

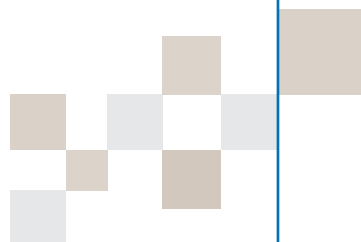
Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo.

El debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector de seguridad

Rafael Grasa

- A mediano y largo plazo, la gestión de la violencia directa incluye retos sobre: 1) los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de contingentes armados, la reforma del sector de seguridad; 2) la gestión de la violencia directa sin intencionalidad política existente y la que derive de los reacomodos que se den en tras los acuerdos.
- La especificidad colombiana en materia de DDR y temas conexos: décadas de desmovilizaciones sucesivas, poca negociación sustantiva, un proceso de desarme con nivel significativo de desvío de armas al final (AUC), poca evaluación y seguimiento del impacto de los programas a medio plazo, bastantes procesos económicos de reintegración poco exitosos para los desmovilizados de base y los cuadros intermedios (desmovilizaciones de los años noventa), buenas prácticas y escasa construcción de paz institucionalizada.
- Aún sin conflicto armado interno, hay que abordar los retos de gestión de la violencia directa presentes en: la seguridad física de la ciudadanía; la provisión de los bienes colectivos de seguridad y de bienestar; la calidad de la democracia y del estado de derecho; y la protección integral de los derechos humanos.
- En los próximos quince años, habrá que abordar paralelamente retos de desarme, desmovilización y reintegración y los de reforma del sector de seguridad.
- Se enumeran principios, requisitos, modalidades y lecciones aprendidas de décadas de DDR y se aplican a Colombia.
- Se describen naturaleza, componentes, actores y retos de la reforma del sector de seguridad en Colombia. No figura explícitamente en la agenda de La Habana, pero ya se ha abierto el debate.
- Es crucial abordar la persistencia del impacto de la “dualidad Lleras Camargo” (subordinación al poder civil de las fuerzas de seguridad y a la vez autonomía importante de las mismas) en la naturaleza y organización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.
- Para generar una comunidad de conocimiento que facilite el debate en la esfera política y pública se requieren espacios de diálogo y encuentro entre académicos, responsables políticos, miembros de las fuerzas de seguridad, miembros de la sociedad civil, empresarios...





Contenido

Introducción	5
Contexto y marco conceptual	7
Desarme, desmovilización y reintegración	11
Los tres grandes componentes del proceso	12
Aplicación al debate presente y futuro sobre el caso de Colombia	15
Movilización social y procesos de desarme, desmovilización y reintegración: el caso de los municipios de alto riesgo	16
Gobernanza y reforma del sector de seguridad	17
La reforma del sector de seguridad en la agenda colombiana	20
Recomendaciones	23
A todos los actores	23
Al gobierno nacional	23
A la sociedad civil y a la empresa colombiana:	24
A la comunidad internacional	24
A modo de conclusión	24
Bibliografía básica	26







Introducción

Este texto, el tercero de los dedicados por el autor a los retos de la sociedad colombiana en el escenario de posacuerdo, está dedicado a facilitar el debate y los trabajos a largo plazo sobre la gestión de la violencia directa en la implementación de lo acordado¹. Ello incluye retos derivados de la gestión de los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de contingentes armados, la reforma del sector de seguridad (RSS) y, también, retos vinculados a la gestión de la violencia directa sin intencionalidad política directa, la ya existente y la que derive de los reacomodos que se den en los territorios en el proceso de implementación. Por constricciones del momento, habida cuenta de que aún no se han acordado ni se conocen todas las previsiones y procedimientos para el fin del conflicto armado, el énfasis está en los elementos conceptuales, contextuales y de largo aliento, en una visión a la vez comparada y señalando las especificidades colombianas.

Partimos de constatar que actualmente Colombia vive inmersa en el intento de alcanzar una salida pacífica a diversos conflictos armados que se suceden desde hace más de cincuenta años y que fueron precedidos por décadas de violencia política, casi ininterrumpida, durante largos periodos desde la independencia. Diversas comisiones de investigación sobre las causas de la violencia política pusieron de manifiesto una constante indiscutida: la reproducción intergeneracional de la violencia política en cotas muy altas y con comportamientos diferenciados entre la capital y los territorios; y, en segundo lugar, abrieron un debate no cerrado sobre las causas (estructurales o necesarias; aceleradoras o multiplicadoras; desencadenantes) de la misma, debate abierto que lastra la elección de políticas que pongan remedio al problema.

1 Los otros trabajos son: Rafael Grasa. 2015. "Perspectivas, retos y oportunidades de los empresarios colombianos en la construcción de la paz". *Análisis*. 8. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. Octubre; Rafael Grasa. 2016. "De la mesa de negociaciones a la construcción de la paz: los retos de la institucionalización de la paz territorial". *Análisis*. 2. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. Marzo.

La importancia y persistencia del asunto explican también la lista de negociaciones y espacios de diálogo, con fracasos y éxitos, con numerosos altos el fuego y también con procesos de desarme y desmovilización, que se han sucedido en las últimas décadas, sobre todo desde mediados de los años ochenta. Basta pensar en 1984 y la sucesión de diálogos y altos el fuego que se iniciaron en la Uribe con las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), seguidos luego por diálogos con el M-19 y el EPL (Ejército Popular de Liberación).

He mencionado también procesos de desmovilización, como, sin ánimo de exhaustividad, los del M-19 (1990), el Movimiento Quintín Lame (1991), los Comandos Ernesto Rojas (1992) o las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) (alto el fuego en 2002 y acuerdo en 2003). Menudean también los instrumentos para poner en marcha procesos de desarme, desmovilización y reintegración, desde el decreto 1385 (1994), que permitió "expedir normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas", hasta el Programa de atención humanitaria al desmovilizado (PADH, 2001, orientado a poner en marcha las medidas necesarias conducentes a promover el abandono voluntario de los grupos armados ilegales), o el Programa para la reincorporación a la vida civil, en el contexto del acuerdo con las AUC, en 2003. Posteriormente, leyes como la de justicia y paz (2005) y la de víctimas y restitución de tierras (2011) crearon institucionalidad, a veces a partir de experiencias ya existentes, para poner en marcha elementos o infraestructuras de construcción de la paz, pese a la persistencia de los conflictos armados internos. En particular, hay que mencionar cuatro: Grupo de Memoria Histórica, luego Centro Nacional de Memoria Histórica; Unidad de Tierras; Unidad de Víctimas; y Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

Esta última, la ACR, contabilizaba en diciembre de 2015 un histórico de 57.765 personas desmovilizadas, más de la mitad en procesos colectivos (AUC) y el resto de forma individual, con dos años de gran



impacto, 2005 y 2006, muy por encima del resto, a causa del acuerdo con las AUC. La Agencia ha gestionado hojas de ruta de reintegración, con porcentajes de éxito altos, y se ha convertido en un referente mundial en procesos de reintegración. Existen también centenares de experiencias de construcción de paz, algunas bastantes exitosas y novedosas.

Pese a todo ello, a mi parecer y a efectos de análisis, la especificidad colombiana en materia de desmovilización y procesos relacionados podría describirse así: *décadas de desmovilizaciones sucesivas, con poca negociación sustantiva, un proceso de desarme con nivel significativo de desvío de armas al final (AUC), poca evaluación y seguimiento del impacto de los programas a medio plazo, bastantes procesos económicos de reintegración poco exitosos para los desmovilizados de base y los cuadros intermedios (desmovilizaciones de los años noventa) y, pese a muchas buenas prácticas, escasa construcción de paz institucionalizada.*

Todo ello no debe verse como una crítica, sino como una constatación del impacto de una constricción en gran parte derivada del fracaso de muchas negociaciones y de la continuidad, y del recrudescimiento en algunos casos, del enfrentamiento armado en algunos periodos. En suma, como resultado del fuerte estreñimiento y limitante para la institucionalización de políticas públicas que se deriva de la persistencia del conflicto armado interno, que, además, durante mucho tiempo no fue reconocido explícitamente como tal.

Adicionalmente, la recomposición de las formas y grupos que practican formas de violencia directa sin intencionalidad política directa, es decir los reacomodos y sincretismos entre grupos violentos en las zonas fronterizas del país y las zonas más castigadas por el enfrentamiento armado en paralelo a las negociaciones y procesos de desarme, está a la orden del día y supone un reto de envergadura. Ciertamente, se las llama de formas diferentes, *combos*, bandas, delincuencia transnacional organizada, grupos paramilitares, bandas criminales (Bacrim), etcétera,

pero, cuando dejamos de discutir por cómo denominarlas, sucede como con el dinosaurio del cuento de Augusto Monterroso: están ahí. Y no solo están, sino que operan en muchos y diferentes puntos, y se mueven: tras cuatro meses de alto el fuego fáctico entre las fuerzas de seguridad del estado y las Farc-EP, se han detectado ya movimientos y reacomodos en muchas zonas.

Por último, aun cuando no por ello menos importante, hay que mencionar los riesgos de seguridad para los desmovilizados, durante los dieciocho-veinticuatro primeros meses, serán de gran magnitud, como muestra la terrible experiencia de la Unión Patriótica (UP) y, desgraciadamente, el incremento de asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales desde mediados de 2015.

En síntesis, el texto parte de la constatación de que en países que salen de conflictos armados, *la gestión de la violencia directa plantea retos que afectan tanto a formas de violencia directa de intencionalidad política (conflicto armado, terrorismo), y a los procesos de desarme y derivados acordados, como a formas de violencia no intencionalmente política: bandas juveniles, delincuencia organizada, nacional y transnacional, grupos delincuenciales, facciones resilientes de desmovilizados, paramilitares o insurgentes.* Ello pone en el centro de la agenda, esté o no explícitamente escrito en los acuerdos firmados, la reforma del sector de seguridad.

Es importante mencionar, por otro lado, que los retos de gestión de la violencia directa, y por ende el debate sobre la reforma del sector de seguridad, afectan actualmente a todos los países, aunque no salgan de conflictos armados. Así, algunas formas de violencia directa, política y no política, afectan directamente a la seguridad interior de los países europeos y de la Unión Europea (UE) en su conjunto, de manera que los documentos estratégicos elaborados a nivel estatal y europeo en los últimos quince años reflejan explícitamente la importancia de esos asuntos frente a las cuasi inexistentes amenazas territoriales convencionales. Aludo a la centralidad de fenóme-



nos de violencia directa intencionalmente política, como el terrorismo, y no política, como el crimen o la delincuencia organizada, que han adquirido una creciente capacidad para infligir daños en todas las dimensiones de la seguridad: militar, política, social, económica, medioambiental y cibernética.

En suma, *aún sin conflicto armado interno, Colombia debería abordar, como el resto de países, el debate sobre cómo afrontar los retos de gestión de la violencia directa y su impacto en la seguridad física de la ciudadanía, en la provisión de los bienes colectivos de la seguridad y del bienestar, en la calidad de la democracia y del estado de derecho y en la protección integral de los derechos humanos básicos.* La especificidad del momento colombiano es que, en los próximos quince años, habrá que abordar paralelamente retos de desarme, desmovilización y reintegración y retos de reforma del sector de seguridad.

Ello explica la estructura profunda y la visible del texto. En cuanto a la profunda, el énfasis se puso en los conceptos y retos a mediano y largo plazo, dejando para otro momento lo relativo al DDR inmediato de las Farc-EP en función de lo acordado, y los he insertado en el contexto general de cambios en la concepción y práctica de la seguridad. Respecto de la estructura visible, el texto se estructura en cinco apartados: contexto y marco conceptual; aspectos relativos al DDR; cuestiones relativas a la RSD; y, finalmente, unas recomendaciones y una conclusión general.

Contexto y marco conceptual

En las tres últimas décadas ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no solo a los estados, que pone el énfasis en la protección de las personas y comunidades, no tanto ya en los estados, y que exige instrumentos y actores múltiples. A menudo, desde mediados de los años noventa, dicha concepción y las prácticas que de ella se derivan, que afectan a todos los países del mundo, ha sido designada como seguridad humana,

un término polisémico que es a la vez síndrome del cambio en curso, propuesta conceptual y articuladora de nuevas estrategias y políticas públicas, y, finalmente, agenda programática.

Las razones del surgimiento tienen que ver con el cambio de naturaleza y ubicación de los conflictos armados, con un predominio aplastante de los internos (a veces internacionalizados) frente a los interestatales, con la aparición de nuevas formas de violencia directa, con la pérdida del monopolio masivo de los medios de violencia por parte del estado y con la aparición de actores de seguridad privados, legales e ilegales, crecientemente importantes. América Latina y el Caribe, y Colombia si dejamos de lado el conflicto armado, están insertos en esa nueva concepción, algo que se reforzará tras la firma e implementación de los acuerdos con las Farc-EP, algo ya cuasi irreversible, y, en el futuro, con el ELN (Ejército de Liberación Nacional).

De ahí que convenga empezar por resumir ese nuevo contexto y nueva concepción de la seguridad, que se puede caracterizar sucintamente.

1. *Violencia sin intencionalidad política directa, como reto principal.* La seguridad hoy debe atender sobre todo a amenazas, retos y peligros que afectan a las personas, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política². Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia directa, como la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del informe *Global Burden of Armed Violence*, las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 550.000 al año³.

2 Para un análisis más detallado, véase Rafael Grasa. 2007. "Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana". *Afers Internacionals*. 76: 9-46 (monográfico sobre seguridad humana, coordinado por Rafael Grasa y Pol Morillas).

3 Declaración de Ginebra, *Global Burden of Armed Violence 2011 y 2014*. Véase, <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>.



Un 80% de las mismas no se deben a violencia intencionalmente política (conflictos armados y terrorismo), sino a otras razones: delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles, etcétera. Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante. *Y Colombia no será diferente, ya ahora, el conflicto armado, supone solo entre 12% y 15% de los homicidios totales.*

2. *Presencia de violencia crónica.* Un reto fundamental del presente es la proliferación de lo que se ha llamado “violencia crónica”, vinculada con las espirales de violencia social que afectan las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y la práctica ciudadana, en el mundo y en la región latinoamericana⁴. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimulan y reproducen la violencia crónica y destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, con el riesgo de que tales tendencias puedan devenir normas sociales *de facto*, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica. Hay que recordar que la violencia crónica y la violencia directa no convencional, no política, con un factor causal clave como la delincuencia transnacional organizada, interactúan y se refuerzan mutuamente, como muestra la persistencia e incremento en ciertas zonas de formas de violencia directa organizada y crónica no convencionales. *Ese es el caso de parte de América Latina y el Caribe, incluyendo Colombia.*

En 2014 y 2015 el porcentaje de muertes en conflicto armado subió en virtud del caso de Siria, pero ello no afecta a la tendencia señalada.

4 Véase al respecto: Jenny Pearce. 2007. *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*. IDS; Tania Marilena Adams. 2012. “*Chronic violence*”: *Toward a new approach to 21st-century violence*. Noref. Oslo.

La interacción de ambos fenómenos hace del reto un problema, usando a Galtung, de construcción de paz, de paz positiva: su carácter crónico dificulta la erradicación de la violencia directa organizada de la vida cotidiana de la sociedad. El fenómeno presenta rasgos visibles como los siguientes: a) tasas de muerte por violencia que doblan al menos el promedio para la categoría correspondiente para cada país considerado, según el nivel de ingresos usado por el Banco Mundial; b) niveles de violencia directa alta sostenidos durante al menos cinco años; y c) presencia de dichos niveles en espacios sociales múltiples (hogares y familias, comunidades vecinales, escuelas...), lo que contribuye a la reproducción continuada del recurso a conductas violentas⁵.

3. *Menos conflictos armados entre estados, más conflictos internos.* Ha habido una disminución significativa de los conflictos armados interestatales frente a los internos, siendo los últimos casi 90% del total, aun cuando un porcentaje significativo de estos últimos se internacionalizan. En síntesis, muestran algunas regularidades: a) aunque todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse un factor predominante, territorial o político, y en la posguerra fría se observa mayor presencia de factores políticos y descenso de los factores territoriales; b) la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado, centrándose en el sur global; y c) el incremento constante de las víctimas civiles frente a las militares, con predominio neto de las primeras sobre las últimas.
4. *Proliferación e incidencia creciente de actores privados de seguridad.* La presencia de actores privados en el campo de la seguridad se ha incrementado, derivada de diversos fenómenos en curso: a) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte de los

5 Tania Marilena Adams. 2014. *Chronic Violence and non-conventional armed actors: A systemic approach*. Noref. Oslo, septiembre, pp. 3 y ss.



estados a manos de actores privados, en buena medida ilícitos: grupos terroristas, de narcotraficantes, de delincuencia organizada, etcétera; b) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad: empresas privadas, mercenarios; y c) la presencia, en muchos conflictos armados internos, de grupos armados no estatales.

5. *Nueva concepción de la seguridad.* En resumen, el resultado final es un cambio de la concepción de seguridad, que pasa a entenderse así: un proceso multidimensional (ecológico, sociopolítico y económico, cibernético... y no solo militar), centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversas, que afectan no solo a los estados sino, en particular, a comunidades, formas de vida y personas⁶.

Por consiguiente, el debate en curso sobre cómo reformar el sector de seguridad, *en el mundo y en Colombia, debe abordarse, con independencia de que exista o no un conflicto armado interno y cómo afecta su desaparición a las tareas de seguridad externa* que las constituciones suelen reservar a las fuerzas armadas, a partir de la constatación de que vivimos en una época caracterizada por conflictos complejos, frente a los cuales, las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro resultan poco útiles.

Una época, además, en la que la difuminación de las amenazas territoriales y la desaparición progresiva de la distinción entre seguridad interna y externa confieren una creciente importancia a todo lo relativo a la seguridad interna, que suele ser competencia constitucional básica, en general, de las fuerzas policiales. La difuminación de la distinción entre seguridad interna y externa, así como el recurso creciente a usar las fuerzas armadas en contextos de seguridad interna, generalizado en las dos últimas décadas en América Latina, incide fuertemente en la formula-

ción de la agenda del debate sobre la reforma del sector de seguridad. Por último, la proliferación de los actores privados de seguridad, y entre ellos la delincuencia transnacional, aporta nuevos asuntos a la agenda y al debate, puesto que los principales riesgos para la seguridad, incluyendo la violencia directa, no proceden ya –en términos cuantitativos– de los conflictos armados o del terrorismo⁷, sino de situaciones en las que actores privados de seguridad y actividades de la delincuencia transnacional organizada tienen un papel fundamental.

En suma, en un contexto en que las formas de violencia directa de tipo político disminuyen, con independencia de la fuente o base de datos utilizada, los datos respecto de la violencia directa no convencional son escalofriantes⁸.

De acuerdo con el informe del Banco Mundial de 2011⁹ y datos del mencionado informe *Global Burden of Violence*, en el periodo 2004-2009 hubo *tasas anuales de muerte violenta de 7,9 por 100.000 habitantes, con cincuenta y ocho países con tasas por encima de 10 por cada 100.000, algo más de la mitad situados en América Latina y el Caribe.* Por si fuera poco, catorce de esos cincuenta y ocho países arrojan tasas superiores a 30 muertes por 100.000 habitantes. Se trata en su gran mayoría de países sin conflictos armados internos, por lo que las tasas de víctimas se deben a diferentes tipos de violencia directa, organizada y bastante generalizada, vinculada a bandas, grupos criminales y delincuenciales y a veces diferentes formas de protesta violenta.

6 A menudo se alude a ello empleando nociones como seguridad humana, responsabilidad de proteger o securitización, en determinadas situaciones de amenazas o retos no directamente vinculados con la supervivencia.

7 En los últimos dos años, las víctimas totales de terrorismo se han incrementado, pero desde el 11 de septiembre de 2001 las víctimas mortales pertenecientes a países occidentales solo representan 3% del total.

8 Tal como se puede ver en los datos del Departamento de Paz y de Conflictos de la Universidad de Upsala, en los del Sipri (Stockholm International Peace Research Institut) y en los del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres o, incluso, en el célebre, y polémico, libro de Steven Pinker. 2011. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. Viking. Nueva York.

9 World Bank. 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington.



Y Colombia no es ya una excepción, dado el papel crucial de organizaciones armadas delincuenciales, paramilitares, bandas y combos juveniles, etcétera, algo que puede incrementarse cuando callen las armas al aplicar los acuerdos de paz, como, desgraciadamente ya ha sucedido en el pasado.

Todo ello condiciona estructuralmente la forma de afrontar los retos del DDR y de la RSS. Y lo hace más allá de los compromisos concretos que se acuerden para el caso de las Farc-EP, en un futuro muy próximo, a mi parecer irreversible excepto por algún cataclismo, y a medio plazo quizá con el ELN, e, incluso, con grupos armados de naturaleza no política sino estrictamente delincencial, de prosperar alguna de las propuestas de los últimos meses de negociar con ellos, algo por lo demás que, con resultados desiguales, se ha hecho a menudo, dentro y fuera del país.

Veamos pues, en ese contexto y marco analítico-conceptual cómo abordar los problemas de desarme, desmovilización y reintegración y de reforma del sector de seguridad.

Antes, a título estrictamente operativo, no doctrinal, alguna definición¹⁰ en un contexto concreto, el empeño de desarmar sociedades tras los conflictos armados desde un enfoque sistémico. Un contexto y enfoque que considera el desarme material de los grupos y asuntos conexos (desmovilización, reintegración y reinserción plena como ciudadanos de los combatientes), pero también la reforma integral e integrada del sector de seguridad y de la sociedad que sale del conflicto armado. Sabemos que, sin un desarme más completo –moral, estructural, financiero...– que corte lo que alimenta la cultura de las armas y del militarismo, el desarme y la desmovilización no acaban con la cultura de la violencia y, por ende, con la reproducción de la violencia política.

¹⁰ En este y los próximos apartados el texto sigue, además de investigaciones y textos del autor en curso aún inéditas, algunas de las cuales verán la luz como libro a finales de 2016, la *Guía para abordar los procesos de DDR y de reforma del sector de seguridad en Colombia* que, realizada por Rafael Grasa y Albert Caramés, el ICIP (www.icip.cat) publicará en junio de 2016.

Cada sociedad debe responder a dos preguntas claves: ¿por qué y cómo las armas usadas en conflictos armados del pasado suponen obstáculos importantes para crear una sociedad más segura y pacífica? ¿Qué otros factores, de índole diversa, refuerzan o pueden reforzar los obstáculos que crean las propias armas y su cultura de uso?

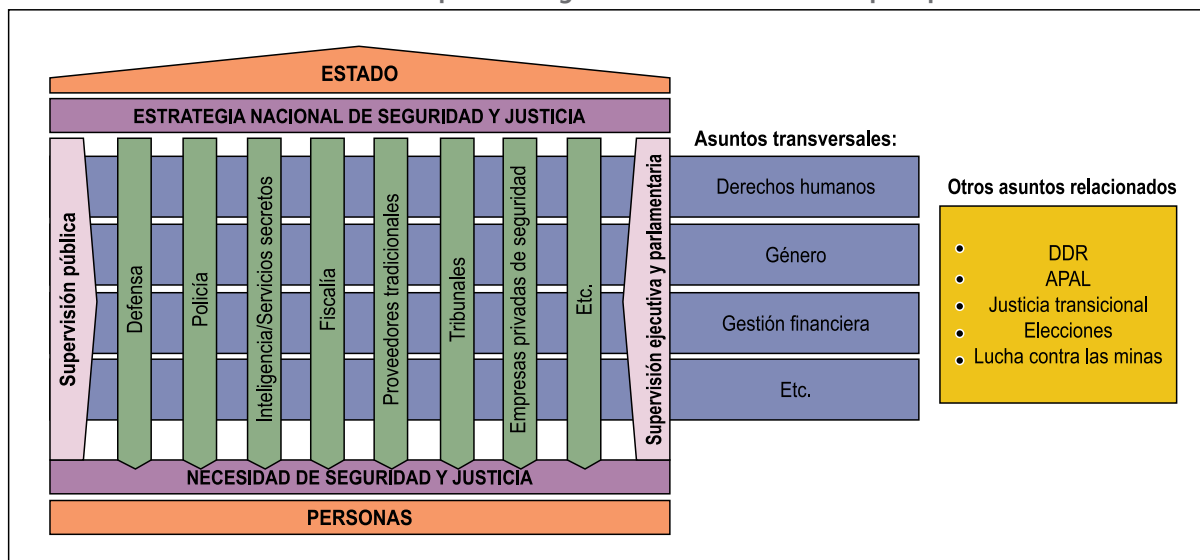
Al buscar las respuestas, de forma comparada, entre los factores que se entrelazan encontramos referencias a: 1) los ciclos de violencias, su hibridación y la forma en que se produce su reproducción, con especial énfasis en la relación entre violencia política, violencia criminal y violencia intra e intercomunitaria; 2) el papel de las armas cortas y ligeras, las principales responsables de los homicidios violentos en el mundo; 3) los ciclos de producción, distribución, financiación, comercio y adquisición de armas, legales e ilegales, claves para entender el caso de América Latina, una región poco significativa en el contexto global del comercio de armas y la que más homicidios por arma de fuego muestra en las tres últimas décadas; y 4) los mecanismos de limitación de armamentos, de desarme y de control del flujo de armas, local/nacional, regional e internacionalmente.

En ese marco, operativamente, precisaremos qué se entiende en este documento por construcción de paz, el marco conceptual del desarme, la desmovilización y la reforma del sector de seguridad, que luego definiremos en sus respectivos apartados.

Construcción de paz supone: un conjunto de intervenciones que pretende resolver las consecuencias directas (muertes, heridos, desplazados y refugiados, daños en infraestructuras, en las relaciones sociales, en las instituciones, etcétera) e indirectas: destrucción del tejido social, interrupción o interrupción de las relaciones sociales y tradiciones comunitarias, aumento y refuerzo de las desigualdades, destrucción de capacidades, capital humano y capital social, entre otras) de los conflictos armados, y, además, eliminar o restringir al mínimo el riesgo de recidiva de conduc-



Gráfico 1. Modelo ideal e incompleto de agenda de construcción de paz que afecta al estado



Fuente: Rafael Grasa y Albert Caramés. 2016. *Guía para abordar los procesos de DDR y de reforma del sector de seguridad en Colombia*. ICIP. Barcelona/Bogotá (en curso de edición).

tas violentas. Va por tanto más allá de la rehabilitación posbélica, con un horizonte temporal de entre diez a quince años.

Se ha conceptualizado de dos maneras, no incompatibles: a) como intervenciones centradas en cuatro dimensiones complementarias, seguridad y gobernanza, democratización y participación, economía y desarrollo y justicia en periodos de transición (modelo estándar de las Naciones Unidas); b) como intervenciones estructurales en cuatro macro-procesos representados por 3 R: *reconstruir* lo que dañaron las conductas violentas, *resolver* las causas de la incompatibilidad o conflicto, *reconciliar* las personas, comunidades y personas afectadas por la violencia para convivir y diseñar futuros compartidos (modelo de construcción de paz estratégica y transformación de conflictos)¹¹.

El resultado se podría representar con un gráfico, entendido como tipo ideal, como el gráfico 1.

11 Véase al respecto, Rafael Grasa y Óscar Mateos. 2014. *Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y qué supone la construcción de la paz*. Cámara de Comercio de Bogotá/Instituto Catalán Internacional para la Paz. Bogotá. Puede descargarse de www.icip.cat

A resultas de todo ello, y dada la complejidad de los casos concretos de construcción de paz y de rehabilitación posbélica, a partir de finales de los años ochenta se diseñaron herramientas nuevas, como programas para desmovilizar facciones armadas y, luego y con un enfoque más integral, los programas de DDR, de los que nos ocuparemos a continuación, y también, propuestas de reforma del sector de seguridad.

Desarme, desmovilización y reintegración

Dada su naturaleza y evolución amalgamada y la heterogeneidad de las experiencias, resulta difícil definir globalmente qué es un proceso de DDR. Me limito por ello a unas consideraciones generales, a presentar los principios y requisitos básicos que forman parte del consenso o corriente dominante sobre desarme, desmovilización y reintegración, y a breves definiciones, eso sí, de sus tres grandes componentes.

Lo fundamental de esos procesos, en clave comparada, es que están dirigidos políticamente y que su éxito depende tanto de la voluntad real de los contendientes de desmilitarizarse tras la fase violenta



del conflicto, que suele reflejarse en compromisos escritos sobre desmovilización y desarme de personal militar y/o combatientes de los grupos armados, como de la capacidad y aptitud para cumplir realmente lo acordado.

La práctica comparada ha subrayado algunos *principios* claves para la elaboración e implementación de dichos procesos: 1) deben centrarse en las personas y buscar un trato equitativo de los participantes; 2) deben diseñarse y concretarse caso por caso, combinando claridad en lo acordado y flexibilidad en la aplicación, para adaptarse a casos específicos en cada región y para abordar los imprevistos y contingencias, lo que presupone contar con instancias de seguimiento y resolución de problemas o controversias; 3) deben ser transparentes, de manera que haya información comprensible y al alcance de sus participantes, beneficiarios, asociados y todos los actores implicados, y a la vez garantías de privacidad y seguridad física de los afectados; 4) deben rendir cuentas a actores diversos, nacionales y a menudo internacionales; 5) deben concebirse de forma integrada y con alcance nacional, con participación de diferentes actores en los niveles local, regional y nacional, no solo gubernamentales, sino civiles, comunitarios, militares, etcétera; 6) deben estar bien planificados, para garantizar eficacia, eficiencia y calidad en resultados, y también disponer de mecanismos de seguimiento, verificación y evaluación de corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, existe también un consenso sobre los *condicionantes* y *requisitos* que deben considerarse para maximizar la probabilidad de éxito de los procesos de DDR a partir del acuerdo explícito entre las partes y, por ende, el consentimiento y aceptación del proceso por los participantes: 1) compromiso firme con la puesta en marcha; 2) la aceptación de los procedimientos y hojas de ruta aceptados, que deben tomar en cuenta, diferencialmente, los objetivos ideológicos y políticos que conforman el ideario de partida de los participantes, así como los diver-

sos procedimientos y calendarios para las fases; 3) la definición explícita y detallada de grupos y contingentes a desmovilizar, con claridad total sobre los criterios de elegibilidad, que, de ser posible, serán inclusivos; 4) el apoyo explícito de los líderes militares y/o políticos con control o influencia sobre los excombatientes; 5) plenas garantías de seguridad física de los desmovilizados, con mecanismos redundantes, que habitualmente establecen diferentes círculos concéntricos de seguridad; 6) incentivos claros para todos los combatientes, mandos, cuadros intermedios y armados rasos; y 7) mecanismos de supervisión del acuerdo y de su aplicación mediante una comisión que incluya a todas las partes, incluyendo verificadores, facilitadores, y, quizá, donantes principales.

Tres grandes componentes del proceso

Pasemos ahora a definir, de forma operativa, cada uno de los tres grandes componentes.

Por *desarme* se entiende: la recogida, documentación, control y eventual eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, así como de las municiones y explosivos de los combatientes. Se suele incluir también la elaboración de programas de gestión responsable de las armas.

La manera de hacerlo, que incluye a veces fases en las que las armas se dejan o depositan sin entregarlas definitivamente y proceder a su eliminación, con o sin control y verificación externa de lo que sucede en los lugares de depósito, como sucedió en los casos de Irlanda del Norte y del Nepal (que se han tenido muy presentes en las negociaciones de La Habana), es muy heterogénea¹².

12 Así, por ejemplo: uno de los cinco o seis obstáculos de la fase final de las negociaciones de La Habana es, justamente, el punto de la dejación de armas y la cronología y forma de control y eliminación de las mismas.



Por *desmovilización* se entiende: la salida progresiva, oficial y controlada de los combatientes de los grupos insurgentes, un prerequisite para su retorno a la vida civil y ciudadana. La primera etapa de la desmovilización es clave y puede ser amplia, al abarcar, según lo acordado, desde el acantonamiento en centros temporales hasta la concentración más larga en zonas, lugares o campamentos habilitados para ello, así como los correspondientes protocolos para garantizar las condiciones de vida, los suministros, las condiciones de entrada y salida, la seguridad, etcétera, en dichas zonas.

Naturalmente, la desmovilización puede ser muy compleja por diferentes motivos. Por un lado, a causa de la territorialización del proceso de DDR y de construcción de paz, como sucede en el caso de Colombia, con unas negociaciones que se han movido, a falta de publicidad del acuerdo final, en cifras muy dispares, inicialmente en un espectro que iba de más de sesenta a tres-cuatro lugares y con la posibilidad de agrupar algunos en zonas más grandes, a efectos de contabilidad. Adicionalmente, la territorialización topa siempre con retos que derivan de la legislación vigente, de problemas de seguridad, y, particularmente, de la posición que expresan sobre el asunto actores territoriales y comunitarios. En el caso colombiano, servirían de ejemplo del último reto las declaraciones sobre algunas zonas concretas por parte de comunidades indígenas u originarias. Otro problema de enorme complejidad es el que plantean dos retos conectados, aunque de naturaleza totalmente disímil: el riesgo de saboteadores y de defección de algunos combatientes (a priori, durante o después del inicio de la desmovilización); y eventuales vínculos, trenzado de redes y ofertas por parte de otros grupos armados, tanto de motivación política como estrictamente delincuenciales. *Lo cierto es que ambos motivos están y estarán muy presentes en el caso colombiano.*

Finalmente, por *reintegración y reinserción* se entiende: la asistencia que se ofrece a los excombatientes, en periodos largos en función de las diferentes hojas de ruta previstas, durante el proceso de desmovilización: asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias, que puede incluir prestaciones para seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo...; y, posteriormente, el proceso de reintegración, que dura no menos de cincosiete años.

Como para otros componentes del DDR, tiene especial importancia establecer y explicitar los criterios de elegibilidad y la forma como se aplicarán en cada caso concreto, nacional y territorialmente. De ahí que a veces se opte por elaborar listas exhaustivas de las personas elegibles. Conviene no olvidar al respecto que se debe contar con participantes: personas directamente afectadas, excombatientes; y beneficiarios: personas, grupos y comunidades a los que afecta indirectamente el proceso de reintegración y reinserción de los participantes.

Queda para otro lugar y momento un análisis más detallado de experiencias generales y su aplicabilidad, como simple gama de lecciones e insumos para la elaboración y decisión de programas y hojas de ruta, al caso colombiano, en particular tras la publicidad de los acuerdos al respecto en curso de negociación. De ahí que ahora nos limitemos a reflejar, mediante un cuadro resumen, lecciones aprendidas en clave de construcción de paz.

Aplicación al debate presente y futuro sobre el caso de Colombia

Acabará con unas consideraciones en mi opinión claves para fomentar el debate general sobre el DDR.

Primero, los programas de desarme, desmovilización y reintegración, al formar parte del proceso de construcción de paz, permiten un uso estratégico:



Recuadro 1. Lecciones aprendidas de procesos de DDR en clave de construcción de paz

1. Cada proceso de desarme, desmovilización y reintegración, incluso en el mismo país, es diferente, particular, dependiente del contexto, de lo acordado, de imprevistos, etcétera. Puede suceder incluso que, para cada caso concreto, haya que introducir énfasis muy diferentes y específicos. Además, cada proceso debe tener un enfoque de creación de capacidades sostenibles.
2. Existen claras diferencias entre los procesos, lo que permite hablar de dos o tres generaciones de programas, así como rasgos diversos en función de que los procesos se hayan dado en el marco de operaciones de paz (de las Naciones Unidas o de organismos regionales) o fuera de las mismas, como será el caso colombiano.
3. Estos procesos han mostrado ser, en clave de aplicación comparada, mucho más largos de lo previsto en los acuerdos (entre siete y diez años, en realidad), necesitados a menudo de renegociación y con un grado de éxito que no supera el 80% (Matriz de acuerdos de paz, Universidad de Nôtre-Dame).
4. No existen recetas universales, válidas para cualquier caso. Los éxitos están vinculados a procesos en que el programa nacional se adapta, desde la fase de diagnóstico, a las necesidades y percepciones de las autoridades y partes interesadas de cada territorio.
5. El DDR no es solo algo técnico, militar, sino parte fundamental del proceso de construcción de la paz, y por tanto vinculado a otros asuntos políticos, sociales y económicos. Por tanto, al diseñarse se debe considerar como una parte del proceso de construcción de paz, que aborde las *raíces del conflicto*, las causas estructurales, los aceleradores/multiplicadores y los desencadenantes. Por otro lado, el componente *político y de cambio estructural debe estar presente, al ser un requisito*, una constrictión y una fuerza motriz. También hay que procurar que existan espacios de participación para los actores interesados: empresarios, sociedad civil, comunidades afectadas...
6. En suma, el desarme, la desmovilización y la reintegración y la reforma del sector de seguridad deben considerarse una parte del proceso de construcción de paz, transición y desarrollo, y, a la vez, un requisito, un reto y una oportunidad. Por tanto, el primero no es solo un requisito clave en los dieciocho-veinticuatro meses cruciales de la implementación de lo acordado y, por ende, un factor que puede impedir la recidiva de la violencia, sino también una dimensión crucial del proceso de construcción de paz.
7. *Per se* no crea entornos seguros ni garantiza la aplicación de todo lo acordado, la solución a todos los problemas, ni siquiera a los relacionados con la violencia directa en muchas zonas del país. En el mejor de los casos, puede ocuparse de todos los combatientes a desmovilizar y de su entorno más directo (en la terminología al uso en Colombia, armados o combatientes y "milicianos").
8. Su éxito depende de que exista un entorno seguro, objetiva y sobre todo perceptivamente por parte de los actores a desarmar, de una participación sólida y cómplice de todos los entes del estado implicados, y de que su concepción y aplicación combine un enfoque nacional y territorial: local, departamental, municipal.
9. Los componentes del proceso de DDR (desarme, desmovilización, reintegración y reinserción) tienen lógicas, tiempos, énfasis y agendas conectadas pero diferentes, así como una clara diferencia entre aquellos básicamente colectivos y los de naturaleza individual.
10. Económicamente, no hay duda: los procesos exitosos son caros, por su impacto, pero siempre más baratos que los costos directos, de oportunidad y de transacción que genera la continuidad de los conflictos armados. La experiencia en financiación muestra que los mejores resultados se han dado cuando existe una estructura nacional, aunque con capacidad decisonal compartida de las autoridades territoriales. Menudean también los ejemplos de corrupción y fraude, por arriba y por abajo, lo que exige mecanismos de seguimiento, verificación, transparencia y rendición de cuentas eficaces.
11. Conceptual y operativamente, en las dos o tres generaciones de procesos de desarme, desmovilización y reintegración se observan muchas diferencias en los focalizados en rutas individuales y los que han priorizado enfoques comunitarios y colectivos. Existe menos evaluación, análisis y certidumbres en el último caso, el comunitario. No obstante, hoy suele darse por descontado que debe seguirse cada vez más el camino comunitario, pues permite multiplicar el efecto transformador de la construcción de la paz, cambiando a las personas y a la sociedad para evitar el riesgo de recidiva de la violencia directa.

Fuente: elaboración propia, Grasa 2016.



se pueden dirigir o focalizar en alguna de las causas estructurales o multiplicadoras del conflicto, por ejemplo, la marginación, la discriminación o, incluso, la corrupción. En ese contexto, empero, conviene recordar que en políticas públicas suele dar mejor resultado perseguir la coherencia entre diferentes políticas que poner todos los objetivos en la misma canasta. Un programa de DDR puede perseguir diversas cosas, pero su esencia radica en abordar elementos cruciales de las conductas violentas: las fuerzas en combate, su armamento y la viabilidad de la reinserción y reintegración digna y sostenible de los excombatientes y de su entorno familiar, comunitario y social. Y ello obliga a estar siempre alerta ante los riesgos de seguridad física para ellos.

Segundo, el caso colombiano (Farc-EP) pertenecerá al de procesos de DDR con acuerdo de paz tras un “empate” estratégico en el campo de batalla, sin operación de paz de las Naciones Unidas y con una negociación directa entre las partes, aunque con una asistencia ligera de terceros países (facilitadores, amigos, observadores).

En suma, se trata de un caso que pertenece a un subconjunto reducido y específico, en el que existen dos dimensiones de reflexión y de seguimiento especialmente importantes. Por un lado, conocer el porcentaje final de los acuerdos que puede considerarse transaccional (toma y daca, concesiones mutuas) y el que implica compromiso de transformación (puntos que permiten y facilitan cambios, con compromisos más o menos claros y vinculantes para el futuro). El acuerdo con las AUC, *grosso modo*, solo contenía elementos de transacción, no de transformación. El acuerdo que se está finalizando en La Habana incluye elementos de transacción y de transformación y eso influye necesariamente en el diseño de hojas de ruta y, finalmente, condiciona las conductas de los protagonistas en la mesa de negociaciones, como muestra la complejidad y dureza de la negociación pasado el punto de no retorno.

Una consecuencia de lo comentado, por decirlo de forma sucinta y quizá brusca, es que será muy impro-

bable que la Agencia Colombiana para la Reintegración sea la encargada del proceso de reintegración, tanto por las reticencias de las Farc-EP, un elemento subjetivo, como por un factor objetivo adicional: el conocimiento adquirido de esta Agencia, alto, se ha acumulado y decantado a partir de experiencias de DDR con un bajo nivel de presencia de valores ideológicos y de ideario político identitario. De hecho, está basado en gran medida en casos individuales (combatientes que abandonaron voluntariamente los grupos insurgentes sin acuerdo general) y en el caso colectivo de las AUC, en el que las motivaciones para la afiliación a los grupos armados de los posteriormente desmovilizados fueron básicamente combinación de “venganza” y medio de vida o de mejorar ingresos. Nada que ver con el caso de las Farc-EP y sus entre 8.000 y 15.000 desmovilizados, y con lo que podría suceder en el futuro, con cantidades bastante inferiores, con el ELN.

Otra consecuencia de la especificidad del caso de desarme, desmovilización y reintegración colombiano es la importancia del acompañamiento y verificación en el proceso. Ello se concretará, por un lado, en el papel de la comunidad internacional –algo garantizado por la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad a petición de las partes, con ocho puntos de coordinación y logística en el país–, con el apoyo de los países que asisten regularmente a las negociaciones (Cuba, Chile, Noruega, Venezuela, Estados Unidos, Unión Europea), por un lado. Y, por otro, con la necesidad de contar con una comisión –con diferentes subcomisiones técnicas, territoriales, etcétera– de seguimiento, verificación y resolución de controversias durante el proceso de aplicación. Sería también importante asegurar el seguimiento y análisis de comunidad académica, sociedad civil, empresarios, y, por supuesto, del legislativo.

Finalmente, puesto que el proceso será territorial, dedicaremos el siguiente apartado a la relación entre el proceso de DDR, municipios críticos para la fase inicial del proceso, y el impacto de la movilización social, presente y futura, en ellos. La razón es doble: por un lado, la fase crítica coincide con la fase crítica



de la construcción de paz a corto plazo, los dieciocho-veinticuatro primeros meses, momento en el que suelen presentarse más incentivos –negativos o positivos– para descarrilar el proceso, y, también, con el plan de choque de dieciocho meses que prepara para los municipios de alto riesgo o críticos el gobierno y, en algunos casos, también las autoridades locales.

Mobilización social y procesos de desarme, desmovilización y reintegración: el caso de los municipios de alto riesgo

En dichas zonas, la combinación de procesos de DDR, movimientos y cambios en la presencia territorial de grupos insurgentes a resultas de la concentración en las zonas acordadas, sin olvidar el intento de otros grupos insurgentes o delincuenciales orientados a ocupar zonas y corredores estratégicos o simplemente aumentar su oportunidad de incidencia o negocio, redundará en situaciones complejas, retos y más de una crisis. A eso hay que añadir algo que a menudo se olvida: *el fin del conflicto armado permitirá que afloren más y más complejos conflictos sociales, que hasta el momento estaban opacados o afectados por el enfrentamiento armado*. En suma, aunque disminuya la violencia directa política, *se incrementará la movilización social y, por ende, crecerán los conflictos sociales*, de forma progresiva y muy notoria.

De ahí la importancia para el tema, y para otras dimensiones de la construcción de la paz en el periodo posacuerdo, del Informe reciente del Cinep¹³ sobre movilización social en Colombia entre 1975 y 2014, que dedica atención especial a los municipios considerados de alto riesgo en el llamado posconflicto¹⁴.

13 Cinep. 2016. Informe especial. *Mobilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Cinep. Bogotá.

14 Diferentes instituciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, han realizado listas diferentes, que se mueven

El estudio usa un concepto estándar de movilización social, acción colectiva explícitamente dirigida a desafiar una institución, estatal o no estatal, o alguna de sus políticas o acciones, algo, por ende, que siempre se materializa en un territorio y un momento concreto. Se parte de una serie de *a priori*, que comparto y, que, libremente y de forma ampliada formulo así: 1) la movilización social existe y existirá como resultado de tensiones sociales y del inevitable conflicto social en toda sociedad; 2) la movilización social, al focalizar y agregar esfuerzos en pro de la acción colectiva, tiene un potencial democratizador a menudo desaprovechado; 3) una vez iniciada la movilización, suele producirse escalada y desconfianza creciente por la incapacidad del estado de tramitar dentro del sistema institucional las movilizaciones sociales, generándose problemas de orden público, represión, estigmatización, y, a veces, contextos que favorecen incluso los ataques y desapariciones de líderes sociales y defensores de derechos humanos; 4) los pocos resultados negociados, con mesas *ad hoc* y a veces pactos coyunturales, a menudo no se cumplen a cabalidad, por lo que posteriormente la desconfianza hacia las soluciones negociadas crece geométricamente; y 5) la aplicación de los acuerdos de paz, de acuerdo con la experiencia nacional e internacional comparada, incrementará la movilización social al incrementarse la conflictividad social y la oportunidad de poder expresar las incompatibilidades en pugna al desaparecer la conflictividad armada.

Las preguntas de investigación del estudio se dirigían a saber si existía alguna especificidad claramente visible de la movilización social que diferenciara lo que ocurre entre los municipios críticos y el resto del país, por un lado, y, por otro, dentro del grupo de municipios críticos. Las variables a considerar eran las eventuales diferencias y especificidades en naturaleza, ocurrencia y tendencia. En cuanto al marco de análisis, parece cercano al de los trabajos de Tilly,

en una gama que va de unos ciento setenta a unos trescientos municipios. El Cinep analiza doscientos ochenta y uno, y el Ministerio del Posconflicto parece trabajar con unos ciento setenta.



Della Porta y Tarrow, que toman en consideración motivos, recursos y oportunidades.

Los resultados muestran que no existe especificidad significativa en el comportamiento de la movilización social en el conjunto de municipios críticos respecto del resto del país, ni en lo relativo a actores, motivaciones o causas, antagonistas o adversarios¹⁵. Eso sí, se constata mayor presencia de campesinos, víctimas y asalariados en los municipios críticos frente al resto de actores, así como mayor impacto de las luchas y conflictos vinculados a derechos, tierra y vivienda. En todo caso, resultados dentro de lo esperable, es decir, se detecta un mayor énfasis, no un factor diferencial. En cuanto a la especificidad dentro de los municipios críticos, el Informe señala algunas variaciones con impacto significativo para la evaluación y formulación de políticas públicas.

Dicho de otra forma, la desagregación y análisis de lo que sucede en los municipios críticos refuerza –en zonas donde el desarme, la desmovilización y la reintegración tendrán repercusión, directa o indirectamente, así como los retos de seguridad y de violencia directa no vinculados al conflicto armado– la conclusión de las lecciones aprendidas de DDR: la necesidad de un enfoque territorial real, con capacidad de decisión y participación eficaz de los actores territoriales desde la fase de diseño a la fase de evaluación durante y tras la aplicación de los programas y políticas públicas. En el caso de la movilización social en los municipios críticos, el estudio que comentamos muestra de forma fehaciente que los motivos, los recursos, la ocurrencia (esporádica, regular) y las oportunidades presentan una heterogeneidad que permite entender la importancia, tanto en la génesis como en la solución de dichos problemas, de trabajar políticas públicas diferenciadas.

15 Omite los resultados concretos por ser poco importantes para nuestro foco de atención en el texto, aunque es bueno recordar que entre los actores destacan asalariados, pobladores urbanos, estudiantes/jóvenes, campesinos y víctimas de la violencia. Entre los motivos, servicios públicos, políticas del estado, derechos e incumplimiento.

Pasemos ahora a una dimensión diferente, aunque relacionada, de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo y la construcción de la paz, la reforma del sector de seguridad y su gobernanza.

Gobernanza y reforma del sector de seguridad

La expresión gobernanza¹⁶ del “sector de seguridad” –aplicada a un país o una entidad gubernamental no central que tenga competencias al respecto– alude al conjunto de las normas, instituciones, organización y gestión de todo lo que afecta al sector de seguridad.

Dicho de otra forma, a todas las instituciones y reglas de diversa índole orientadas a la protección interna y externa del estado y de las comunidades y personas que las constituyen. Por ende, el campo semántico del término “seguridad”, interna y externa, es más amplio que el de defensa, que, en situaciones ordinarias se centra en la seguridad externa, de manera que “seguridad” engloba “defensa”. Por su parte, la expresión “sector de seguridad” incluye dos grandes conglomerados de normas e instituciones: 1) las fuerzas armadas, las fuerzas policiales y las organizaciones encargadas de la “inteligencia”, así como otros organismos eventualmente vinculados a esas tres cosas; y 2) las instituciones que formulan, aplican y supervisan las políticas de seguridad, lo que incluye órganos de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, y sus productos normativos y de supervisión.

Finalmente, hablaremos de “reforma del sector de seguridad” para referirnos a los casos en que, por diferentes motivos, a los que luego aludiré, resulta necesario reformar total o parcialmente dicho sector,

16 Conviene recordar que por “gobierno” se entienden formas de gestión y de toma de decisiones acerca de problemas que afectan a la vida colectiva que exigen formas de autoridad central, mientras que por “gobernanza” se alude a formas de manejo de dichos problemas que no necesariamente implican siempre la existencia de formas de autoridad central, al menos, legales, legítimas y aceptadas por todos los actores sociales.



normalmente para alinearlos de forma clara, o con mayor coherencia y focalización, con los estándares de la democracia y el estado de derecho.

La reforma del sector de seguridad afecta, tanto si se produce de forma directa (derivada de un acuerdo) o indirecta (algo que surge dentro de un proceso de construcción de paz) a los procesos en marcha, de forma que cambia la agenda y la relación entre actores y dimensiones de la sociedad que sale de la violencia directa. Dicho de otra forma, la reforma del sector de seguridad afecta a muchos actores, como muestra la tabla 1¹⁷.

La tabla muestra, indirectamente, la esencia de los procesos de reforma del sector de seguridad: lograr que las instituciones de seguridad, en el sentido sociológico o anglosajón de la palabra (pautas de conductas regulares, formales o informales, que explican las interacciones y el funcionamiento de las relaciones sociales) sean apropiadas, económicamente razonables y capaces de rendir cuentas y someterse a escrutinio democrático. Y en ese proceso interactúan, como muestra el cuadro, un vasto número de actores, estatales y no estatales.

Para lograr que las instituciones de seguridad sean apropiadas y se produzca un total y eficaz alineamiento con la democracia y el estado de derecho, la RSS afecta, potencialmente y con las diferencias de cada caso concreto, a cinco componentes, a saber:

1. *Marco constitucional y legal.* Incluye actuaciones encaminadas a lograr o mejorar la separación de poderes al respecto entre legislativo, ejecutivo y órganos judiciales y la definición clara de las tareas del sector y de sus diferentes componentes.
2. *Control y gestión civil.* Incluye el gobierno y control primario del sector por el ejecutivo, mediante una distinción clara y nítida entre civiles y militares

3. *Control y supervisión parlamentaria.* Alude a procedimientos como la aprobación de los presupuestos de defensa, las leyes y normas vinculadas con temas de seguridad, la planificación y estrategias de seguridad, la adquisición de armas y equipo y todo lo relativo a investigaciones de diferentes tipos.
4. *Control judicial.* Incluye todo lo necesario para asegurar que el sector de seguridad está sujeto, fuera de alguna excepcionalidad justificada, al sistema de justicia civil.
5. *“Control y rendición de cuentas” externo del sector.* Alude a la importancia de generar algo así como una comunidad de seguridad, en la que, representantes de fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y de “think tanks” especializados y medios de comunicación independientes contribuyan al debate, el seguimiento y la elaboración de mejoras en el sector de seguridad.

Desde el punto de vista de las experiencias prácticas –muy variadas en motivación, alcance, dimensiones, resultados...–, de las lecciones aprendidas en cuanto a estructura y naturaleza de las experiencias de reforma del sector de seguridad, podemos identificar al menos cinco grandes retos en todo proceso:

1. *Consensuar y diseñar una estrategia de reforma, a mediano plazo, adecuada y coherente.* Conviene recordar al respecto que no hay panaceas ni rutas o modelos únicos. Las experiencias, con diferente grado de éxito o fracaso, varían en función del contexto que impulsa una RSS, del diagnóstico inicial, y, sobre todo, de las condiciones concretas de cada caso. Si el contexto social, político y económico no se toma en cuenta y se alinea bien con la propuesta, las probabilidades de fracaso son altas.
2. *Asegurar que el modelo a aplicar sea inclusivo y entendido y aceptado por las instituciones y actores a que se va aplicar y que lo aplican (apropiación).* Reformar el sector de seguridad supone

17 No todos los actores enumerados están presentes en el caso de Colombia.



Tabla 1. Actores del sector de seguridad, y su gobernanza y reforma

Actores	Estatales	No estatales
Centrales de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Fuerzas armadas. ♦ Servicios policiales. ♦ Servicios de inteligencia y seguridad (militar y civil). ♦ Guardias costeras. ♦ Guardias fronterizas. ♦ Autoridades aduaneras. ♦ Unidades de seguridad local o en la reserva. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Fuerzas paramilitares. ♦ Guardias presidenciales.
Cuerpos de gestión y supervisión	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Gobierno. ♦ Cuerpos consultivos de seguridad nacional. ♦ Comités legislativos. ♦ Ministerio de Defensa. ♦ Ministerio de la policía o seguridad interna. ♦ Cancillería. ♦ Aduanas. ♦ Autoridades locales y territoriales y sus órganos legislativos. ♦ Cuerpos de gestión económica. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Organizaciones de la sociedad civil. ♦ Academia y centros especializados.
Justicia y estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ministerio de Justicia y autoridades conexas. ♦ Prisiones. ♦ Servicios de investigación criminal. ♦ Comisiones de derechos humanos. ♦ Procuradurías y defensorías. ♦ Sistemas tradicionales de justicia y jurisdicciones especiales. 	
Fuerzas de seguridad no estatales		<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ejércitos de liberación. ♦ Guerrillas. ♦ Compañías de seguridad privada. ♦ Grupos delincuenciales organizados. ♦ Milicias.

Fuente: Rafael Grasa y Albert Caramés. 2016. *Guía para abordar los procesos de DDR y de reforma del sector de seguridad en Colombia*. Barcelona/Bogotá. ICIP (en curso de edición).

tocar instituciones importantes para el país, con lógica e intereses propios y, en muchos casos, con clara resistencia al cambio. Resulta crucial garantizar su voluntad de cambio, su participación leal en el proceso y, adicionalmente, minimizar el riesgo de actuaciones “saboteadoras”.

3. *Fomentar y garantizar la visión y aplicación integral de sus objetivos y dimensiones, así como la coherencia entre subsectores y actuaciones.* Aunque sea en un periodo de tiempo relativamente largo (más de cuatro-seis años), hay que conseguir que la reforma afecte a todos los componentes del sector: fuerzas armadas, fuerzas policiales, organismos de inteligencia, poder legislativo, poder ejecutivo, sistema judicial y pe-

nal, capacitación de los sectores civiles privados (sociedad civil, academia, medios de comunicación...). Puesto que muchos de esos sectores tendrán estrategias y planes concretos de reforma y mejora, debe perseguirse la coherencia entre los planes globales a mediano plazo y los específicos de cada subsector.

4. *Diseñar una secuenciación y gradación de la reforma apropiada, eficaz y lo más eficiente posible, habida cuenta que la reforma del sector de seguridad es un proceso, no un punto de llegada concreto y estacionario.* El proceso, en clave comparada, contiene siempre cuatro dimensiones o componentes: a) mejora del control democrático; b) profesionalización creciente de las fuerzas de



seguridad; c) desmilitarización y focalización en tareas de construcción de la paz y de la convivencia en las fuerzas policiales, y readaptación para amenazas y riesgos que no presuponen conflicto armado abierto para las fuerzas militares; y d) refuerzo del estado de derecho en la esfera de seguridad y de defensa.

5. *Poner las bases, institucionales, financieras, organizativas y de cambio de mentalidad que garanticen la sostenibilidad del empeño.* Dicho de otra forma, partir de la convicción, y constatación en clave comparada, que la RSS va más allá de la aprobación e institucionalización de leyes, normas y prácticas nuevas. Es un proceso social, largo y complejo en su recorrido, o lo que es lo mismo, es un proceso, como la democracia, que siempre exige trabajo y perfeccionamiento.

Hasta aquí cuestiones generales, veamos ahora brevemente como aplicar el tema al caso colombiano, partiendo del hecho, indiscutible, de que formalmente no figura globalmente en la agenda de las negociaciones, aunque, en clave comparada, supone un reto inexcusable, que, de hecho, ya está siendo abordado.

La reforma del sector de seguridad en la agenda colombiana

Señalaré en primer lugar que esa reforma es parte de la agenda de construcción de paz y de cambio del país a corto, mediano y largo plazo, aunque aparentemente no esté presente formalmente en los epígrafes del Acuerdo marco que guía la agenda y los procedimientos de la negociación.

Y ello por varias razones, que resumo:

1. Porque *de facto* tanto el ejecutivo como el legislativo, la sociedad civil, los académicos y los cuerpos de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía) ya han iniciado el debate y en algún caso la planificación a quince-veinte años vista (por ejemplo, las Fuerzas Armadas, con particular énfasis del Ejército).
2. Porque los retos de seguridad de los primeros años de implementación, vinculados al DDR y a cómo abordar los problemas de seguridad, obligan a tomar decisiones rápidas y coherentes que deberán ser coherentes con un marco general de actuación a mediano y largo plazo. Por poner un ejemplo: el tipo de seguridad a proveer en las zonas rurales donde hasta el presente las Farc-EP han tenido un gran control territorial y social, o en los municipios con alto riesgo en los que se producirá un ingreso/reingreso intensivo del estado, o en las zonas en que se han producido conductas endémicas de violencia a causa del conflicto armado. Las decisiones rápidas deben tener en cuenta que a mediano plazo habrá que decidir quién y cómo deberá encargarse de la seguridad rural y de temas conexos.
3. Porque, indirectamente, temas cruciales de la última fase de la agenda –como zonas de concentración, dejación de armas o grupos paramilitares/bandas criminales, seguridad de los desmovilizados– plantean problemas centrales de seguridad y reacomodos tácticos, logísticos y estratégicos, además de doctrinales, de los cuerpos públicos de seguridad.
4. Porque está pendiente una regulación en profundidad del sector de seguridad privado, el legal claro, crecientemente importante en número y volumen de recursos que maneja.
5. Porque la pertenencia futura a la Oede supone afrontar ineludiblemente un asunto crucial: la separación nítida entre Policía y Fuerzas Armadas. En ningún país de la Oede la policía está integrada, pese a su naturaleza civil, en el Ministerio de Defensa. Además, casi todos esos países han reformado su sector de defensa en la línea de contar solo con soldados profesionales, una reducción notoria de efectivos y de presupuesto y el desarrollo de fuerzas de intervención rápida con capacidad de proyección externa.
6. Porque en el marco de la reforma futura, inevitable, de la Constitución en una fecha no muy lejana, habrá que afrontar con claridad, en un



contexto de fin del conflicto armado, la superación de lo que voy a llamar “dualidad Lleras Camargo”, que ha marcado las políticas de seguridad colombianas, junto a la violencia política y los conflictos armados, desde 1958.

Me ocuparé ahora, en segundo lugar, justamente de la dualidad Lleras Camargo a que acabo de aludir. Parte de una conocida afirmación del presidente Alberto Lleras Camargo (7 de agosto de 1958-1962) el 9 de mayo de 1958, una semana después del entonces último intento de golpe de estado previo al acuerdo bipartidista conocido como Frente Nacional, hecha en una alocución a las Fuerzas Armadas. Concretamente, sostuvo:

Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas, en su función, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal. Esas dos invasiones son funestas, pero en ambos casos salen perdiendo las Fuerzas Armadas¹⁸.

Pese a la polémica sobre cómo interpretar, en aquel momento y en las décadas siguientes, el impacto real de la afirmación, una polémica todavía abierta, en mi opinión de ella se derivó un modelo dual para las fuerzas de seguridad pública, en particular los militares, que aún está parcialmente vigente. Por un lado, una nítida subordinación al poder civil, como en cualquier estado de derecho; por otro, un grado significativo de autonomía de los cuerpos de seguridad a la hora de encargarse de los asuntos de orden público. Más allá del debate sobre el grado real de autonomía, las razones de su persistencia o las diferentes versiones de la misma y los factores internos y externos que influyeron en ellas¹⁹, el impacto

de la guerra fría y el surgimiento y evolución de los conflictos armados internos, junto a los cambios en el papel de las fuerzas armadas en la lucha contra la insurgencia a partir de la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) han mantenido en mi opinión esa dualidad, y, por ende, un nivel de autonomía significativo.

A ello hay que añadir el caso concreto de la Policía Nacional de Colombia, cuya naturaleza y rasgos definitorios y organizativos se fueron desarrollando durante mucho tiempo, a falta de previsiones constitucionales, mediante normas surgidas fuera del legislativo. Es decir mediante decretos legislativos o decretos ley expedidos por el poder ejecutivo, facultado para ello cuasi permanentemente durante gran parte del siglo veinte. El resultado, con anterioridad a la Constitución de 1991, fue que su función, naturaleza y estructura estuviera vinculada al Ministerio de la Guerra, con la terminología de la época, asumiendo funciones híbridas de defensa nacional y policiales.

Por su parte, la Asamblea Constituyente de 1991 estudió diversas propuestas de reforma de la naturaleza, fines, funciones primordiales, jurisdicción, adscripción particular a un ministerio u otro de la Policía, entre otros aspectos. Concretamente, el estudio de los debates y propuestas muestra el interés que suscitó legislar la naturaleza civil de la institución, la determinación de fines que permitiera una nítida separación entre policía y fuerzas militares, la conveniencia o no de contar con una jurisdicción específica, diferente de la militar, y la posibilidad de que la adscripción a un ministerio (Gobierno, Defensa Nacional...) quedara o no especificada de manera fija. Finalmente, se optó por no adscribir *a priori* la Policía a ningún ministerio, por distinguir, mediante la formulación de criterios sobre sus finalidades, funciones, entrenamiento, disciplina, etcétera, las

18 Alberto Lleras. “Las Fuerzas Armadas”. En Fernando Cepeda (ed.). 2003. *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. FIP. Bogotá, pp. 329-342.

19 Véanse al respecto los trabajos en el libro citado en la nota 18 o monografías como: Andrés Dávila. 1998. *El juego del poder. Historia, armas y votos*. Cerec-Uniandes. Bogotá;

Francisco Leal Buitrago. 1994. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Tercer Mundo-Iepri. Bogotá; Francisco Leal Buitrago. 2006. *La seguridad de la inseguridad. Colombia 1958-2005*. Planeta. Bogotá.



fuerzas policiales de las militares, insistiendo en su carácter civil. No obstante, sí que se decidió mantener la Policía dentro de la justicia penal militar.

En suma, la Constitución de 1991, vigente, establece un modelo de policía que puede resumirse así: 1) naturaleza civil; 2) estructurada como institución destinada a garantizar el servicio a la sociedad, para asegurar la convivencia pacífica y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía; y 3) con un fin primordial, asegurar que persistan las condiciones necesarias para garantizar, promover y respetar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y la convivencia pacífica de los ciudadanos de Colombia.

Desde un punto de vista práctico, empero, también en este caso se aprecian dualidades e incoherencias en el desarrollo de lo previsto en dicho modelo. Algunas de las dualidades e incoherencias –dependencia del Ministerio de Defensa– suponen una continuidad, otras derivan de desarrollos incompletos de las previsiones de la Constitución de 1991, como la vigencia de normas derivadas de épocas anteriores, como la persistencia del Código nacional de policía, aunque naturalmente se interpreten a la luz de la nueva Constitución. Existen otros ejemplos de normativas incoherentes, que obligan a contar con interpretaciones orientadas a garantizar su coherencia y armonía con los preceptos constitucionales, así como ausencias, como la regulación del uso de la fuerza y el uso de las armas de fuego.

En suma, hoy estamos frente a una Policía definida como un cuerpo de seguridad de naturaleza civil, pero con rasgos de militarización detectables en lo doctrinal, institucional, operativo y en los procesos de enseñanza, entre otros. El posacuerdo obliga a rediseñar y reformar esos rasgos, desarrollando un cuerpo normativo plenamente acorde con la Constitución de 1991 y con la que pueda sucederle en el futuro.

Adicionalmente, en el marco del posacuerdo, entrarán en la agenda, como resultado de la progresiva disminución de la orientación contrainsurgente y de lucha contra los grupos armados ilegales de natu-

raleza política, asuntos muy complejos y polémicos como: la seguridad en las zonas rurales; la seguridad ciudadana y la orientación hacia la comunidad y la seguridad humana; el pie de fuerza y el equipamiento y armamento a mediano y largo plazo, de acuerdo con el nuevo contexto; el papel de la policía en el contexto de las movilizaciones y protestas sociales; la formación; los roles respectivos de Policía y Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada y contra la delincuencia organizada, en particular contra el narcotráfico o los grupos paramilitares; las funciones crecientemente importantes de protección medioambiental, en un país que ocupa –con oscilaciones periódicas– la segunda o tercera posición mundial en conflictos ambientales, entre otros.

En suma, *de facto*, la reforma del sector de seguridad ya empezó en la Policía y las Fuerzas Armadas, así como en lo relativo a su relación y coordinación. Y cobrará fuerza progresivamente.

Ello me lleva a mi tercer y último comentario. Con lo que se viene encima, se detectan tres claras insuficiencias: la primera, fácilmente subsanable, un nivel de capacidades y de capital humano de alto nivel todavía bajo (sobre todo cuantitativamente), tanto en los cuerpos de seguridad como en la academia o en la sociedad civil, a efectos de hacer frente a todo lo relativo a los cambios en la concepción de la seguridad y, por tanto, de la RSS. La segunda, la poca presencia del asunto en la agenda pública, en la agenda política y en el debate parlamentario, algo, empero, que el nuevo contexto obligará a cambiar.

La tercera, es, en mi opinión la más importante para el futuro, pese a que para algunos pueda parecer secundaria: la falta de espacios de encuentro y de generación de lenguaje y complicidades compartidas entre los diversos sectores cuyo diálogo y consenso resulta imprescindible para cualquier reforma del sector de seguridad. Aludo a representantes de la administración, legisladores, profesionales de los cuerpos de seguridad, académicos, representantes de la sociedad civil y comunicadores especializados. Dicho claramente, es preciso crear, en entornos neutrales y



facilitados quizá por instituciones externas, espacios de encuentro y debate ya mismo, de forma simple y con una agenda de mínimos. Lo más importante es, justamente, encontrarse, generar jerga compartida y vocabulario intersectorial; en suma, acostumbrar a unas decenas de personas a dialogar con capacidad de comprensión –aunque obviamente persistan los disensos en muchos puntos– y de diálogo genuino.

De ello dependerá que los debates por venir sobre reforma del sector de seguridad se produzcan en un entorno de claridad conceptual y entorno positivo, pese a que, naturalmente, se manifiesten posiciones polarizadas y enfrentadas.

Recomendaciones

A continuación se presentan, sucintamente, una serie de recomendaciones, dirigidas a diferentes actores que han tenido, tienen o tendrán un papel sustantivo en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y de reforma del sector de seguridad en Colombia. La concisión, así como el hecho de que sean relativamente pocas y que muchas de las que se derivan del diagnóstico de la situación y del pronóstico sobre cómo evolucionará se queden de momento en el tintero, se debe a la convicción de que todavía es temprano: falta mucho debate público, mucho contraste de opiniones y, por tanto, enumeración explícita de los puntos de consenso y de disenso y de los intereses compartidos o compatibles entre los diferentes sectores y actores.

Mejor, pues, no adelantarse y esperar que el momento del debate llegue al punto de madurez. En lenguaje popular, “vísteme despacio porque tenemos prisa”.

A todos los actores

- ◆ Aceptar que, *de facto*, existe ya una agenda abierta de DDR y RSS y, por tanto, prepararse para el momento en que se visualice públicamente.

- ◆ Fomentar la creación de espacios de diálogo intersectorial, como los comentados, y participar en ellos.
- ◆ Intensificar las capacidades de los miembros en asuntos de DDR y RSS, elaborar y hacer públicas las respectivas agendas.
- ◆ Poner la reforma de la Policía en la agenda de la primera fase de la construcción de la paz.
- ◆ Impulsar la evaluación integral de los programas de DDR del pasado y las lecciones aprendidas para el futuro.
- ◆ Ayudar al establecimiento de un diagnóstico compartido de las agendas de DDR y RSS a diez años vista, realizado quizá por alguna comisión independiente.

Al gobierno nacional

- ◆ Diseñar programas de desarme, desmovilización y reintegración inclusivos y ambiciosos, con la participación en la toma de decisiones de las autoridades territoriales.
- ◆ Incluir a la sociedad civil en esos programas por medio, por ejemplo, del apoyo a los programas de reintegración comunitaria.
- ◆ Asegurarse que los cronogramas y presupuestos previstos sean realistas y suficientes para lograr sus objetivos directos y, además, facilitar la reconciliación comunitaria, lo que exige comprometer a las comunidades en esfuerzos a mediano y largo plazo.
- ◆ Fomentar, y hacer uso, de las capacidades nacionales de investigación, con refuerzos puntuales externos de ser preciso. A ese respecto, conviene fomentar la creación de grupos de trabajo locales y de organizaciones/institutos especializados, que puedan recopilar y analizar información acerca de las dinámicas locales, los resultados obtenidos, las buenas y malas prácticas, etcétera.



- ♦ Fomentar el debate sobre la reforma del sector de seguridad, con el nombre que sea, y hacer que participen todos los sectores interesados o afectados.
- ♦ Abordar decididamente la forma de acabar con la impunidad de todos los actores, con el objeto de fomentar el debilitamiento de la cultura de la violencia y dar ejemplo a la sociedad de lo que se persigue en el nuevo contexto.
- ♦ Dar publicidad máxima del proceso de DDR a la sociedad en su conjunto, así como a la sociedad civil y al sector privado, para incrementar la legitimidad y la rendición de cuentas de los procesos que se inicien.
- ♦ Fortalecer el sistema judicial y las capacidades de los actores encargados de dismantelar las estructuras paramilitares y la delincuencia organizada.

A la sociedad civil y a la empresa colombiana

- ♦ Comprometerse con la reintegración de los ex combatientes, incluso por interés particular, ya que un proceso exitoso disminuye el riesgo de criminalidad futura.
- ♦ Establecer, por separado, y de ser posible en algún caso de forma conjunta, formas coordinadas de incidencia política, cabildeo y generación de opinión pública acerca de los problemas relacionados con el proceso de DDR y de RSS.
- ♦ Compartir y publicitar lecciones aprendidas, en particular surgidas en los territorios, sobre los proyectos de reintegración con otros actores.
- ♦ Formular recomendaciones al gobierno, y a las autoridades territoriales, para la implementación de políticas nacionales a nivel local.
- ♦ Seguir los procesos en marcha y exigir la máxima rendición de cuentas.

A la comunidad internacional

- ♦ Seguir apoyando el seguimiento y evaluación de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración anteriores, así como la difusión de sus resultados.
- ♦ Apoyar los esfuerzos y tareas del gobierno, de la sociedad civil y de las empresas mencionadas.
- ♦ Apoyar iniciativas de reconciliación y apoyo psicosocial en esos procesos, habitualmente los aspectos menos desarrollados en la fase de reintegración a escala nacional.
- ♦ Apoyar financieramente nuevas inversiones en los procesos de DDR y de RSS, incentivando que se inserten en marcos inclusivos y a largo plazo de construcción de paz.

A modo de conclusión

Ya hace décadas, un político acuñó una sentencia que se repite a menudo, la “seguridad es demasiado importante para dejarla solo a criterio de los expertos y militares”.

Razón tenía. En los estados de derecho, y en el contexto de cambio de la concepción y la práctica de la seguridad, el bien colectivo de la seguridad requiere de cambios inevitables. Y, puesto que la seguridad, junto con el bienestar y desarrollo, constituyen la esencia de la provisión de servicios y bienes que la ciudadanía demanda del estado, el debate y la generación de consenso sobre cambios estructurales y de largo aliento en los modelos y procedimientos para hacer frente a los nuevos retos son inevitables y demandan que participen todos los actores sociales. Y los cambios afectan, como muestra la experiencia comparada, tanto a los preceptos constitucionales que sirven de guía básica como al control democrático, a la rendición de cuentas, a las estrategias, a la enseñanza, al equipamiento o al pie de fuerza, sin ánimo de exhaustividad.



En el caso de Colombia, la oportunidad de poner fin en los próximos años, mediante acuerdos negociados y su posterior implementación, a décadas de conflictos armados implica, como se ha visto, abordar el debate, en el marco de la construcción de paz, del desarme, la desmovilización y la reintegración, así como de la reforma del sector de seguridad. Hacerlo es un imperativo, un reto y una ocasión de mejora. Y como sucede siempre en los retos, abordarlos supone gestionar los peligros que encierran y aprovechar las oportunidades que brindan.

El tiempo ha llegado. La gestión de la violencia directa de intencionalidad política y de la creciente

violencia directa no política está en la agenda y la mesa de todos los países, con incidencia especial en los de América Latina y el Caribe. Del conjunto de la sociedad, no solo de los políticos y de las fuerzas de seguridad, depende tomarlos de frente, abordarlos e integrarlos en la agenda de cambio o, bien, engavetarlos, olvidarlos o restarles importancia y visibilidad. Hace falta coraje y determinación para elegir.

En cualquier caso, conviene recordar, con el maestro Augusto Monterroso, que si se opta por dejarlos de lado, cuando despertemos, el dinosaurio, el debate sobre la seguridad, seguirá ahí. Y nos mirará de frente, interpeándonos.



Bibliografía básica

- Aoust, O. et al. 2013 *Buying Peace: The Mirage of Demobilizing Rebels*. <http://ideas.repec.org/p/hic/wpaper/145.html>
- Ball, N. y D. Hendrickson. 2005. *Review of international financing arrangements for DDR*. Gobierno de Suecia. Estocolmo.
- Ball, N. y L. van de Goor. 2006. *Disarmament, Demobilization and Reintegration. Mapping Issues, Dilemmas and Guiding Principles*. Conflict Research Unit Report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. La Haya.
- Body, T. 2005. *Reintegration of Ex-Combatants through Micro-Enterprise: An Operational Framework*. Canadian Peacekeeping Press. Clemensport.
- Caramés, A. 2006. *La reintegración comunitaria*. Escola de Cultura de Pau. Barcelona.
- . 2009. *DDR 2008: análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes existentes en el mundo durante 2008*. Escola de Cultura de Pau. Barcelona.
- Colletta, N., J. S. Schjørlie y H. Berts. 2009. *Interim Stabilization. Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding*. Sthlm Policy Group and Folke Bernadotte Academy.
- Della Porta, V. y M. Diani. 2011. *Los movimientos sociales*. CIS. Madrid.
- Faltas, S. 2005. *DDR without camps: The Need for Decentralized Approaches*. Gobierno de Suecia. Estocolmo.
- GTZ-Nodefic-PPC-SNDC. 2004. *DDR – A practical field and classroom guide*. SNDC. Estocolmo.
- Guáqueta, Alexandra. 2005. *Desmovilización y reinserción en El Salvador. Lecciones para Colombia*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.
- International Alert. 2006. *DDR: Supporting Security and Development. The EU's Added Value*. International Alert. Londres.
- Kilroy, W. 2015. *Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) as a Participatory Process: Involving Communities and Beneficiaries in Post-Conflict Disarmament Programs*. Healthwell. 24 April.
- Lamb, G. y D. Dye. 2009. *Security Promotion and DDR: Linkages between ISMs, DDR, and SSR within a Broader Peacebuilding Framework*. CID-DR Background Paper. May.
- Ocde. 2007. *DAC Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*. Ocde. París.
- Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza. Madrid.
- Tilly, Ch. y L. Wood L. 2010. *Los movimientos sociales. 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Crítica. Barcelona.
- Williams, D. 2014. "How Do We Measure the Success of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes?". *International Journal of Peace and Conflict Studies*. 2 (2).
- Wulf, H. 2008. *Security sector reform in developing and transitional countries*. Research Centre for Constructive Conflict Management.





Acerca del autor

Rafael Grasa. Profesor titular de relaciones internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona y presidente de Instituto Catalán Internacional para la Paz (Icip, www.icip.cat). Ha sido profesor visitante de la Universidad de los Andes (2014) y de la Universidad Pontificia Bolivariana (2015).

Desde 2013 coordina los trabajos del Icip en Colombia relativos al papel de los empresarios, así como con la capacitación de las fuerzas de seguridad y de actores territoriales, en construcción de paz. Coordina actualmente el proyecto FES-regional/ICIP (2016) sobre la aplicación de las herramientas de construcción de paz a formas de violencia directa no política y seguridad ciudadana.

Correo electrónico rafael.grasa@uab.es

Pie de imprenta

Programa de Cooperación en Seguridad Regional-
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 nº 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

www.fes-seguridadregional.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, abril de 2016

ISSN 2422-0663

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.