

ANÁLISIS

NOTAS SOBRE LA PAZ

SIN ESTANQUE 4: FUERZA PÚBLICA Y PAZ TOTAL

Fescol y La Paz Querida
Agosto de 2023



LA PAZ QUERIDA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	CONTEXTO	5
3	¿QUÉ IDEAS SE PESCARON EN ESTE ESTANQUE?	7
	3.1 Juan Carlos Salazar.....	7
	3.2 Eduardo Pizarro Leongómez.....	8
	3.3 Zulma Mosquera.....	9
	3.4 María Victoria Llorente.....	9
	3.5 Martha Ruiz.....	10
	3.6 Ángela Olaya.....	11
	3.7 Armando Borrero.....	12
4	CONCLUSIONES	14

1

INTRODUCCIÓN

Trabajar por la paz y la reconciliación es un proceso de nunca acabar, más aún cuando existen muchas y diversas formas de entender lo que significa vivir en paz y hacer las paces, así como muchas apuestas de reconciliación. En este sentido, apostar a estos objetivos implica un intercambio constante de ideas, saberes, experiencias, conocimientos y reflexiones entre diferentes, que nos permitan co-construir apuestas de un país justo y libre de violencia en el que quepamos todos y todas en condiciones de dignidad y equidad.

Con este objetivo en mente, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y La Paz Querida han invitado a diversos sectores de la sociedad colombiana para que se sumerjan en conversaciones que permitan a sus participantes compartir reflexiones que busquen incidir en la agenda pública en favor de la paz y la reconciliación de Colombia.

Para ello, en esta oportunidad se diseñó un estanque de conversación al que se invitó a participar a un selecto grupo de expertos y expertas, académicas, docentes, investigadoras, un general (r), un exembajador, una excomisionada de la Comisión de la Verdad, una líder social y

un exconsejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad, para lanzar la red conjuntamente y pescar ideas en medio de una conversación franca y honesta.

De esta manera, se busca que esta conversación esté atravesada por un compromiso de equidad interseccional que promueva la convivencia pacífica y ayude a establecer referentes éticos que sirvan para todas las personas, sin estar atrapadas en ideologías ni pasiones partidistas, a partir de la dignidad humana como precedente máximo.

Con este propósito en mente, el estanque diseñado acoge los principios de la metodología de *FishBowl*, la cual busca fomentar relaciones basadas en el respeto y en la apertura para conocer, aceptar y validar puntos de vista diferentes al propio, así como maximizar la escucha, enfocar la atención y generar un ambiente de confianza para sostener una conversación sobre un tema concreto, por medio de un grupo y un espacio fluidos. En últimas, el objetivo es crear un espacio favorable en el cual compartir y pescar ideas para que –como el agua– fluyan y no se estanquen.

2

CONTEXTO

La política de Paz total en Colombia ha sido presentada como una propuesta ambiciosa para poner fin a la violencia y dismantelar los grupos armados ilegales en el país. Esta política se basa en el reconocimiento de que la seguridad humana implica garantizar el derecho a la vida, al bienestar socioeconómico y a la protección del entorno natural. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y compromisos adquiridos, han surgido dudas y críticas sobre su efectividad.

En medio de la implementación de la Paz total se han registrado episodios de violencia que han generado incertidumbre y cuestionamientos sobre la viabilidad de la propuesta. La escalada de violencia en las últimas semanas ha puesto en duda la capacidad de los grupos armados para comprometerse con un cese al fuego bilateral y plantea interrogantes sobre la eficacia de la política en el logro de sus objetivos.

Además, el cese al fuego por parte de las fuerzas del orden ha sido suspendido gradualmente en respuesta a los incumplimientos de los actores armados, lo que ha generado críticas y puesto en entredicho la estabilidad del proceso. Estos desafíos evidencian la complejidad de alcanzar una paz duradera en un contexto donde persisten múltiples actores armados y la confianza entre las partes es frágil.

Este panorama expone las posibles tensiones entre implementar una política de Paz total, en los términos que ha sido planteada, y el desarrollo de las actividades de la Fuerza Pública para garantizar el ejercicio de la defensa de la soberanía y la integridad territorial, así como la protección de la vida y la integridad de los ciudadanos en zonas afectadas por la violencia armada.

En consecuencia, enfrentar estos desafíos requiere de una consideración cuidadosa de cómo afecta la implementación de la política de paz el rol y las responsabilidades de la Fuerza Pública.

En este contexto, es crucial reflexionar y debatir sobre el progreso y los desafíos de la política de Paz total en Colombia, al tiempo que es necesario analizar la efectividad de las estrategias implementadas, evaluar los obstáculos surgidos y explorar posibles soluciones para avanzar hacia una paz sostenible. Así, la pregunta a resolver fue: ¿cuáles son los principales retos que enfrenta la Fuerza Pública para la protección y defensa de las comunidades víctimas de la violencia armada en el marco de la implementación de la política de Paz total y cómo pueden enfrentarse para avanzar hacia una paz completa?

Para responder a esta interrogante se contó con la facilitación de Lali Fernando Riascos, líder juvenil de Guapi, Cauca, comunicador y creador de contenido. Además, con la participación como ponentes principales de Juan Carlos Salazar, general (r) del Ejército de Colombia, vicepresidente de la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares de Colombia (Acore); y de Eduardo Pizarro Leongómez, expresidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), exembajador, escritor, experto en el conflicto armado interno en Colombia y miembro de La Paz Querida.

Intervino asimismo un panel de expertas y expertos en la materia integrado por María Victoria Llorente, directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), politóloga de la Universidad de los Andes y especialista en políticas de seguridad nacional y ciudadana; Martha Ruiz, excomisionada de la Comisión de la Verdad, periodista con experiencia en conflicto armado y las dinámicas de

la guerra; Ángela Olaya, cofundadora e investigadora de Conflict Responses (CORE), politóloga de la Universidad de los Andes con énfasis en historia colombiana; Zulma Mosquera, lideresa social de Buenaventura; y Armando

Borrero, cofundador de *Razón Pública*, especialista en derecho constitucional, magíster en defensa y seguridad nacional y exconsejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional.

3

¿QUÉ IDEAS SE PESCARON EN ESTE ESTANQUE?

3.1 JUAN CARLOS SALAZAR

En mi condición de oficial de la reserva quiero dar inicio con unas consideraciones acerca de cómo vemos la paz desde la Fuerza Pública. Para nosotros, la paz es un compromiso, la vemos como un deber, un mandato y un anhelo para el cual trabajamos cada día, en el que participamos, tal como como hemos hecho en procesos de paz anteriores, y somos facilitadores.

Sin embargo, en este marco hay un aspecto fundamental que es la seguridad; la seguridad es una de las misiones constitucionales encomendadas a la Fuerza Pública, no es posible desalinearse a la paz de la seguridad, y el proceso de Paz total no excluye los menesteres asociados a la seguridad. Y aquí es donde puede estar creándose una zona gris entre paz y seguridad nacional, que nos puede llevar a un lugar crítico respecto del que hemos estado dando algunas alertas a lo largo y ancho del país.

El proceso de Paz total, quizá por algo de afán, de pronto por improvisación y falta de experiencia, se empezó con unos decretos que no se expidieron con base en la experiencia adquirida, y esos decretos, de alguna forma, fueron creando un ambiente de debilitamiento de la seguridad en los territorios.

El contexto general muestra que actualmente en treinta y uno de los treinta y dos departamentos hay presencia de al menos tres grupos armados, enfrentamos dificultades para el control territorial y en los últimos años la Fuerza Pública ha venido teniendo una disminución importante en el número de efectivos. Además, tenemos grandes economías criminales que hacen parte de los territorios, ejerciendo un control económico y social, y seguramente un control político en las próximas elecciones.

A lo largo del territorio se observan riesgos: doce alcaldes en el exilio, ausencia del Estado, integralmente, no solo de la Policía y del Ejército sino también de autoridades tales como la Fiscalía y la institucionalidad del gobierno que ha dejado el espacio vacío, que viene siendo llenado por estos grupos armados organizados y les ha facilitado a las organizaciones criminales transnacionales consolidar su poder, imponer su autoridad y gobernar.

Desde las Fuerzas Militares tenemos unos retos muy particulares en este momento respecto de la pregunta. Primero, garantizar la realización de las próximas elecciones, que tiene que ver con el futuro de nuestras regiones, municipios y departamentos. Tenemos el reto del control del territorio, pero no tan solo desde las competencias policiales y militares, sino de manera articulada, de la mano con todas las instituciones, en la vía de una gestión asociada, interinstitucional e interagencial.

En esta vía, es preciso revisar las capacidades de la Fuerza, el gobierno nacional debe entender que las capacidades se construyen, pero también se pueden debilitar, es preciso estarlas adecuando, actualizando y fortaleciendo. Hemos perdido capacidades tales como las de la movilidad, nuestra flota de transporte de helicópteros MI, la que garantiza a la larga las operaciones, está toda en tierra, por asuntos asociados a lo que ocurre en Ucrania, de modo que las Fuerzas Militares tienen una gran dificultad para extender toda la línea de operaciones. Los asuntos de seguridad y gobernanza requieren de toda la atención del gobierno nacional, necesitamos de una gran gerencia para la seguridad que, de manera respetuosa, considero debe ser competencia de la cabeza de la cartera de Defensa.

Existen variados factores de inestabilidad que hacen que muchas de las zonas del país tengan dificultades en ma-

teria de gobernabilidad, y esa inestabilidad no se resume tan solo en los efectos del accionar de los grupos armados criminales: es producto también de dificultades de orden social, indicadores críticos en el acceso al agua potable, a la salud con calidad y oportunidad, aspectos asociados a la ausencia de oportunidades económicas, proyectos de desarrollo productivos, eficientes, sostenibles, oportunidades educativas, infraestructura tal como la de la incipiente red de vías terciarias tan sentidas en los territorios o la debilidad o inoperancia de la justicia. En general, la arquitectura del Estado es muy débil, muy frágil, y esos factores impiden que la paz sea posible.

La seguridad es la punta de lanza, pero atrás debe ir todo el accionar articulado del Estado y su oferta de servicios, de modo que la paz debe ser integral y la seguridad que corre por cuenta de las Fuerzas Militares es uno de varios elementos a integrar.

3.2 EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ

Para responder respecto de los principales retos de la Fuerza Pública para la protección y defensa de las comunidades quisiera poner el acento en una dimensión poco discutida en Colombia, relacionada con la presencia del Estado y de las Fuerzas Militares en el territorio, como desafío central. Tal como lo diría el general Julio Londoño, padre del exministro de Relaciones Exteriores: “Colombia es una nación sin conciencia geográfica”. La ubicación geopolítica del país ofrece enormes ventajas, pero también grandes desafíos y riesgos, sobre los que poco se discute.

De acuerdo con un estudio publicado por la Universidad de Harvard, Colombia es la tercera nación geográficamente más compleja del planeta, solo después de Afganistán y la República Democrática del Congo. Las siete características territoriales que debemos considerar para repensar la presencia del Estado y las Fuerzas Militares a lo largo y ancho del territorio nacional son:

1. Colombia es uno de los veintiún países bioceánicos en el planeta, de las ciento noventa y tres naciones que integran las Naciones Unidas.
2. Es una de las once naciones que tienen acceso a los dos océanos más extensos del mundo, el Atlántico y el Pacífico.
3. Es de los únicos países que cuenta con fronteras marítimas y terrestres con once naciones: terrestres con cinco: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela; y marítimas con nueve: Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.
4. Colombia es un país con seis regiones naturales: es un país pacífico, andino, caribe, amazónico, llanero e insular, aunque infortunadamente el poblamiento en el siglo veintiuno se concentró en dos zonas: los Andes y el Caribe. El Pacífico, la Amazonia y la Orinoquia tienen una presencia muy precaria del Estado. Tenemos además tres cordilleras que lo recorren y dificultan la integración nacional; pero además contamos con zonas enteras donde la presencia integral del Estado con sus bienes y servicios (salud, educación, justicia) presenta enormes precariedades en cuatro de las seis regiones naturales, y esto nos obliga a repensar el modelo de presencia estatal en el futuro, puesto que existe un desarrollo desigual a favor de dos regiones.
5. De las trescientas once fronteras terrestres que existen en el mundo, Colombia tiene tres de las más extensas: la decimoséptima con Venezuela, la trigésimo primera con Brasil y la trigésimo segunda con Perú.
6. El país está junto al canal de Panamá, que es uno de los siete grandes estrechos y canales estratégicos del comercio mundial.
7. Y se encuentra en la zona de tempestades, con los tres países que desafían hoy la hegemonía de Washington en América Latina: Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Estas siete características y otras más hacen de Colombia un país con enormes privilegios y tremendos desafíos, puesto que el control de un territorio tan complejo, con fronteras tan extensas, tan porosas, de tan difícil control, hacen que el reto en términos de seguridad sea gigantesco.

En este marco, es preciso repensar el modelo de presencia territorial, de presencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía para que se consiga realmente la protección efectiva de las comunidades.

3.3 ZULMA MOSQUERA

La desigualdad social y las condiciones de abuso de los grupos armados no son una realidad reciente, son problemas que trascienden décadas, parece necesario hablar más de unas condiciones de Estado que de unas condiciones de gobiernos particulares.

La situación del país en general y de la zona Pacífico que represento es como la crónica de una muerte anunciada, está sobrediagnosticada, son situaciones que siempre se han advertido, se han anunciado, pero sobre las que nunca ha habido soluciones reales.

Si bien gracias al estallido social buena parte del país pudo darse cuenta de lo que ocurre en el territorio, aún no se llegan siquiera a imaginar lo que se siente diariamente al someterse a hombres armados, a vivir en casas palafíticas, a estar en medio de personas que tiran granadas, de enfrentamientos armados, al confinamiento, a la extorsión, a no tener tranquilidad y a vivir en zozobra. Tan así es nuestra realidad, hemos normalizado a tal punto estas situaciones, que hacen parte de la cotidianidad con dichos y expresiones tales como “No corrás que es peor”, o “Nada digo porque nada sé y lo que sabía se me olvidó”, o “Si le digo que no sé es porque no sé”, expresiones que surgen como reacción a situaciones de múltiples violencias en medio de las cuales el silencio surge como una de las únicas posibilidades para el autocuidado.

Como comunidad reconocemos que es más que pertinente que haya el diálogo, es un primer paso, pero no es la solución en sí, puesto que los grupos armados parece que no respetan las promesas y los acuerdos de un diálogo que se produce sin el cese de hostilidades.

Respecto a la presencia del Estado en el territorio, o mejor su ausencia, es necesario señalar que en Buenaventura hay Armada, Ejército, Policía y algunas instituciones más, pero en el marco de la agudización del conflicto

regional desde diciembre de 2020 hemos encontrado que la situación con los grupos armados ilegales, independientemente de su estatus político, es crítica, tanto con los que tienen beligerancia política como con los que cometen atrocidades contra la población.

En cuanto a la Fuerza Pública, que debería apoyarnos, en algunos casos parece ponerse en nuestra contra, sin decir que son todos, porque todavía creemos, aún hacemos llamados a las instituciones. Pero percibimos que los denominados falsos positivos judiciales han aumentado, la comunidad y las madres hemos tenido que salir a defender a nuestros hijos, a decirle a la policía que no son delincuentes y que solo estaban parados en la calle, frente a lo que muchas veces nos responden que “encubrimos criminales”.

Tal fue el caso ocurrido en marzo de este año cuando dos jóvenes artistas bailarines, que paradójicamente fueron reconocidos en las redes sociales por acercarse a bailar junto a la Fuerza Pública en una de las comunas más azotadas por la violencia, y que horas después, al estar en un taxi fueron abordados por un delincuente que intentó robar al taxista, por lo cual fueron apresados por la policía bajo la sospecha de haber participado en el robo. Las pruebas de la inocencia de estos tres jóvenes de 19 años reposan en la estación de policía, donde fueron maltratados física y psicológicamente, llegando incluso a jugar al “Tin marín de do pingüe” con uno de ellos. ¿Cómo puede una persona del común acceder a esas pruebas y a la justicia real? Todo esto refuerza el mensaje y la idea popular de que “Es más difícil tener un problema con la ley que con los mismos grupos criminales”.

3.4 MARÍA VICTORIA LLORENTE

Repensar el modelo de presencia del Estado en Colombia es necesario, debe hacerse. Sin embargo, al hablar de la ausencia de Estado y de la necesidad imperiosa de “llevarlo a los territorios” se está desconociendo que en esos territorios hay presencia estatal, si bien incipiente, perfectible, ajustable, hay alcaldías y una gobernanza local que no funciona pero que existe. De modo que considero necesario pasar del concepto de llevar al de construir, construir Estado y gobernanza local con los

actores locales que existen, obviamente sacando de la ecuación a los armados ilegales.

Es necesario que esta gobernanza incluya a las organizaciones sociales locales, las juntas de acción comunal, los consejos comunitarios y una cantidad de actores locales que hacen parte de ella. De forma que la construcción de un Estado que le sirva a la gente debe hacerse con la gente, sitio por sitio, considerando las necesidades y características de cada lugar, no se puede parametrizar, se debe ir erigiendo de abajo hacia arriba.

Las condiciones de violencia de múltiples actores dificultan tener un control adecuado del territorio, a lo que se suman las condiciones geográficas y demás, todo lo cual hace el contexto muy complejo. Sin embargo, hay que pensar en cómo se construye esa gobernanza local que poco a poco le quite espacio a los ilegales. No es tan solo un problema de policía y militares, eso es claro, pero en algunos casos no lo es qué otros actores institucionales y no institucionales deben entrar en la discusión.

Otro elemento fundamental que debe considerarse es el económico: cuando se tienen comunidades enteras que dependen de economías informales e ilegales —en el mejor de los casos informales y en la mayoría en algunas zonas del país criminales y nocivas—, la pregunta por responder es cómo transitar de esas economías ilegales y nocivas a unas legales y saludables que les permitan a las personas y a las comunidades vivir en condiciones de dignidad. Pregunta que no podemos seguir intentando responder desde Bogotá, Medellín y Cali. ¿Cuántos años llevamos haciendo programas desde las capitales para llevar el Estado a la periferia? Esto lo debemos trabajar conjuntamente, pero desde el territorio.

Respecto a la Fuerza Pública, considero urgentes algunas adecuaciones, la primera gira alrededor de la idea de que debemos reconsiderar el rol y las funciones de la Policía. Sin decir que deba salir del Ministerio de Defensa, debe tener una lógica diferente. Es común escuchar que las personas necesitan de la policía, pero no del tipo de policía que tenemos actualmente.

Debemos repensar el modelo de descentralización en Colombia, llevamos treinta años con el mismo y en lugar

de evolucionar parece que tenemos un comportamiento regresivo. Esta tarea implica recursos, distribución de responsabilidades y cargas. Más allá de la voluntad política y del presidente mismo, para cumplir con esa tarea en mora frente a los cambios en el escenario estratégico del país en los últimos tiempos se deben considerar las condiciones estructurales.

El gobierno del cambio y de la Paz total tiene una oportunidad maravillosa para asumir la tarea real, aplicada y juiciosa, de derrotar a la corrupción, para establecer veedurías locales que velen por eliminar aquellos elementos que rompen la confianza, deslegitiman a la Fuerza Pública y la alejan de la ciudadanía.

3.5 MARTHA RUIZ

La Paz total, a mi modo de ver, es en realidad la misma paz territorial de la que se ha venido hablando desde el Acuerdo de paz de La Habana. Partiendo de ello, coincido en la necesidad de replantear esa idea tan extendida de que hay ausencia de Estado, de que no llega, es preciso rebasar esa dicotomía entre presencia/ausencia del Estado para ver y atender los problemas reales de las comunidades.

En la línea de rebasar el análisis simple de presencia/ausencia estatal debemos atender los problemas del régimen político y del modelo económico que han segregado históricamente regiones: tenemos regiones donde el modelo extractivo irradia la economía, pero también la política. La política no le sirve a la gente, la gente está excluida de ella, la política parece estar capturada por el poder local que es el poder con el que tranza el poder nacional. De modo que la paz territorial no es solo construir ese Estado local con lo que hay, sino también de construir ciudadanía y mercado, sin los cuales no tendremos cómo construir esa paz en el territorio, ya que no existe la posibilidad real de que el Estado resuelva todo.

Tal como lo señala Eduardo Pizarro en el Prólogo del documento de los catorce ensayistas de La Habana, Colombia tiene unas grietas históricas en su construcción como Nación, debido a que el desarrollo económico y político se ha concentrado en la región andina, elemento que

ha generado una gran segregación territorial y obliga a repensar en la posibilidad de subvertir la concentración actual del poder en élites de hombres blancos educados en cuatro universidades reconocidas de la capital.

La Comisión de la Verdad plantea dos elementos en sus recomendaciones: el primero, asociado a la necesidad de crear instituciones para la paz. Si bien tenemos una Fuerza Pública que ha cumplido con su tarea, con dificultades y aciertos, no tenemos instituciones para consolidar y afianzar la paz, la reconciliación y la convivencia. Las tareas de resolver los conflictos antes de que escalen no parecen ser atendidas por ninguna entidad y en ese sentido surge el desafío de contar con instituciones que garanticen la seguridad, pero también con aquellas que velen por la convivencia pacífica. En algún momento se planteó la posibilidad de crear un Ministerio de la Paz, pero, en el contexto de la creación del Ministerio de la Equidad, no fue de buen recibo.

En cuanto a la transformación que debe surtir en la Policía, es necesario hacerla cada vez más civil. Considero que en la medida en que la policía esté más cercana, tenga mayor legitimidad y se gane la confianza de la ciudadanía, es posible que se puedan horadar y erradicar los poderes privados y criminales que proporcionan justicia y seguridad ilegítimas a las comunidades.

El poder del crimen organizado está ligado a redes económicas. Las economías ilícitas no son tan solo negocio de criminales, han tenido una expansión social muy importante: hay regiones enteras que viven de la economía ilegal, no hay alternativas económicas, de desarrollo ni de generación de ingresos que puedan competir con las rentas ilegales. Elemento que se debe considerar a la luz de la construcción de confianza entre la ciudadanía y las instituciones, puesto que se puede suponer que una población que convive y está profundamente irradiada o perforada por el poder criminal no podrá tener verdaderas relaciones de confianza con la Fuerza Pública.

De modo que debemos dejar de pensar la solución a los problemas simplemente desde el orden judicial y de persecución. Es necesario tener un acercamiento más desde lo social, atender las afugias reales que sufren las comu-

nidades y brindar periodos de transición, algo similar a lo que propone Otty Patiño, jefe negociador del Gobierno en el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), relacionado con los pilotos o pruebas territoriales que denominó maquetas.

Para atender problemas particulares es preciso diseñar soluciones e instituciones específicas. Para fortalecer la paz es necesario crear órganos que la vitalicen, tal como se pudo hacer en algún momento para atender la crisis en Medellín, donde la Presidencia creó la Consejería de Paz para Medellín.

3.6 ÁNGELA OLAYA

Quiero resaltar un elemento importante a corto plazo, el cual tiene que ver con la necesidad de acompasar y articular la política de Paz total con la de seguridad, tener un hilo conductor y vasos comunicantes entre las dos. En particular, desde la perspectiva más operacional del asunto, necesitamos dejar de pensar en blanco y negro, para proponer soluciones particulares que resuelvan las dificultades de mantener un cese al fuego con actores con reconocimiento político pero con otros que no, más aún cuando son esos actores y las disputas que tienen entre sí los que generan afectaciones para la protección de la población civil.

El segundo elemento tiene que ver con el reconocimiento de las economías ilegales. Nos encontramos en un momento en el que en las regiones se han fortalecido tanto las gobernanzas criminales como las rebeldes, y aún no conocemos muy bien cómo se relacionan estas dos gobernanzas, cómo dialogan y cómo afectan la construcción de paz, generando unas costumbres nocivas en los individuos y en las instituciones.

En este orden, surge la necesidad-oportunidad de generar más espacios de rendición de cuentas por parte de la Fuerza Pública, puesto que más allá de las personas que la integran y de aquellas que tienen algún interés en comprender su funcionalidad, la ciudadanía en general no tiene mucho conocimiento de cómo funciona, cómo se relacionan los diferentes componentes y sus diferentes roles. Elemento fundamental para fortalecer la exigencia

bilidad de derechos y la participación ciudadana en aras de fortalecer la democracia.

Es necesario erradicar la corrupción en el interior de las fuerzas. Vemos cómo organizaciones criminales tienen como política reclutar integrantes de las fuerzas, debemos buscar la forma de hacer difícil para los actores criminales infiltrarlas y consolidar su gobernanza ilegal, debemos transferir la gobernanza que *de facto* ya existe en los territorios y trasladar la forma en la que se logró a una legalidad que incluya a la sociedad civil, la que básicamente está tejiendo estos núcleos.

La recuperación de la confianza ciudadana por parte de la Fuerza Pública es un tema recurrente, incluso agudizado en el territorio después de las movilizaciones del estallido social. Si bien cuando se sientan uno a uno integrantes de la Fuerza y la ciudadanía es posible reconocerse y acercarse en relaciones empáticas particulares, esto no se extiende en general a las fuerzas. Es fundamental eliminar la estigmatización al ejercicio del liderazgo social, puesto que es preciso reconocer su rol en la construcción y presencia del Estado y en la exigencia de un mejoramiento en la calidad de esa presencia estatal.

En aras de la política de Paz total es importante establecer espacios de diálogo dentro de la Fuerza Pública, debido a la heterogeneidad entre las instituciones e individuos que la integran. El otro elemento es el de involucrar la experiencia adquirida en el proceso de paz con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), puesto que los generales que en su momento participaron, por ejemplo, en la dejación de armas, hoy en día están retirados y no necesariamente están haciendo parte de la actual conversación; el reto está entonces en cómo podemos involucrarlos para que la política de Paz total se convierta en una política de Estado.

3.7 ARMANDO BORRERO

Tal como se ha señalado, el problema no es de falta de presencia de las instituciones en los territorios, sino de su calidad y de sus relaciones con la sociedad, cómo es el encuentro de una fuerza del Estado tan importante como la Fuerza Pública con la comunidad. Debemos de-

jar de analizar estas tensiones desde un punto de vista puramente ideológico para ver los elementos objetivos que condicionan esas relaciones de la Fuerza Pública con la sociedad, elementos que conducen, por ejemplo, a alianzas perversas, sobre las cuales es necesario entender la dinámica que las originó y las reproduce.

El Estado colombiano no tiene un buen control territorial debido a que no ha terminado de cumplir la misión histórica de un Estado, no ha sido capaz de someter factores de poder paralelos que en otras sociedades no tienen tanta incidencia, sin decir que en esas sociedades sus Estados dominan completamente todo, siempre permanecen fuerzas paralelas con las que el Estado tiene que negociar y convivir. Pero en Colombia la situación es crítica, sobre todo en la periferia; hay una cantidad de poderes que se apropian del Estado, elemento que parece tener que ver con el sistema político, no tanto los grupos armados sino el clientelismo político que les permite a esos factores paralelos de poder apoderarse de los poderes locales y ponerlos a su servicio y no al servicio de intereses generales. Son burocracias bastante precarias, que no cuentan con la posibilidad de defenderse de ello.

Colombia tiene un problema de segregación territorial. Tardamos muchísimo en consolidar un mercado nacional, donde el poder siempre estuvo fracturado en la cúpula; los factores de poder en el país operan como compartimientos, cada uno con su radio de poder, y las grandes decisiones implican negociaciones complejas entre esos compartimientos. La gran diferencia de Colombia con otros países de la región radica en ello, aquí nunca hubo un gran poder que prevaleciera, no tuvimos grupos sociales y económicos que de manera permanente fueran dominantes. El siglo diecinueve colombiano es la historia de una gran dificultad por vincularse al mercado internacional, con un desplazamiento continuo de la importancia económica de las regiones, y todo ello cuenta, todo pesa.

El problema de la segregación territorial podría resolverse quizás a corto plazo. Sin embargo, el de la reforma del sistema político va a ser sumamente complejo, para que el Estado pueda cumplir la tarea de pacificar a la sociedad; si a todo esto le agregamos ingredientes como

la presencia del narcotráfico, que debe asumirse de una manera responsable que supere la discusión respecto de si el problema es impuesto desde el exterior o si es de los que producen o de los que demandan. Es necesario comprender el punto de vista de cada parte implicada en este proceso complejo y global, asumir que el problema es nuestro, que la sociedad no puede seguir hipotecada al narcotráfico, y buscar una solución propia con un alcance real de lo que se puede y no se puede hacer, sin plantearnos tampoco misiones imposibles, por ejemplo, la de la legalización, improbable, puesto que entre quienes lo deciden están quince Estados desarrollados que nunca van a acceder a ello.

Por último, quiero recomendar el documento expedido por el ministro de Defensa Iván Velásquez el 25 de abril de 2023, "Política de seguridad y convivencia"¹, que recoge las tres grandes tradiciones de seguridad en el ámbito internacional. El documento empieza con el con-

cepto de seguridad humana, un concepto actual muy importante sobre las Fuerzas Militares coadyuvando a las políticas que puedan disminuir la desigualdad y la afectación socioeconómica en la población por la pobreza u otros fenómenos como el de la destrucción de la naturaleza. Recoge asimismo la idea de la seguridad multidimensional aprobada por la OEA en Bridgetown, Barbados, en 2003, para enfrentar el multictímen que afecta a América Latina y a Colombia en particular, y recoge también, sorpresivamente, la doctrina de seguridad y defensa nacional y el papel de las Fuerzas Militares como una fuerza de disuasión defensiva importante.

Este instrumento de política de seguridad y defensa del actual gobierno debe ser discutido a profundidad en el país, ser apropiado por la ciudadanía, hacerlo propio y buscar una solidaridad entre la ciudadanía y la Fuerza Pública para avanzar hacia un territorio más seguro y una comunidad mejor protegida.

1 De consulta en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/politica_seg_conviv.pdf

4

CONCLUSIONES

Las intervenciones trataron una diversidad de temas y aristas a la pregunta planteada que no solamente son interesantes sino que dan cuenta de la complejidad del problema que se debe enfrentar; en esta medida quedaron múltiples puntos y preguntas que permiten que el debate siga abierto. Es fundamental recordar que avanzar hacia la paz no es tarea fácil ni rápida. Requiere de un esfuerzo conjunto, del compromiso y la voluntad de todas las partes y actores para superar los desafíos múltiples y diversos que surgen en el camino.

La construcción del Estado se debe hacer desde las regiones, donde se expresan las mayores dificultades y carencias; la descentralización precaria es un factor que ha profundizado los problemas, puesto que lo que se hace desde las capitales se tarda o no llega a las regiones o, si llega, no se compadece de sus realidades ni involucra a las personas y organizaciones locales.

Nos hemos convertido en un Estado ruidoso, en el sentido de que es disperso. Al observar las entidades del gobierno es posible identificar que los radios de incidencia de cada una no coinciden, estamos colmados de buenas intenciones, pero mientras no haya un trabajo interinstitucional, interagencial, mientras no haya una pedagogía respecto de la importancia de armonizar y articular acciones, no podremos impactar.

En el gobierno anterior hubo esfuerzos en los que, según lo establecido en el Acuerdo de paz con las Farc en 2016, se deben desarrollar Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Se priorizaron entonces ciento setenta municipios² de los mil doscientos, priorización

que se traducía en un esfuerzo dedicado, articulado y sostenido donde mayor dificultad se expresaba. Sin embargo, esos esfuerzos parecen haberse diluido, por la corrupción que acompañó algunos de esos programas y por cuanto cada gobierno trae políticas diferentes y lo que debería haber sido una política de Estado se fue al traste por falta de continuidad.

Para pasar del control territorial a la gestión territorial es necesario contar con tres elementos fundamentales: una gerencia que coordine, tenga claridad sobre el problema, lidere y organice; segundo, planes con sentido de realidad, que sea posible desarrollar; y, tercero, las capacidades. Lo que suele suceder es que se hacen muy buenos planes, bien redactados, técnicamente sólidos, pero que no se armonizan con las capacidades del Estado y sus instituciones; y existen capacidades individuales de cada organización, pero no son suficientes. Para combatir un gran problema es necesario tener capacidades asociadas entre varias fuerzas en el sentido máximo de cooperación. Si bien la Constitución ordena la colaboración armónica entre los poderes, no hay leyes ni políticas públicas que obliguen a las diferentes entidades del Estado a cooperar y a emitir y ejecutar planes articulados. Lo que se debería buscar es un balance entre liderazgo, planes y capacidades, pues cualquier desbalance entre estos elementos impide avanzar.

Las economías ilícitas han capturado al Estado en varias regiones y el mundo criminal se nutre y mezcla con el mundo lícito. Si bien los actores criminales son visibles, no lo son los agentes que, desde la legalidad, se relacionan con las economías ilícitas. Es necesario repensar el Estado que queremos, las Fuerzas Militares y de policía que necesitamos que actúen en apoyo a ese nuevo Estado, más cercano, más legítimo, más pertinente y sensible.

2 Municipios con Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Véase: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>

Todos los países del mundo sienten hoy los efectos de la globalización, que ha fragilizado las fronteras y debilitado la capacidad de los Estados para luchar contra la criminalidad global. Actualmente se calcula que entre el 2 y el 3% del PIB mundial corresponde a rentas criminales y en Colombia estamos viviendo la fragilización de las fronteras con el tráfico de drogas, la trata de personas, el tráfico de migrantes, armas de fuego, mercurio, recursos naturales, flora y fauna, medicamentos adulterados y crímenes cibernéticos, entre otros, que agravan la seguridad interna, lo que plantea retos fundamentales como la necesidad de repensar el modelo de defensa y seguridad nacional. Si bien el Estado está presente en casi todos los lugares, en algunos territorios su presencia puede ser traumática, ya que no es la de un Estado providencial de servicios a la ciudadanía, sino tan solo con la Fuerza Pública, para el orden público, pero no con otro tipo de acciones que busquen mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Lo que se advierte es que Colombia está viviendo una fragmentación del territorio bajo el dominio de grupos criminales, con una característica que es la porosidad de las fronteras marítimas y terrestres; nuestro país está lleno de rutas y corredores de movilidad que facilitan desde el centro hacia las fronteras el tráfico de drogas, armas, minerales, personas y demás, lo que fragiliza todo el territorio. Esto plantea el rediseño a fondo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para garantizar la seguridad; en primer lugar, las fuerzas deben ser de defensa nacional, de disuasión defensiva, por cuanto América Latina es un continente sin tradición de guerras interestatales y en ese contexto Colombia no debería tener un ejército de carácter ofensivo.

Otro elemento por considerar es la posibilidad de revivir las comisiones binacionales de frontera creadas en 1994, con las cuales se podría, con los cinco países con los que tenemos frontera terrestre, encarar la lucha contra la criminalidad transnacional y los flujos criminales.

Es necesario definir claramente las funciones no militares de las Fuerzas Militares; la lucha contra la deforestación, la minería ilegal, la pesca ilegal, el tráfico de drogas son elementos que se deben considerar y están estrechamente ligados al concepto de seguridad humana.

Es preciso que la Policía sea, por una parte, una policía ciudadana, ubicada en municipios de más de veinticinco mil habitantes con baja presencia de organizaciones criminales organizadas, y, por otra, una policía altamente calificada, con las herramientas adecuadas y con una formación de otro tipo para los territorios en los que tenemos alta presencia de grupos armados organizados (GAO), así como una fuerte guardia nacional o dirección de carabineros.

Si bien la política de seguridad del gobierno actual tiene elementos muy interesantes, no es la primera vez que se redacta una gran política en la materia; ahora lo importante es, como se ha señalado, su aplicación, considerar el cómo se traduce esta política en hechos en el territorio. Tenemos un problema de gestión para la seguridad, falta liderazgo, no tan solo por parte de las Fuerzas Militares sino por parte de la población civil.

Debido a las condiciones estructurales en las que se erigió el Estado colombiano, el poder está muy fragmentado. Ni los presidentes ni la Fuerza Pública lo pueden todo; en ese sentido, para resolver los problemas tan complejos que se tienen en los territorios es necesario un acuerdo nacional en el que se redefinan cómo actúa el Estado en los territorios, la descentralización y las competencias y articulaciones entre las instituciones, y la interacción con otros modelos de seguridad, en particular las guardias indígenas.

La discusión sobre la seguridad lleva décadas y el escenario ha cambiado; sin embargo, no se han integrado nuevas voces y nuevas herramientas y tecnologías que ofrece la actualidad para generar otro tipo de lenguajes, otras formas de comunicarse y de construir desde la diferencia.

El tiempo de las guerrillas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado ya terminó; el problema es que los conflictos armados tienen unas inercias muy difíciles de romper, son fáciles de iniciar y difíciles de terminar, pero debemos hacer el ejercicio de entender que las negociaciones de hoy en día tienen un carácter diferente al que hemos experimentado. Para negociar nos enfrentamos a factores nuevos, a unos grupos armados internacionalizados que operan por fuera del control de los Es-

tados, incluso sin fundamento nacional alguno. Ahora que se plantea la Paz total y la negociación con el ELN, por ejemplo, es necesario negociar también con poderes externos de una guerrilla que es binacional, sin llegar a una situación como la del Medio Oriente, pero parece que ese es el panorama, el de unos conflictos desterritorializados, desnacionalizados y con orígenes completamente distintos.

La paz no es algo fácil ni que se pueda lograr a corto plazo, es un problema complejo que requiere de soluciones igualmente complejas en las que participen múltiples voces de todos los territorios y sectores sociales, económicos, culturales y políticos.

PARTICIPANTES EN ESTE ESTANQUE

Lali Fernando Riascos, líder juvenil de Guapi, Cauca, comunicador y creador de contenido, y quien sirvió de facilitador.

Juan Carlos Salazar, general (r) del Ejército de Colombia, vicepresidente de la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares de Colombia (Acore).

Eduardo Pizarro Leongómez, expresidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), exembajador, escritor, experto en el conflicto armado interno en Colombia y miembro de La Paz Querida.

Zulma Mosquera, lideresa social de Buenaventura.

María Victoria Llorente, directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), politóloga de la Universidad de los Andes y especialista en políticas de seguridad nacional y ciudadana.

Martha Ruiz, excomisionada de la Comisión de la Verdad, periodista con experiencia en conflicto armado y dinámicas de la guerra.

Ángela Olaya, cofundadora e investigadora de Conflict Responses (CORE), politóloga de la Universidad de los Andes con énfasis en historia colombiana.

Armando Borrero, cofundador de *Razón Pública*, especialista en derecho constitucional, magíster en defensa y seguridad nacional. Exconsejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional.

ISBN 978-958-8677-75-0

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

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

La Paz Querida – LPQ es una comunidad abierta e independiente de ciudadanos y ciudadanas diversos, optimista con el futuro del país, con capacidad de interactuar creativa y responsablemente, comprometida con la incidencia en la construcción de paz, con el fortalecimiento de la democracia y con el desarrollo sostenible en Colombia.

Buscamos impulsar un proyecto nacional que promueva la construcción de una nueva ética social basada en la dignidad humana y la sostenibilidad ambiental para contribuir a la creación de una Colombia más justa, más incluyente, más equitativa, ambientalmente sostenible y en paz.

Para mayor información pueden ingresar a <https://www.lapazquerida.com/>

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



YouTube:



Spotify:



sim
ESTANQUE


LA PAZ QUERIDA

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG