

Ciclo de conversatorios “La gobernanza del sector seguridad en el posconflicto en Colombia”

y

Seminario internacional “¿Qué sector de seguridad necesita Colombia? Experiencias internacionales y desafíos nacionales”

Relatorías

Presentación

Entre los múltiples desafíos a la construcción de la paz en Colombia, la reforma del sector seguridad (RSS) ha sido de los aspectos más sensibles y controversiales, y menos discutidos. Además del cambio de los roles de las fuerzas armadas y su acomodo a las nuevas dinámicas planteadas por el posconflicto –para las cuales muchos saberes y tácticas asociados a la guerra son inaplicables–, la necesidad de reorientar el gasto público hacia el desarrollo, de someter las actividades de las fuerzas de seguridad al debate y control civil, y de reducir el personal militar apuntan a la urgencia de un diálogo sistemático y franco entre distintos sectores de la sociedad sobre el futuro del sector seguridad en el país.

Hasta ahora, el Ministerio de Defensa Nacional ha sido reacio a hablar de RSS, refiriéndose en su lugar a la transformación multimisional –concebida y administrada desde dentro–, que abarca asuntos tan diversos como la seguridad ciudadana, el combate al crimen organizado, el desminado, la cooperación internacional bilateral y la participación en operaciones multilaterales de paz, la atención a desastres naturales, la mitigación de los efectos del cambio climático y la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Además de que la mayoría de estos asuntos no son susceptibles de absorber sino parte del exceso de recurso humano que se prevé en el futuro mediano, la ampliación de roles plantea el riesgo de la militarización de problemas que deben quedar por fuera del radar de la seguridad.



Universidad del
Rosario

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**
FESCOL



Por su parte, casos como el de Sudáfrica y el de Colombia misma, en donde exmiembros de la fuerza pública engrosan las filas de las compañías privadas de seguridad y actúan como mercenarios alrededor del mundo, resaltan tan solo una de las consecuencias negativas de no tratar de manera oportuna este asunto.

Para llenar el vacío descrito y comenzar a posicionar los retos planteados por la reforma del sector seguridad dentro del debate público en Colombia, la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), con el apoyo de Open Society Latin America Program (LAP), realizaron un ciclo de cuatro conversatorios cerrados y un seminario internacional público durante el segundo semestre de 2018. El eje central de los conversatorios y del seminario fue el concepto de la gobernanza del sector seguridad que se ha desarrollado en distintos contextos de transición política, con miras a resaltar, entre otros, cambios en la cultura estratégica del sector seguridad y defensa, la necesidad de la reforma institucional, la rendición de cuentas democrática y la participación de la sociedad civil en el tema.

Los objetivos fueron: 1) reunir a distintos sectores de la sociedad colombiana a discutir sobre el futuro del sector de seguridad y defensa en el posconflicto, en un ambiente confidencial y neutral; 2) robustecer los puentes de diálogo con las fuerzas militares en lo referente a las necesidades actuales del país en materia de seguridad, así como en el desarrollo de posibles estrategias de reforma y gobernanza del sector; y 3) impulsar el debate público sobre la reforma y la gobernanza del sector seguridad en Colombia.

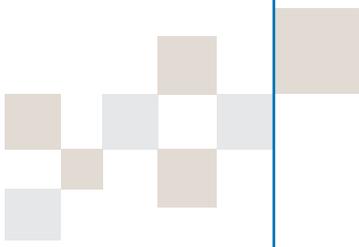
Los asuntos que se trataron en el ciclo de conversatorios incluyeron: 1) la gobernanza del sector seguridad en el posconflicto en Colombia; 2) multimisiones y funciones del sector seguridad y defensa; 3) diálogos cívico-militares y control democrático; y 4) internacionalización del sector seguridad y defensa: derechos humanos, derecho internacional humanitario, género y cooperación internacional.

En los conversatorios participó un grupo de expertos de la academia, los *think-tank*, las ONG, el gobierno nacional, regional y local, medios de comunicación, el sector militar y de policía, y en lo posible, guerrilleros desmovilizados. Para ello, al inicio de cada sesión se hizo una presentación corta que planteaba el problema a discutir, así como una serie de preguntas sobre las cuales se desarrollaron las conversaciones.

El seminario internacional, cuyo título fue, “¿Qué sector de seguridad necesita Colombia? Experiencias internacionales y desafíos nacionales”, se realizó en el mes de diciembre y reunió a un grupo de expertos en reforma al sector seguridad y relaciones cívico-militares, quienes reflexionaron sobre las lecciones aportadas por otros casos de transición política en el mundo, así como sobre los desafíos particulares que plantea el caso de Colombia.

Tanto en el ciclo de conversatorios, como en el seminario internacional, se contó con la participación del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (Ceaseden) de la Escuela Superior de Guerra.

A continuación se presentan las relatorías de los cuatro conversatorios, así como la del seminario internacional.



Contenido

Presentación	1
Primer Conversatorio	
La gobernanza del sector seguridad en el posconflicto en Colombia.....	4
Segundo Conversatorio	
Multimisiones y funciones del sector seguridad y defensa	8
Tercer Conversatorio	
Diálogos cívico-militares y control democrático	15
Cuarto Conversatorio	
Internacionalización del sector seguridad y defensa: derechos humanos, derecho internacional humanitario, género y cooperación internacional	20
Seminario internacional	
¿Qué sector de seguridad necesita Colombia? Experiencias internacionales y desafíos nacionales	25





Primer Conversatorio

La gobernanza del sector seguridad en el posconflicto en Colombia

Este primer Conversatorio, que tuvo lugar el 15 de agosto de 2018 en Bogotá en la sede de Fescol, comenzó con una presentación a cargo de Kristina Birke Daniels, directora de la organización en Colombia, quien agradeció la participación de los presentes y dio paso a la discusión.

Arlene Tickner y Catalina Niño, quienes coordinaron el ciclo de conversatorios, socializaron con los presentes el origen del proyecto, sus principales objetivos, las preguntas-guía, además de exponer las reglas de juego, siguiendo los parámetros de las *Chatham House Rules*¹.

Se comentó que el ciclo de conversatorios y el seminario obedecen a la necesidad de generar mayor debate público con respecto a la seguridad en Colombia. En un país caracterizado por un conflicto de más de medio siglo, los asuntos de seguridad y defensa han quedado relegados en las manos de unos pocos expertos que se encargan de su manejo, conceptualización y ejecución. Una posible explicación puede ser, precisamente, el hecho de estar en un contexto de guerra permanente, lo cual ha llevado a que solo las Fuerzas Armadas y policiales, y otros pocos expertos, se encarguen del manejo de la seguridad, marginando del debate a la sociedad civil.

Sin embargo, más allá de sugerir que el monopolio del asunto es culpa de los sectores militares y policiales, se planteó que en Colombia ha habido cierto

desinterés por parte de la sociedad y de sectores políticos (por ejemplo, la izquierda) por abordar, de manera seria, los ámbitos de la seguridad y la defensa.

Se comentó que esta situación en un contexto de paz, o mejor de transición de la guerra a la paz, no deja de ser sorpresiva. En otros casos de transición, de guerra a la paz o de sistemas autoritarios a regímenes democráticos, como se evidenció en Centroamérica y en el Cono Sur, se generó un activo debate en torno a la seguridad, su reforma y gobernanza. Lo propio aún está por darse en Colombia, donde se cuenta con unas Fuerzas Militares y policiales supremamente profesionalizadas para el combate contra los actores armados, pero donde el Estado está a ciernes de trazar la hoja de ruta de cómo, hacia dónde y con qué objetivos se deben transformar dichas instituciones.

Con base en esos planteamientos iniciales, se enmarcó teórica y empíricamente la discusión sobre seguridad, reforma y gobernanza. Se argumentó que toda la reflexión en torno a la seguridad comenzó a gestarse con la finalización de la guerra fría, que dio lugar a la transformación y la ampliación del concepto, así como a cambios significativos en el desarrollo práctico de las políticas de seguridad y defensa. En especial, se sugirió, la visión convencional de la seguridad, cimentada en el Estado como unidad de análisis y de los asuntos estratégico-militares como fuente principal de amenaza, se reorientó hacia el individuo y las comunidades. Ejemplo de dichos cambios son los conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana, que ampliaron el espectro de los desafíos existentes al bienestar de las personas, precisaron una transformación fundamental de las funciones de la fuerza pública y enfatizaron la pro-

¹ El objetivo de la *Chatham House Rules* es generar anonimato en los participantes de modo tal que puedan expresarse abiertamente y compartir información. En ese sentido no se atribuye ninguna identidad (personal o institucional) a ninguna idea particular con el propósito de generar comodidad y tranquilidad en los expositores.



visión de la seguridad con base en imperativos tales como la legitimidad, la transparencia y la democratización.

La idea de *reformar* el sector seguridad se desprende de las transformaciones del concepto mismo. Es una idea que se desarrolló en organizaciones como la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), con miras a acompañar las transiciones de la guerra a la paz en países del Sur global. Fuertemente ligado al asunto de reforma, se argumentó, está el asunto de la gobernanza, ya que no solo se trata de profesionalizar las fuerzas y hacerlas más eficientes para el combate –situación que por lo demás no corresponde al caso colombiano–, sino sobre todo de crear esquemas de buen gobierno de la seguridad; efectividad y eficiencia en el suministro de seguridad y justicia; transformación de las funciones de las Fuerzas Armadas; construcción de relaciones cívico-militares; mejoramiento de capacidades de civiles de influir en debates de seguridad y defensa, todo dentro de un marco democrático.

Al término de la presentación se comentó que independientemente de las políticas del gobierno entrante, es imperativo posicionar el debate de la reforma y gobernanza del sector seguridad, con el propósito de lograr una verdadera construcción de paz en Colombia.

La sesión prosiguió con las diferentes reacciones por parte de los participantes frente a lo planteado al inicio. A partir de las intervenciones pueden rescatarse cinco ejes de discusión que se refieren a: 1) falta de apropiación por parte del Estado de los asuntos de reforma y gobernanza; 2) cambios llevados a cabo por los militares; 3) roles de instituciones militares y policiales; 4) territorialidad y variable local; y 5) discusiones previas en torno a la seguridad y gobernanza.

Uno de los temas más recurrentes en el Conversatorio coincidió con el argumento de que un proceso exitoso de reforma y gobernanza del sector seguridad debe empezar por una apropiación por parte del

Estado colombiano de esta necesidad de reforma. Se enfatizó que la autoridad civil debe acompañar, apoyar y concretar las iniciativas que ya se vienen gestando desde las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, los asistentes comentaron la importancia de reconocer los esfuerzos que se vienen adelantando desde la misma institución militar a la hora de pensar el Ejército del futuro (como por ejemplo, los esfuerzos del Cotef, Comando de Transformación Ejército del Futuro). Pero sin un decidido apoyo y apropiación por parte de la dirigencia civil, todos los esfuerzos quedarán en lo puramente conceptual. Los participantes estuvieron de acuerdo en que este abandono de lo civil hacia lo militar se debe a un acomodamiento histórico por parte de los primeros en dejar en manos de los segundos todo lo relativo a la seguridad y la defensa.

Lo anterior, sugirieron los participantes, ha implicado que el Estado colombiano carezca de una brújula clara sobre cómo manejar dichos asuntos; ejemplo de ello es la no existencia de una ley de seguridad y defensa ni una estrategia nacional de seguridad. El Estado, por lo tanto, está en mora de consolidar una política pública de seguridad, actualizada y contextualizada a las realidades del país. Un proceso de reforma y gobernanza de la seguridad se puede dar solo si hay apropiación nacional y liderazgo civil.

El segundo eje tuvo que ver con el hecho de que, debido a la presencia diferencial de Estado en distintas zonas del territorio colombiano y a la falta de apropiación de los asuntos de seguridad y defensa, las Fuerzas Armadas han terminado por “sustituirlo” en muchas de sus funciones. Esto ha generado presiones y distorsiones en cuanto al papel que deben desempeñar. A su vez, ha conducido a los sectores militares y policiales a crear sus propias directrices de cambio, sin el apoyo efectivo de la autoridad gubernamental.

Así, algunos participantes pusieron en evidencia las distintas estrategias que han adelantado los militares en zonas de escasa presencia estatal, como por



ejemplo la construcción de carreteras y viviendas, la solución de problemas de predelincuencia, entre otros, bajo la lógica de crear una “acción integral” que no se limite al combate contra los actores armados organizados. Sin embargo, para otros asistentes esto puede ser problemático porque los militares terminan cumpliendo funciones que no les corresponden, y fomentan, en ese sentido, el desentendimiento por parte de los sectores civiles.

A partir de lo sugerido por los asistentes, se evidenció una contradicción con relación al papel futuro de las Fuerzas Militares. Por una parte, el estamento militar está llevando a cabo un proceso propio, en solitario, de repensarse con miras en el posconflicto, como lo ejemplifica precisamente la adopción de la doctrina Damasco, que abarca la apuesta multimisional e integral de las fuerzas, es decir, la necesidad de consolidar una institución apta para enfrentar los múltiples retos, militares y no militares del país. Por otro lado, está la sobrecarga a la que inevitablemente se verá sometido el estamento militar, el cual cumple y cumplirá funciones que le atañen a la autoridad civil, y tareas que son más de carácter policivo que militar. A esto se le suma un problema no menos importante, pero tratado solo de pasada, de si esta “integralidad” logra llegar de manera efectiva al territorio, a lo local.

En relación con lo anterior, el tercer eje que se identificó fue la importancia de la participación de la Policía en los siguientes foros de discusión. Los presentes destacaron la relevancia de involucrar a este actor en los debates sobre reforma y gobernanza del sector seguridad, precisamente porque en el desarrollo del conflicto armado ha habido una confusión de roles y funciones entre militares y policías que debe solucionarse. Esta confusión ha generado tensiones que transitan desde lo nacional a lo local, impactan en el presupuesto y afectan la administración efectiva de la seguridad. Con esto, sugirieron los presentes, se quiere decir que más allá de discutir si se debe privilegiar una doctrina de seguridad nacional (militar) o una de seguridad ciudadana (policial), la cuestión está en cómo ambas lógicas deben ser entendidas

como parte de la reforma del sector seguridad, pues son lógicas que impactan de manera diferenciada en distintas partes del territorio nacional. De manera complementaria, se dijo que la discusión no está completa si no se incluye en el debate la seguridad privada –que hasta el momento ha pasado inadvertido en la discusión pública–, pues es un asunto que ha ido en aumento en Colombia.

El cuarto eje del Conversatorio estuvo relacionado con la “territorialidad” o la “variable local”. Los presentes fueron enfáticos en evidenciar lo problemático de mantener las discusiones sobre la seguridad en lo nacional y en las principales ciudades del país, teniendo en cuenta que las dinámicas del conflicto y el posacuerdo tienen sus impactos reales en lo local, en las zonas más remotas de la geografía nacional, en lo micro. Así, los asistentes argumentaron que es en los territorios donde se deben generar canales fluidos de comunicación entre lo político, lo militar, lo policial y las comunidades. De este modo, se planteó que uno de los ejes que podrían discutirse en otros conversatorios consiste en cómo lograr esta comunicación *en* y *entre* los niveles territoriales más afectados.

Los presentes sugirieron que desconocer esta realidad puede generar más problemas porque todos los esfuerzos van a quedar de nuevo en el papel, al no coordinar de manera efectiva y eficiente las políticas nacionales con las realidades locales. Igualmente, los esfuerzos democratizadores también se verían afectados si no se aborda, de manera seria, el nexo entre lo local y lo nacional. Si las discusiones permanecen al nivel del Ministerio de Defensa, del presidente, del Congreso, de los partidos políticos, en foros académicos de las ciudades más ricas de Colombia, no será posible encontrar la forma real de lograr control civil, gobernabilidad, rendición de cuentas, etcétera. La gente y las comunidades son las que tienen que estar en el centro de las discusiones, sugirieron los participantes.

Un último eje temático identificado fue si los asuntos relacionados con la reforma y gobernanza a la



seguridad han sido abordados previamente o no. Para algunos participantes, estas discusiones ya se presentaron años atrás en distintos foros, tanto civiles como militares. Sin embargo, para otros asistentes estas discusiones se han generado en espacios exclusivos (de expertos, hombres) que no han sido propiamente socializados ni con la sociedad civil ni con el resto de la academia que trabaja estos asuntos. Esto, por supuesto, plantea un enorme problema pues si no se sabe “quién está trabajando qué”, pues mucho menos podrá darse un debate público informado que ayude a pensar seriamente la reforma y la gobernanza de la seguridad. El asunto llega a ser incluso más preocupante cuando se mira desde la óptica de los medios de comunicación, con los que no se comparte información y, por lo tanto, no pueden llevar a la sociedad discusiones informadas y respaldadas por fuentes oficiales.

Por consiguiente, todos coincidieron en la necesidad de socializar de manera más efectiva los esfuerzos que ya se han hecho y lo que se está haciendo en Colombia, fortaleciendo así el diálogo y la confianza entre académicos y los expertos del sector seguridad. Lo anterior con la necesidad de quitar el velo de misterio que ha recubierto estos asuntos, y desideologizarlo bajo el entendido de que la seguridad es un bien público que debe ser entendido y discutido desde lo nacional hasta lo local, pues impacta la vida diaria de las personas.

Al finalizar la sesión, las coordinadoras hicieron un breve resumen enunciando los principales puntos de discusión del Conversatorio, algunos de los cuales ya fueron tratados más arriba. Estos pueden resumirse en: 1) la falta de presencia del Estado y cómo las Fuerzas Armadas han tenido que asumir tareas que no les corresponden; 2) la necesidad de llevar los debates de seguridad y gobernanza a los niveles locales, tanto urbanos como rurales; 3) la importancia de la participación de la Policía en los debates, pues es necesaria la redefinición de roles y funciones *vis à vis* los militares (policía militarizada y militares

policializados); 4) la discusión sobre las diferentes concepciones de seguridad que hay en los diferentes sectores sociales; 5) el hecho de que los conversatorios de seguridad y gobernanza que se han llevado a cabo los encabezan pocos académicos y expertos; 6) la necesidad de llevar los debates a audiencias más amplias; 7) la dificultad de ser mujer y generar diálogo y liderazgo en un asunto que ha sido tradicionalmente del dominio de los hombres.

En términos generales, el primer Conversatorio tuvo el propósito de replantearse preguntas básicas tales como: ¿seguridad para quién? ¿Qué entendemos por seguridad? ¿Quién define que un asunto es de seguridad? ¿Cómo se logra la seguridad? ¿Cómo se construye la brújula de la seguridad? Así, para comenzar a abordar estos asuntos son necesarios ejercicios y espacios de diálogo, de interacción constructiva entre diversos actores, no en espacios cerrados sino abiertos; con dimensión nacional y comunitaria; con diálogo de arriba abajo y de abajo arriba; incluyendo las perspectivas de género y raza (con necesidades de protección diferenciadas). La gobernabilidad sugiere que para responder a estas preguntas el proceso debe ser más deliberativo, definiendo de forma inclusiva las respuestas a estos interrogantes, lo que sin duda redundará en mayor legitimidad para la brújula de seguridad y las políticas que se adopten. Si es deliberativo, si es posible el control social, si hay rendición de cuentas, si se ven beneficios en términos de seguridad y protección, se verá beneficiada la manera como las personas y las comunidades se relacionan con la autoridad (civil, militar y policial).

Para cerrar el Conversatorio se comentó que la siguiente sesión tendría una estructura diferente, de acuerdo con la cual a algunos asistentes se les pediría, de manera anticipada, que preparasen una presentación corta, se formularían unas preguntas relacionadas y se procedería a hacer grupos para trabajar en función de dichos interrogantes. Posteriormente, cada grupo compartiría sus impresiones.



Segundo Conversatorio

Multimisiones y funciones del sector seguridad y defensa

En el segundo Conversatorio, que tuvo lugar en Bogotá el 13 de septiembre de 2018, el contenido giró en torno a las multimisiones de las Fuerzas Militares y los roles que desempeñan los militares y la Policía en relación con la seguridad y la defensa.

La sesión inició con una presentación general e introductoria sobre las multimisiones a cargo de Patricia Bulla. Al respecto se comentó que por multimisión debe entenderse la utilización por parte del ejecutivo de sus ejércitos en tareas de seguridad interior. De igual modo se brindaron algunos datos de interés como el hecho de que si bien el debate de la multimisionalidad se gesta en las democracias europeas, es en los países de América Latina y Centroamérica donde la práctica se ha desarrollado con más alcance y peso. Prueba de lo anterior es que de los veintiséis Estados de la OEA (Organización de los Estados Americanos) que tienen Fuerzas Militares, el 100% están utilizando sus fuerzas armadas en tareas de seguridad interior.

Igualmente, se comunicó a los asistentes que el debate en torno a la multimisión no es una discusión reciente en el país, sino que por el contrario se viene dando desde la década de los cincuenta, con relación al fenómeno de la violencia; en los sesenta frente al conflicto interno; en los ochenta con el surgimiento del narcotráfico, las guerrillas y el paramilitarismo, y en los noventa cuando comienzan a desarrollarse nuevas capacidades, no necesariamente armadas, para emplear al Ejército en tareas de seguridad interna. La complejidad de las problemáticas de violencia, narcotráfico, crimen organizado, las deficiencias de la justicia, las limitaciones de la Policía y del sistema penitenciario condujeron a que las Fuerzas Militares tuvieran que consolidar capacidades orientadas ha-

cia el control del orden público y la estabilidad, por lo que se afirmó que el Ejército de Colombia ha sido, desde hace tiempo, un Ejército multimisión. De hecho, el Ejército colombiano desarrolla prácticamente todos los roles y responsabilidades de los sectores de seguridad y defensa, como son la defensa nacional, la seguridad pública, prevención del riesgo, protección del medio ambiente, seguridad ciudadana y cooperación internacional.

Lo anterior se ha traducido en que se cree una zona híbrida, donde Fuerzas Militares y Policía trabajan de manera redundante o en competencia, para atender ciertas problemáticas como por ejemplo las acciones contra el crimen organizado, el secuestro, antinarcóticos, estabilización, entre otras. Lo que se observa es que se han desarrollado nuevas habilidades en materia de acción unificada, lo que les ha permitido ser exitosos.

En el marco de transformación del Ejército, se argumentó, se están agrupando las responsabilidades en dos grupos. Las primeras tienen que ver con poseer las capacidades necesarias para atender lo que se ha denominado como las “amenazas que persisten”, es decir aquellas relacionadas con las tres luchas: insurgente, antinarcóticos y contra la minería ilegal. En los tres frentes las Fuerzas Militares han desarrollado habilidades y unidades especializadas como los batallones de Alta Montaña (2013), las brigadas contra el Narcotráfico (2000) y la brigada contra la Minería Ilegal (2015). Por otro lado, se encuentran las “nuevas responsabilidades”, que se relacionan menos con la guerra irregular y más con asuntos de estabilización y apoyo a la autoridad civil. Dentro de sus ejes de acción se destacan los asuntos de infraestructura (construcción de vías de comunicación, escuelas,



centros de salud, plantas de tratamiento, zonas de recreación, etcétera), de desarrollo social y comunitario (atención humanitaria, reconstrucción social, prevención y promoción de la salud, etcétera) y las misiones humanitarias y de protección ambiental (desminado, protección de recursos, gestión del riesgo, evacuación, etcétera), además de haber definido claras líneas de protección a poblaciones vulnerables (indígenas, afro, mujeres, LGBTI, entre otros).

De manera muy particular se destacó la creación del Comando de Apoyo de Operaciones Urbanas (Caour) y del Batallón de Fuerzas Especiales Urbanas (Bafur), que se articularon con los demás componentes de las Fuerzas Militares y de Policía. Estas unidades tienen el propósito de acercar el Ejército a la población, con la intención de ser unas fuerzas amigas de la comunidad, que contribuyan a la construcción de paz. Los comandos urbanos responden también a la necesidad de organizar una serie de grupos urbanos que estaban sueltos y dependientes de distintas direcciones dentro del Ejército.

Sin embargo, se argumentó que todo el asunto de lo multimisional plantea riesgos y ventajas, por lo que ha sido objeto de debate entre quienes apoyan y no apoyan estas iniciativas. Los primeros han desarrollado críticas que pueden agruparse en ocho puntos. Primero, sugieren que la multimisión implica, necesariamente, la difusión de la frontera que separa la seguridad exterior de la seguridad interior, y al final termina por confundir las líneas de actuación entre Policía y Fuerzas Armadas.

Segundo, genera una confusión en las misiones de cada fuerza (militar y policial), ya que sus roles “naturales” terminan por sobreponerse y confundirse. Según esta perspectiva, lo deseable es que la Policía se enfoque en asuntos de seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas en los de soberanía y seguridad nacional.

Un tercer problema que puede generar la multimisión es que contribuye negativamente a la ineficacia de las fuerzas. Si los militares se enfocan en segu-

ridad interior van a perder, de manera paulatina, capacidades en materia de guerra regular; la Policía, por su parte, corre el riesgo de militarizarse por asumir roles donde debe emplear máximo uso de la fuerza. Esto, por lo tanto, genera ineficacia para la garantía y salvaguarda de la seguridad exterior, de la seguridad interior y para afrontar los retos híbridos, es decir para la seguridad pública.

En cuarto lugar, puede haber un riesgo enorme de desprofesionalización de ambas fuerzas, pues la multimisión puede oscurecer y confundir la doctrina, la estructura y la naturaleza de cada estamento.

Quinto, al haber confusión de roles se genera una policialización de las Fuerzas Armadas y una militarización de la Policía.

En sexto lugar, dado que el Ejército multimisión debe cumplir muchas más responsabilidades, se requiere de una mayor inyección de recursos, desarrollo tecnológico y capital humano, que actualmente no posee.

Séptimo, se sugiere que en lugar de sobrecargar a las Fuerzas Militares con responsabilidades y funciones que escapan a su naturaleza, se debe fortalecer la Policía y otras instituciones.

Finalmente, hay posturas que sugieren que ni Policía ni Ejército están preparados para hacer frente a los problemas de seguridad pública, por lo que se requiere la creación de una tercera fuerza, al estilo de una guardia nacional, que se especialice en los retos híbridos.

Por otra parte, quienes piensan que la multimisionalidad es ventajosa, parten del supuesto de que en el mundo contemporáneo los límites entre seguridad interior y exterior son muy difusos, por factores tales como la globalización y la consecuente erosión de la soberanía del Estado-nación. En este contexto, lo multimisional es una aproximación deseable dado que permite abordar de manera efectiva y eficiente los diversos retos de seguridad; además del hecho de



que las Fuerzas Militares siempre han apoyado, de un modo u otro, la seguridad interior de los países. Otro punto que rescatan es que la multimisión se ha convertido en una tendencia mundial, que ocurre en países democráticos, pero se desarrolla de manera diferenciada dependiendo del contexto.

En tercera instancia, consideran que esta práctica pone las capacidades del Estado y de las Fuerzas Militares donde realmente están los problemas. Si ya la amenaza de la guerra exterior es baja o inexistente, hay que usar las capacidades que se tienen en la atención de los problemas reales, lo que justifica el uso de las Fuerzas Militares en labores de seguridad interna. Igualmente, la generación de labores multimisionales tiende a favorecer la acción unificada entre las fuerzas del Estado. En quinto lugar, se argumentó que dado que la Policía no tiene las capacidades suficientes para enfrentar las amenazas híbridas ni las amenazas urbanas contemporáneas, se requiere del apoyo del sector militar.

Otros estudios sugieren que, dada la alta legitimidad que tienen las Fuerzas Militares ante la población civil, es necesario aprovechar este recurso para fortalecer la cercanía entre la comunidad y la autoridad. Finalmente, se sugirió que el Ejército como institución, y en particular el colombiano, es una entidad flexible con rápida capacidad de aprendizaje y adaptación, y en ese sentido es capaz de desarrollar rápidamente nuevas competencias, especializarse y profesionalizarse para enfrentar los retos de seguridad, más allá de sus responsabilidades tradicionales.

Un argumento central, presente tanto en los planteamientos críticos y no críticos de la multimisión, consiste en que el éxito de este tipo de prácticas reside en la existencia de una fuerte y contundente dirección civil. Es decir, las Fuerzas Armadas no deben ser consideradas como las responsables de la provisión de seguridad –en sentido amplio–, sino de manera subsidiaria o complementaria a la autoridad civil, teniendo en cuenta que estas prácticas de la multimisión tienden a darse en contextos complejos, surcados por problemas de crimen organizado, narcotráfico y falta de presencia estatal.

Finalizada la introducción de lo multimisional, se procedió a revisar las preguntas que orientaron la discusión grupal y el panel final.

Preguntas

1. Frente a las amenazas no convencionales a la seguridad, ¿tiene sentido la división de los roles de las Fuerzas Militares y la Policía con miras a no desnaturalizar a las primeras y evitar la militarización de la segunda?
2. ¿Es deseable para la democracia que las Fuerzas Militares tengan responsabilidades crecientes en materia de seguridad interna? En otras palabras, ¿tiene sentido la antigua división entre seguridad y defensa en el contexto actual colombiano?
3. Si las capacidades de las Fuerzas Militares se orientan a la seguridad ciudadana mediante las tareas multimisión, ¿dónde queda la seguridad y la defensa del Estado?

Discusión pregunta 1

El grupo que discutió el asunto de la división entre amenazas convencionales y no convencionales y sobre la separación de roles entre las fuerzas generó cinco puntos de análisis:

1. La distinción entre temas tradicionales y no tradicionales de seguridad es un debate que complejiza en gran medida la separación de roles entre las fuerzas, sustancialmente porque no es claro de qué se está hablando cuando se refiere a uno u otro tipo de amenazas. Tradicionalmente, se concibe que los asuntos convencionales de seguridad son aquellos relativos a las agresiones interestatales, mientras que todos aquellos factores que provienen de actores no estatales, como grupos terroristas, organizaciones delictivas transnacionales o individuos, clasificarían como no convencionales. Sin embargo, en el contexto colombiano dicha diferenciación puede problema-



- tizarse ya que lo tradicional ha terminado siendo las amenazas a la sobrevivencia del Estado proveniente de actores armados internos y no otros Estados. En ese orden de ideas, para generar una demarcación de roles es preciso comenzar aclarando qué es convencional y qué no lo es.
2. Para todos los participantes del grupo fue claro que sí debe existir una separación de roles entre las Fuerzas Militares y la Policía. Sin embargo, dicha diferenciación debe enmarcarse en un contexto de amenazas complejas, que no necesariamente se adecuan a las categorías de análisis tradicionales de seguridad y defensa. El problema entonces no es si conceptualmente tiene sentido la separación de roles, sino que las amenazas no tradicionales están generando retos que no se pueden manejar de forma “clásica”.
 3. Si bien es necesaria la separación de roles, es necesario que exista, de manera simultánea, complementariedad entre las fuerzas. Tomando como ejemplo la lógica de lo multimisional de las Fuerzas Militares, es fundamental que existan operaciones conjuntas, coordinadas, interagenciales e interinstitucionales (entre Fuerzas Militares y Policía), porque de otro modo puede generarse un fracaso desde el punto de vista estratégico y operativo. Cuando se habla de acción unificada a nivel de las Fuerzas Armadas se sugiere que haya interoperabilidad, lo que quiere decir que las fuerzas deben adaptarse y acoplarse para el funcionamiento de la acción. Esto se sugiere, puede tratar de reproducirse entre la Policía y los militares.
 4. Para que exista una clara separación de roles y a la vez la posibilidad de unir dos *ethos* sustancialmente diferentes, es crucial la creación de una ley de seguridad y defensa, y por ende de una fuerte y estricta dirigencia civil. Esta ley debe decir qué deben hacer las fuerzas, cuáles son sus jurisdicciones y cuál es el marco legal que ofrece estabilidad jurídica y protección al accionar de las fuerzas del Estado.
 5. Es fundamental involucrar de manera más concisa a la élite civil en los asuntos de seguridad y defensa, pues la ruptura generada a partir de la llamada doctrina Lleras ha terminado por diferenciar dos aspectos del Estado colombiano (seguridad/militares-policías y desarrollo/élites civiles) que deben, por el contrario, correr de manera paralela y complementaria.

Discusión pregunta 2

Por su parte, el segundo grupo, que discutió la deseabilidad de tener Fuerzas Militares involucradas en asuntos de seguridad interna, llegó a las siguientes conclusiones:

1. Es necesario, antes de comenzar cualquier debate, tener claridad sobre qué tipo de definición de seguridad se está adoptando. Es decir, qué entendemos por seguridad, seguridad para quién y cómo se va a brindar esa seguridad. En esa medida, esto remite al asunto de la política pública, pues dependiendo del enfoque que se adopte se van a visibilizar ciertos tipos de amenazas y no otros, y al mismo tiempo se podrá decidir qué fuerza debe entrar a actuar.
2. Se requiere una política pública que sea diferenciada regionalmente, pues las realidades de seguridad son muy diversas a lo largo y ancho del territorio nacional. En ese sentido, es imperativo ser flexibles en los grados de complementariedad de las fuerzas dependiendo del territorio. Ejercer control social, político y de seguridad es lo requerido, pero esto muchas veces puede plantear el problema de generar zonas grises en términos de quién debe hacerlo, por lo que es importante sopesar cuál es el valor agregado de cada fuerza y por qué puede contribuir más que otras en ese territorio en particular.
3. Si bien es fundamental la elaboración de una política pública de seguridad y defensa que sea participativa y actualizada, también es cierto que su elaboración es dispendiosa, pues los tiempos

político-burocráticos son muy extendidos. Esto es problemático en la medida en que los retos de seguridad que enfrentan las fuerzas diariamente las llevan a tener que reaccionar con planes que pueden ser rápidamente operativizados. Esto, a la larga, termina por desplazar a la política pública y enfatizar en los planes operativos que permiten respuestas más inmediatas a las amenazas cambiantes de seguridad.

4. La ausencia de Estado en zonas donde los retos de seguridad son más agudos, agrava la situación. Esto genera un abandono institucional, ya que las fuerzas de seguridad terminan por ser las responsables de las estrategias de estabilización, cumpliendo así funciones de Estado. El problema central es que si bien las fuerzas pueden ser hiperprofesionales, nunca van a tener las capacidades de *sustituir* al Estado.
5. Existen zonas del país donde ni siquiera llega de manera permanente la fuerza pública, que son cooptadas por actores ilegales. Incluso después de la desmovilización de las Farc, cuando se esperaba que el Estado y sus instituciones llegaran a ocupar las zonas antes controladas por la guerrilla, muchos territorios permanecieron por fuera del radar y quedaron bajo el control de otros actores armados. A esto se le suma el hecho de que usualmente estas comunidades son vistas por parte de la fuerza pública como criminales, por estar en territorios de cultivo y procesamiento de hoja de coca. Por lo tanto, es imperativa la humanización de los territorios a los ojos de las fuerzas de seguridad, lo que por supuesto debe ir precedido de una presencia social del Estado y no exclusivamente militar.
6. Es fundamental tener claridad entre la utilización del concepto de *Fuerzas Militares* y *Ejército*, porque esto tiende a generar confusiones cuando se introduce al actor *Policía*. Cuando se habla de funciones puede haber confusión entre aquello que hace el Ejército y lo que hace la Policía, pues ambas son fuerzas terrestres, mientras que lo mismo no ocurre con respecto a la Armada o la

Fuerza Aérea, pues tienen misiones radicalmente diferentes frente a la Policía.

7. Es necesario ver cómo los militares pueden entrar a complementar las misiones de la Policía en escenarios complejos, teniendo en cuenta que esta tiene por mandato garantizar la convivencia y seguridad ciudadana, asegurando las libertades públicas y la paz.
8. El fenómeno de la acción interinstitucional entre Policía y Fuerzas Militares es un tema internacional, por lo que valdría la pena generar debates regionales y ver así las experiencias de los demás países y sus buenas prácticas.
9. Existe un desconocimiento mutuo entre las formas de operar de las autoridades civiles y las de las fuerzas del Estado. Los civiles no conocen de temas de seguridad y el sector seguridad no sabe cómo operan los canales civiles ni cuál es su óptica. Es importante, por lo tanto, hacer un encuentro entre los dos “mundos” para que sus percepciones puedan socializarse.

Discusión pregunta 3

Los integrantes del tercer grupo, que indagaron sobre la deseabilidad o no de involucrar cada vez más a las Fuerzas Militares en funciones de seguridad ciudadana, concluyeron que:

1. El hecho de que la multimisionalidad sea una práctica extendida a lo largo de la región, y que se esté desarrollando y practicando en Colombia, no quiere decir que sea lo deseable. Por una parte, la búsqueda de la multimisionalidad puede terminar por confundir aún más los roles y funciones de las fuerzas, ya de por sí de problemática asignación. Por otro lado, en un escenario de posacuerdo no es deseable porque aún quedan tareas por cumplir relacionadas con el conflicto (disidencias, grupos armados organizados, cultivos ilícitos, minería ilegal) –que son responsabilidad de las Fuerzas Militares– y existen otras, más



ligadas a la seguridad ciudadana, donde el actor central debe ser la Policía.

2. Pese a que es problemático determinar si es deseable o no la multimisionalidad, sí es determinante clarificar los roles de las fuerzas. Históricamente, los militares han tenido funciones de Policía, y la Policía ha adquirido roles militares, todo a raíz del largo conflicto armado y a la necesidad de adaptarse a las mutaciones de la guerra. Esto implica, entonces, que a la hora de redefinir los roles no se pasen por alto y se desechen las habilidades y capacidades aprendidas de parte y parte, pues son insumos valiosos a la hora de repensar la reestructuración del sector seguridad y defensa. Pero, a la vez, es importante no perder de vista el rol constitucional de la Policía (convivencia y seguridad ciudadana), y en ese sentido saber hasta dónde puede y no puede llegar su función como institución.
3. Tanto la multimisionalidad actual como la histórica se debe a un también histórico desconocimiento y desinterés de parte de las élites civiles de saber cómo funcionan realmente los asuntos de seguridad. Si no existe un verdadero entrelazamiento entre sectores, si no se establece desde el alto gobierno una política de seguridad y defensa, no va a existir claridad frente a cómo debe darse la transformación de las fuerzas. Sin embargo, también es deseable que haya mayor conocimiento acerca de cómo es el funcionamiento de los temas político-burocráticos por parte de los sectores que actualmente son responsables de la conducción de las estrategias de seguridad.
4. Es necesario revisar realmente el éxito de las políticas multimisión en otros países de la región. Esta estrategia puede ser positiva allí donde se acotan las tareas a asuntos concretos y medibles, y no agendas amplias, abiertas y cambiantes. Lo anterior bajo el entendido de que lo multimisional implica hacer más cosas bien, pero si se exacerbaban estas misiones pueden terminar por generar muchos gastos, dejar tareas incumplidas

y, en últimas, desprofesionalizar a las fuerzas en su labor de la defensa nacional.

5. La creación de una tercera fuerza es completamente insolvente e innecesaria. No solo complicaría los ya difusos límites entre Policía y Fuerzas Militares (en términos de roles, funciones y acciones), sino que impondría un peso extra en términos presupuestales.
6. Es determinante llevar a cabo un debate de carácter nacional con respecto a los proyectos de país. Dependiendo de los resultados de estos debates, con participación amplia, se podrán aclarar y redefinir los roles y funciones de las fuerzas. Estas últimas, en vez de ser vistas como un gasto, deben ser entendidas como un recurso valioso para el desarrollo como sociedad.

Como cierre del Conversatorio se plantearon algunas inquietudes generales a partir de las intervenciones y las discusiones de los grupos. En términos amplios, el eje central del debate y el sentido de las preguntas del taller consistió en tratar de abordar la cuestión de la confusión de roles y funciones entre policías y militares, a partir de las llamadas multimisiones. Una primera conclusión consistió en que, a partir de las discusiones que se llevaron a cabo, dicha confusión de roles no es del todo problemática o, mejor, es tan difícil de abordar que las conversaciones versaron en otras direcciones. Una posible respuesta consiste en la dificultad de precisar qué es externo y qué es interno, lo que a su vez impacta sobre la distinción entre funciones de defensa y funciones de seguridad. También puede deberse a que las llamadas amenazas convencionales y las no convencionales tienen un traslape tan íntimo que hace muy complicado e incluso inoperante diferenciar roles.

Otra pregunta que quedó puesta sobre la mesa fue la deseabilidad o no de la multimisión. Para todos los presentes no fue evidente que el hecho de ser una práctica que se ha extendido en la región implique, necesariamente, que deba ser repetida en Colombia, teniendo en cuenta que termina por acrecentar la confusión de roles entre militares y policías, conduce



a desprofesionalización de las fuerzas, implica recursos y tecnologías que aún no se tienen, entre otros factores. Para otros, sí puede considerarse como algo beneficioso ya que consiste en una forma de poder atacar amenazas que no respetan fronteras, que son cambiantes, tienen acceso a armas, medios e información, y sobrepasan las capacidades de la Policía. Sin embargo, la pregunta persiste, ¿es una tendencia regional que debe ser emulada?

Un tercer tema recurrente en las intervenciones, en torno al cual sí hubo consenso, fue el de la necesidad de involucrar a la autoridad civil en la definición y promulgación de una ley de seguridad y defensa. Los asistentes estuvieron de acuerdo en que solo con una clara dirección civil es posible determinar quién debe hacer qué, no a partir de lo institucional, sino

a partir de verificar la idoneidad de cada fuerza y su valor agregado. Hay que empezar, se sugirió incluso, por exigir el profesionalismo de las personas que son asignadas como ministros de Defensa. La creación de una ley de seguridad y defensa no debe desconocer, sin embargo, los avances y las capacidades que cada fuerza ha desarrollado.

Por último, se discutió sobre la compleja necesidad de consolidar estrategias integrales que, sin embargo, respondan de manera diferenciada a las particularidades locales. Para los presentes fue evidente que no es posible generar una única estrategia general nacional, válida para todo el territorio nacional, pues los retos de seguridad son muy dispares dependiendo del lugar, lo cual implica la variación de la justa proporción entre militares y policías.



Tercer Conversatorio

Diálogos cívico-militares y control democrático

El tercer Conversatorio, efectuado el 11 de octubre de 2018 en Bogotá, estuvo centrado en las relaciones cívico-militares y el control democrático sobre el sector de seguridad y defensa.

La sesión inició con una presentación a cargo de Andrés Aponte, en la que se expuso el objeto de los denominados diálogos cívico-militares que, sustancialmente, consiste en la normalización de las relaciones que se configuraron entre civiles y militares durante el desarrollo de la guerra, con el propósito de generar acercamientos que permitan establecer, articular y mantener una comunicación adecuada y efectiva, favorable al proceso de consolidación de la democracia de un país. En ese sentido, se comentó, es un proceso casi exclusivo de democracias en transición o de sociedades inmersas en procesos de paz.

A partir de la observación de diversas experiencias internacionales –El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, España, Nicaragua, Chile, Afganistán, Sudán y Sri Lanka–, se sugirió, que es posible encontrar líneas transversales que pueden ser agrupadas en cuatro puntos: 1) el objetivo central es contribuir a la generación de confianza entre civiles y militares, y construir progresivamente nociones compartidas y uniformes en torno a la seguridad y la defensa en contextos de transición; 2) es necesario generar reformas estructurales a las Fuerzas Militares en cuanto a la doctrina y modo operacional, que rompan con la lógica del enemigo interno; 3) se requieren mecanismos para esclarecer la responsabilidad de los agentes del Estado en la comisión de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y 4) es determinante buscar estrategias conducentes a garantizar una sumisión efectiva del poder militar al civil.

Si se logran estos mínimos, es posible generar control democrático sobre la fuerza pública, control que se ampara en la consolidación de una cadena de mando definida desde la autoridad civil hacia las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento del empleo de la fuerza en manos civiles y en un activo liderazgo civil en la defensa del Estado, con el objetivo de que los principios anteriores no se limiten a la mera posesión de una autoridad formal. Sin embargo, hay otras perspectivas que sugieren resultados contraintuitivos, como es el hecho de que no siempre el control civil restringe el uso de la fuerza, sino que en algunos casos lo refuerza y puede militarizar los discursos (“militarismo cívico”).

Posteriormente, se refirió al horizonte de la política pública de seguridad y defensa en Colombia con miras en el posacuerdo. Con respecto a esto, se argumentó que lo local debe ser el punto más importante de atención de dicha política, ya que para el éxito de una paz en el país es indispensable hacer gobernable dicho posacuerdo en el territorio. Para ello, se requiere fortalecer las instituciones del Estado y asegurar mecanismos de gobernabilidad local, bajo una estructura nacional coherente y sobre la base de erradicar la desconfianza mutua entre Estado-comunidad. En algunas localidades la comunidad no se acerca a las instituciones estatales, utilizando los mecanismos de tramitación de conflictos, porque considera que el Estado ve a las poblaciones como un apéndice de la insurgencia o como una amenaza. Por otra parte, es necesario que la política pública de paz territorial tenga transiciones diferenciadas, sin caer en particularismos, pero sí teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial y temporal del conflicto; los modos de inserción y de relacionamiento de los

actores armados con las comunidades, y la presencia diferenciada del Estado.

En ese sentido, el horizonte de política pública para las fuerzas de seguridad implica tareas diferenciadas que tienen que ver con: 1) las amenazas directas al orden público, ligadas a actores armados y economías ilegales; 2) la sustitución de órdenes armados erosionados durante el posacuerdo; 3) la mayor o menor presencia del Estado en ciertos territorios; y 4) los grados de violencia.

A partir de esto, surgen tres tipologías de territorio que deben considerarse en función de la política pública. Por una parte, están los “territorios integrados”, que son áreas donde el Estado ha logrado autonomizarse de la sociedad y funciona bajo instituciones impersonales que aseguran un control social y territorial gracias a la consecución del monopolio del uso legítimo de la violencia. Un segundo tipo de territorios serían los “semiintegrados” o “en disputa”, en los que el Estado ejerce un dominio indirecto mediante poderes locales, previamente existentes, y donde el ejercicio de la violencia se encuentra disperso entre varios sectores, sociales y políticos, de forma que el uso de este recurso funciona más bien bajo la lógica del oligopolio. Finalmente, están los territorios “periféricos”, donde existe una precaria estatización de las relaciones sociales y diversas fuentes de autoridad (grupos armados) que emulan al Estado en algunas de sus funciones: control social, proveen bienes públicos, cobran impuestos y monopolizan el uso de la coerción.

A partir de lo anterior, se desprende una serie de implicaciones analíticas para los diálogos entre civiles y militares. Por una parte, se sugirió, es fundamental no perder de vista y recuperar el sentido político de la confrontación armada. Más allá de la disputa militar, el conflicto es una competencia alrededor de quién configura el orden político en un área determinada, un medio para determinar quién gobierna, con qué alcance y de qué forma, independientemente del actor. En segunda instancia, debe reconocerse el dinamismo territorial y las trayectorias que se estable-

cen en los órdenes sociales de la guerra. Con esto se quiso sugerir que la historia importa en dos sentidos: por un lado, cuáles son las condiciones iniciales de inserción de emergencia de un actor armado y, por otro, cuáles son los procesos endógenos de cambio. Finalmente, se argumentó que debe reconocerse la existencia de gobernabilidades híbridas en distintos territorios, es decir, la presencia de jurisdicciones institucionales que se solapan entre el Estado, la comunidad y los actores armados.

Para finalizar la presentación se plantearon las lecciones y los retos. Primero, se requieren transiciones diferenciadas sin caer en particularismos. Se necesitan estrategias integrales que tengan en cuenta, sin embargo, las particularidades de las regiones y la forma como el conflicto se ha manifestado allí. Segundo, existen retos variados para la fuerza pública en relación con problemas diversos de orden público; no son los mismos retos que enfrentan en el Catatumbo, en Urabá o en Buenaventura. Tercero, hay que prestarle particular atención a los modos de inserción y relacionamiento de los actores armados con civiles. Las Farc tenían una relación que podría denominarse como orgánica en el sur del Tolima, mientras que en Tumaco entraron como un ejército de ocupación, lo que se vio reflejado en el uso sistemático de la violencia contra líderes sociales. En cuarto lugar, surge la necesidad de especializar a la fuerza pública. La labor de la Policía no es igual a la de las Fuerzas Armadas y viceversa. En territorio se aprecia el solapamiento de estos roles que terminan por generar más conflictos. Quinto, no hay que desconocer las capacidades acumuladas por las comunidades durante el conflicto armado. Un tema debatido es que el conflicto no solo creó anomia o destrucción del tejido social, sino que también creó capacidades endógenas a las mismas comunidades que les han permitido tener capacidad de adaptación frente a los actores armados. Por último, se requiere generar confianza mutua entre el Estado y las comunidades.

Finalizada la presentación se procedió a revisar las preguntas que orientaron la discusión grupal y el panel final.



Preguntas

1. ¿De qué modo inciden las particularidades territoriales donde se está implementando el Acuerdo de paz en las políticas (diferenciadas) que debe adoptar la fuerza pública para construir mecanismos de relacionamiento efectivos con los actores civiles?
2. ¿Cuáles estrategias y espacios consideran propicios para adelantar diálogos cívico-militares y fomentar una mayor confianza mutua entre la sociedad civil y los actores de la seguridad y la defensa?
3. ¿Cuál es el papel que deben jugar distintos actores (Congreso, academia, ONG, gobiernos locales) en el control democrático y la veeduría del sector seguridad y defensa?

Discusión pregunta 1

El grupo 1, que discutió sobre las diferencias territoriales y los retos de la fuerza pública frente a los actores civiles, estructuró su discusión en torno a seis ejes:

1. Existe un problema central, del cual se desprende la complejidad del análisis, que tiene que ver con la histórica debilidad estatal que ha caracterizado a Colombia. Esta falta de fortaleza, sumada a la gran diversidad regional, se ha traducido en el impedimento de tener un ejercicio legítimo de la autoridad a lo largo y ancho del territorio. De esto se desprende que siempre que se piense en la intervención del Estado en el territorio –para el posacuerdo, para estructurar relaciones cívico-militares, para determinar el rol de las fuerzas de seguridad– hay que considerar seriamente la amplísima diversidad de sus territorios y dinámicas sociales.
2. Es necesario desempacar el concepto de “relaciones cívico-militares” para saber de qué se está hablando exactamente. El término puede hacer referencia a las relaciones entre las autoridades

civiles (Estado) y la fuerza pública; al relacionamiento entre fuerzas de seguridad y sociedad civil; entre las fuerzas mismas (teniendo en cuenta que la Policía es una institución civil) y entre lo nacional y lo local. En ese sentido, en este contexto, se profundizó en el relacionamiento entre la fuerza pública y la sociedad civil, y entre lo nacional (civil) y lo local –teniendo en cuenta que el caso colombiano reta a pensar los problemas desde el territorio y no desde lo nacional de manera exclusiva–.

3. Con respecto a la relación entre fuerzas de seguridad y sociedad civil, se planteó la necesidad de que las primeras tengan una visión menos estática y dicotómica frente a la segunda, alejándose de la lógica amigo/enemigo, típica del conflicto. Para generar lazos de confianza entre las partes debe haber una humanización de las poblaciones por parte de militares y policías, quienes deben comprender las lógicas sociales bajo las cuales se han regido las comunidades durante periodos extensos y donde, la mayoría de las veces, no ha habido presencia estatal. A su vez, las comunidades deben entender que la fuerza pública no es solo un aparato represor, sino que busca socializar conductas que se adecuen a la normativa y la legalidad vigente; esto, de nuevo en un contexto donde el Estado no ha estado presente y ha legislado desde el centro hacia la periferia sin contar con una verdadera batería institucional. Una forma de reforzar la confianza de las comunidades hacia las fuerzas de seguridad es fortalecer todo lo relativo a la rendición de cuentas, de modo tal que se puedan responsabilizar las actuaciones, buenas o malas, de los militares y policías. La incapacidad de asumir y evitar responsabilidades socava el diálogo constructivo con la sociedad civil.
4. Se sugirió que es muy importante que las fuerzas de seguridad del Estado tengan una visión más amplia de lo que debe entenderse por *sociedad civil*, pues se ha evidenciado que tienen una visión en exceso institucionalista (asociaciones empresariales, comerciales). En ese sentido, se propuso



que debe existir un acercamiento menos formal hacia la sociedad civil, pues este formalismo puede verse afectado a medida que el territorio se vuelve más periférico y la sociedad civil es menos organizada. Hay que entender a las comunidades reales y no únicamente a la sociedad civil institucionalizada, lo que implica dejar de ver a las primeras como informantes o convivientes con el delito, pues este sesgo afecta el comportamiento operativo y el tipo de relacionamiento.

5. Con referencia a la relación nacional-local, se planteó la necesidad de seguir pensando en lo territorial como el punto de llegada, pues todas las políticas, hasta el momento, han sido diseñadas a partir de lo nacional, lo cual genera muchas dificultades a la hora de operacionalizarse. Esta es una discusión que no es nueva, pero cuya ejecución en prácticas ha sido muy complicada. En ese sentido, el relacionamiento civil-militar (policial) exige pensar en estrategias distintas a partir de las diferencias regionales del país. Sin embargo, se sugirió, si bien no puede haber una estrategia de “talla única”, esto no obvia la necesidad de pensar un cuadro común de relacionamiento, un marco de acción que debe aplicarse de manera diferenciada.
6. Debe generarse un manejo democrático de la seguridad, lo cual implica, en línea con lo anterior, poseer una estrategia más general de relacionamiento. Pese a la necesidad de pensar diferencialmente, debe haber elementos comunes para el manejo democrático de la seguridad. Ejemplo de estos mínimos necesarios puede ser la confianza, la rendición de cuentas, la fluidez de la información y la necesidad de pensar de forma más sofisticada cómo la fuerza pública entiende a la sociedad civil.

Discusión pregunta 2

El grupo 2 abordó los espacios y mecanismos para generar y fortalecer relaciones cívico-militares, y rescató siete puntos de discusión.

1. Se debe precisar qué se entiende por relaciones cívico-militares. Se sugirió que es más propicio referirse a estas como relaciones cívico-estatales, de modo tal que el concepto recoja a toda la batería institucional, incluyendo, por supuesto, a la ciudadanía y sus necesidades. Sin embargo, lo que se ha visto históricamente en Colombia es que el grueso de las propuestas han surgido desde el lado de las instituciones de las Fuerzas Militares y de policía, sin una efectiva orientación o respaldo por parte de la élite política y sin contar tampoco con participación o diálogo con otros actores de la sociedad civil.
2. Se destacó la necesidad de seguir pensando en estrategias de relacionamiento cívico-estatal que no pierdan de vista las particularidades regionales. Tanto la política pública de seguridad y defensa, como el accionar real de las fuerzas de seguridad, así como el tipo de relacionamiento entre sociedad civil, instituciones estatales y fuerzas, deben abocarse a reflejar y entender esas particularidades. Lo anterior, teniendo en cuenta la variedad en la manera como se desarrolló el conflicto, cómo se insertaron los actores armados, los órdenes sociales constituidos y los mecanismos desarrollados por las comunidades para adaptarse a estas situaciones.
3. Se sugirieron algunos mecanismos y recomendaciones que pueden servir para fortalecer, crear y mejorar el relacionamiento cívico-estatal, iniciando con la necesidad de clarificar los roles y las funciones de las fuerzas (asunto que se trabajó extensamente en el Conversatorio II) para que no haya solapamiento.
4. Se insistió en que lo más relevante para (re)construir relaciones entre las fuerzas, instituciones y sociedad civil es la generación de confianza. A raíz del conflicto, existe desconfianza y percepciones erradas de lado y lado, lo que ha dificultado poner a dialogar de manera efectiva a los sectores sociales con las fuerzas de seguridad.
5. Se indicó que una forma de ganarse esa confianza de las comunidades por parte de los sectores



de seguridad y defensa (y del Estado) es generando un conocimiento real de los territorios –historia, dinámicas, actores clave, necesidades en materia social y de seguridad–. Conociendo esto es posible llegar a los territorios con políticas y estrategias que realmente reflejen su sentir, sus proyectos de vida, pero también los requerimientos en materia de seguridad y defensa.

6. Se planteó la relevancia de socializar los debates de seguridad y defensa a nivel de la sociedad civil, pues se percibe un desconocimiento (o desinterés) frente a estos temas, sobre todo frente a aquellos no relacionados con el conflicto armado interno. Para ello, se requiere pensar en formas de reducir los niveles de tecnicismo y especificidad de modo tal que puedan ser comprendidos por los actores sociales.
7. Se insistió en que a la hora de entrar en los territorios para abordar los asuntos de seguridad y defensa (pero sobre todo de seguridad), no se deben despreciar los mecanismos que históricamente han desarrollado las comunidades para solucionar y redimir problemas. Es decir, es importante despojar al Estado y sus instituciones de su perspectiva y forma de actuar *top-down* y pensar que, tal vez, la solución a un problema puede encontrarse en las mismas comunidades; en los territorios los mecanismos están dados, hay que usarlos y articularlos.

Posteriormente, se generó una ronda abierta de comentarios, en la que además de reforzar los puntos expuestos más arriba se hicieron algunos comentarios relacionados con la tercera pregunta (que no fue desarrollada en su totalidad). Al respecto se comentó que existe falta de información, relacionamiento y capacitación con distintos tipos de actores civiles (Congreso, academia, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, líderes políticos), lo que dificulta la veeduría y el control con relación a la seguridad y la defensa. Esta falta de conocimiento les impide a estos actores desempeñar un papel mayor en los temas de seguridad. Igualmente, se comentó que las fuerzas armadas y la Policía son los actores visibles frente a estos asuntos y se les considera los responsables de los éxitos y los fracasos, pero hay (muchos) otros actores relevantes que deben acompañar para hacer veeduría y control democrático. Sin embargo, para ello es necesario acercar los asuntos de seguridad y defensa al territorio, a los actores clave, por medio de programas académicos o centros de pensamiento, bajo el entendido de que la seguridad y defensa son asuntos sociales y no exclusivamente militares.



Cuarto Conversatorio

Internacionalización del sector seguridad y defensa: derechos humanos, derecho internacional humanitario, género y cooperación internacional

El Cuarto Conversatorio, efectuado en Bogotá el 31 de octubre de 2018, se centró en la internacionalización del sector seguridad y defensa.

La sesión inició con una presentación a cargo de Arlene Tickner. Al respecto de la temática comentó que para tener un panorama medianamente general de lo que se denomina internacionalización es necesario hablar tanto de cooperación en seguridad y defensa, pero también de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de género. La internacionalización, se comentó, debe entenderse de dos maneras: por una parte, como el impacto no planeado de distintos factores internacionales sobre la conducta y la normativa que caracteriza el sector seguridad y defensa; por otro, consiste en una estrategia intencional y planeada por parte del sector seguridad y defensa para proyectar su quehacer hacia distintos espacios internacionales.

La internacionalización entendida en la primera acepción puede analizarse a través de tres lentes. Primero, como los cambios en roles de seguridad y defensa (de lo cual ya se había hablado en otros conversatorios). Las discusiones que ya se han hecho en el marco de los conversatorios sobre los cambios de los roles entre policías y militares no son producto únicamente de cambios internos en Colombia, sino cambios mundiales y regionales que han redundado en la transformación de la concepción de roles en el ámbito doméstico colombiano (ejemplo de esto es la multimisionalidad; la difusión de roles entre policías y militares; la creciente privatización de la seguridad).

El segundo lente está relacionado con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se comentó que la introducción de estas normativas en

los debates de seguridad y defensa llegó a Colombia por desarrollos internacionales y condicionamientos, sobre todo ejercidos por países como Estados Unidos como requisito para otorgar ayuda militar. Por esto, es que es posible referirse a la introducción de esta normativa en el sector de seguridad y defensa como un efecto no planeado. Cuando Colombia ratificó las convenciones de Ginebra en 1960 no las implementó realmente hasta los años ochenta, y será la Constitución de 1991 el verdadero parteaguas en la interiorización de estas normativas, mediante la acogida del imperativo internacional de humanizar la guerra. En 1992 y 1994 se ratificaron los Protocolos I y II de las convenciones pero, sin embargo, si se miran los análisis de política exterior colombiana se aprecia que ha habido una oscilación entre un rechazo táctico de la existencia de problemas de derechos humanos en el país, hasta una acogida aparente pero vacilante de la normativa. Pese a estas críticas, podría decirse que a partir de cierto momento (para algunos estudios es desde 2006) ha habido una apropiación genuina del derecho internacional humanitario por parte de las fuerzas armadas, producto de todo lo relacionado con los “falsos positivos”, sumado a las presiones de Estados Unidos mediante el Plan Colombia. Este momento marca un periodo de mayor apropiación y actividad en esta materia, que condujo en 2008 a la consolidación de una política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario por parte del sector seguridad y defensa.

Finalmente, está el tema de género. A diferencia del punto anterior, es un asunto que llega más tarde a Colombia, principalmente a raíz del proceso de paz que incorpora un lente de género muy novedoso, en comparación con otros procesos, y se da principalmente por el acompañamiento de algunos países



Europeos al proceso. Esto no es una consecuencia de la relación con Estados Unidos, sino por el acompañamiento de otros Estados y otros actores de la sociedad civil que ponen de presente la importancia del género para el proceso de paz. Simultáneamente, esto comienza a colarse en las discusiones del sector de seguridad y defensa.

Género debe entenderse como una forma de desigualdad entre hombres y mujeres que es socialmente construida y que crea roles e identidades asociados a lo masculino y lo femenino (producción/reproducción, división público/privado). El sector seguridad y defensa constituye por excelencia uno de los espacios más importantes de dominio masculino y de socialización en valores hipermasculinos.

La llegada de este lente al sector puede asociarse con la suscripción de normativas asociadas con el respeto de los derechos de la mujer, que fundamentan un marco normativo basado en la inclusión de las mujeres en distintos sectores de la actividad pública como en el enfoque de género. Estos son dos ejes diferentes de la discusión: incluir a las mujeres como oficiales de la Policía o el Ejército no equivale a interiorizar un enfoque de género en la consolidación de la política pública de seguridad y defensa. Dos expresiones de esto que se observan en nuestro contexto son la política pública sectorial de transversalización del enfoque de género en la fuerza pública. No es solo promover a las mujeres para que ocupen funciones nuevas, sino que obliga a pensar en cada etapa de la planeación y doctrinas a partir de la categoría género, con miras a concientizar en los sesgos del diseño de políticas. La otra expresión es el enfoque de género en el servicio de la Policía, donde sustancialmente se están planeando estrategias de atención policial diferenciadas con base en las problemáticas generadas por la violencia sexual basada en género. Son estrategias que incluyen género en las políticas de atención a la población y también que se mira a sí misma.

Por otra parte, está la internacionalización entendida como cooperación internacional. A diferencia de los

dos primeros asuntos que, podría decirse, constituyen una forma de internacionalización por *default*, es decir a consecuencia del impacto de cosas que pasan en el mundo, las estrategias de exportación de la seguridad que Colombia está potenciando, corresponden a una estrategia intencional y planeada por parte del Estado colombiano para proyectar su *expertise* hacia distintos espacios internacionales.

Colombia desde principios de los 2000, pero de forma mucho más estratégica y organizada desde 2010, ha estado potenciando sus programas de cooperación en seguridad. Esto es producto de la enorme reputación que tiene el país como cooperante y entrenador de distintos temas, frente a los cuales el país tuvo que formar *expertise* a raíz del conflicto armado y de los diversos problemas relacionados con la seguridad: narcotráfico, secuestro, extorsión, explosivos, caninos, control de fronteras-puertos-aeropuertos, desminado, terrorismo/contrainsurgencia, seguridad ciudadana. El gobierno Santos (2010-2014, 2014-2018) fue el que capitalizó todo este *know how* y lo convirtió en una estrategia ordenada de cooperación hacia terceros países. Entre 2010 y 2016 el Ministerio de Defensa reporta hacer capacitación a más de setenta países y a más de 30.000 funcionarios en esos países. Estas son cifras que van en ascenso. Las actividades colombianas se concentran todavía en América Latina y el Caribe pero se están proyectando hacia África occidental. Hay distintos tipos de cooperación: bilateral y triangulada (con Estados Unidos), multilateral (ONU, Otan, Unión Europea), que desempeñan propósitos distintos.

Al tratarse de una estrategia pensada y organizada, surge la pregunta de ¿a qué tipos de objetivos se busca satisfacer? Una posible respuesta es que busca apalancar este *expertise* para satisfacer otros objetivos de política exterior, como por ejemplo el ingreso a la Ocdé o la atracción de inversión extranjera y turismo. Otra respuesta puede ser la voluntad de seguir posicionándose como un socio estratégico *vis à vis* Estados Unidos. Finalmente, otra respuesta es que dado el reacomodo de la fuerza que debe darse

en el posconflicto, es imperante utilizar estas fuerzas que eventualmente quedarán cesantes.

Finalizada la presentación se procedió a revisar las preguntas que orientaron la discusión grupal.

Preguntas

1. ¿Qué evidencias existen de que las fuerzas armadas han interiorizado el derecho internacional humanitario y cuáles son las tensiones y los obstáculos que se observan en dicho proceso?
2. ¿En qué prácticas específicas se evidencia la incorporación del lente de género en las labores policiales y militares *vis à vis* la población civil, y al interior de las fuerzas armadas como institución?
3. ¿Cuáles son los propósitos de la cooperación internacional en seguridad en relación con el posconflicto?

Discusión pregunta 1

El grupo 1 abordó la pregunta sobre las evidencias de interiorización de derechos humanos y derecho internacional humanitario por parte de las fuerzas de seguridad, y las posibles tensiones y obstáculos del proceso. Al respecto se concluyó que:

1. Existe una tensión constante a la hora de determinar si efectivamente hay una interiorización del valor ético de la normativa de los derechos humanos o un respeto de la normativa a raíz de un pensamiento más estratégico del “miedo a la sanción”. Indiscutiblemente, en Colombia ha habido una larga trayectoria en la adopción de la normativa, tanto por parte de policías como de militares, pero no es claro cómo se puede evaluar esto en términos de la interiorización por parte de las instituciones y de los integrantes en su quehacer diario como agentes de seguridad. Esto, se sugirió, no es contradictorio sino que hace parte del desarrollo normal del derecho y las normas: hay fases de desconocimiento, luego de

socialización, de resistencias y rechazos, de realineamientos, etcétera. No hay discrepancia en el quehacer diario de los agentes de seguridad sino superposición de dos momentos. Sin embargo, sí es importante una mayor profesionalización y formación de los agentes de seguridad “de a pie”, en derechos humanos y derecho internacional humanitario pues, por supuesto, los oficiales tienen un respeto irrestricto hacia la normativa, situación que no sucede con el soldado, el infante de marina o el policía.

2. El acuerdo de paz y la etapa de posacuerdo implica una serie de retos a la hora de verificar el nivel de interiorización. Por una parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el igualamiento entre guerrilleros y militares pone de presente la pregunta de si frente a las normas de derechos humanos somos todos iguales o, por el contrario, somos más iguales unos que otros. Por otro lado, es fundamental que en los territorios, donde anteriormente existía un control de facto por parte de actores armados y había una relación conflictiva entre las fuerzas de seguridad y la sociedad civil, aumenten los canales de comunicación y de rendición de cuentas. Es crucial terminar con la lógica de desconocer las violaciones al derecho internacional humanitario y repetir los errores del pasado, ya que de otro modo no se va a generar confianza con las comunidades y la interiorización de la normativa se verá minada. Por último, se requiere una mayor humanización de las conflictividades locales, de modo tal que las fuerzas dejen de ser ese agente de choque que siempre llega a reprimir.
3. Tiende a percibirse una mayor interiorización de la normativa por parte de las fuerzas policiales y militares que de los sectores políticos que tradicionalmente han abogado por defender a las instituciones de seguridad del Estado. Los sectores conservadores son los que más se oponen a que los agentes de seguridad acepten su responsabilidad frente a violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y se sometan a espacios como la JEP.



4. Es fundamental ver que la militarización de las relaciones con la sociedad civil ha obedecido, mayoritariamente, a órdenes derivadas del poder civil. Esto pone de presente la necesidad de considerar las responsabilidades de las diferentes administraciones en la manera como han ejecutado las estrategias y políticas de seguridad frente a la población civil. Las relaciones con la población civil han oscilado entre la tensión y la cooperación dependiendo del enfoque que se tiene desde el gobierno.
5. Existen diferentes tensiones con respecto al proceso de interiorización de la normativa: por una parte, hay tensiones entre la necesidad militar, las exigencias en terreno y el deber de protección a personas y bienes civiles; por otra se evidencia la necesidad de que el derecho internacional observe la manera como han ido mutando las amenazas, no solo en Colombia, pues en ocasiones puede ser un impedimento a la hora de abordarlas de manera eficiente e inmediata. Finalmente, otra tensión concreta se da con respecto al narcotráfico, pues acá la fuerza pública no tiene claridad de cómo abordar la sustitución frente a la erradicación y sus manifestaciones concretas en territorio.

Discusión pregunta 2

A continuación, se elaboraron algunos argumentos frente al asunto de género y su incorporación por parte de las fuerzas de seguridad.

1. Si bien ha habido una incorporación paulatina y reciente del género dentro de las instituciones de seguridad, sigue habiendo una enorme desigualdad entre hombres y mujeres, y sigue existiendo una mirada abiertamente machista dentro de las fuerzas. Muestra de ello es la falta de socialización de la Política pública sectorial de transversalización del enfoque de género (2017-2027).
2. La Policía ha sido el actor que de manera más efectiva ha logrado incorporar este enfoque tan-

to a la hora de mirarse como institución, como en la planeación y ejecución de estrategias *vis à vis* la población. Un ejemplo de ello es el proyecto número 8 parte de la estrategia de construcción de paz de la Policía Nacional.

3. Las Fuerzas Armadas siguen siendo la institución más resistente a incorporar el lente de género. Es un espacio donde las relaciones entre hombres y mujeres y entre hombres está estructurada a partir de un discurso hipermasculino que tiende a ver lo femenino como negativo al asociarse con la debilidad.

Discusión pregunta 3

Finalmente, el grupo 2 abordó la tercera pregunta, referente a la cooperación internacional y su relación con el posconflicto. En ese sentido, se tocaron cuatro puntos:

1. Se abordó el proceso de consolidación de una serie de capacidades por parte de las fuerzas de seguridad del país, anclando sus orígenes en Plan Colombia y la manera como este *know how* adquirido a través del prologando conflicto armado se ha vuelto la base de una estrategia de cooperación en seguridad con múltiples socios regionales, en torno a asuntos muy variados.
2. Pese a que la cooperación ha ido en aumento, sigue percibiéndose la carencia de una reflexión estratégica de por qué se coopera. Es claro que el país cuenta con las capacidades de volverse un oferente de seguridad, pero ¿para qué le sirve cooperar? No se ha pensado de manera pausada cómo utilizar esta dinámica con miras en apalancar otros objetivos de política exterior ni con miras en el posconflicto. Al respecto, se comentó que la etapa de posacuerdo necesariamente implica una reducción importante en el número de tropas, y una manera de utilizar estos recursos de forma provechosa es incrementando la participación colombiana en misiones internacionales.



3. Se recordó que si bien Colombia ha entrado en una etapa de posacuerdo con las Farc, esto no quiere decir que se esté en un escenario de paz, pues existen múltiples actores que han salido a ocupar los espacios dejados por esta guerrilla. En ese sentido, se comentó que el país aún atraviesa importantes retos de seguridad internos que deben ser abordados de manera sistemática, por lo que la cooperación en seguridad también debe permitir que las fuerzas colombianas estén a la zaga de las mutaciones de la violencia interna.
4. Se dijo que la estrategia de cooperación en seguridad contiene incentivos perversos pues obedece a una agenda claramente prohibicionista surgida desde los Estados Unidos y se enfoca en atacar la producción y el tráfico, sin abordar las problemáticas que en primer lugar son conducentes a que exista el narcotráfico –desde el consumo hasta factores estructurales de falta de oportunidades en los países productores–.



Seminario internacional

¿Qué sector de seguridad necesita Colombia? Experiencias internacionales y desafíos nacionales¹

En el marco del ciclo de conversatorios organizados por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), con el apoyo del Programa para Latinoamérica de Open Society Foundations (OSF), el 5 de diciembre de 2018 se desarrolló el seminario internacional ¿Qué sector de seguridad necesita Colombia? Experiencias internacionales y desafíos nacionales. Al evento asistieron diferentes académicos vinculados al asunto de la reforma del sector seguridad y defensa, quienes llevaron a cabo una serie de intervenciones estructuradas en torno a dos ejes temáticos: por una parte, los dilemas del sector seguridad y defensa y, por otra, las transiciones políticas en América Latina.

En ese orden de ideas, se contó con la presencia de Rafa Martínez (Universitat de Barcelona, España), quien abordó las relaciones cívico-militares y su importancia a la hora de determinar el tipo de Fuerzas Militares que se requieren en una democracia consolidada; Kristina Mani (Oberlin College, Estados Unidos), que trató la cooperación en seguridad desde América del Sur, enfocándose en las enseñanzas y las formas correctas de hacerlo; Ignacio Cano (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), quien analizó la reciente militarización que se viene presentando en América Latina y sus consecuencias; Adam Isacson (Washington Office on Latin America), quien ofreció una mirada crítica en torno a la forma como ha ido evolucionando la fuerza pública colombiana, con énfasis en los militares; y Arlene Tickner (Univer-

sidad del Rosario, Colombia), que abordó la internacionalización del sector seguridad en el contexto colombiano.

Por otra parte, para el abordaje del eje sobre transiciones políticas se contó con las ponencias de Raúl Benítez (Universidad Nacional Autónoma de México), que trató el dilema de la transición política que hay en México con la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-); de Marcos Robledo (Universidad de Chile), quien se refirió a la evolución de las relaciones cívico-militares en Chile y sus implicaciones actuales; de Bernardo Arévalo (Interpeace), que hizo un balance del proceso de transición y consolidación de paz en Guatemala; Rut Diamint (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina), quien se centró en la legalidad y desobediencia del sector de seguridad y defensa en Argentina; y Francine Jácome (Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos), quien abordó el caso de Venezuela como ejemplo interesante de transición política de la democracia hacia el autoritarismo.

La primera intervención de la jornada corrió por cuenta del profesor Rafa Martínez, (Universitat de Barcelona, España) enfocada en las relaciones cívico-militares como un marco de análisis que permite ayudar a resolver algunos debates frente a la pregunta de qué Fuerzas Militares requieren las democracias. Martínez argumentó que el examen de las relaciones cívico-militares a lo largo del siglo veinte se enfocó, ante todo, en el asunto del control, como lo evidencian las investigaciones de Samuel Huntington y Morris Janovitz, entre otros; lo anterior a partir de una afirmación hecha por Maurice Duverger que sostenía que el militar es inherentemente peligroso al Estado y, por lo tanto, había que controlarlo.

¹ El siguiente enlace remite a las memorias del Seminario internacional en video: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18939>



Con la complejización de los debates frente a las relaciones cívico-militares, la investigación del profesor Martínez indagó por planteamientos de otros órdenes, de corte más sociodemográfico, cultural y político, tales como: ¿qué son los militares? ¿Qué hacen? Y ¿quiénes son? Asimismo, la investigación generó una relación entre los planteamientos de la consolidación democrática (de Juan Linz) y el tipo de requerimientos en cuanto al estamento militar y el tipo de interacción con la sociedad y el Estado.

Este marco de análisis permitió generar una serie de conclusiones referentes a los estudios de las relaciones cívico-militares, y de manera más puntual preguntarse por el tipo de Fuerzas Militares que se necesitan. Se sugirió que siempre es necesario plantearse una serie de preguntas: ¿qué queremos que hagan las Fuerzas Militares? ¿Cuántas necesitamos? ¿Qué capacidades queremos que dispongan? ¿De qué presupuesto hablamos? ¿Qué organización queremos tener? ¿Qué formación requerirán?

De igual modo, prosiguió Martínez, el escenario internacional actual, que ha puesto en entredicho el paradigma clásico de seguridad y defensa, donde se requerían unas Fuerzas Militares para la guerra, también ha generado la pregunta de ¿qué debo hacer con estas fuerzas? Una de las respuestas es la abolición de los ejércitos y la otra es la redefinición de las funciones; intentar definir hacia dónde queremos ir. En esta redefinición aparece una división entre el ámbito interno y el ámbito externo (pese a que es una división cada vez más difusa y que se entiende menos). Lo interno implica que las funciones de las fuerzas deben dedicarse a acciones tales como la protección de las personas ante catástrofes o calamidades, el abastecimiento de bienes y servicios indispensables en casos de fuerza mayor, la colaboración con la policía en el restablecimiento de la paz y la tranquilidad pública ante ataques terroristas, la vigilancia de fronteras, incluida la vigilancia costera y el auxilio y salvamento marítimos y el control del cierre de la circulación aérea general. Con respecto a lo externo, las Fuerzas Militares deben reencaminar sus esfuerzos hacia la prevención del conflicto,

el *peace-making*, *peace-enforcement*, *peace-implementation*, *peace-building* y *peace-keeping*. Lo anterior implica que las Fuerzas Militares del futuro serán fuerzas pequeñas, ágiles, altamente equipadas, interoperables y con el foco en nuevas misiones.

Finalmente, el profesor Martínez describió brevemente que la situación actual en España ya ha transformado a las Fuerzas Militares de una herramienta de política de defensa a una herramienta de política exterior.

Enseguida, la profesora Kristina Mani (Oberlin College, Estados Unidos) procedió con su ponencia relacionada con la cooperación internacional en seguridad y defensa. De manera más específica, la presentación giró en torno a evidenciar las pautas y las lecciones para la región suramericana a partir del estudio de la cooperación internacional de defensa durante las últimas décadas.

Se argumentó que, en esencia, los desafíos e interrogantes en seguridad para la región siguen siendo los mismos, a saber: ¿cómo ampliar el enfoque de las instituciones de defensa que por décadas se han orientado hacia los conflictos internos y, en algunos casos, hacia tensiones con países vecinos? ¿Cómo usar la política de defensa en el ámbito de una política estratégica para el país?

La profesora Mani comentó que si bien las cuestiones concretas de la cooperación pueden ser diferentes, existen situaciones transversales que deben marcar la pauta a la hora de acercarse a los países suramericanos frente a los temas de defensa. Es decir, que los estados deben pensar en términos de dependencia mutua, de cómo poder mejorar la propia situación de seguridad sin afectar la de los demás; una tarea nada fácil.

En los casos suramericanos, argumentó Mani, lo que se evidenció fue que las diversas iniciativas de cooperación fueron precedidas por el liderazgo político, no por las Fuerzas Armadas. A estas últimas se les encomendó encontrar formas de trabajar de manera



conjunta con sus homólogos; formas que luego se reglamentaron en los ministerios de defensa y de política exterior de los países involucrados. No se trata de “subordinar” a los militares, sino de incorporarlos como uno de los varios pilares clave del Estado.

Igualmente, los intereses de la cooperación no siempre fueron evidentes desde el comienzo, comentó Mani; de hecho, estos intereses iban adquiriendo forma a medida que avanzaba la cooperación. Empezaron siendo cooperaciones técnicas y con servicios muy específicos, que posteriormente se fueron ampliando. Esto no estuvo exento de dificultades, dadas las presiones de sectores políticos y militares que veían la cooperación como una forma de entregar autonomía en áreas clave.

Se argumentó que la participación en misiones internacionales de mantenimiento de paz puede considerarse como parte de la estrategia de cooperación en seguridad y defensa, pero no es una solución que pueda transitar de manera alejada e independiente para la reforma del sector seguridad de un país. Es más, comentó que no siempre ser parte de las misiones de *peace-keeping* trae cosas buenas para el país que envía las tropas. Lo anterior, dado que no es una manera eficiente de enseñar a las tropas en buenas prácticas, de hecho, se expone a todo lo contrario.

Finalmente, sugirió que la existencia de redes de expertos desde la sociedad civil es una muy buena recomendación para aportar en el área de la cooperación en seguridad y defensa. Estas redes ya habían existido en los años ochenta y desempeñaron un papel muy relevante en los debates de reforma y cooperación. Sin embargo, es necesario comprender que en la cooperación internacional no se puede “hacer todo lo que se quiera”, existen límites que se deben dilucidar para poder establecer estrategias que sean funcionales y bien pensadas, pues son prácticas que perduran en el tiempo y marcan la hoja de ruta para los países.

Concluida la presentación de la profesora Mani, Ignacio Cano, profesor asociado de metodología de

la investigación en la Universidad Estatal de Río de Janeiro (Brasil), inició su ponencia referida a las nuevas formas de militarización de la seguridad que se vienen presentando en América Latina. Argumentó que mientras que en el siglo veinte la militarización de la seguridad se dio por cuenta de los regímenes militares (Cono Sur) y de la participación de los ejércitos en los conflictos civiles (Centroamérica, Colombia), ahora asistimos a una militarización demandada por los gobiernos civiles y que cuenta con un apoyo apreciable por parte de la sociedad civil. En gran medida, esta militarización está asociada a la percepción de incapacidad de enfrentar el problema de la violencia y la criminalidad, y también se inscribe en una erosión, mundial, de la diferencia entre seguridad nacional y seguridad pública, a consecuencia de fenómenos como el terrorismo.

Si los militares son llamados como una medida de emergencia para resolver una crisis, lo que se ha observado, sugirió Cano, es que la crisis no se resuelve y por lo tanto la emergencia se acaba eternizando. Esto, por su parte, provoca la necesidad de relajar o relativizar los límites legales que habían sido introducidos anteriormente (durante los procesos de transición democrática y finalización de los conflictos) a la presencia de los militares en materia de seguridad pública. Entonces, se argumentó, se crean nuevas leyes (por ejemplo, en México la ley de seguridad interior de 2017 o la ley de garantía de la ley y del orden en Brasil) que convalidan la presencia en seguridad pública y para ofrecer “garantías jurídicas” a los ejércitos.

El profesor Cano expuso las distintas justificaciones que se han evidenciado en América Latina para llamar a actuar a las Fuerzas Militares: 1) visión incrementalista; 2) visión de la fuerza; 3) visión de la desconfianza; así como las formas en las que las policías de la región han ido asumiendo, de manera paulatina, rasgos militares (vinculación directa al Ministerio de Defensa; organización interna; limitaciones a los derechos de sindicalización y huelga; tipo de sistemas disciplinarios y judiciales; acciones de acuartelamiento; doctrinas y estrategias militariza-

das; tipo de armamento; tipo de valores; apariencia y estética), ahondando aún más la militarización de las sociedades.

Para finalizar la ponencia se discutieron las consecuencias de la militarización. Al respecto el profesor Cano sugirió que una primera implicación es que la solución que se supone los ejércitos iban a traer no funciona, y se perpetua e institucionaliza la presencia de los militares, lo que redundará en el aumento de los presupuestos y una desinversión en las policías. Una segunda consecuencia consiste en el reforzamiento de las prácticas de patrullaje y el enfrentamiento contra el crimen, en lugar de la investigación, dada la incapacidad de los militares para ello. Tercero, se refuerza la llamada “visión del calibre”, de acuerdo con la cual la gente piensa que cada vez es más necesario mejor y mayor armamento, mejor y mayor blindaje. En cuarta instancia, se da un aumento de la violencia letal, de violaciones a los derechos humanos, una disminución de la transparencia y la divulgación de datos (como en México y Brasil) y el crecimiento de la doctrina militar en el ámbito público (por ejemplo, la ley de abate en Brasil).

Al cierre de la presentación de Ignacio Cano, se dio paso a Adam Isacson, director del programa de Verdad de la Defensa en The Washington Office on Latin America (WOLA). La ponencia de Isacson giró en torno a los derechos humanos y el sector de seguridad de Colombia en el posacuerdo. En ese orden de ideas, comentó que ha habido avances muy importantes en términos de la profesionalización, capacitación e incorporación de la normativa de derechos humanos dentro de las Fuerzas Militares en los últimos diez años, y se ha vuelto una parte fundamental de la doctrina actual. Sin embargo, lo que sucede después de una violación de derechos humanos sigue siendo un asunto muy espinoso y problemático pues los niveles de impunidad son muy altos. Las cortes militares en Colombia tienen historia de no castigar a los militares, por lo que siempre se ha debatido la necesidad de que estas situaciones sean abordadas en el fuero civil. Actualmente, con la ins-

tauración de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) varios militares han decidido participar por casos de falsos positivos.

Posteriormente, Isacson se refirió a las amenazas en materia de seguridad que aún persisten en la Colombia del posacuerdo. Enfatizó en los grupos armados del ELN, los grupos armados organizados (GAO) como los Urabeños, clan del Golfo, clan Úsuga y Gaitanistas, además de las disidencias de las Farc, los grupos delincuenciales regionales y los llamados “narcotraficantes puros”. La presencia de estos grupos se ha traducido en un aumento del 6% de los homicidios en 2018, lo que demuestra que en Colombia no se han logrado silenciar los fusiles. El Ministerio de Defensa, comentó Isacson, está tratando de adaptarse a esta realidad, ofreciendo apoyo a la Policía o directamente interviniendo contra estos grupos, dado que sus capacidades desbordan a las de la Policía.

Para finalizar, Isacson sugirió que Colombia en el posacuerdo tiene muchas necesidades, dentro de las cuales está la problemática de las zonas rurales. El problema está en que no se cuenta con una oferta amplia de policías rurales (10.000 carabineros). Con más presencia rural, se puede proteger más a líderes sociales que están desprotegidos en muchas zonas del país. Mientras hay 240.000 soldados y muy pocos policías rurales, se va a ver a los militares cumpliendo funciones de seguridad ciudadana en zonas rurales y urbanas. Colombia debe pensar qué significa esto para el futuro de las Fuerzas Militares, dada la necesidad de adaptarse a las condiciones del posacuerdo, en el que deben dejar de ser una fuerza para la guerra y convertirse más en una especie de gendarmería, con reglas muy distintas, ya que no estarían para vencer a un enemigo con el uso masivo de la fuerza, sino para proteger y servir a la población mediante el uso mínimo de la fuerza, desescalando conflictos y no lanzándose a la ofensiva, concluyó Isacson.

La última intervención del bloque estuvo a cargo de la profesora Arlene Tickner, decana (e) de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Inter-



nacionales Universidad del Rosario (Colombia). La profesora Tickner abordó la internacionalización del sector de seguridad y defensa de Colombia. Inició su exposición sugiriendo que el asunto está subexplorado pero es de gran relevancia, dado que la cooperación en seguridad es la manera como distintas fuerzas se han tratado de transformar en contextos de transición. En el caso colombiano, aun antes de la transición al posconflicto, la fuerza pública pensó en la internacionalización como un vehículo justamente de reforma a su interior, pensando en lo que va a llegar a futuro.

Para abordar el tema, sugirió, es necesario primero ver qué se entiende por internacionalización. La internacionalización, comentó, debe entenderse de dos maneras: por una parte, como el impacto no planeado de distintos factores internacionales sobre la conducta y la normativa que caracteriza el sector seguridad y defensa; por otro, como una estrategia intencional y planeada por parte del sector seguridad y defensa para proyectar su quehacer hacia distintos espacios internacionales.

La internacionalización como estrategia intencional y planeada por parte del sector seguridad y defensa tiene dos manifestaciones: 1) aumento en las ventas internacionales de Indumil; 2) cooperación internacional en seguridad. Con respecto al segundo punto, la profesora Tickner hizo un breve recuento del proceso mediante el cual el sector seguridad y defensa de Colombia se convirtió en un oferente de cooperación, mayoritariamente con los países de América Latina y el Caribe, a raíz del *know how* adquirido tras más de cincuenta años de conflicto armado.

Al tratarse de una estrategia pensada y organizada, surge la pregunta de ¿a qué tipos de objetivos se busca satisfacer? Una posible respuesta es que busca apalancar este *expertise* para satisfacer otros objetivos de política exterior, como por ejemplo el ingreso a la Ocdé o la atracción de inversión extranjera y turismo. Otra respuesta puede ser la voluntad de seguir posicionándose como un socio estratégi-

co *vis à vis* Estados Unidos. Finalmente, otra es que dado el reacomodo de la fuerza que debe darse en el posconflicto, es imperativo utilizar estas fuerzas que eventualmente quedarán cesantes.

Para finalizar, la profesora Tickner generó algunos puntos de discusión que quedaron abiertos a partir de la exposición del caso colombiano, a saber: 1) dado que Colombia ha llevado a cabo su estrategia muy de la mano de Estados Unidos, cualquier cambio en Washington puede repercutir en la reproducción de la estrategia y esto ya se está viendo en la era Trump; 2) la interoperabilidad de las Fuerzas Militares con otros países trae desafíos para Colombia, comenzando con el hecho de que la mayor parte de la tropa no habla inglés; 3) los objetivos de la cooperación en relación con el posconflicto no son claros y deben discutirse más; 4) los costos materiales y humanos de la internacionalización no se han evaluado de manera suficiente.

La segunda parte del seminario giró en torno a las transiciones políticas en América Latina, donde se desarrollaron experiencias de países tales como México, Chile, Guatemala, Argentina y Venezuela, como caso atípico.

El panel inició con la presentación de Raúl Benítez, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien abordó el dilema de la transición política que hay en México con la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador. Al respecto comentó que no existe claridad hacia dónde va dicha transición, y de manera particular con relación a los asuntos de seguridad y defensa. Benítez comentó que López Obrador tiene un toque nacionalista popular, no militarista, y ha sido muy ambiguo en sus discursos, sobre todo con referencia a esas temáticas. Esto ha hecho que la defensa y la seguridad queden encapsuladas en una problemática que no se sabe hacia dónde transita.

Al respecto comentó que en campaña López tenía un discurso antimilitar y enfrentamientos personalizados con el ministro de la Defensa del presidente

Peña Nieto (2012-2018), y por el contrario, hablaba muy bien de la Policía y de la necesidad de aumentar los recursos y el pie de fuerza de dicha institución. Sin embargo, en la transición, lo primero que hizo fue tener una reunión con los dos ministros militares y comenzar a acercarse al Ejército y la Marina, volviéndose totalmente promilitar, cambiando a su vez el discurso hacia la Policía, argumentando que esta era inútil, no profesionalizada y corrupta. Esta situación plantea un dilema complejo de incertidumbre, que se complejiza aún más porque apenas fue elegido creó la Guardia Nacional, dividiendo el Ejército mexicano en fuerzas para la seguridad interna y fuerzas para la defensa nacional.

En términos generales, sugirió Benítez, lo que se percibe es una neomilitarización de México, porque se está planteando la subordinación de la Policía Federal a la Guardia Nacional, que a su vez va a ser comandada por un general. Consecuentemente, se da una devaluación de las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública. Por otro lado, prevalece una gran desconfianza entre las policías del país con las fuerzas armadas, dado que ambas instituciones se culpan por la existencia y proliferación del crimen organizado.

López Obrador tiene en su contra el tiempo y la necesidad de mostrar resultados rápidos por medio de la Guardia Nacional. Si esto no ocurre lo responsabilizarán y se criticará a la Guardia Nacional; si, por el contrario, se logran resultados positivos, el presidente se verá favorecido, lo cual es positivo, pero se empoderará a los militares y esto puede ser problemático en el largo plazo, concluyó Benítez.

Posteriormente, el profesor Marcos Robledo (Universidad de Chile) dio paso a su intervención referida a la evolución de las relaciones cívico-militares en Chile y sus implicaciones actuales. Al respecto, comentó que el caso chileno es bastante particular porque allí los actores militares fueron centrales durante el periodo autoritario pero también en la transición. En Chile el régimen autoritario institucionalizó un tipo de sistema político y socioeconómico que perdura

hasta hoy día, y lo institucionalizó de modo que no pudiera ser reformado rápidamente. Esto ha tenido efectos importantes en la actualidad porque ha terminado erosionando la legitimidad de las instituciones políticas democráticas, dada su incapacidad para reformar esta situación.

Argumentó que aún hoy siguen existiendo características del periodo dictatorial que generan prerrogativas para los militares y que solo comenzaron a ser abordadas con las reformas constitucionales de 2005 y 2010. El eje de la discusión ha girado en torno a la creación de una institucionalidad desde el Estado para ejercer una conducción política sobre las instituciones militares. Esta tensión, incapacidad e inexperiencia del Estado para gobernar democráticamente a las Fuerzas Militares ha atravesado el relacionamiento cívico-militar desde 1990 hasta la actualidad, dado el distanciamiento histórico entre civiles y militares, y el desinterés y desconocimiento del sistema político en asuntos de defensa y fuerzas armadas.

Ha habido avances importantes que se inician con la detención de Augusto Pinochet (1973-1990) en 1998, comentó Robledo. Un cambio determinante ocurrió cuando las Fuerzas Militares aceptaron que debían realizarse procesos judiciales para llevar ante la justicia a las personas que habían cometido crímenes graves de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, comentó que continúa habiendo una constante contestación por parte de los militares pero también de la sociedad civil: por un lado, los militares refutan medidas surgidas desde el Estado de derecho, y por otro, la sociedad critica el fracaso en la búsqueda de los desaparecidos y la falta de una cooperación eficaz de los militares para ello.

Sugirió que ha habido reformas también para la gobernanza para el sector de la defensa (eliminación de prerrogativas militares de rango constitucional, institucionalización parcial de un proceso de toma de decisiones *top-down*), y se han gestado políticas públicas importantes desde el punto de vista de la transformación de las Fuerzas Militares, como es la inclusión de las mujeres y personas con orientacio-



nes sexuales distintas. Al mismo tiempo ha habido políticas de defensa que han significado cambios en la situación estratégica del país, como la transformación de la relación con Argentina, la construcción de una zona de paz sudamericana, y la puesta en marcha de una política exterior de participación en operaciones de paz.

Para finalizar, el profesor Robledo se refirió a las principales reformas pendientes en Chile. Por una parte, desde el ámbito constitucional, sugirió que es necesario eliminar la conceptualización de *seguridad nacional* y sus instituciones que aún persisten en la carta fundamental. Igualmente, se refirió a la importancia de robustecer el rol de las instituciones políticas democráticas que conducen y ejecutan la defensa nacional, incluyendo el rol del Congreso, del Ministerio de Defensa Nacional, del mando conjunto y el estatuto de las fuerzas armadas. En tercer lugar se refirió a la necesidad de modernizar y actualizar los estados de excepción constitucional. Por otro lado, desde el ámbito legal y administrativo, argumentó que se requiere el robustecimiento de la autoridad civil, conducente a generar una institucionalización de la planificación política y militar, centralizada y conjunta de corto, mediano y largo plazo, para la formulación de políticas y planes de largo plazo, tanto para el desarrollo y sostenimiento, como para el empleo de las capacidades de la defensa. Finalmente, se requiere el fortalecimiento de la gobernanza civil sobre las Fuerzas Armadas en áreas hasta ahora no reformadas, como la asignación y gestión de recursos.

Enseguida, la palabra la tomó Bernardo Arévalo, asesor de consolidación de paz de la organización Interpeace, quien hizo un balance del proceso de transición y consolidación de paz en Guatemala. Tomando como ejemplo la protesta ciudadana que surgió ante la corrupción desbordada dentro del aparato del Estado en 2015 y que terminó con la renuncia y el enjuiciamiento del presidente, vicepresidente y varios de los ministros, y el surgimiento de un gobierno interino, Arévalo puso de presente que esta fue la primera vez en la historia del país ante un evento

del tal magnitud en la que las Fuerzas Militares no se vieron involucradas. Esto habla de un cambio en las relaciones cívico-militares en un Estado caracterizado por un ejercicio ininterrumpido del poder autoritario con una fuerte presencia de la función militar.

Arévalo argumentó que este cambio fue posible como resultado de un doble proceso: de democratización y de reforma del aparato de seguridad y defensa del Estado. Hizo un recuento de cómo se dio paso de un gobierno puramente militarista a uno democrático de corte contrainsurgente que, con el devenir de las administraciones civiles, terminó por quitarle cada vez más poder a las Fuerzas Militares y dar vía a las negociaciones de paz de 1991.

Dichas negociaciones toman como uno de sus elementos centrales el fortalecimiento del poder civil, lo cual claramente implicó un cambio para el Ejército, el cual ahora debía someterse al poder civil y convertirse en un ejército de paz, comentó Arévalo.

Sin embargo, la implementación de los acuerdos pierde el horizonte estratégico. Si bien la terminación del conflicto se realizó sin tacha (no ha habido ni una sola muerte con relación al conflicto después de los acuerdos de paz), el contenido transformacional de la sociedad y el Estado solo se ha venido dando parcial y antojadizamente, más en atención a la forma que al fondo. Las razones para esta pérdida de horizonte se relacionan con las relaciones políticas dentro del Estado, el cambio de actores (los que firmaron la paz no fueron los mismos que la implementaron), el surgimiento de un sistema político caracterizado por el patrimonialismo y el clientelismo, y con un Estado débil para implementar políticas. De manera que Guatemala terminó con unos acuerdos de paz truncados, que han llevado a que las Fuerzas Militares carezcan de liderazgo y dirección estratégica.

El déficit de la situación ha sido más resultado de problemas del lado de la conducción política y civil que de la implementación o resistencia militar. No ha habido capacidad civil de crear una política de

seguridad y defensa que construya un liderazgo militar, responsable de conducir la reconstrucción de la fuerza militar, lo que ha dejado este proceso al juego de fuerzas variables entre políticos de turno, el poder militar, la sociedad civil y Estados Unidos (con sus intereses y visiones en torno a la función militar), finalizó Arévalo.

Terminada la intervención, la profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Rut Diamint, hizo su presentación, centrada en la legalidad y desobediencia del sector de seguridad y defensa en Argentina. La profesora Diamint sugirió que el caso argentino guarda unas particularidades con respecto a otros países de la región, relativo al excesivo nivel de involucramiento de los militares en la política del país. Cuando se da inicio al proceso democrático, se da un proceso de recuperación republicana enfocada en la restitución de la legalidad (Estado de derecho), pero las Fuerzas Armadas y el sector defensa siguieron siendo un sector y un asunto sobre el cual no se ha logrado generar una verdadera política nacional.

Después de 1983, tras el fracaso del proyecto militar, las Fuerzas Armadas quedaron divididas, in-subordinadas, en desorden, lo que generó mucha inestabilidad. En un contexto donde la única forma de gobierno era la democracia se comenzaron a tomar una serie de medidas para ir disminuyendo el rol de las fuerzas. Centralmente, fue el recorte presupuestario, pues tenían absoluta discrecionalidad en el uso de los recursos (tanto durante los gobiernos militares como civiles). Asimismo, se produjo una reducción de efectivos, mucho menor a lo que realmente era necesario. Otro mecanismo que se potenció fue el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, dado que hasta el momento había funcionado como una oficina de gestión del salario de las fuerzas y no tenía ninguna intervención en materia de decisión política. Se tomaron otras medidas para modificar la autonomía militar, pero también para mantener una institución que desde la sociedad se veía como necesaria (pese a la crisis de legitimidad después de la dictadura).

Diamint argumentó que en Argentina existe una amplia oferta de fuerzas de seguridad para cubrir todos los problemas. Sin embargo, pese a esta amplia oferta hay una falta total de coordinación entre el sistema de seguridad, el sistema de defensa y el sistema de inteligencia; sectores que recelan de compartirse información y tratan de acumular beneficios para la propia institución. Esto ha conducido a un deterioro de las instituciones, a un debilitamiento del sistema constitucional y de la legalidad.

Al igual que en otros contextos, en Argentina en épocas recientes se ha comenzado a militarizar la oferta de seguridad pública. El argumento que explica esto está referido a la ineficacia de la policía y el aumento de la efectividad y potencia de los grupos organizados, pero también es resultado de la desidia y delegación que las fuerzas políticas hacen en las fuerzas de seguridad, cerró Diamint.

Para cerrar la ronda de intervenciones, se dio paso a la profesora Francine Jácome, investigadora y directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp). La profesora Jácome abordó un caso muy interesante de transición política, ya que en lugar de hablar de una transición del autoritarismo a la democracia, se abordó una situación inversa, ejemplificada con el caso venezolano. En ese sentido, se argumentó que Venezuela es un caso muy atípico dado que es el único caso en la región donde, en la actualidad, de una democracia imperfecta se retrocede hacia un nuevo tipo de autoritarismo. Esta situación, sugirió, se ve agravada por el hecho de que lo que se vislumbra a corto plazo es la improbabilidad de una retransición hacia la democracia.

Más que describir las distintas etapas del deterioro democrático que se dieron en Venezuela, Jácome se centró en ver cuáles son las diferentes causas que pueden servir como lecciones para procesos políticos que se desarrollan actualmente en el hemisferio.

Como ningún otro, el caso venezolano es un claro ejemplo de las consecuencias de la antipolítica y el



antipartidismo, argumentó Jácome. Todo el proceso que se vive actualmente tiene que ver con la renuencia de los partidos políticos de reformarse y buscar una mayor democratización dentro de sus estructuras. Esto ha llevado a la existencia de *outsiders* y líderes carismáticos que conducen a realidades muy personalistas y autoritarias que deslegitiman las instituciones democráticas.

Con relación a las posibilidades de transición a la democracia, Jácome sugirió que la situación no es esperanzadora, debido, esencialmente, a la profunda división de los sectores opositores en cuanto a

cuáles son las estrategias y los mecanismos para la transición a la democracia. Esta fragmentación se ha profundizado aún más en épocas recientes, porque ahora existen diferencias entre los dirigentes que están en el país y aquellos que han tenido que salir.

Para finalizar, la profesora Jácome comentó que en la transición hacia la democracia hay que debatir cuál debe ser el papel de los militares, justamente por la militarización actual. Es necesario evitar que conserven esos espacios de autonomía y garantizar la existencia de un efectivo control civil.



Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77 / 254 14 14
Fax (57 1) 217 31 15
<http://www.fes-colombia.org>

Bogotá, marzo de 2019