sociales.
4. La necesidad de especializar a la fuerza pública. La labor de la Policía no es igual a la del Ejército ni a la de las otras fuerzas militares (Armada y Fuerza Aérea), y viceversa. En territorio se aprecia de manera cotidiana el solapamiento de estos roles, que puede terminar por generar mayor descoordinación en la ejecución de las políticas de seguridad así como mayor militarización y confrontación con las comunidades.
5. El reconocimiento de las capacidades acumuladas por las comunidades durante el conflicto armado. Un tema debatido ampliamente por los asistentes es que el conflicto no solo creó anomia o destrucción del tejido social, sino que también creó capacidades endógenas a las mismas comunidades, que les han permitido tener capacidad de adaptación frente a los actores armados.

Confusión de roles entre la Policía y el Ejército

Un tema esencial en cualquier proceso de reforma del sector seguridad, desarrollado de manera recurrente en los conversatorios, tiene que ver con la clarificación de roles entre las diferentes fuerzas de seguridad del Estado. En Colombia este ha sido un asunto particularmente complicado a raíz del involucramiento paulatino de la Policía en el conflicto armado y su subsecuente militarización, y la reciente “policialización” del Ejército, por no mencionar a las otras fuerzas (Aérea y Armada). Esta confusión de roles –que no es exclusiva de Colombia sino que se observa en buena parte de América Latina– ha generado tensiones que transitan desde lo nacional a lo local, impactan en el presupuesto y afectan la administración efectiva de la seguridad. Con esto se quiere decir que más allá de discutir si se debe privilegiar una doctrina de seguridad nacional (militar) o una de seguridad ciudadana (policial), la cuestión está en cómo ambas lógicas deben ser entendidas como parte de la reforma del sector seguridad, pues las dos impactan de manera diferenciada en distintas partes del territorio nacional.

La distinción entre temas tradicionales y no tradicionales de seguridad, comenzando por el crimen organizado, es un debate que complejiza en gran medida la separación de roles entre las fuerzas, básicamente porque no es claro de qué se está hablando cuando se refiere a uno u otro tipo de amenazas. Tradicionalmente, se concibe que los asuntos convencionales de seguridad son aquellos relativos a las agresiones interestatales, mientras que todos aquellos factores que provienen de actores no estatales, como grupos terroristas, organizaciones delictivas transnacionales o individuos, clasificarían como no convencionales. Sin embargo, los asistentes sostuvieron que en el contexto colombiano dicha diferenciación puede problematizarse ya que lo tradicional ha terminado siendo las amenazas a la sobrevivencia del Estado proveniente de actores armados internos y no otros Estados. En ese orden de ideas, para generar una demarcación de roles es preciso comenzar aclarando



qué es convencional y qué no. Para que haya una clara separación de roles y a la vez la posibilidad de unir dos *ethos* sustancialmente diferentes, se vuelve de nuevo a un punto cardinal: urge la creación de una ley de seguridad y defensa, y por ende de una fuerte y estricta dirigencia civil. Esta ley debe especificar qué deben hacer las fuerzas, cuáles son sus jurisdicciones y cuál es el marco legal que ofrece estabilidad jurídica y protección al accionar de las fuerzas del Estado.

Si bien para los participantes la separación de roles es una condición necesaria de la reforma del sector seguridad, también es crucial que simultáneamente exista complementariedad entre las fuerzas, dada la complejidad de los problemas de seguridad que se presentan en el mundo contemporáneo y en un país como Colombia, que si bien está solucionando el enfrentamiento armado con las Farc, está lejos de ser un escenario de paz dada la presencia de múltiples otros actores armados. Tomando como ejemplo la lógica de lo multimisional de las Fuerzas Militares, algunos de los asistentes comentaron que es fundamental que existan operaciones conjuntas, coordinadas, interagenciales e interinstitucionales (entre Fuerzas Militares y Policía), porque de otro modo puede generarse un fracaso desde el punto de vista estratégico y operativo. Es necesario ver cómo el Ejército y demás servicios pueden entrar a complementar las misiones de la Policía en escenarios complejos, teniendo en cuenta que esta tiene por mandato garantizar la convivencia y seguridad ciudadana, asegurando las libertades públicas y la paz.

En últimas, lo que debe generarse es un delicado balance entre complementariedad y separación, de modo tal que desde lo operativo las fuerzas de seguridad puedan hacer frente a las complejas dinámicas de seguridad que vive el país y que superan la distinción entre el adentro y el afuera. Sin embargo, los asistentes también recalcaron que como regla general se debe tener cuidado de no involucrar en exceso a las Fuerzas Militares en tareas que por su naturaleza son policiales o incluso gubernamentales. Para que este balance se dé es determinante un me-

nor secretismo entre las fuerzas, una clara dirigencia civil y un diálogo mucho más constante y fluido.

Relaciones cívico-militares

Las relaciones cívico-militares han sido tópico de debate y reflexión extenso, tanto académico como político, en casi todo el mundo. En esencia, esta temática hace referencia al tipo de relacionamiento entre los sectores civiles gubernamentales y el estamento militar, y la manera como sus interacciones tienden a variar a partir del mayor o menor grado de autonomía y subordinación de los militares con respecto al sector civil.

Algunas líneas transversales a estos debates pueden agruparse en cuatro puntos:

1. La generación de confianza entre civiles y militares en escenarios de transición, para la construcción progresiva de nociones compartidas y uniformes en torno a la seguridad y la defensa.
2. La necesidad de generar reformas estructurales a las Fuerzas Militares en cuanto a la doctrina y modo operacional, que rompan con la lógica del enemigo interno.
3. La centralidad de los mecanismos que permiten esclarecer la responsabilidad de los agentes del Estado en la comisión de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.
4. La búsqueda de estrategias conducentes a garantizar una sumisión efectiva del poder militar al civil.

Estos debates también se han desarrollado de manera extensa con relación al caso colombiano⁴. De manera general, se ha argumentado que las relaciones entre civiles y militares se han caracterizado por una separación entre las dos esferas a raíz de la doctrina

4 Ver, por ejemplo: Leal Buitrago, 2002; Vargas, 2002.



Lleras, lo que ha redundado en un oscilar constante entre acercamiento y alejamiento entre ambas, dependiendo de las políticas del gobernante de turno, lo que en últimas ha conducido a un manejo errático de la seguridad y la defensa del país dada la carencia de una política pública de Estado, como se sugirió más arriba.

Sin embargo, el asunto de las relaciones cívico-militares en Colombia supera o amplía el enfoque dedicado exclusivamente a analizar las relaciones entre la élite civil gobernante y las fuerzas de seguridad del Estado. En efecto, en los conversatorios se concluyó que cuando se habla de lo civil, no debe reducirse únicamente al sector gubernamental, sino que debe abarcar e incluir de manera sistemática a las comunidades, a la sociedad civil ampliada, pues esta ha sido la principal receptora de los estragos del conflicto y, cuando se hace referencia a la transición de la guerra a la paz es fundamental normalizar las relaciones con estos actores y no solo con el sector político (civil). En términos comparativos, las relaciones entre la clase política colombiana y los militares no han sufrido los mismos traumatismos de otros países como Chile o Argentina, donde el estamento militar entró en control directo del Estado, ya que aquí –aunque en algunas ocasiones más y en otras menos– siempre han estado subordinados al poder civil. Por lo anterior, la reflexión debe desplazarse hacia la revisión de las relaciones con la sociedad civil, en especial aquella donde el conflicto armado se ha manifestado con mayor intensidad.

En consecuencia, los asistentes estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de *desempacar* el concepto de relaciones cívico-militares para saber de qué se está hablando exactamente. El término puede hacer referencia a las relaciones entre las autoridades civiles (Estado) y la fuerza pública; al relacionamiento entre fuerzas de seguridad y sociedad civil; entre las fuerzas mismas (teniendo en cuenta que la Policía es una institución civil) y entre lo nacional y lo local.

Con respecto a la relación entre la fuerza pública y la sociedad civil, se planteó la necesidad de que las

primeras tengan una visión menos estática y dicotómica frente a la segunda, alejándose de la lógica amigo/enemigo típica del conflicto. Para generar lazos de confianza entre las partes debe haber una humanización de las poblaciones por parte de militares y policías, quienes deben comprender las lógicas sociales bajo las cuales se han regido las comunidades durante periodos extensos y donde la mayoría de las veces no ha habido presencia estatal. Una forma de ganarse la confianza de las comunidades por parte de los sectores de seguridad y defensa (y del Estado) es generando un conocimiento real de los territorios, incluyendo su historia, dinámicas, actores clave y necesidades en materia social y de seguridad.

De la misma forma, es necesario que las comunidades entiendan que la fuerza pública no es solo un aparato represor, sino que busca socializar conductas que se adecuen a la normativa y la legalidad vigentes; esto, de nuevo en un contexto donde el Estado no ha estado presente y ha legislado desde el centro hacia la periferia sin contar con una verdadera batería institucional. Una forma de reforzar la confianza de las comunidades hacia las fuerzas de seguridad es fortaleciendo todo lo relativo a la rendición de cuentas, de modo tal que se puedan responsabilizar las actuaciones, buenas o malas, de los militares y policías. La incapacidad de asumir responsabilidades socava el diálogo constructivo con la sociedad civil.

Los asistentes también consideraron que las fuerzas de seguridad del Estado deben tener una visión más amplia de lo que se entiende por *sociedad civil*, pues se ha evidenciado una perspectiva en exceso institucionalista que incluye principalmente a asociaciones empresariales y comerciales. En ese sentido, debe existir un acercamiento menos formal hacia la sociedad civil, pues este formalismo puede verse afectado a medida que el territorio se vuelve más periférico y la sociedad civil es menos organizada. Hay que entender a las comunidades reales y no únicamente a la sociedad civil institucionalizada, lo que implica dejar de ver a las primeras como informantes o convivientes con el delito, pues este sesgo afecta el comportamiento operativo y el tipo de relacionamiento.



Con referencia a la relación nacional-local, comentaron los asistentes, surge la necesidad de seguir pensando en lo territorial como el punto de llegada, pues hasta el momento todas las políticas han sido diseñadas a partir de lo nacional, lo cual genera grandes dificultades a la hora de desarrollarse. Esta es una discusión que no es nueva, pero cuya materialización en prácticas específicas ha sido complicada. En ese sentido, el relacionamiento civil-militar (policial) exige pensar en estrategias distintas a partir de las diferencias regionales del país, teniendo en cuenta la variedad en la manera como se desarrolló el conflicto y se insertaron los actores armados, de los órdenes sociales constituidos y de los mecanismos desarrollados por las comunidades para adaptarse a estas situaciones.

Conociendo esto es posible llegar a los territorios con políticas y estrategias que reflejen de manera más acertada el sentir de las poblaciones y sus proyectos de vida, pero también los requerimientos en materia de seguridad y defensa. Para ello, los asistentes enfatizaron que no se deben despreciar los mecanismos que históricamente han desarrollado las comunidades para solucionar y redimir sus propios problemas. Es decir, es importante despojar al Estado y a sus instituciones de la perspectiva y forma de actuar “*top-down*” y pensar que, tal vez, la solución a un problema puede encontrarse en las mismas comunidades; en muchos territorios los mecanismos están dados, y hay que usarlos y articularlos.

Por último, es necesario mencionar que cuando se habla de relaciones civiles-militares se debe hacer hincapie también en otros tipos de actores civiles como lo son el Congreso y la academia, pues estos junto con los comunitarios (organizaciones y líderes) son fundamentales para generar control y veeduría sobre las fuerzas de seguridad del Estado. Es necesario acercar los temas de seguridad y defensa al territorio y los actores clave por medio de programas académicos o centros de pensamiento, bajo el entendido que la seguridad y defensa son asuntos sociales y no exclusivamente militares.

Internacionalización de la seguridad y la defensa

Por último, un tema tratado en los conversatorios giró en torno a la internacionalización como un instrumento de reforma del sector seguridad. Al respecto, se sugirió que la internacionalización puede entenderse de dos maneras distintas: por una parte, como el impacto no planeado de diversos factores internacionales sobre la conducta y la normativa que caracteriza al sector seguridad y defensa; y por otra, como una estrategia intencional y planeada por parte del sector seguridad y defensa para proyectar su quehacer hacia distintos espacios mundiales.

Como producto no intencional de distintas lógicas globales, la internacionalización del sector seguridad y defensa en Colombia evidencia tres elementos. Primero, el cambio de roles que paulatinamente han ido asumiendo las fuerzas de seguridad (en especial, policías y militares) y que fue discutido más arriba. Segundo, la introducción e interiorización de las normativas de derechos humanos y derecho internacional humanitario por parte de la fuerza pública. Al respecto, los asistentes estuvieron de acuerdo en que hoy las Fuerzas Armadas en Colombia son absolutamente conscientes de que su actuar debe circunscribirse a los estándares de estas normativas, una situación que no podría considerarse como dada diez años atrás. Sin embargo, también se discutió si la interiorización de esa normativa obedece únicamente al miedo a la sanción o si, por el contrario, se debe también a un proceso efectivo de concientización sobre el valor ético del respeto a los derechos humanos. Ello, se sugirió, no es una verdadera contradicción, sino que hace parte del desarrollo normal del derecho y las normas, en el que se observan fases de desconocimiento, socialización, resistencia y rechazo, realineamiento e interiorización, entre otras, lo cual no obvia la necesidad de seguir socializando a los oficiales y a los uniformados de a pie en la normativa.

Tercero, la internacionalización se ha concretado en la introducción de las consideraciones de género. A diferencia de los derechos humanos y el derecho in-



ternacional humanitario, se trata de un asunto que llegó mucho más tarde a Colombia, principalmente a raíz del proceso de paz que incorporó un lente de género muy novedoso en comparación con otros procesos, y se dio principalmente por el acompañamiento de algunos países europeos. La llegada de este lente al sector seguridad y defensa se observa en la adopción de normativas asociadas con el respeto de los derechos de la mujer y su inclusión en distintas esferas de la actividad pública. Sin embargo, incluir a las mujeres como oficiales de la Policía o el Ejército no equivale a interiorizar un enfoque de género en la consolidación de una política pública de seguridad y defensa. Una expresión llamativa de esto último que se observa en el contexto colombiano es la política pública sectorial de transversalización del enfoque de género en la fuerza pública, que busca no solo promover a las mujeres para que ocupen funciones nuevas, sino que obliga a pensar en cada etapa de la planeación y elaboración de doctrinas a partir de la categoría género con miras a concientizar a los tomadores de decisión en los sesgos del diseño de políticas. Por otro lado, la Policía viene in-

corporando el enfoque de género a sus servicios con miras a planear estrategias de atención policial diferenciadas con base en las problemáticas generadas por la violencia sexual.

Por último, como estrategia planeada, la internacionalización del sector seguridad y defensa también se evidencia en la cooperación internacional en seguridad que Colombia ha potenciado e institucionalizado paulatinamente desde 2010, con miras a posicionar al país como exportador de experticia en diversos temas relacionados con el conflicto armado y el crimen organizado. Aun cuando lo que el Ministerio de Defensa llama la diplomacia de la seguridad se ha concentrado hasta ahora en América Latina y el Caribe, comienza a proyectarse hacia África occidental, así como hacia organismos multilaterales como la ONU, la Unión Europea y la Otan. Además de una estrategia reputacional, se trata también de reorientar parte del recurso humano altamente especializado que se ha formado a lo largo del conflicto colombiano en actividades similares en el exterior.



Referencias

- Ball, N. 2014. *Putting Governance at the Heart of Security Sector Reform*. Clingendael Netherlands Institute of International Relations. The Hague.
- GSDR y GFN-SSR. 2013. *Topic Guide on Security Sector Reform*. Governance and Social Development Resource Centre y Global Facilitation Network for Security Sector Reform. Birmingham.
- Labarre, F. y M. Tzankova (eds.). 2011. *Theoretical and Technical Perspectives on Security Sector Governance*. IOS Press. Amsterdam.
- Leal Buitrago, F. 2002. *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la posguerra fría*. Alfaomega. Bogotá.
- PNUD. 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. Nueva York.
- Schnabel, A. y H. G. Ehrhart (eds.). 2005. *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. United Nations University Press. Nueva York.
- Vargas, A. 2002. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores. Bogotá.



Acerca de los autores

Mateo Morales Callejas. Consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-ONU) y relator del ciclo de conversatorios.

Arlene B. Tickner. Profesora titular de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
<http://www.fes-colombia.org>

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, abril de 2019

ISSN 2242-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.