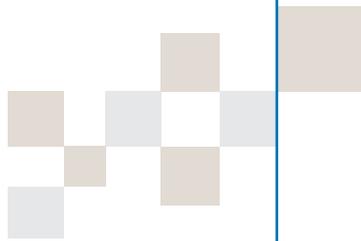


# La transición en materia de seguridad pública en la Colombia posacuerdo: preguntas y agenda para la próxima década

Rafael Grasa

- Se parte de la necesidad de aprovechar la ventana de oportunidad del Acuerdo final para evitar el simple cambio cosmético. Sin transformaciones, no hay éxito asegurado, ni en paz ni en reconciliación, ni provisión eficaz de seguridad.
- Uno de los retos de esa transformación es la transición en materia de seguridad pública (militar y policial), algo fuera de la agenda negociadora. Concretamente, de cómo definir las reglas y una hoja de ruta para una transición de seguridad pausada, puesto que siguen persistiendo incógnitas y un proceso de negociación en marcha (ELN).
- Hay que afrontar problemas no solo derivados del fin del conflicto armado, sino también de la autonomía excesiva del sector militar y de una confusión excesiva de tareas entre la Policía y las Fuerzas Militares, fenómenos con raíces anteriores a la creación de los grupos insurgentes y el estallido de los conflictos armados internos.
- No acometer el debate sobre la transición en seguridad pública de manera clara y transparente implicaría al menos dejar que las cosas sigan como han estado desde 1958.
- Se busca coadyuvar a la puesta en marcha de ese debate creando un futuro espacio intersectorial e inter-actores. Por ello, se priman las preguntas y la conformación de agenda, mediante la exposición argumentada de veintiséis tesis (afirmaciones susceptibles de discusión) y de ocho retos que afectan a la transición.
- Las conclusiones insisten en que, *de facto*, existe ya una agenda abierta de transición en materia de seguridad, que debe visualizarse públicamente; en la necesidad de crear espacios de diálogo para establecer una agenda y un lenguaje compartidos; en la conveniencia de mejorar las capacidades de los miembros de los diferentes sectores en asuntos de gobernanza y reforma del sector de seguridad; en la centralidad de recuperar el tiempo perdido en cuanto a la reforma de la Policía y articularla de forma coherente con la agenda y cambios en marcha en las Fuerzas Militares ya en esta primera fase de la construcción de la paz.



## Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Elementos contextuales y conceptuales .....</b>	<b>6</b>
Algunos <i>a priori</i> contextuales .....	6
Algunos <i>a priori</i> conceptuales .....	8
Algunas precisiones y definiciones conceptuales.....	9
Autonomía militar, control civil y conducción política de la defensa .....	12
<b>Lecciones sobre transiciones en materia de seguridad pública.....</b>	<b>13</b>
Algunas regularidades en experiencias de gobernanza y reforma del sector de seguridad .....	14
Algunas lecciones aprendidas.....	16
<b>La singularidad del caso colombiano en el contexto regional latinoamericano .....</b>	<b>18</b>
Singularidades en materia de seguridad y defensa de América Latina y el Caribe.....	19
Singularidades específicas del caso colombiano.....	19
<b>Grandes retos y asuntos por abordar en la transición.....</b>	<b>21</b>
Los retos en clave comparada .....	21
Visión integral, horizontes a largo plazo y fases.....	22
Las Fuerzas Militares y la seguridad externa.....	24
La Policía y los asuntos de seguridad interna .....	26
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>28</b>
<b>Bibliografía y referencias utilizadas .....</b>	<b>30</b>





## Introducción

El más distintivo, más fascinante, y más problemático aspecto de la política militar es su condición de Jano. La política militar no solo se enfrenta en dos direcciones, existe en dos mundos. Uno de ellos es la política internacional (...) cuya principal moneda es fuerza militar o real. El otro mundo es la política interior, el mundo de los grupos de interés, los partidos políticos, clases sociales, con sus intereses y objetivos en conflicto. La competencia entre [ambos objetivos] es el corazón de la política militar.

Samuel Huntington. 1961. *The Common Defense. Strategic Programs in National Politics*.

La política de defensa se ubica y se hace en la interfaz entre la política nacional e internacional, y, también, en la interfaz entre la paz y la guerra.

G. M. Dillon. 1988. "Introduction". En G. M. Dillon (ed.). 1988. *Defense Policy making. A Comparative Analysis*.

El presente texto se inserta, como algunos anteriores del autor para Fescol, en el momento en que en Colombia se está pasando de hacer las paces (negociaciones políticas entre quienes se han enfrentado con armas para llegar a acuerdos que, tras tomas y dacas, contemplen transacciones y transformaciones para poner fin al enfrentamiento armado) a la construcción de la paz y hacer altamente improbable la recidiva de la violencia directa política. Construir paz significa, por tanto, cambiar la sociedad, sus miembros y sus relaciones e instituciones de forma que, ante nuevos e inevitables conflictos sociales, el riesgo de recaída en la violencia directa sea escaso, negligible en términos de probabilidad. Y eso supondría una novedad en un país que desde hace más de cien años arrastra un problema endémico de reproducción intergeneracional de la violencia política. Frente al momento de hacer las paces, el de construir paz presupone tareas que cambian los tiempos de la vida social y política (dura no menos de quince años), su agenda y sus actores, puesto que requieren e implican al conjunto de la sociedad.

La tarea exige, por ende, actuaciones concertadas y persistentes. Por decirlo provocativamente, un quehacer que si se quiere exitoso debe aceptar desde el

principio que hay que ir mucho más allá de la implementación de lo acordado al poner fin a las hostilidades, sabiendo, además y en práctica comparada, que, tendencial, no determinísticamente, ninguno de los acuerdos de paz de los últimos treinta años ha tenido tasas de cumplimiento superiores al 75% en su conjunto. Sea como fuere, los acuerdos de La Habana han abierto una ventana de oportunidad para el país, para la sociedad, para América del Sur y para todas las Américas. Aprovecharla exige, empero, desterrar del imaginario de la sociedad colombiana la idea de que basta con cambios epidérmicos, cosméticos, para resolver la gestión de los problemas de violencia directa, de desigualdad o de presencia insuficiente o patrimonialista del estado. Evitar, en suma, la idea –habitual en la historia reciente de Colombia– de que basta con un pacto superficial entre élites y una transición superficial, lampedusiana, que todo cambie para que todo siga igual<sup>1</sup>. Sin transfor-

<sup>1</sup> Desde la publicación de la novela *Il Gattopardo* de Tomasso di Lampedusa, que describe el cambio de una sociedad aristocrática a una burguesa, se llama lampedusiano al cambio que describen las palabras que pronuncia el protagonista para explicar su apoyo a los revolucionarios: a veces es necesario que todo cambie para que nada esencial se altere. O sea, un cambio cosmético, epidérmico, puramente fenoménico y no dirigido a la esencia, al *noumenos* kantiano.



maciones, no hay éxito asegurado, ni en paz ni en reconciliación.

Y como la reconciliación y la paz ni se decretan ni se regalan, sino que se construyen, partiremos de la evidencia empírica, en clave comparada y académica, de que lo más importante para construir la paz, en sentido de transformación y no lampedusiano, es el trabajo sobre lo no acordado, sobre los retos no escritos del posacuerdo. Y uno de esos retos es justamente el que da título al presente texto, la *transición en materia de seguridad pública*. Una parte de esa transición, muy limitada en la agenda y en el tiempo de realización, sí estuvo presente en las negociaciones: las provisiones sobre cómo poner fin a las hostilidades, el acantonamiento, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), las garantías de seguridad para los desmovilizados, el papel de las fuerzas de seguridad pública y del contingente internacional en todo ello e incluso provisiones relativas a cómo neutralizar a fuerzas paramilitares y bandas criminales. Aunque en el día de hoy mi pronóstico es algo más negativo que hace un año y medio (se requerirá algo más de tiempo del acordado para el DDR y seguramente el porcentaje de fracaso en la desmovilización inicial y el derivado de la reincidencia de desmovilizados puede llegar a superar el 20%), ni esa es mi preocupación central ni el presente documento se ocupa de esos aspectos, sí contemplados, como he dicho, en las negociaciones.

Por el contrario, el centro del documento es justamente lo no negociado, lo que fue explícitamente excluido, la reforma del sector de seguridad, pública (esfera militar y esfera policial) y privada (pendiente de estructura normativa adecuada a los tiempos, dado que depende de bases normativas de principios de los años noventa). O, para ser más precisos, el definir las reglas y una hoja de ruta para una transición de seguridad lenta, pausada, puesto que siguen persistiendo incógnitas y un proceso de negociación en marcha (Ejército de Liberación Nacional: ELN). Esa transición debe afrontar problemas no solo derivados del fin del conflicto armado (al menos con las Farc-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de

Colombia-Ejército del Pueblo), sino también la autonomía excesiva del sector militar y una confusión excesiva de tareas entre la policía y las fuerzas militares, ambas cosas con raíces detectables incluso en años previos a la creación de los grupos insurgentes y el estallido de los conflictos armados internos. Aludo a lo que en un texto anterior (Grasa, 2016) he denominado “dualidad Lleras Camargo”, producto de que el presidente, en su conocida alocución de 9 de mayo de 1958, instituyó un camino complejo para Colombia: subordinación de las fuerzas de seguridad al poder civil, y a la vez gran autonomía de las mismas en la fijación de la naturaleza y organización de la Policía y de las Fuerzas Militares. Esa autonomía ha acabado estando por encima, como veremos luego, de los estándares considerados pertinentes en un estado pleno de derecho sin excepcionalidad alguna derivada de conflictos armados externos o internos. En suma, el problema de fondo es, en términos técnicos, que hoy existe una insuficiente “conducción política de los asuntos de defensa”, como se mostrará luego.

De eso trata el presente documento, que ha sido escrito desde cuatro premisas.

Primera, que los asuntos de transición de la seguridad pública, y en concreto lo que atañe a la política de defensa y a la política militar son complejos y tienen *per se* un carácter dual. Como dicen las citas de Huntington y Dillon que encabezan el texto, la política de seguridad y de defensa se ubican en la interfaz entre política nacional e internacional, lo que implica manejar siempre intereses en pugna de diferentes actores y diferentes políticas públicas, y, también, manejar la transición entre la guerra y la paz. Pues bien, habida cuenta de que al tránsito de la guerra a la paz (fin del conflicto armado interno) se le añaden cambios en la política internacional (globales y regionales y subregionales) y también a medio y largo plazo en la esfera nacional (impacto de la construcción de la paz), es imprescindible acometer el debate y la transición en seguridad pública, puesto que, aun cuando no se debatiera en La Habana, en realidad el debate y los cambios ya se han iniciado. Dejar de



lado el asunto, al menos explícitamente, solo supone no reconocer lo que es aserción probada en análisis de políticas públicas: no tomar decisiones, al menos públicamente, se considera siempre una decisión, aunque aparentemente no lo parezca. Es decir, no acometer el debate sobre la transición en seguridad pública de manera clara y transparente implicaría al menos dejar que las cosas sigan como han estado desde 1958, con déficit de control y subordinación civil y de conducción política de la política de defensa y de seguridad.

Segunda, que eso debe acometerse con todo respeto a los profesionales, con un buen conocimiento de las lecciones aprendidas en el pasado reciente, y buscando inicialmente más establecer una agenda compartida, unas preguntas a responder y unos espacios de debate franco e informado entre todos los actores sociales, que importar recetas y modelos. Sin buenas preguntas, que suelen ser incómodas al hacer tambalear nuestras zonas de confort, y sin un intento honesto de responderlas, de seguro que no habrá respuestas pertinentes. En suma, el asunto exige participación en el debate de los actores sociales, políticos, académicos y de los profesionales del sector de la seguridad, y ello exige generar complicidades en lenguaje y actitudes de escucha mutua.

Tercera, a resultas de las dos premisas anteriores, puede afirmarse que tan malo sería que se excluyera a las fuerzas de seguridad del debate, o se ignoraran los importantes esfuerzos y aportaciones que ya están haciendo desde hace un par de años al asunto, como que se dejara solo en sus manos el debate y la toma de decisiones.

Y cuarta, la política de seguridad pública, incluyendo la de defensa, a efectos de debate y de formulación de políticas, deben considerarse políticas públicas, sin más, pese a sus especificidades (como sucede con cualquier política pública), con todo lo que ello supone. En particular, supone acabar con la tradición, no solo latinoamericana, de que los ministerios de Defensa, aunque estén bajo la dirección civil, son

tradicionalmente ámbitos escindidos –al menos parcialmente– del resto de la administración del estado. Y eso no debe seguir siendo así.

Así las cosas, el texto persigue tres objetivos, enlazando con un texto de 2016 sobre retos de gestión de la violencia directa en los primeros doce meses de implementación de lo acordado en La Habana (véase Grasa, 2016): 1) situar en contexto, partiendo de regularidades en clave comparada y de especificidades del caso colombiano antiguas y del momento, lo que implica acometer un proceso de transformación de la seguridad pública, diferenciándolo de procesos conexos como diálogos cívico-militares, gobernanza y reforma del sector de seguridad; 2) ofrecer insumos conceptuales que fomenten el debate entre académicos y comunidades de conocimiento, instituciones, cuerpos de seguridad, civiles y comunidad internacional, de manera que mediante ese debate se genere, eventualmente, la creación de un lenguaje compartido y complicidades analíticas para facilitar la formación de políticas públicas; 3) establecer, de forma abierta, recomendaciones a diferentes actores.

Solo me resta decir que muchas de estas ideas se han acabado de perfilar en el ejercicio de dos tareas recientes: la participación en diversos seminarios y espacios de debate sobre la reforma de la seguridad interna y la Policía, en particular organizados por Fescol; y en los debates organizados por el Comando Operativo de Transformación del Ejército del Futuro (Cotef), la Universidad Nacional de Colombia y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), como experto internacional, a lo largo de 2016. Han sido una gran escuela.

Y, finalmente, que en el texto prima voluntariamente lo conceptual y las lecciones aprendidas, las preguntas y la agenda, y sobre todo lo relativo a asuntos militares, de forma voluntaria, para no interferir en la conformación del eventual escenario y de las reglas de funcionamiento de un debate entre fuerzas de seguridad y sociedad colombiana de gran impor-



tancia. Ello explica por qué esa es la principal recomendación del texto, y de ahí que se enuncien a lo largo del mismo diversas tesis, es decir, afirmaciones que pueden ser sometidas a deliberación, ajuste y refutación, y de retos, y que las recomendaciones sean especialmente escuetas. No obstante, en unos meses haré públicas propuestas adicionales sobre el asunto, incluyendo recomendaciones. De momento, mejor seguir al pie de la letra el consejo de una gran mística española, “uno es dueño de sus silencios y esclavo de sus palabras”.

## Elementos contextuales y conceptuales

Empezaremos por presentar algunos elementos de contexto y aclaraciones conceptuales, en diferentes apartados. Ya en ellos, para facilitar el debate, calificamos las principales afirmaciones como tesis y las enumeramos.

### Algunos *a priori* contextuales

Tesis 1. *El debate sobre la transición en materia de seguridad pública en la Colombia posconflicto violento ya ha comenzado, aunque no estuviera presente ni en la agenda ni en el Acuerdo final.*

El debate sobre transición en materia de seguridad pública, la gobernanza de la seguridad y la reforma del sector de seguridad en la etapa del llamado posconflicto ya dura, es recurrente, en Colombia desde hace décadas. De hecho, estuvo muy presente durante el proceso de elaboración de la Constitución política de 1991.

Tesis 2. *Y ha comenzado de manera fragmentaria, sin debate general de todos los actores, sin reglas claras y con consensos mínimos, sin un modelo o modelos claro de referencia.*

Existen actualmente diversos debates no coordinados, en los que se mezclan intereses parciales (algu-

nos legítimos, pero corporativos) y cierta sensación de que algunos actores buscan “atajos”.

Por ejemplo, destacaremos que, *de facto*, tanto el ejecutivo como el legislativo, la sociedad civil, los académicos y los cuerpos de seguridad pública (Fuerzas Militares y Policía), así como las empresas y los profesionales del sector de seguridad privada, ya han iniciado el debate. Incluso, en algún caso la planificación a quince-veinte años vista (por ejemplo, las Fuerzas Militares, con particular énfasis del Ejército). Y en algún caso (seguridad privada), el ejecutivo ha intentado un atajo, el uso del *fast track*, mediante un decreto presidencial, anulado luego por no estar directamente relacionado con el Acuerdo final.

No obstante, en términos genéricos y de debate público sorprende el poco interés, al menos explícito, de los actores políticos, en particular en el legislativo y el ejecutivo, y de buena parte de la sociedad civil. Se detecta empero más preocupación por parte de los sectores académicos, de la comunidad internacional, de las fuerzas de seguridad pública y de las Farc-EP.

Tesis 3. *La experiencia comparada en debates sobre relaciones cívico-militares o transiciones en materia de seguridad muestra que es mucho mejor iniciar el debate mediante un diálogo abierto y plural sobre el tema.*

Esos debates, como el que ya inició el Cotef con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia y el PNUD, ayudan a generar consensos mínimos, a fijar posiciones, y resultan útiles para cartografiar disensos sobre los asuntos más generales. Además, generan un aprendizaje conceptual y relacional que resulta crucial para garantizar la comunicación en el proceso de toma de decisiones, y, sobre todo, la coherencia en la formulación de cambios y de políticas públicas que deberán realizarse a lo largo de los próximos años.

Tesis 4. *El contexto internacional y regional, por lo demás, exige debatir esos asuntos y decidir, tras el*



*análisis y la fijación de estrategias, qué tipo de transición en materia de seguridad pública deben emprender todos los países y en particular los miembros o cuasi miembros de la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).*

En la posguerra fría, los retos de gestión de la violencia directa no política, 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. Lo mismo podría decirse de documentos relacionados con el apoyo a la prevención integral de la violencia en regiones con la que la Unión Europea tiene arreglos de asociación<sup>2</sup>. El debate general sobre la transformación de la seguridad pública gira en torno a la centralidad de fenómenos 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, societal, económica, medioambiental y cibernética. En todos los países el diagnóstico es semejante: solo un 20% de las muertes y homicidios intencionales tienen que ver con violencia directa de naturaleza política (conflicto armado y terrorismo), el resto son formas diversas, con interconexiones causalmente complejas, de vio-

lencia directa no política, retos que no pueden resolverse –consenso generalizado– con instrumentos de seguridad dura (militares) (Grasa, 2017).

*Tesis 5. 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.*

El posconflicto añade nuevos temas a la agenda de transformación de la seguridad, incluyendo el problema de la coherencia al abordarlos, pero de no haber existido el conflicto armado interno, también habría que haberlos abordado.

*Tesis 6. Derivados del contexto expuesto en las tesis anteriores, existen algunos puntos de partida ineludibles, que se dan por descontados, para bien o para mal, al abordar en Colombia la transición de la seguridad pública tanto en función de los cambios internacionales como de los internos, la doble interfaz de la política de defensa y de seguridad, y la transición de la guerra a la paz.*

Desarrollamos sintéticamente esos puntos de partida ineludibles:

1. En clave comparada, la transición y la reforma de la seguridad pública, en el caso de un país que pone fin a un conflicto armado interno mediante un acuerdo negociado que hay que implementar, se insertan en la agenda de construcción de paz y de cambio del país a corto, mediano y largo plazo. Por eso, conceptual y comparativamente (como veremos en el apartado “Lecciones sobre transiciones en materia de seguridad pública”, página 15) abordarlo es ineludible, aunque en apariencia no esté presente formalmente ni en los epígrafes del Acuerdo general de 2012 ni en el Acuerdo final de 2016.

<sup>2</sup> Por ejemplo, ante el desafío que supone la cohesión social para la estabilidad en el continente latinoamericano, la Comisión Europea, concretamente DGDEVCO (Directorate-General for International Cooperation and Development, antes DGAIDCO: EuropeAid Cooperation Office), creó un importante programa de cooperación regional, Eurosocietal. El Programa se estructura en cinco ejes, entre ellos desde 2012 el de seguridad ciudadana, con el objetivo de apoyar políticas públicas más equitativas y efectivas en la lucha contra la desigualdad social. Destaca en concreto el “Modelo regional de política integral para la prevención de la violencia y el delito”.



2. Hay urgencias, es decir, decisiones que deben tomarse rápidamente, pero no en todo ni de igual trascendencia. Las urgencias son puntuales. Por ejemplo, los retos de seguridad de los primeros años de implementación de los acuerdos, vinculados al acantonamiento, al desarme, desmovilización y reintegración, y a cómo abordar los problemas de seguridad y de manejo de la violencia directa no política, obligan a tomar decisiones rápidas, que deberán ser coherentes con un marco general de actuación a mediano y largo plazo. O, también, 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 o alta prioridad (es decir, en aquellos 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 no deben impedir, empero, que a mediano plazo se tomen decisiones de largo aliento sobre quién y cómo deberá encargarse de la seguridad rural y de asuntos conexos.
3. El horizonte de pertenencia futura a la Oede, con un proceso de preparación y “exámenes” superados ya muy avanzado, incide en la agenda desde este mismo momento. En concreto, el horizonte de pertenecer a la Oede supone afrontar ineludiblemente un asunto crucial, aunque la decisión no deba tomarse tal vez sino hasta la próxima legislatura: la separación nítida, incluyendo la adscripción ministerial, entre Policía y Fuerzas Militares. La razón: en ningún país de esa organización la policía está integrada, pese a su naturaleza civil, en el Ministerio de Defensa<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cabe señalar además que casi todos los países de la Oede han reformado su sector de defensa en la línea de contar solo o básicamente con soldados profesionales, una reducción notoria de efectivos y de presupuesto y el desarrollo de fuerzas de intervención rápida con capacidad de proyección externa. Ello no supone ninguna constrictión de obligado cumplimiento, sí una tendencia significativa y profunda que se debe tomar en consideración.

## Algunos *a priori* conceptuales

Nos ocuparemos ahora de dos *a priori* conceptuales, que luego desarrollaremos conceptualmente en el siguiente subapartado, dedicado a definiciones.

*Tesis 7. Resulta clave, en el contexto actual de Colombia, asegurar que se toman decisiones coherentes, a mediano y largo plazo, en asuntos cruciales a resolver durante los dos primeros años de implementación del Acuerdo final. Es decir, decisiones que no hipotequen el modelo futuro por decidir o compliquen mucho su concreción progresiva.*

Aludo a decisiones muy vinculadas con la agenda de seguridad: zonas de concentración y su eventual uso por exguerrilleros –con funciones diferentes– tras el desarme (por ejemplo, para reintegración), dejación de armas y desarme, grupos paramilitares/bandas criminales, seguridad de los desmovilizados, etcétera. Dichos problemas han exigido y exigirán reacomodos tácticos, logísticos y estratégicos, además de doctrinales, de los cuerpos públicos de seguridad, que deben ser coherentes o al menos no incompatibles sin costos de oportunidad o transacción con los que se decidan posteriormente. Para asegurar esa coherencia, algo difícil al no haberse tomado decisiones sobre el punto de llegada de la transición en la seguridad pública, resulta clave que las decisiones puntuales sean reversibles, con costos de transacción y de oportunidad bajos, y que se tomen considerando de manera paralela –y con diagnósticos, pronósticos y propuestas de “terapia”, de reforma compartidas– la Policía y las Fuerzas Militares.

*Tesis 8. En ese contexto, es especialmente significativo acometer más pronto que tarde una regulación en profundidad del sector de seguridad privado, que sigue teniendo como marco normativo general una ley de principios de los años noventa.*

El sector es crecientemente importante en número de empleados (unos 200.000), volumen de recursos que maneja, proliferación de empresas que se de-



dican y el cabildeo de las asociaciones que agrupan a dichas empresas. Y más desde que ha quedado legalmente descartada la vía del *fast-track* para eso y hemos conocido el borrador de la normativa que proponía la Superintendencia con competencias muy ambiciosas, omniabarcador y difícil de implementar.

*Tesis 9. Conceptualmente, la reforma futura supone abordar algo recurrente en las relaciones cívico-militares colombianas, que incidirá en la inevitable reforma constitucional en años próximos: en un contexto de fin del conflicto armado, resulta ya ineludible superar la ya mencionada "dualidad Lleras Camargo".*

Dicho de forma clara y sin rodeos: ha llegado la hora de dejar de lado, si se sigue la práctica habitual en países de la Oede con estados de derecho consolidados, la muy importante "autonomía relativa" de la Fuerza Pública y en particular de las Fuerzas Militares.

Todo ello exige algunas precisiones conceptuales y definiciones sobre el tema que abordaremos en los apartados siguientes.

## Algunas precisiones y definiciones conceptuales

Hay que subrayar, en primer lugar, los cambios conceptuales que se han producido, en lo doctrinal y en lo político-operativo, en los asuntos de seguridad en la posguerra fría, producto del cambio acelerado que se está produciendo desde 1989. Asistimos a una des-occidentalización progresiva, subjetiva y objetiva, de la política internacional y de las reglas de juego del sistema. De aquí a cinco o diez años el mundo va a ser cada vez menos occidental, y que sea menos occidental no quiere decir que no sea central el Pacífico. Desde hace años ya el Pacífico está en el centro. Así como desde el punto de vista de la evolución de los grandes órdenes internacionales hubo los momentos del Mediterráneo, los momentos del Atlántico, ahora estamos en el momento del Pacífico. O mejor de los Pacíficos, porque empieza

a haber varios desde el punto de vista geopolítico y geoeconómico y muchos de ellos con más presencia de potencias emergentes o no occidentales que las occidentales.

Además, se producen cambios en la geoeconomía y en la geopolítica mundial. Por ejemplo, Oriente Próximo y el Oriente Medio siguen estando en un lugar central, pero Estados Unidos está saliendo de allá, al menos potencialmente, merced al cambio que supone el *fracking* aplicado a la extracción de petróleo. Su autosuficiencia energética puede lograr lo que parecía imposible: que acabe abandonando su alianza desde los años cuarenta del siglo veinte con la dinastía saudí. Adicionalmente, como ya he señalado, los conflictos armados ocasionan 20% de las muertes que se producen en el mundo por armas de fuego. Están apareciendo otras formas de violencia directa que generan muertes. En ese contexto, merced a nuevos desarrollos y al auge de actores privados de seguridad, legales e ilegales<sup>4</sup>, el estado ha perdido parcialmente el monopolio de los medios masivos de violencia, lo que según Weber era el elemento central de su función y de su definición. En suma, no solo ha cambiado la concepción de la seguridad, que ya no sigue modelos de seguridad nacional restringida, sino que esta se concibe de forma multidimensional y con referentes a proteger diversos (personas, comunidades e ideas) y crecientemente algunos países empiezan a cambiar su noción de cuál es el lugar dónde protegerla, menudeando concepciones que opinan que hay que hacerlo a veces muy lejos de las propias fronteras.

Para acabar, se están produciendo cambios en la geopolítica, renacida y reinventada fáctica y conceptualmente en todo el mundo en la posguerra fría, también en la región latinoamericana y caribeña. En mi opinión, cinco son los cambios que se están pro-

<sup>4</sup> Respecto de los legales, basta con recordar lo sucedido en Afganistán, en Irak, en otros lugares, al recurrirse a una combinación de privado y público en las intervenciones militares recientes. Respecto de la privatización ilegal de la seguridad, bastará con recordar el papel central de los actores ilegales armados, como narcotraficantes y delincuencia transnacional, vinculados al mercado ilegal y gris de armas.



duciendo en la manera de ver la seguridad en clave regional. Primero, América Latina es menos marginal en las relaciones internacionales hoy que hace diez años y va a ser crecientemente más importante en los próximos años, lo que ya está influyendo en las estrategias de seguridad de países de la región. Segundo, el análisis geopolítico en América Latina está dejando de ser nacional para empezar a ser regional y continental. Ello significa que la mayor parte de la geopolítica tiene que ver con espacios de integración del Pacífico u otros, y por tanto con la colaboración con los vecinos próximos (fronteras) y los más alejados. Tercero, Sudamérica se ha convertido en una región geopolítica, en la que, hasta el momento, Brasil es el hegemón. Pero Brasil está en decadencia, primero económica y ahora políticamente, vive momentos delicados, por lo que a medio plazo no es imposible que surja una nueva potencia hegemónica en Sudamérica. Cuarto, en la región se nota con fuerza el impacto de los cambios en Estados Unidos y la presencia de nuevos actores, crecientemente importantes en América del Sur. Aludo, claro, a China, pero también a la creciente presencia de Rusia y a la centralidad mundial del Pacífico y su impacto en la dinámica regional siempre compleja entre Pacífico y Atlántico sur. Eso está planteando un cambio de perspectivas de seguridad en la región: el Atlántico sur es central en la visión de Brasil, que se esfuerza en ampliarlo porque el 90% de sus mercancías transitan por él; por el contrario, el Pacífico es más un interés de otros países y nuevas alianzas. Y quinto, quizás el gran cambio en la geopolítica de América Latina sea el de la centralidad de los recursos naturales y las disputas fronterizas en el mar, por su impacto conceptual y perceptivo en la seguridad. Ahí está el meollo del asunto. Piensen desde esa perspectiva el Atlántico sur: es básicamente geopolítica antigua, proyección de fuerza. Por el contrario, el Pacífico, o mejor los Pacíficos por su diversidad, es hoy en la geopolítica de América Latina agenda y enfoque básicamente de recursos naturales, desarrollo, economía, integración<sup>5</sup>.

5 Dicho de otra forma, el elemento de proyección de fuerza no es tan importante en el Pacífico como en el Atlántico sur

Todo ello tiene un claro impacto perceptivo y conceptual, y lo seguirá teniendo, en las transiciones en la seguridad pública.

Un segundo comentario conceptual debe ocuparse de *las relaciones cívico-militares en la región*, que, si bien siempre han sido claramente deficientes en cuanto al control civil, están empezando a cambiar, primero por la oleada democratizadora iniciada en los años ochenta del siglo veinte, y luego, por diversos procesos de cambio. No obstante, como veremos en el apartado siguiente la autonomía relativa, significativa en muchos países, de la institución militar, sigue dominando la agenda de dichas relaciones.

El tercer comentario se orienta a establecer *distinciones claras entre expresiones y conceptos relacionados*: 1) sector de seguridad: en sentido incluyente, instituciones y cuerpos de seguridad y relacionados; 2) construcción de paz: conjunto de actuaciones y actividades en sociedades que han mostrado proclividad a la violencia directa para evitar o minimizar el riesgo de recidiva de la misma en los conflictos sociales cotidianos. Algo por tanto conectado con la gobernanza y la reforma del sector de seguridad; 3) transición de la seguridad pública: cambio de un modelo o modelos determinados, en un lapso de duración media, a otro con rasgos cualitativamente diferentes, sean cuales sean las razones que motiven o impulsan dicho tránsito; 4) gobernanza del sector de seguridad: las estructuras, los procesos, los valores y las actitudes que conforman y explican las decisiones acerca de la provisión de seguridad interna y externa y la manera de implementarlas; y 5) reforma del sector de seguridad: cambios diversos y multidimensionales orientados a mejorar la gobernanza del sector de seguridad mediante la provisión de seguridad de forma eficaz y eficiente en condiciones de transparencia, supervisión y control democrático, bajo el poder civil.

porque América Latina comparte con África una cosa que ya no tiene ningún continente más: tierra cultivable. En los otros países la reserva de tierra cultivable ya se agotó.



Los cinco conceptos o expresiones están relacionados pero no deben confundirse. En todos los países latinoamericanos existe sector de seguridad, procesos de transición, de diferente alcance y motivación, que afectan a la gobernanza y, en algunos, a la reforma de dicho sector, justamente para mejorar su gobernanza.

*Tesis 9. El caso colombiano difiere justamente porque además de lo anterior entran en juego los retos de la construcción de la paz tras el Acuerdo de La Habana y la oportunidad de superar en el futuro la “dualidad Lleras Camargo” y su impacto en la profundización de la autonomía relativa del sector militar sobre el poder civil.*

De hecho, la construcción de paz y la reforma del sector de seguridad están relacionadas y por ello la gobernanza del sector es uno de los pilares mediante los cuales una sociedad, en este caso la colombiana, puede prevenir la violencia directa en los conflictos y gestionarlos dentro del estado de derecho y encauzando las confrontaciones propias de la acción colectiva pero sin recurrir a conductas violentas. Por tanto, la transición en materia de seguridad en el caso colombiano debe asegurar la gobernanza democrática, que incluye supremacía civil sobre los asuntos militares y de seguridad (sin autonomía decisional sobre lo importante, sí operativa), control efectivo y con rendición de cuentas civil democrático sobre los asuntos de seguridad, todo ello en un marco de estado de derecho y de relaciones cívico-militares plenamente democrático.

El cuarto y último comentario conceptual pretende establecer una distinción o definición operativa entre reforma del sector de seguridad (RSS) y gobernanza del sector de seguridad (GSS). Hay que recordar que de ambos conceptos, y de otros relacionados, se han dado en la posguerra fría diferentes definiciones doctrinales y aun operativas. Operativamente, por gobernanza del sector de seguridad entenderemos las estructuras, los procesos, los valores y las actitudes que conforman la toma de decisiones acerca de la seguridad y de su implementación,

algo que permite incluir el impacto de las diferentes culturas de seguridad en cada país. Por su parte, la reforma del sector de seguridad alude a reformas, cambios y transiciones en el sector de seguridad orientadas a mejorar justamente la gobernanza del sector, mediante una provisión de seguridad eficaz y eficiente bajo condiciones de control y supervisión democráticas<sup>6</sup>.

No vale la pena detenerse en este contexto en ese debate doctrinal, inacabable y poco útil para la práctica. Bastará con un ejemplo: la Otan usó para su tarea en Afganistán un concepto restringido de reforma del sector de seguridad, centrado únicamente en las fuerzas formales de seguridad (fuerzas militares y policía). Para el caso de Colombia, es conveniente optar, dado el doble reto de transición en contexto de construcción de paz y de superación de la “dualidad Lleras Camargo”, por un enfoque más comprehensivo, como el de la Oede.

*Tesis 10. El enfoque de la Oede, amplio, y que propongo seguir para las tareas futuras, trabaja con cuatro cuadrantes en la reforma del sector de seguridad.*

A saber: 1) actores regulares, formales, de seguridad, fuerzas militares, fuerzas paramilitares vinculadas al poder, servicios secretos y de inteligencia, policía y gendarmería, cuerpos de control fronterizo y de aduanas, tribunales y sistema penitenciario; 2) mecanismos formales e institucionales de supervisión: ejecutivo, cuerpos de gestión civiles, legislativo, marco legal y normativo; 3) actores de la sociedad civil: ONG y organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación ciudadanía y electores; y 4) actores no formales o institucionales que “proveen” seguridad: grupos rebeldes, redes de delincuencia organizada, milicias de partidos políticos, proveedores “tradicionales” de seguridad, grupos paramilitares. La dimensión 1) y 4) la forman por tanto los proveedores de seguridad, la 2) y 3) los cuerpos e instancias

<sup>6</sup> Sigo la definición del DCAF (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces), en *Security Sector Governance and Reform*. DCAF Background paper 05/2009, p. 1.



de gobernanza y de control democrático; por ende, 2) y 3) deben tener el control decisonal sobre 1) y 4).

Todo ello nos lleva al tema central, en la región y en Colombia, el de la autonomía militar y las formas de evitarla.

## Autonomía militar, control civil y conducción política de la defensa

Como ya hemos dicho, mucho han cambiado las relaciones cívico-militares en América Latina desde los años ochenta, y a mejor. No obstante, los procesos de democratización de las Fuerzas Armadas en América Latina no pueden reducirse simplemente a la constatación del abandono de los golpes de estado y dictaduras con base militar en el continente, algo en líneas generales concluido<sup>7</sup>. Un problema latente sigue siendo el alto grado de autonomía de que gozan las Fuerzas Armadas en muchos países, sin olvidar que en algunos en la segunda década del siglo veintiuno siguen desempeñando roles políticos de peso y un papel significativo en asuntos de seguridad interna. Véase, por ejemplo, como ilustración de lo que se acaba de afirmar, el excelente trabajo de Ruth Diamind (2014), mostrando que las Fuerzas Armadas argentinas retuvieron grados de autonomía importantes durante el proceso de democratización, habida cuenta de que los diversos gobiernos y presidentes desde 1983 carecieron de instrumentos y del poder de decisión para reformular plenamente la política de defensa de manera que la autonomía decisonal desapareciera<sup>8</sup>.

Y, sin embargo, hay una gran coincidencia en los trabajos académicos sobre el hecho de que la dirección y conducción democrática de la defensa es un elemento central de la consolidación de la de-

mocracia y del estado de derecho (Caspers y Taylor, 1996; Farrands, en Clarke y White, 1989; Agüero, 1995), un rasgo que siempre ha mostrado carencias en la región latinoamericana y caribeña (Fitch, 1998; Johnson, 1979, por ejemplo). Por ello, los trabajos académicos de las últimas décadas han establecido distinciones entre tres conceptos que, pese a que a menudo se consideran sinónimos, presentan matices importantes: control civil, supremacía civil y conducción política de la defensa (Diamind, 2014: 12 y ss.; y Diamind, 1999: 11). Nos ocuparemos de esa distinción más tarde.

Antes, empero, conviene recordar que la subordinación, constitucionalmente explicitada, de los militares a las autoridades civiles constitucionalmente elegidas, ya planteada por los textos clásicos de Huntington y Janowitz sobre relaciones cívico-militares (Huntington, 1995; Janowitz, 1967; Janowitz, 1977), presenta algunas dificultades en regiones con fuerte presencia militar y con economías en proceso de inserción plena en el mundo occidental, algo que ya fue señalado por Janowitz. De ahí que sea difícil aplicar en ellas el concepto que en su momento (1957) creó Huntington, control civil objetivo, que implicaba sobre todo profesionalización (“militarizar a los militares, hacerles herramientas del estado”), la minimización del poder de los militares “haciéndolos políticamente estériles y neutrales” (Huntington, 1995: 94), demasiado dependiente de la tradición estadounidense. Muchos estudios han mostrado que, en países con institucionalidad débil o inestables, la profesionalización *per se* solo puede llevar a un empoderamiento de la institución castrense, a mayor autonomía y conservación de prerrogativas (Diamind, 2014: 22), por lo que sin otros instrumentos podría generar un incremento de los roles políticos de los militares a partir de la determinación de una doctrina de seguridad nacional altamente autónoma (Stepan, 1988: 3-4).

De ahí, pues, que convenga ir algo más lejos que la simple referencia al concepto central, control civil. Volvemos por tanto a la distinción entre control civil, supremacía militar y conducción política de la defensa.

<sup>7</sup> Aunque se han producido variaciones en las intentonas golpistas, como en el caso de Honduras en 2009.

<sup>8</sup> Dice concretamente en el libro que recoge su tesis doctoral: “se puede afirmar que hubo una renuncia del Poder Ejecutivo a comandar y administrar el sistema de defensa” (Diamind, 2014: 12).



Por *control civil* se entiende un proceso orientado a garantizar que los militares subordinan su poder al civil, algo central desde la creación de los ejércitos profesionales y el monopolio de los medios masivos de violencia por parte del estado. Es, por tanto, un principio general clave en las transiciones en materia de seguridad: debe haber un control civil, entendido como un proceso que nunca acaba, que siempre debe adecuarse y mejorarse, como veremos luego.

Por su parte, autores como Agüero definen *supremacía civil* como la capacidad de un gobierno civil y democráticamente elegido para formular y llevar a cabo una política general de defensa sin intromisión alguna del aparato militar y, adicionalmente, con la capacidad para supervisar, con ayuda de otros poderes del estado, la aplicación de la política de defensa y de la política militar (Agüero, 1995: 19-23, con adaptaciones). Diamind cita concretamente, para ilustrar la importancia de la supremacía civil, a Larry Diamond y Marc Plattner:

la supremacía civil implica más que (...) minimizar la intervención de las fuerzas armadas en política. Requiere establecer la primacía de los gobiernos civiles electos (ejecutivo y legislativo) en todas las áreas de la política, incluyendo la formulación y la implementación de la política de defensa nacional<sup>9</sup> (... y que...) la Legislatura nacional debe tener al menos la capacidad de revisar las decisiones y monitorear su implementación (Diamind, 2014: 14; Diamond y Plattner, 1996: xviii).

Por último, sentado el principio general (*control civil*) y la forma operativa de ejercerlo (*supremacía civil*), algunos autores distinguen un tercer aspecto, la "*conducción política de la defensa*", expresión con la que aluden a la parte del control y supremacía civil directamente vinculada con la facultad de gobierno para ocuparse o administrar de los asuntos públicos en dicha área, sobre todo en un contexto, el contem-

poráneo, en que dicha conducción –dada la clara reducción de los conflictos armados interestatales– ha cambiado. En palabras de Diamind, hoy:

la conducción política de la defensa nacional implica la adopción de decisiones para guiar y dirigir la defensa del país, sobre la base de una determinada estructura orgánica, regulada y sistematizada desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar (Diamind, 2014: 15).

Esta triple distinción nos permite caracterizar el diagnóstico de la situación colombiana cuatro meses después de acordado el Acuerdo final con las Farc-EP, tras la renegociación derivada del triunfo del No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

*Tesis 11. Colombia presenta actualmente una autonomía militar significativa derivada de un control y una supremacía civil insuficientes y, adicionalmente, de una débil conducción política de la defensa y de la seguridad. Y ello no tanto por razones atribuibles a falencias o insuficiencias meramente normativas, sino a la tradición y a la falta de voluntad práctica de ejercerla, una tendencia antigua –desde 1958– que el largo conflicto armado ha cronificado.*

Volveremos sobre ello en los apartados "La singularidad del caso colombiano en el contexto regional latinoamericano", página 20, y "Los grandes retos y temas por abordar en la transición", página 23.

## Lecciones sobre transiciones en materia de seguridad pública

Tras las distinciones hechas entre control civil, subordinación civil y conducción política de la defensa, así como tras la delimitación de los campos semánticos entre sector de seguridad, gobernanza del sector de seguridad, reforma del sector de seguridad y transición en materia de seguridad, llega el momento de presentar algunas tesis, surgidas de la práctica comparada, relativas justamente a regularidades y buenas prácticas en experiencias de transición en

<sup>9</sup> Eso incluye naturalmente la definición de todos los aspectos de la defensa por parte del presidente y de funcionarios civiles: presupuesto, tamaño de la fuerza, estrategias y prioridades, equipamiento, programas y enseñanza y entrenamiento militar.



materia de seguridad, no todas ellas derivadas de acuerdos para la terminación de conflictos armados o de procesos de cambio derivados del fin de dictaduras o regímenes autocráticos. Dicho de otra forma, los ejemplos a considerar, desde las transiciones de la Europa meridional en los años setenta a los procesos de hacer las paces en la posguerra fría en Europa, Asia, África y América Latina y el Caribe, van más allá de lo propuesto por el consenso sobre la paz liberal (Grasa y Mateos, 2015). Concretamente, presentaremos algunas regularidades y luego nos ocuparemos de las principales lecciones aprendidas.

### **Algunas regularidades en experiencias de gobernanza y reforma del sector de seguridad**

Empezaremos por subrayar lo obvio, pero que a menudo se olvida, cada caso de las últimas décadas es singular, único, irreplicable, específico, aunque ello no supone que entre ellos no se puedan aprehender semejanzas y regularidades. De hecho, si algo es único es justamente porque tiene rasgos compartidos con otras experiencias, lo que permite la comparación, un ejercicio solo posible cuando hay rasgos análogos entre lo que se quiere comparar.

*Tesis 12. Las transiciones en materia de seguridad son siempre particulares, específicas, con factores irrepitibles derivados de los diferentes contextos, de diferentes causalidades de las diferentes historias pasadas y de las diferentes consecuencias de lo acaecido, sin olvidar la influencia diferenciada en cada caso de factores distintivos vinculados a las diferentes tradiciones de cultura política y de seguridad.*

Por poner un ejemplo, relacionado con los cambios en Asia, recientes trabajos de referencia, como Uesugi (2016), han analizado transiciones en gobernanza de la seguridad en países como Filipinas, Indonesia, Nepal, Tailandia, Timor Oriental o Sri Lanka. Las especificidades, múltiples, no esconden una regularidad, que a la vez supone especificidad compartida de diversos casos: algunas transiciones proceden so-

bre todo de procesos de democratización, por ende de transiciones fuertemente políticas (Filipinas, Indonesia, Tailandia) y otras se inscriben en procesos de construcción de paz y de estado tras conflictos armados o procesos de independencia: Nepal, Sri Lanka, Timor Oriental.

Dicho de otra forma, en procesos de transición tras una dictadura o conflicto armado en busca de mejoras de la gobernanza del sector de seguridad y de reforma del sector de seguridad, resulta clave distinguir, para aquilatar las lecciones aprendidas, entre casos que pueden entenderse como transiciones políticas/democratizaciones: Tailandia, Indonesia, Filipinas, Chile, Nicaragua; y construcción de estado tras un conflicto armado: Nepal, Timor Oriental, Sri Lanka, El Salvador, Guatemala.

Especificidad, irrepitibilidad y regularidades compartidas son pues rasgos comunes de todos los procesos de las últimas décadas.

*Tesis 13. Por consiguiente, las lecciones aprendidas nunca deben entenderse como recetas o panaceas, cada caso será singular. Y en eso Colombia no será una excepción. Adicionalmente, el caso de Colombia, por su singularidad (apartado siguiente, página 20), tendrá componentes de democratización/transición y de construcción de paz, agudizados por el hecho conocido y ya comentado de la carencia de previsiones acordadas sobre el tema en el Acuerdo final.*

Volveremos sobre ello.

*Tesis 14. Los análisis de los resultados de los diversos procesos, con sus éxitos, fracasos y resultados ambivalentes, muestran que se dan algunas precondiciones para el éxito, entendidas como requisitos o condiciones necesarias, pero no suficientes (véase Dudouet et al., 2016; DCAF, 2009; Bryden y Hänggi, 2004; Kilroy, 2015; Serra, 2008; Wulf, 2008, entre otros).*

Concretamente, entre los *prerrequisitos* se encuentran:



1. *Un alto grado de voluntad política de perseguir la transición hasta una plena condición política de los asuntos de defensa, es decir un consenso y compromiso del liderazgo político (no solo del ejecutivo).*
2. *Capacidad política y técnica del ejecutivo, y de sus apoyos diversos, para poner en marcha los procesos de reforma.*
3. *Un alto grado de apropiación local del proceso de transición para mejorar la gobernanza del sector de seguridad o poner en marcha una reforma del sector de seguridad, vinculado a los esfuerzos generales por lograr una mayor democratización del país o una profundización de los diversos componentes de la democracia (deliberativa, participativa y representativa).*
4. *La apropiación local debe afectar a las diversas élites pero también a la sociedad y a los componentes del sector de seguridad, pese a los riesgos obvios de corporativismo. Y la apropiación exige procesos y espacios donde hablen los diferentes actores y sectores interesados y se escuchen otras voces y perspectivas diversas.*
5. *El papel de la comunidad internacional, diverso en las diversas experiencias (desde escasa o nula presencia, hasta dictando desde fuera los objetivos y tipos de reformas, pasando por la asistencia), es un factor no esencial para el éxito. Con fuerte presencia e influencia, a veces ha sido decisivo para los resultados exitosos (El Salvador) y en otros incapaz de evitar las insuficiencias del resultado (Guatemala)<sup>10</sup>.*
6. *En los casos de mayor éxito de la comunidad internacional en el fomento y/o acompañamiento de los procesos de transición, se dan dos regularidades adicionales: a) respeto a la apropiación local, evitando la percepción de injerencia o imposición; b) relación del proceso de impulso o*

*acompañamiento de la mejora de la gobernanza del sector de seguridad y de reforma del sector de seguridad con una visión integral del proceso de transición.*

Tesis 15. *En cualquier caso, a mediano plazo emerge una regularidad en todos los casos: en todos los países, a diez años vista del inicio de la transición, se dio siempre un cambio en la naturaleza de las fuerzas de seguridad, en el reparto de roles entre fuerzas militares y policiales, en la naturaleza jurídica de los mandatos, roles, competencias y organización, en el pie de fuerza y en su composición, en los procesos de enseñanza, así como en las disposiciones doctrinales y operativas de toda índole, entre otras. En ninguno, pese a las grandes diferencias de cada caso, todo quedó igual, en particular en las fuerzas militares, o con pequeños cambios, meramente lampedusianos*

Quizá valga la pena insistir, por la centralidad que tiene para el caso colombiano, con un riesgo significativo de que algunos sectores busquen un cambio o transición lampedusiana. Es decir, en ningún caso, las fuerzas de seguridad pública han seguido haciendo, a mediano y largo plazo, lo que hacían antes.

Y los procesos de cambio han afectado a diversos componentes (misionales, doctrinales, organizativos, estratégicos, operacionales, financieros...). Valga por caso, por ejemplo, todo lo relativo a la eliminación progresiva de la influencia de las concepciones de contrainsurgencia en la naturaleza doctrinal, organizativa y en las tareas de las fuerzas militares, presente, por ejemplo, en casos de conflicto armado influidos por las doctrinas de seguridad nacional propias de la guerra fría y de los modelos de combate al comunismo, en las tareas de acción integral en los territorios bajo disputa o controlados tras arrebatarlos a las fuerzas insurgentes.

Con ello, cerramos el círculo con el que había iniciado este apartado, recogido en las tesis 12 a 15: ningún caso es igual ni valen recetas; pero en ninguno, sea cual sea el resultado a mediano y largo plazo, las cosas siguen igual que antes de acabar con el conflicto armado, salir de la dictadura o cualquier otro

<sup>10</sup> En los casos asiáticos antes mencionados, fue escasa en Indonesia, Filipinas o Tailandia, y poco relevante en Sri Lanka y Timor Oriental. El caso con mayor presencia e influencia es el de Nepal.



motivo que dé lugar a un proceso de transición en materia de seguridad pública.

## Algunas lecciones aprendidas

A continuación presentaremos, sucintamente, algunas lecciones aprendidas, también en forma de tesis enunciadas de manera escueta.

Tesis 16. *La aproximación comprensiva de la transición hacia la mejora de la gobernanza del sector de seguridad es la habitual en casi todos los casos, aunque admite muchas variantes. Se puede definir como “un enfoque, dos principios y tres dimensiones”* (Uesugi, 2016, que se sigue en los párrafos siguientes).

El *enfoque* insiste en que, incluso en casos en los que la gobernanza del sector de seguridad y la reforma del sector de seguridad tienen una dimensión o apoyo importante externo, debe ser un proceso decisional de apropiación local/nacional, no solo para evitar injerencias ilegítimas, sino para garantizar eficacia y eficiencia. En suma, la comunidad internacional debe limitarse a un simple acompañamiento y entender que las propuestas o ejemplos que pueda aportar de otros casos deben entenderse como ejemplos, puesto que los modelos siempre serán a medida para cada caso y momento.

Los *principios* se focalizan en las dos finalidades básicas que busca la transición en materia de seguridad: mejora sensible de la provisión y control de la seguridad externa e interna; y rendición de cuentas y transparencia para la sociedad y la ciudadanía. Ambos principios exigen ligar la gobernanza y la reforma del sector de seguridad a la rendición de cuentas y, por tanto, a la plena gobernanza democrática del mismo.

Las *tres dimensiones* aluden a algo que es a la vez finalidad y método: las necesidades del sector de seguridad deben abordarse de manera holística (comprensiva y por tanto coherente en sus diferentes planos y elementos), política y técnica. O lo

que es lo mismo, aunque se alargue en el tiempo, requiere combinar: 1) una visión de conjunto e integral o, al menos, una planificación escalable y con fases que persigan objetivos no incompatibles entre sí; 2) concebirse y abordarse como un envite político de gran magnitud, incluyendo lucha política entre los “*shareholders*” (los directamente afectados, con intereses diversos, incluyendo los corporativos) y los “*stakeholders*” (todos los actores subjetiva u objetivamente interesados en el proceso de transición); 3) una clara dirección política, pese a los inevitables conflictos y regateos negociadores; 4) competencias técnicas, *expertise*, habida cuenta de que aborda asuntos forenses, criminalística, control de acciones colectivas de masas compatibles con el estado de derecho, defensa, seguridad ciudadana, convivencia, etcétera.

Sin asegurar ese enfoque tridimensional (proceso holístico, político y técnico), nos dicen las lecciones aprendidas, no existen las precondiciones, las condiciones necesarias pero no suficientes, para que la transición pueda ser exitosa.

Tesis 17. *En un país que, como Colombia, debe combinar una transición que combine cambios derivados de un proceso de construcción de paz y de una autonomía militar significativa por razones previas al conflicto armado (“dualidad Lleras Camargo”), ello, en clave comparada, exige combinar cuatro agendas: 1) esfuerzos en pro de la reconciliación política; 2) mejorar la legitimación y legitimidad del gobierno respecto de los temas considerados; 3) redefinición progresiva de las relaciones cívico-militares; y 4) establecer mecanismos de control civil eficiente y de rendición de cuentas sobre la totalidad del proceso.*

En suma, una mejora o profundización de la democracia, en todo el sistema político, empezando por la clara voluntad de asumir la conducción política de la defensa y un ejercicio pleno del control y supremacía civil.

Lo que nos lleva a ocuparnos del papel de la democracia y el estado de derecho en los procesos de transición, siempre como lecciones aprendidas en clave comparada.

Tesis 18. *Para lograr que las instituciones de seguridad sean apropiadas y se produzca un total y efi-*



caz alineamiento con la democracia y el estado de derecho, hay que señalar que, en clave comparada, la gobernanza y la reforma del sector de seguridad afecta, potencialmente y con las diferencias de cada caso concreto, a cinco componentes:

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 asuntos 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.

Esa es la esencia de la transición y no cambios, por importantes que sean, en las funciones de las fuerzas militares y de policía, en la estructura y organización o en el pie de fuerza y roles de los diferentes cuerpos de seguridad pública

Ello suele representarse con un gráfico parecido al que reproduzco (gráfico 1).

**Gráfico 1. Modelo incompleto de las tareas del estado relativas a gobernanza del sector de seguridad y construcción de paz**



Fuente: Albert Caramés y Rafael Grasa, texto en curso de publicación.



Tesis 19. *En el caso concreto de los procesos de transición que implica no solo la mejora de la gobernanza del sector de seguridad, sino también una reforma del mismo, figuren o no en acuerdos de paz<sup>11</sup>, se persiguen objetivos claros, al menos en lo genérico, que pueden servir de orientación para el caso colombiano.*

A saber, se entienden esas transformaciones (en particular en el caso de la defensa) como parte de la mejora del estado en un contexto posviolencia, orientadas a lograr estándares altos de relaciones cívico-militares, plena supremacía y control civil y ejercicio de funciones específicamente militares de forma eficaz y eficiente de acuerdo con el mandato constitucional, que, en general, suele distinguir entre seguridad externa e interna, reservando la primera, junto con la protección de los ciudadanos nacionales y la sociedad, a las fuerzas militares. En suma, el objetivo principal es acabar con la autonomía militar e instaurar una plena supremacía y control civil, como ya se ha indicado.

Muchos autores distinguen cuatro dimensiones en la reforma del sector de seguridad: la política, control, supremacía y conducción política; la económica, redimensión y provisión de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de las tareas asignadas al sector de seguridad; la social, garantizar, con prohibiciones, prescripciones y mandatos concretos, la provisión a los ciudadanos del bien público de la seguridad; y la institucional, introducción de los cambios estructurales y organizativos que afecten tanto a la división clara entre fuerzas dedicadas a la seguridad interna y a la externa como a los casos de colaboración y a las excepciones en casos de emergencia o necesidad.

Todo ello exige implementar una serie de decisiones políticas con impacto organizativo, doctrinal y ope-

rativo: 1) separar a los militares de todo rol político, decisional o de planificación estratégica integral; 2) separar, a veces progresivamente, a las fuerzas armadas de todo empeño o función no militar (en particular de las de desarrollo); 3) redefinir los diferentes roles en materia de seguridad entre los diferentes funcionarios públicos dedicados a ello; 4) potenciar y redefinir el papel de expertos y funcionarios civiles en el establecimiento de las políticas públicas vinculadas con la seguridad y la defensa; 5) re-profesionalización de los militares y de los policías para asegurar el desempeño exitoso de las tareas anteriores y la colaboración eficaz y constante con respecto a los roles respectivos, con los sectores civiles; y 6) construcción de espacios de diálogo, confianza mutua y manejo de las eventuales tensiones y conflictividades (Baly, 2003; Ball y Van de Goor, 2006; Bryden y Hänggi, 2004; Colletta, Schjørlien y Berts, 2009; Diamind, 1999; International Alert, 2006; Lamb y Dye, 2009; Shibuya, 2012; Ocde, 2007; Wulf, 2008)<sup>12</sup>.

Ha llegado por tanto el momento de ocuparse, directamente, del caso colombiano, inserto en su contexto regional.

## La singularidad del caso colombiano en el contexto regional latinoamericano

En las páginas anteriores hemos insistido diversas veces sobre las singularidades del caso colombiano, históricas y relacionadas con el proceso en curso de construcción de paz. Nos limitaremos por tanto a sistematizar brevemente algunas de ellas, en clave comparada, en este caso con el conjunto de la región. Ello exige empezar por algunas singularidades regionales.

<sup>11</sup> Figuraban en el caso de Guatemala y de El Salvador, por ejemplo. Para el caso de Guatemala, con provisiones muy amplias, véase el *Acuerdo para el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*. Fundación Friedrich-Ebert, Guatemala, 1996.

<sup>12</sup> En algunos casos hay que contemplar también procesos de reestructuración, desmovilización e incluso de reducción del número de efectivos.



## Singularidades en materia de seguridad y defensa de América Latina y el Caribe

Tesis 20. *La poca importancia de la guerra entre estados, interestatal, en la construcción de América Latina y el Caribe tras la Independencia, tanto por razones geopolíticas como por constricciones geográficas. Ello ha hecho que la aplicación del dictum de Tilly (“la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra”, clave en el desarrollo de los estados europeos) haya sido discutido y tardío en América Latina, y, en particular en Colombia.*

Concretamente, en Europa las fuerzas militares y el monopolio de los medios de violencia masiva por parte del estado se generaron básicamente por la necesidad de protegerse de amenazas exteriores, interestatales, de la seguridad externa. Eso no siempre ha sido el caso en América Latina, aunque las constituciones suelen decir que esa es la responsabilidad básica de las fuerzas militares. Y en ese punto Colombia no es una excepción.

Tesis 21. *En América Latina y el Caribe, desde el asalto al cuartel de Moncada y el posterior triunfo de la revolución cubana se inició un ciclo de guerrillas y movimientos insurgentes constante, con diversas formas y manifestaciones, que ha persistido hasta finales de 2016, un ciclo que tuvo un fuerte impacto en la agenda de seguridad y de defensa. Ha sido justamente el Acuerdo final entre el Gobierno de Colombia y las Farc-EP el punto y final a ese largo ciclo, que concluyó precisamente con la firma de los acuerdos con las Farc.*

Ese ciclo coincidió durante más de tres décadas (durante la guerra fría) con el fuerte impacto y traslación de componentes de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, fuertemente influida por la versión militar de la doctrina de contención de la Unión Soviética, a las normas y prácticas de seguridad. Como se ha señalado a menudo, en América Latina, la traslación de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos ha constituido la principal

influencia doctrinal, organizativa y operativa de las Fuerzas Militares de la región, convertidas por tanto en un claro factor de militarización aún presente y, a fin de cuentas, que ha provocado una enorme militarización de la concepción de la seguridad (Leal, 2003). Todo ello de forma general ha impregnado la concepción y las doctrinas de seguridad y defensa de la mayor parte de países, lo que, junto a las dictaduras y golpes militares, acrecentó la autonomía militar.

Específicamente, la doctrina de seguridad nacional adaptada a América Latina tuvo desde el principio un componente de actuación con civiles, en particular campesinos, puesto que la mayoría de las guerrillas latinoamericanas fueron predominantemente rurales.

En el caso de Colombia, esa influencia se da con fuerza incluso desde antes de ese ciclo, habida cuenta del impacto de la decisión de participar en la operación bajo mandato de Estados Unidos y bandera de las Naciones Unidas en la guerra entre las dos Coreas. Y ha seguido estando muy presente, en particular desde 1990, mediante decisiones diversas y continuadas que ponen a las fuerzas militares en el centro de la lucha contra los grupos insurgentes. Y ha afectado particularmente al mundo rural, como mostraría un análisis del impacto del ideario y técnicas contrainsurgentes en los planes de consolidación o en las diferentes modalidades de acción integral elaboradas e implementadas.

## Singularidades específicas del caso colombiano

En cuanto a las singularidades del caso colombiano, señalaremos las más importantes.

Tesis 22. *Las fuerzas militares se desarrollaron mediante el proceso de independencia del reino de España y han tenido siempre un fuerte componente territorial, pese a su clara insuficiencia numérica y de preparación durante muchos periodos. Adicionalmente, la sucesión de guerras civiles que se da casi*



desde la Independencia y en particular desde la guerra de los Mil Días, explica el claro componente de defensa territorial y seguridad interna, ya presente antes de la manifestación de los diferentes focos de conflicto armado interno a partir de fuerzas insurgentes desde los años sesenta del siglo veinte.

En suma, las fuerzas militares colombianas casi desde su creación han tenido el rasgo de ser de orientación territorial y con un claro componente de orientación a la seguridad interna, aunque existiera la función de control de fronteras y protección de nacionales propia de la seguridad externa.

Tesis 23. *Otro gran impacto en la política de seguridad y defensa, de largo aliento y previo a la proliferación de guerrillas y de grupos insurgentes ajenos al enfrentamiento tradicional entre liberales y conservadores, es la persistencia de la violencia directa de naturaleza explícitamente política, y su reproducción intergeneracional. Se trata de un fenómeno recurrente en Colombia que se remonta, al menos, a la guerra de los Mil Días.*

La consolidación y persistencia de dichas guerrillas es un fenómeno aún pendiente de explicar académicamente de manera no controvertida, pero sin duda alguna nadie duda de que ello tiene que ver con el impacto de factores como: el uso frecuente de la violencia política como medio de “resolución de controversias”; un sistema político poco incluyente, algo que agudizó el Frente Nacional; la escasa presencia o aun ausencia del estado en parte del territorio rural.

Tesis 24. *En resumen, una singularidad del caso colombiano es que las fuerzas militares siempre han tenido un papel importante en la creación y consolidación del estado, hacia dentro, más que hacia fuera.*

Y ello ha seguido siendo cierto, incluso con mayor profundidad, en los últimos cincuenta años, marcados por las diferentes formas de conflicto armado interno.

Tesis 25. *El impacto de la “dualidad Lleras Camargo” ha incrementado, pese a la casi total ausencia de golpes de estado militares en la historia colombiana en comparación con el resto de la región, la importancia de la autonomía relativa de las fuerzas de seguridad pública de los controles políticos. Además, a partir de 1990 se produce un claro entreveramiento, complejo y con urdimbre intrincada, en los roles respectivos y entremezclados de Fuerzas Militares y Policía Nacional, y en las misiones.*

Habría que recordar aquí lo ya comentado sobre el impacto de la doctrina de contrainsurgencia en la idea de acción integral y roles de desarrollo que han cumplido durante las dos últimas décadas las Fuerzas Militares. Independientemente de los resultados objetivos que ha dejado en materia de desarrollo en muchos territorios (indudables y beneficiosos), tampoco puede dudarse que ello se debe a la motivación del núcleo básico de la doctrina de contención contrainsurgente global y multidimensional: controlar el territorio y no dejar resquicios o vulnerabilidades que puedan aprovechar los contendientes.

Otro ejemplo claro sería, por no abundar, la ley de seguridad nacional de Colombia (1966). Su génesis deriva del surgimiento de guerrillas y también del impacto de la seguridad nacional de Estados Unidos y supone, en términos analíticos y no valorativos, una militarización del estado al considerar que la seguridad de la sociedad solo era posible salvaguardando los intereses y la seguridad del estado. Hay que recordar que dicha ley estableció un nuevo marco organizativo, decisonal y de funciones de los poderes públicos para gestionar la seguridad y el orden público. Concretamente, el Ministerio de Guerra pasó a llamarse Ministerio de Defensa y pusieron a las Fuerzas Militares, mediante el Comando General, en un lugar determinante en la toma de decisiones para el control del orden público interno (Pardo, 2004: 445-446).

Ese entreveramiento, con el doble origen ya comentado, se ha convertido como veremos en un reto central de la transición en materia de seguridad pú-



blica ya desde su primera fase. Algo que agudiza el hecho de que el impacto del conflicto armado en los homicidios en el país no supera el 15-17% del total, por lo que la desactivación del conflicto armado con las Farc-EP, aunque tuviera un éxito casi total (nunca ha pasado en procesos de desarme, desmovilización y reintegración en los últimos treinta años), dejaría intacto al menos el 80% de los homicidios, producto de las diversas formas de violencia directa no política.

Siguiendo con lo relativo al “conocimiento” acumulado en materia de desmovilización, desarme y procesos relacionados, derivada de experiencias amplias de negociaciones, con éxitos y fracasos, de desarme, desmovilización y reintegración, podemos enunciar una tesis final del apartado.

*Tesis 26. Se carece de un modelo integral de desarme, desmovilización y reintegración colombiano, que pudiera ayudar a diseñar los objetivos de los procesos de gobernanza del sector de seguridad y reforma del sector de seguridad. Dicho de otra forma, no hay modelo pese a que podemos enumerar muchos factores que permitirían establecerlo: 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 mediano plazo; bastantes procesos económicos de reintegración poco exitosos para los desmovilizados de base y los cuadros intermedios (desmovilizaciones de los años noventa); muchas buenas prácticas, escasa construcción de paz institucionalizada; y “negociación” aún en curso del modelo de reintegración y reinserción para los desmovilizados de las Farc-EP (Grasa, 2016).*

Falta, pues, aún, un modelo integral de referencia.

Todo ello, en resumen, nos permite ocuparnos a continuación de los retos y los asuntos por abordar en las sucesivas fases de la transición en materia de seguridad pública.

## Grandes retos y asuntos por abordar en la transición

De forma muy sintética, aún más que en los apartados anteriores, dado el objetivo explícito y confeso de esperar a presentar mi diagnóstico y eventuales propuestas a que exista un escenario de debate abierto sobre el asunto, presento en varios apartados los grandes aspectos y debates que se deben abordar. A partir de este momento, en lugar de enumerar tesis, se enumerarán retos, para facilitar el debate.

### Los retos en clave comparada

*El reto 1* es, a tenor de lo que sabemos de otros procesos de transición, garantizar que el proceso colombiano logre, al iniciarse y sobre todo al concluir en los próximos seis a ocho años, lo siguiente:

- 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 reforma del sector de seguridad, 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 utilizado sea inclusivo y entendido y aceptado por las instituciones y los actores a los que se les va a aplicar y que lo aplican (apropiación).** Reformar el sector de seguridad supone 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 penal, 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 mejora de la gobernanza del sector de seguridad y la reforma del sector van 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.

Todo ello nos lleva a considerar cómo debe ser esa visión integral y cuáles pueden ser horizontes temporales y fases.

## **Visión integral, horizontes a largo plazo y fases**

La pregunta relevante es si es posible tener esa visión integral, fuera de un acuerdo negociado entre partes que especifique objetivos y una mínima hoja de ruta, sobre todo cuando se trata de abordar tal cosa en un país con pocos ejemplos de acuerdos a largo plazo entre diferentes partidos políticos, un sistema de cargos unipersonales electos en los tres niveles de la administración que no permite la reelección en periodos consecutivos, horizontes electorales cercanos en esos tres niveles en el momento presente y una fuerte polarización política, con el país casi demediado respecto a la implementación de los acuerdos de La Habana.

Sí, se puede, siempre y cuando lo anterior se tome como condiciones de contorno, es decir, como datos del problema que a corto plazo no pueden modificarse, como algo dado, aunque sin duda alguna la polarización estructural y continuada sería útil que descendiera. Y, sí, se puede, si se buscan espacios que estimulen la búsqueda de esa visión integral, o al menos, de una idea general de la misma que permita concretarla en los próximos dos o tres años.

*Reto 2. Establecer, al menos mediante el debate entre sectores políticos, económicos, de profesionales del sector y de la sociedad civil, una agenda mínima y unos grandes objetivos a mediano y largo plazo, para diseñar un embrión de política de seguridad y de defensa y los cimientos de una estrategia de seguridad en el contexto de plena implementación del Acuerdo final con las Farc-EP y un futuro acuerdo con el ELN.*

Ello supone, en mi opinión, lo siguiente.

1. *Establecer un horizonte a largo plazo (de ocho a diez años).*
2. *Pensar en tres momentos diferentes o etapas en ese periodo a partir del punto D (que debería fijarse a finales de 2017):*



- a) La fijación de los nuevos retos de seguridad tras la fase de desarme, desmovilización y reintegración y de gestión de la violencia directa que se produce y producirá tras los primeros reacomodos y cambios de la misma en los diversos territorios (de cuatro a doce meses).
  - b) El debate y la elección de modelo e inicio de la implementación normativa, mediante el nuevo Congreso y, más tarde, los nuevos cargos individuales y colectivos en departamentos y municipios (seguridad interna), desde el mes 14-15 + D al mes 40-44.
  - c) La implementación y los puntos de llegada, con los diversos reajustes y adaptaciones, desde el mes 44 + D al mes 90 + 100<sup>13</sup>.
3. Fomentar el interés y la reflexión de las comunidades de práctica o conocimiento hasta el momento menos interesadas por el asunto: partidos políticos, representantes políticos electos, instituciones y servidores públicos ajenos al sector de seguridad pública pero conexos; sociedad civil y representantes de la ciudadanía; sector empresarial; comunidad académica; y, naturalmente, sector de seguridad, en sus diversos componentes, públicos y también privados.
  4. Crear un espacio de debate y de diálogo entre esos diferentes sectores, que cartografíe los deseos, intereses, necesidades, puntos de acuerdo y de disenso y, por tanto, permita iniciar el debate
  5. Establecer, progresivamente, un consenso de mínimos sobre esos cinco componentes enumerados en el reto 1, para el caso colombiano.

Todo ello exige un prerequisite, que planteamos en el reto siguiente.

<sup>13</sup> Sea cual fuere el resultado, incluso si la iniciativa fracasa pronto, se generará un lenguaje y una documentación compartida que facilitará, entre otras cosas, el debate sobre dichos asuntos cuando en el futuro, no demasiado lejano, se acometa la reforma de la Constitución, algo inevitable a mediano plazo.

*Reto 3. Poner sobre la mesa las propuestas que han elaborado las diferentes instancias de los cuerpos de seguridad (en particular, las del Ejército y de la Policía Nacional), centros de pensamiento y organizaciones especializadas, colectivos políticos, órganos institucionales y fuerzas políticas y sociales, para facilitar que se inicie el debate de forma transparente, informada y ordenada.*

Al hacerlo, conviene recordar algunas de las cosas que ya se han dicho u otras con amplio consenso en la teoría y la práctica comparada, a saber:

1. Deberá abordarse el proceso de transición para mejorar la gobernanza del sector de seguridad diseñando un modelo que contemple una reforma integral del sector de seguridad, que deberá separar nítidamente seguridad externa e interna, y, por ende, también los roles de las Fuerzas Militares y de las fuerzas policiales.
2. Evitar los ejercicios o las propuestas unidimensionales, es decir las que partan de visiones estrictamente militares o sociales.
3. Habrá que aceptar que Policía y Fuerzas Militares deberán dejar, en ambos casos, roles que hasta el presente han ejercido, intercambiar algunos y buscar formas y roles.
4. Habrá que pensar en desarrollos normativos transitorios, en particular unos que aborden globalmente los asuntos de seguridad y de defensa, así como estrategias de seguridad y de seguridad ciudadana y convivencia.
5. Habrá que asegurar que, de establecerse en el proceso de elaboración de normas, procesos de asesoría y consulta, las propuestas que resulten, de convertirse total o parcialmente en textos vinculantes, duren más de lo que duraron, por ejemplo, las derivadas de la reforma policial de 1993.

En suma, la situación de seguridad que enfrenta Colombia en los próximos tiempos es compleja, habida cuenta de que el fin del conflicto armado no supone que desaparezcan muchas otras amenazas y retos



de seguridad, como la inseguridad ciudadana y los delitos relacionados con la misma, la violencia machista e intrafamiliar, la delincuencia ordinaria y la delincuencia transnacional, el narcotráfico, las redes y bandas criminales (puntualmente reforzadas por disidentes de los procesos de desmovilización) o la minería ilegal. Pero ello no significa que no deban cambiarse las cosas y que no deban transformarse profundamente las fuerzas de seguridad pública, adecuándolas progresivamente a un estado de derecho y a un control plenamente democrático y civil, abandonando la “dualidad Lleras Camargo” y el confuso entrelazamiento entre policía y fuerzas armadas o militares. A largo plazo, en clave comparada, la ecuación es clara y nítida: disminución de roles y de efectivos de las fuerzas armadas, cambio de roles –incluyendo eliminación de algunos– e incremento de la dotación de las fuerzas policiales. Pero los detalles están por diseñar y escribir, sabiendo que la transición en los primeros cinco o seis años es especialmente compleja y delicada. Y, además, ya se sabe que el infierno se esconde en los detalles.

Veamos ahora algunas de las sub-agendas de seguridad externa, interna y privada, qué puntos pudieran considerarse en el futuro próximo, entendidos como retos a abordar.

## Las Fuerzas Militares y la seguridad externa<sup>14</sup>

Los principales temas de la agenda futura pueden enumerarse, sin ánimo de exhaustividad, así.

*Reto 4. Iniciar una reforma de las Fuerzas Militares, respetuosa con el proceso de cambio ya iniciado por las mismas en el horizonte 2030, que logre, a mediano plazo, al menos:*

<sup>14</sup> A partir de este punto, y siguiendo los *a priori* ya comentados desde el principio, la presentación es muy esquemática, para no interferir en la propuesta de establecer foros de debate de esos asuntos que permitan elaborar una lista de problemas y retos, una agenda y eventualmente opciones posibles para abordar cada uno de los retos y asuntos de la agenda de forma compartida.

1. Transformar sus roles y limitar su autonomía doctrinal y política, lo que implica separar nítidamente, incluyendo en su subordinación a ministerios, Policía y Fuerzas Militares.
2. Abandonar progresivamente, al menos de forma estructural, las tareas de lucha contra la delincuencia ordinaria y transnacional, incluido el narcotráfico y las redes criminales conexas (tráfico de personas, de armas, de especies protegidas, de productos falsificados...).
3. Adecuación al nuevo marco normativo por crear, que implicará a mediano plazo una mayor tarea normativa y supervisora del poder legislativo, y, progresivamente, plena dependencia del poder judicial ordinario, no militar. Lo mismo vale, en mi opinión, para los roles vinculados al desarrollo.
4. Reducción a mediano y largo plazo de sus efectivos y de su presupuesto. Ambos no han dejado de crecer: los efectivos combinados pasaron de 313.000 en 2001 a más de 480.000 en 2016; el presupuesto de defensa, calculado según los estándares habituales, Sipri, es el segundo en términos absolutos de América Latina, tras Brasil, y el primero en términos relativos, 3,5% del PIB. Ciertamente no puede hacerse de golpe, pero, se diga lo que se diga internamente, la redirección de gasto público hacia el desarrollo y los nuevos retos de seguridad implican reducción del pie de fuerza y, probablemente, un tránsito progresivo a la eliminación de soldados procedentes de conscripción obligatoria.
5. Adecuación a nuevos roles y misiones: cooperación internacional, participación en misiones y operaciones de desminado, apoyo a misiones de seguridad humana o de lucha contra el impacto del cambio climático, etcétera.
6. Re-profesionalización y cambios en la formación y transmisión de saberes, abandonando las doctrinas contrainsurgentes.

Todo ello en una perspectiva en que, cabe recordar, los riesgos de seguridad externa de tipo militar, conflictos interestatales seguirán siendo, como en toda



América Latina desde la Independencia, muy bajos. Como es sabido, la paradoja es que América Latina es una región muy pacífica en términos de conflictos armados interestatales (la que tiene mejores resultados tras el fin de la guerra fría) y sin embargo con niveles altísimos, de récord, en cuanto a violencia directa interna, intraestatal. A corto y mediano plazo, por razones de prudencia y de necesidad de consensuar modelos de transición, las nuevas amenazas y retos se afrontarán de manera conjunta entre Fuerzas Militares y Policía, pero eso no debería durar demasiado.

Ello nos lleva a un reto extraordinariamente complejo y delicado, el del cambio en curso de las Fuerzas Militares, en particular del Ejército.

*Reto 5. El dilema de todo proceso de transición en materia de seguridad pública tras un conflicto armado es cómo aprovechar la oportunidad de especializar a las fuerzas armadas en la seguridad y defensa externa, es decir, en la defensa de las fronteras y la soberanía nacional como tarea primordial y, además, cómo hacerlo sin que los cambios a mediano plazo resulten desestabilizadores ni se desperdicien los conocimientos adquiridos durante la etapa de lucha contra amenazas internas. El dilema, dicho crudamente, es intentar que casi nada cambie mediante el mantenimiento o asunción de nuevos roles no necesariamente vinculados a esa tarea primordial sino a tareas internas (desarrollo, seguridad ciudadana, lucha contra formas extremas de delincuencia) o, por el contrario, afrontar desde el principio el cambio hacia esas funciones de defensa y de seguridad interna.*

El caso colombiano está inmerso actualmente en dicho dilema. El proceso de transformación en curso, liderado por el ya nombrado Cotef, plantea algunos puntos que requieren debate:

1. Riesgo de que la legítima, y sin duda alguna noblemente motivada, propuesta de seguir desempeñando, e incluso ampliando, tareas de seguridad interna y de desarrollo, sea confundida o calificada de protección de intereses corporativos.
2. Riesgo de que optar por unas fuerzas militares multimisión, con muchos cometidos propios de tareas de seguridad interna o de desarrollo impliquen a mediano y largo plazo una desprofesionalización y una pérdida de identidad de lo que desde Huntington se consideran tareas básicas de las fuerzas armadas en unas relaciones cívico-militares normalizadas.
3. Riesgo de que la asunción de esas nuevas tareas, como por ejemplo, la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, suponga incrementar los casos de corrupción<sup>15</sup>. Ello incluso puede acabar creando problemas de cobertura jurídica a las fuerzas militares implicadas en esas misiones, puesto que –en términos comparativos– no suele darse cobertura jurídica especial a los militares cuando realizan funciones de tipo policial.
4. Riesgo de que esa implicación complique la solución del problema endémico de las relaciones cívico-militares en América Latina, y con mayor especificidad en Colombia, la persistencia de una autonomía militar significativa o refuerce una remilitarización en algunos asuntos o regiones.
5. Riesgo de que, en un momento en que empiezan a criticarse los escasos resultados verificables de los programas de mano dura y de fuerte implicación de la fuerza militar en seguridad ciudadana e interna en la región, eso acabe contaminado la percepción de la eficacia y eficiencia del resto de tareas de las fuerzas militares.
6. Riesgo finalmente de que el modelo de ejército multimisión no funcione en la práctica. El modelo propuesto en la transición, en este caso para el Ejército colombiano, supone que debe realizar tareas diferentes de: seguridad externa (incluyendo operaciones de paz), seguridad interna, desarrollo nacional y protección de los recursos naturales. Si bien es cierto que ese modelo es relativamente habitual en la región y que ha recibido apoyo de algunos expertos y columnistas

<sup>15</sup> En los últimos años los casos documentados en México, Perú o la propia Colombia han menudeado.



de prensa, aduciendo sobre todo el argumento sólido de la conveniencia de usar el conocimiento adquirido y el material y equipamiento disponible, no existen hasta el momento precedentes de que tales experiencias hayan funcionado<sup>16</sup>, y además, como ha señalado acertadamente Sonia Alda (Alda, 2016: 363), la instrucción en asuntos de contrainsurgencia no es necesariamente útil en una esfera de persecución y prevención de delitos donde, por ejemplo, tiene un papel central la formación en investigación criminal, algo totalmente ajeno a la urdimbre de doctrina contrainsurgente que ha sido la base de la formación de las fuerzas militares.

Se trata de asuntos delicados, complejos, pero de los que debe hablarse en el momento en que pronto habrá que desarrollar la segunda fase del plan de transformación del Ejército del futuro (2018-2022) y del Plan estratégico militar 2030.

La relación entre seguridad externa e interna nos lleva al problema de las tareas y los retos policiales.

## La Policía y los asuntos de seguridad interna

Como es sabido, la Constitución de 1991 divide la Fuerza Pública en Fuerzas Militares (que tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, artículo 127) y la Policía Nacional: “un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, artículo 218.

En suma, un cuerpo civil, la Policía, que sigue estando adscrito al Ministerio de Defensa, con una importante militarización (organizativa, doctrinal e incluso operativa). Dicho de otra forma, el carácter civil de la Policía nunca ha podido ser una realidad plena, a causa del conflicto armado, de la participación en políticas contrainsurgentes y de decisiones y arreglos institucionales, sin olvidar la confusión de roles, el entrecruzamiento de funciones, e incluso de equipamiento (helicópteros artillados de combate con armas pesadas), entre Policía y Fuerzas Militares. El diagnóstico nos permite plantear el gran reto.

*Reto 6. La falta de definición clara de la Policía como cuerpo civil plantea numerosos problemas a resolver a futuro: a) formación y número de efectivos; b) valores y normas; c) jerarquía y sistema de mando; d) modos de operar. El asunto ya fue planteado hace dos décadas con claridad, tras los debates y resultados finales de la reforma de la policía en 1993, por Leal: “la militarización de la Policía dificulta el desarrollo democrático, en la medida en que hace más rígidas y autoritarias las relaciones del Estado con la sociedad civil” (Leal, 1994: 209).*

A eso hay que añadir un problema coyuntural pero de gran trascendencia a corto plazo: las encuestas demoscópicas y otras formas de manifestación de la opinión ciudadana muestran una bajísima favorabilidad de la institución policial, así como un claro descrédito y desconfianza en su desempeño, sin olvidar su escasa presencia en muchas zonas territoriales fuertemente afectadas por el conflicto armado.

De ello se derivan dos retos importantes, adicionales.

*Reto 7. La definición, ya con algún retraso, de los roles de la Policía, en el contexto de las nuevas misiones y revisión/supresión de las anteriores, para la Policía y las Fuerzas Militares en el proceso de transición en materia de seguridad pública.*

Respecto del retraso, bastará con señalar que, al menos en cuanto a la presentación pública de las propuestas y su debate con la sociedad, la razón han

<sup>16</sup> A diferencia del caso de especializar a unidades específicas de las fuerzas militares en algunas tareas muy concretas. Sería el caso, por ejemplo, de la Unidad Militar de Emergencias en España.



sido los problemas internos vinculados a los asuntos extrapoliciales que afectaron al último año o dos años de mandato al frente de la institución del general Palomino, que, en mi opinión, obstaculizó la plena dedicación a dichos asuntos.

Como hemos dicho antes, el panorama actual a corto y mediano plazo parece partir de:

1. Un escenario de reparto de tareas de seguridad interna, al menos temporal, entre Policía Nacional y Fuerzas Militares, en un contexto ya comentado de unas fuerzas armadas multimisión. A favor de la Policía está que en su formación, incluso durante la lucha contra la insurgencia interna, ha primado la protección de los derechos de los ciudadanos y el mantenimiento de la seguridad pública, el respeto por la ley y la convivencia con un uso bajo y proporcionado de la fuerza, frente a la formación inherente por doquier a las Fuerzas Militares, entrenadas y organizadas para estar en condiciones de derrotar a potenciales enemigos con un uso extremo de la fuerza de ser preciso. Adicionalmente, la Policía debe, en virtud de su misión básica, desplegarse básicamente en el territorio y cuerpo social mientras desempeña sus tareas.
2. Un problema estructural de insuficiente preparación en algunas tareas claves o misiones claves en seguridad interna, en particular en seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia, sobre todo la organizada. Aludo a las tareas de persecución, investigación y persecución de los delitos y delincuentes. Ese déficit lastra la asunción de misiones de seguridad interna, sin olvidar problemas de equipamiento (la capacidad, por ejemplo, de control naval de los cursos fluviales, está actualmente en manos, básicamente, de la Armada).
3. La ya comentada necesidad de convertir a la Policía en un cuerpo totalmente civil, a todos los efectos, incluyendo la reconversión de sus unidades especializadas en la actuación en casos de conflictos sociales con impacto en alteraciones del orden público.

4. El debate sobre si debe diferenciarse a futuro entre fuerzas policiales urbanas y rurales, bien reestructurando los efectivos actuales dedicados a funciones propias de gendarmería, bien creando una gendarmería rural.
5. El impacto de la paz territorial en las funciones de la Policía al servicio de los gobernadores y alcaldes, autoridades civiles en el territorio con mando sobre los cuerpos policiales.
6. La redefinición de las funciones de la seguridad privada, con más de quinientas empresas en el país y no menos de 200.000 empleados.

En suma, el debate que se plantea es si el camino debe ser una fuerte especialización de la Policía, creando unidades específicas en función del tipo de actividad o delito que deban prevenir o combatir (Manrique Zuluaga, 2013) o afrontar una organización más unitaria, o, incluso, crear “una policía intermedia”, por así decirlo, con una naturaleza aún militar (Alda, 2016). Asunto que nos conduce a un último reto, directamente relacionado.

*Reto 8. Cómo afrontar en el contexto del debate sobre el reto 7, la imprescindible desmilitarización de la Policía, a mediano y largo plazo, sin que se resientan por ello algunas de las tareas y misiones cruciales en los próximos años, en el periodo intermedio hasta llegar a una gobernanza del sector de seguridad plenamente democrática y efectiva.*

Se trataría en suma de pensar si en el contexto de un periodo intermedio en el cual la lucha contra la delincuencia transnacional organizada tendrá una gran centralidad (no hay que olvidar el reclamo reciente del presidente Donald Trump (2017-) de acometer una reducción significativa del número de hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca, que se ha disparado en los dos últimos años), convendría combinar la desmilitarización, necesaria e imprescindible de la Policía Nacional como un todo, con la existencia de algunas unidades con componentes formativos, organizativos y operativos de naturaleza militar (con colaboración con las fuerzas militares o incluso incorporación de efectivos procedentes de ellas).



El asunto, como los anteriores, da mucho de sí y debe abordarse, como todo el proceso de transición en materia de seguridad pública sin un modelo plenamente armado desde el principio, con un enfoque que permita segundos pensamientos sin cambiarlo todo, es decir, flexible aunque claramente alineado con los objetivos generales y que permita escalar e integrar misiones y unidades.

## Conclusiones y recomendaciones

Tras el recorrido por los cinco apartados anteriores, incluyendo las veintiséis tesis y ocho retos explícitos (que se han enumerado y expuesto de forma argumentada para fomentar el debate y la toma de decisiones sobre los objetivos, la temporalidad y la manera de abordar y ejecutar la transición en materia de seguridad pública), queda concluir y exponer alguna recomendación, escueta porque ya son muchas las repartidas en todo el texto.

A lo largo de todo el texto he insistido en que es necesario aprovechar la ventana de oportunidad que el proceso de posacuerdo y posconflicto violento, la construcción de la paz, ofrece a Colombia para abordar un asunto de raíces lejanas, seculares: la erradicación de la reproducción intergeneracional de la violencia política que el país arrastra desde al menos la guerra de los Mil Días y que ha hecho, por citar a James Robinson, que actualmente Colombia sea, todavía, un caso especial, a ese respecto en América Latina, merced a la presencia estructural y cronificada de violencia directa política, algo que fue habitual en la región tras la Independencia, pero ya no desde hace décadas. Justamente por eso, sugirió Robinson en el título de dicho texto, que, de no resolverse, podría llevar al país a enfrentar, quizás, “Otros cien años de soledad”, de caso atípico.

No hay razón alguna, objetiva, para que se abran otros cien años de soledad, ni siquiera un par de décadas. Hay una ventana de oportunidad y todo depende de la voluntad concertada, colectiva, de transitarla y de evitar el riesgo lampedusiano de todo

cambie superficialmente y nada sustantivo se altere.

No obstante, el problema de la reproducción intergeneracional de la violencia política ha alimentado una especificidad colombiana que significa al país en una región ya significada en cuanto a las relaciones cívico-militares, la excesiva autonomía militar, el escaso control y supremacía civil y la insuficiente conducción política de la defensa. Una especificidad que, como hemos argumentado, hunde sus raíces antes incluso de la aparición de grupos armados insurgentes, en el marco del ciclo guerrillero auspiciado por el asalto al cuartel de Moncada, fruto de la que he llamado “dualidad Lleras Camargo”.

La tesis central del presente texto, además de todo lo que pretende ayudar a establecer una agenda de debate, es sostener que la afirmación literal del presidente Lleras Camargo ya no puede sostenerse actualmente:

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 Armada<sup>17</sup>.

De seguir con esa dualidad, el país y la fuerza pública en su conjunto saldrían perdiendo. Ha llegado el momento de abordar una transición en materia de seguridad pública, buscando un reacomodo a las nuevas misiones que derivan del proceso en marcha de construcción de la paz pero también persiguiendo cambios en el sector de seguridad, una mejor gobernanza del sector y, por tanto, una reforma del mismo. Sin prisas ni urgencias, pero sin pausas.

No afrontar esa transición, eludirla, supondría socavar las posibilidades de cambio y mejora que tiene

<sup>17</sup> Alberto Lleras. “Las Fuerzas Armadas”. En Fernando Cepeda (ed.). 2003. *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. FIP. Bogotá, pp. 329-342.



ante sí el país. No abordarla de manera adecuada y pertinente, con un debate en toda regla, con todos los actores interesados y no solo con los funcionarios y políticos directamente implicados, aprendiendo de las regularidades y lecciones aprendidas, generando un modelo integral de lo perseguido y una aproximación gradual, sería contraproducente, quizá nefasto.

De ahí las cinco únicas *recomendaciones* que se enumeran, además de tomar en consideración las veintiséis tesis y ocho retos enunciados junto con los argumentos que estas páginas exponen:

1. Aceptar que, *de facto*, existe ya una agenda abierta de transición en materia de seguridad, que debe visualizarse públicamente, de forma transparente y abierta.
2. Fomentar la creación de espacios de diálogo intersectorial e inter-actores, y participar en ellos, para establecer una agenda compartida, un lenguaje que permita la comprensión intersubjetiva y complicidades entre académicos, miembros de la sociedad civil, políticos y servidores públicos y, naturalmente, miembros diversos del sector de seguridad.
3. Intensificar, con la colaboración de la comunidad internacional y de las instituciones académicas, las capacidades de los miembros de los diferentes sectores en asuntos de gobernanza del sector de seguridad y de reforma del sector de seguridad.
4. Recuperar el tiempo perdido en cuanto a la reforma de la Policía y articularla de forma coherente con la agenda y los cambios en marcha en cuanto a la agenda y los procesos en marcha de reforma en las Fuerzas Militares ya en esta primera fase de la construcción de la paz.
5. Y, finalmente, afanarse intensamente, a como dé lugar, en la apertura de ese debate, de ese diálogo franco y honesto que permita encarrilar de forma consensuada y con complicidades el proceso de transición.

El resultado final, en términos de modelos de seguridad, es acercarse a la meta que mejor define la mayor seguridad externa e interna en una sociedad, lograr que pueda ser cierto lo que dice el proverbio chino: la puerta mejor cerrada es aquella que puede dejarse abierta. Soy consciente de que nunca, fuera de la utopía o aun de la quimera, un país podrá dejar todas sus puertas abiertas, pero para lograr que el máximo número de ellas lo estén, es decir para que la provisión del bien público de la seguridad sea alta y bien repartida, hace falta esforzarse en ello, aunque parezca improbable. En suma, iniciar el camino de transición y tener un cierto optimismo. Y la evolución natural nos da esperanzas para lograrlo: si no fuera por la ocurrencia de sucesos improbables, hoy aún todos seríamos bacterias.



## Bibliografía y referencias utilizadas

- Agüero, F. 1995. *Soldiers, Civilians and Democracy. Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Alda, S. 2016. "Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 7. Junio. <http://revista.ieee.es/index.php/ieee>.
- Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. 2011. *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.
- Baly, Dick. 2003. *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. Londres. DFID.
- 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.
- Bryden, A. y H. Hänggi. 2004. *Reform and reconstruction of the Security Sector*. Ginebra. DCAF.
- Cárdenas, S. L. y R. Petro González. 2014. "Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del postconflicto colombiano". *Verba Iuris*. 32.
- Caspers, G., M. Taylor. 1996. *Negotiating Democracy. Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh, PA. University of Pittsburgh Press.
- Colletta, N. J., J. S. Schjørlie, H. Berts. 2009. *Interim Stabilization. Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding*. Estocolmo. Policy Group y Folke Bernadotte Academy.
- Cruz, E. 2016. *Fuerza pública, negociaciones y posacuerdo en Colombia*. Bogotá. Ediciones desde abajo.
- . 2017. "El posconflicto y la reforma de la Policía en Colombia: el problema de la desmilitarización". *Memorias*. 15 (27). <http://dx.doi.org/10.16925/me.v15i27.1732>
- D'Aoust, O., et al. 2013. *Buying Peace: The Mirage of Demobilizing Rebels*. <http://ideas.repec.org/p/hic/wpaper/145.html>
- Dávila, A. 1998. *El juego del poder. Historia, armas y votos*. Bogotá. Cerec-Uniandes.
- DCAF (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces). 2009. *Security Sector Governance and Reform*. DCAF Background paper 05/2009.
- Diamind, R. (ed.). 1999. *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano y Nuevohacer. En particular: R. Diamind. "Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina".
- Diamind, R. 2014. *Sin poder ni gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires. Eudeba.
- Diamond, L. y M. Plattner (eds.). 1996. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore. Johns Hopkins University. Véase en especial la "Introducción" para aspectos conceptuales básicos.
- Dillon, G. M. 1988. "Introduction". En G. M. Dillon (ed.). *Defense Policy making. A Comparative Analysis*. Leicester. Leicester University Press.
- Dudouet, V., K. Planta y H. Glessman. 2016. *The Political Transformation of Armed and Banned Groups. Lessons Learned and Implications for International Support*. Berlín. Berghof Foundation.
- Faltas, S. 2005. *DDR without camps: The Need for Decentralized Approaches*. Gobierno de Suecia. Estocolmo.



- Farrands, C. 1989. "The Context of Foreign Policy Systems: Environment and Structure". En M. Clarke y B. White (eds.). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Londres. Edward Elgar.
- Fitch, S. J. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Follietti, G. y L. Tibiletti (eds.). 2004. *Parlamento y defensa en América Latina. El papel de las Comisiones*. Buenos Aires. Editorial Ser en el 2000.
- García Pinzón, V. 2014. "Reformas al sector de seguridad en contextos de post-conflicto armado: experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el caso colombiano". Conferencia presentada en el seminario de Flasco, Buenos Aires, dedicado a "Poderes regionales y globales en un mundo cambiante" (julio de 2014).
- Grasa, R. 2016. "Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo. El debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector de seguridad". *Análisis*. 3/2016. Bogotá. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Grasa, R. (dir.). 2017. *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. Barcelona. ICIP/Fescol. A publicar en septiembre de 2017.
- Grasa, R. y O. Mateos. 2014. *Guía de construcción de paz*. Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá/ICIP.
- Guáqueta, Alexandra. 2005. *Desmovilización y reinserción en El Salvador. Lecciones para Colombia*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.
- Huntington, S. 1995 [1957]. *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- . 1961. *The Common Defense. Strategic Programs in National Politics*. Nueva York. Columbia University Press.
- International Alert. 2006. *DDR: Supporting Security and Development. The EU's Added Value*. Londres. International Alert.
- Janowitz, M. 1977. *Military Institutions and Coercion in Developing Nations*. Chicago. Chicago University Press.
- . 1967. *El soldado profesional*. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina.
- Johnson, J. J. 1979. *The Military and Society in Latin America*. Stanford. Stanford University Press.
- 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". *CIDRR Background Paper*. May.
- Leal Buitrago, F. 1994. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá. Tercer Mundo-Iepri.
- . 2003. "La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales*. 15. Universidad de los Andes. Bogotá.
- . 2006. *La seguridad de la inseguridad. 1958-2005*. Bogotá. Planeta.
- . 2016. "La seguridad en la Constitución de 1991. Anotaciones sobre su desarrollo". *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*. 89-90. Agosto-diciembre.
- Lleras Camargo, A. 1958. "Las Fuerzas Armadas". En F. Cepeda (ed.). *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. Bogotá. FIP.
- Manrique Zuluaga, V. 2013. "Después de La Habana: un postconflicto relativo y armado". *Observatory of Illicit Drugs and Weapons Papers*. Mayo.



- Martínez Becerra, C. J. 2014. "Las fuerzas militares y de policía en el postconflicto colombiano". *De-recho y Realidad*. 24.
- Ocde. 2007. *DAC Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*. Ocde. París.
- Pardo, Rafael. 2015. *La historia de las guerras*. Bogotá. Debate.
- Pion-Berlin, D. (ed.). 2001. *Civil Military Relations in Latin America*. Chapel Hill/Londres. The University of North Carolina Press.
- Ramírez, H. E., J. D. Guevara y J. P. Riaño. 2016. *Las fuerzas militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Bogotá. Universidad del Rosario.
- Serra, N. 2008. *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona. Debate.
- Schultze-Kraft, M. 2005. *Pacificación y poder civil en Centroamérica. Las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el pos-conflicto*. Buenos Aires. Norma.
- Shibuya, E. Y. 2012. *Demobilizing Irregular Forces*. Cambridge. Polity Press.
- Stepan, A. C. 1988. *Rethinking Military in Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton. Princeton University Press.
- Uesugi, Y. (ed.). 2016. *Peacebuilding and Security Sector Governance in Asia*. Zurich. LIT Verlag.
- Vargas, A. 2010. *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín. La Carreta.
- Vargas, A. y C. Patiño (eds.). 2006. *Reforma militar en Colombia. Contexto internacional y resultados esperados*. Medellín. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Velásquez, C. A. 2015. "La fuerza pública que requiere el postconflicto". *FIP Working Papers*. Bogotá.
- 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 Universitat Autònoma de Barcelona y primer presidente del Instituto Catalán Internacional para la paz (2008-mayo 2016). En 2016 actuó como experto internacional del PNUD en el Diálogo Ejército-Sociedad organizado por el Ejército, la Universidad Nacional de Colombia y el PNUD. Actualmente actúa como experto de la Federación Colombiana de Municipios en construcción de paz para el proyecto “Con sentido público”, financiado por la Unión Europea, y como asesor de la Universidad Javeriana en su estrategia de construcción de paz (educación continua).

Correo electrónico: rafael.grasa@uab.es

## 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

[www.fes.org](http://www.fes.org)

## Para solicitar publicaciones:

[saruy.tolosa@fescol.org.co](mailto:saruy.tolosa@fescol.org.co)

**Bogotá, mayo de 2017**

**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.