

Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política

Peacebuilding in Colombia: security sector reform and non-political direct violence

Rafael Grasa

Profesor titular de Relaciones Internacionales, coordinador del Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo, Universitat Autònoma de Barcelona. rafael.grasa@uab.cat

Cómo citar este artículo: Grasa, Rafael. «Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.157

Resumen: Este artículo se centra en la oportunidad que se abre, a corto y medio plazo, para una Colombia miembro de la OCDE y asociada a la OTAN de enfrentar –pese a que nada explícito figura en el Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final)– los retos de la transición en materia de seguridad pública. Para ello, habrá que resolver una anomalía: la llamada «dualidad Lleras Camargo», que ha facilitado una excesiva autonomía decisional de la fuerza pública, un escaso control parlamentario y una insuficiente conducción política de la defensa. El texto se divide en un apartado contextual y de a priori, otro analítico centrado en aclaraciones conceptuales y lecciones prácticas en clave comparada, y una sección final dedicada a la especificidad colombiana y a la presentación de una propuesta de abordar ocho grandes retos: tres generales, dos centrados en la seguridad externa y tres en la interna.

Palabras clave: Colombia, proceso de paz, transición, seguridad, fuerza pública, violencia directa no política

Abstract: This paper focuses on the opportunity, in the short and medium term, for a Colombia that is an OECD member and NATO partner to face the challenges of the public security transition, despite no explicit mention of it appearing in the Peace Agreement (or Final Agreement). To do this, an anomaly will have to be overcome: the so-called “Lleras Camargo duality”, which has facilitated excessive decisional autonomy of the security forces, scant parliamentary control and insufficient political leadership of defence. The paper is divided into contextual and a priori section, with another analytical section focussing on conceptual clarifications and practical lessons of a comparative nature. The final part is dedicated to Colombia's particularities and the presentation of a proposal for addressing eight major challenges: three general, two focused on external security, and three on internal security.

Key words: Colombia, peace process, transition, security, security forces, non-political direct violence

Este artículo se escribió¹ en un momento en el que Colombia, usando la distinción sobre tiempos históricos de Braudel (1979), se encontraba en una encrucijada en la que confluían retos a corto, medio y largo plazo. El creador de la Escuela historiográfica de los Annales distinguió tres niveles de tiempo histórico²: la larga duración o nivel de las estructuras (de gran estabilidad y escaso cambio); la coyuntura (estadio intermedio, donde el cambio es perceptible), y el acontecimiento o tiempo corto (la «espuma» de la historia), con cambio constante y visible pero poco significativo. Braudel propuso prestar poco interés a los acontecimientos y centrarse en la coyuntura y, sobre todo, en la larga duración. Y eso es justamente lo que se sugiere aquí: ahora en Colombia se presentan retos de corto plazo, vinculados a cambios inmediatos en el Legislativo y el Ejecutivo; así como retos de tiempo medio o coyuntura vinculados a diversos procesos

En Colombia se presentan retos de corto plazo y de tiempo medio o coyuntura vinculados a diversos procesos de transición en buena medida posibilitados, como oportunidad, por el Acuerdo de Paz.

de transición en buena medida posibilitados, como oportunidad, por el Acuerdo de Paz de La Habana/ Teatro Colón entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (de noviembre de

2016), que permiten vislumbrar cambios en el largo plazo. Lo significativo, por lo tanto, son los retos a medio y largo plazo, que afectan a diversas dimensiones, de los cuales se analizarán los que tienen que ver con la seguridad.

La agenda a corto plazo está marcada por el final del segundo mandato del presidente Santos, los cambios en la Presidencia y el Ejecutivo, la instalación de una nueva Administración, así como la elaboración de las agendas del Gobierno y del Legislativo y su interrelación. Adicionalmente, en los meses finales de la Presidencia de Santos y los primeros meses de la de Iván Duque se han tomado decisiones con impacto en temas de seguridad a corto y medio plazo. Entre

-
1. El texto se concluyó el 28 de mayo de 2018, ya conocidos los resultados electorales de la primera vuelta presidencial, que enfrentaba en la segunda y definitiva a Iván Duque y Gustavo Petro. Entre ese momento y los pequeños ajustes realizados a mediados de diciembre de 2018, el candidato Duque ganó la segunda vuelta, asumió su cargo de presidente en agosto y ha gobernado durante cinco meses. En temas de seguridad, aunque no ha anunciado nada parecido a una reforma del sector de seguridad, inició dos campañas operativas contra grupos ilegales, acordó incrementar el gasto de defensa en el presupuesto de 2019 y ha cambiado total y recientemente la cúpula de las Fuerzas Militares y de la Policía.
 2. Conviene recordar que, pese a ciertos errores habituales, la noción de tiempos históricos de Braudel nada tiene que ver con las teorías de ciclos, de Toynbee o de Kondratieff, y las polémicas académicas que las mismas han generado.

estas, el ingreso de Colombia –a finales de mayo de 2018– en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como socio global³, en principio renunciando a participar en misiones militares, y la manera de proseguir con la implementación de los acuerdos de paz ya citados, que precisan de ajustes en los tiempos y «negociación» cotidiana de múltiples detalles irresueltos de los 578 compromisos presentes en el texto. Por otro lado, en la región se han producido fenómenos que pueden impactar en la coyuntura: el riesgo de una nueva militarización de la política –como muestra la victoria en Brasil de Jair Bolsonaro, militar en la reserva– y otros fenómenos vinculados a la seguridad ciudadana y las opciones de «mano dura» (Kyle y Reiter, 2018; Pion-Berlin y Carreras, 2017; Mughal y Aguirre, 2018), un tema, empero, que se dejará de lado en este texto.

A medio y largo plazo, la agenda de seguridad y las posibilidades de transición en el sector de seguridad están y estarán dominadas por dos temas entrelazados. En primer lugar, el tránsito progresivo de «hacer las paces» (acordar un cese de las hostilidades con vocación duradera) a «construir la paz», es decir, centrarse en evitar la reaparición de la violencia directa de y con el grupo insurgente y en minimizar el riesgo de violencia directa cuando aparezcan nuevos conflictos sociales o continúen los existentes. Ese tránsito, que se da entre los tres y cuatro años posteriores a hacer las paces, permite abrir una ventana de oportunidad para resolver el principal problema de la sociedad colombiana desde la Guerra de los Mil Días (1899-1902): la reproducción intergeneracional de la violencia política. En segundo lugar, habrá que acometer la transformación del sector de seguridad y de las fuerzas públicas y acabar con la «dualidad Lleras Camargo» (Grasa, 2016): la excesiva autonomía de las Fuerzas Armadas y de la Policía, superior a la habitual incluso en el contexto latinoamericano. Ello supone hacer frente a los retos de seguridad y de violencia directa no política, cruciales para el presente y el futuro, dado que desde hace algunos años más del 80% de los homicidios en Colombia carecen de relación directa con los conflictos armados internos.

3. La noticia formal del ingreso se produjo un par de días antes de las elecciones. Posteriormente (*El Tiempo*, 28 de mayo), se precisó que se formalizaría la última semana de mayo, que se ingresaría como «socio global», sin participar en operaciones militares de la organización, y que con ello se busca «trabajar para la construcción de la integridad de las fuerzas militares». Colombia es el primer país de América Latina que entra en dicha asociación, creada al final de la Guerra Fría, de la que formaban ya parte países como Afganistán, Australia, Corea del Sur, Irak, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán.

El análisis de los retos de la gestión de la violencia directa y de la transformación del sector de seguridad se inserta en esa encrucijada de tiempos históricos cortos/medios y largos, es decir, en la próxima década y el horizonte 2030⁴. En este artículo se parte de dos supuestos o constricciones: por un lado, la mencionada «dualidad Lleras Camargo», iniciada en los años cincuenta del siglo pasado, irresuelta en la Constitución de 1991 y reforzada por la centralidad de la fuerza pública en la lucha contra las FARC-EP desde el período presidencial de Pastrana; por el otro, la carencia en el Acuerdo de Paz –a diferencia de otros procesos– de provisiones explícitas en materia de seguridad, fuera de lo relativo al fin de las hostilidades, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), las garantías de seguridad para los desmovilizados y su entorno, el papel de las fuerzas de seguridad pública y del contingente internacional en todo ello, así como

La transición en materia de seguridad pública deberá afrontar problemas derivados del fin del conflicto armado y de los aún vigentes surgidos de la autonomía excesiva del sector militar.

los compromisos generales para neutralizar a fuerzas paramilitares y bandas criminales.

Lo relativo a la implementación de las provisiones antes mencionadas ha sido objeto de análisis de di-

ferentes informes, a petición de las partes (como el elaborado por el Kroc Institute for International Peace Studies, 2018), de organizaciones de la sociedad civil (Fundación Paz y Reconciliación, 2018) y también de otras instancias oficiales (Consejería Presidencial de Seguridad, 2018). De ahí que se omitan para poner el foco justamente en lo que no ha sido negociado y ha sido explícitamente excluido: la reforma del sector de seguridad, ya sea pública (esfera militar y policial) o privada (pendiente de una estructura normativa adecuada a los tiempos). Así, el análisis se centra en lo que deberían ser las reglas y la hoja de ruta para una transición de seguridad pausada, puesto que siguen persistiendo incógnitas y un proceso de negociación (suspendido, pero no finiquitado aún) con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Como se ha señalado, la transición en materia de seguridad pública deberá afrontar problemas derivados del fin del conflicto armado con las FARC-EP y de los aún vigentes surgidos de la autonomía excesiva del sector militar y de la mezcla de tareas entre la Policía y las fuerzas militares.

4. Véase más adelante la explicación del Plan Estratégico Militar 2030.

El punto de partida: aclaraciones contextuales y *a priori*

Nos encontramos a medio camino entre la segunda y la tercera fase de la implementación del Acuerdo de Paz y el énfasis diferenciado en la construcción de paz, lo que aconseja abordar algunas aclaraciones y *a priori* o asunciones que se dan por descontados.

Primero, aunque el Acuerdo no contiene provisiones explícitas sobre transición en materia de seguridad pública, el debate, y en parte el proceso de cambio, empezó ya durante las conversaciones de La Habana, retomando temas recurrentes, algunos ya presentes durante la elaboración de la Constitución de 1991. Eso sí, la transición ha empezado de manera fragmentaria, sin participación de todos los actores relevantes, sin reglas claras, con consensos mínimos y sin un modelo o modelos de referencia. Se superponen diversos debates no coordinados, en los que se mezclan intereses parciales, algunos corporativos. De facto, sectores del Ejecutivo, el Legislativo, la sociedad civil, la academia y los cuerpos de seguridad pública, así como de las empresas y los profesionales del sector de seguridad privada, ya se ocupan del tema. Y, en algún caso, se ha entrado de lleno en la ejecución de planes de cambio a 15-20 años vista, como sucede con el Ejército y su planificación para el año 2030. No obstante, el interés, al menos explícito, de los actores políticos (Legislativo y Ejecutivo) y de buena parte de la sociedad civil es escaso. Muestran mayor interés sectores académicos, la comunidad internacional, las fuerzas de seguridad pública y las FARC-EP, a través de iniciativas de diálogo, enmarcadas en debates sobre relaciones cívico-militares, un tema trascendental en América Latina (Pion-Berlin y Martínez, 2017). Por ejemplo, en el Comando Operativo para la Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o en foros de debate auspiciados por *think tanks* como la Fundación Ideas para la Paz de Colombia, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia o la Folke Bernadotte Akademie sueca. Dichas iniciativas buscan generar consensos mínimos, fijar posiciones y cartografiar disensos, además de fomentar un aprendizaje conceptual y relacional útil en el futuro.

Segundo, ese tipo de debates suelen ser habituales en el marco de los países de la OCDE y la OTAN, el horizonte futuro para Colombia tras su ingreso en ambas: la razón es que hablar de tales temas facilita la toma de decisiones, tras el análisis y la fijación de estrategias y ayuda a determinar qué tipo de transición en materia de seguridad pública debe acometerse. Ello porque, en clave comparada, las transiciones o reformas del sector de seguridad se dan en todos los países, sobre todo en tres supuestos: a) tras una dictadura o el fin de un conflicto armado interno; b) por cambios en la geopolítica o la geoeconomía tras giros

importantes en el sistema internacional, y c) por acomodo a cambios paulatinos y constantes en los retos y amenazas de seguridad. Veamos dos casos europeos recientes: a) los documentos estratégicos elaborados a nivel estatal y europeo en los últimos 15 años y su insistencia en la importancia de esos asuntos frente a las cuasi inexistentes amenazas territoriales convencionales, y b) los documentos relacionados con el apoyo a la prevención integral de la violencia en regiones con las que la Unión Europea tiene arreglos de asociación. Por tanto, en países de la OCDE, como Colombia actualmente, el debate general sobre la transformación de la seguridad pública se focaliza en la centralidad de fenómenos de violencia directa intencionalmente política, como el terrorismo, y no política, como el crimen o la delincuencia organizada, que han adquirido una creciente capacidad para infligir daños en todas las dimensiones de la seguridad: militar, política,

La Colombia miembro de la OCDE debería abordar en cualquier caso, es decir, aun sin conflicto armado interno prolongado o sin ser el principal productor de hoja de coca del mundo, el debate sobre cómo afrontar los retos de gestión de esas formas de violencia directa.

societal, económica, medioambiental y cibernética. En todos los países, el diagnóstico es semejante: solo el 20% de las muertes y homicidios intencionales tienen que ver con violencia directa de naturaleza política (conflicto armado y terrorismo), el resto son formas diversas, con interconexiones causalmente complejas,

de violencia directa no política, retos que no se pueden resolver –según el consenso generalizado– con instrumentos de seguridad dura (militares).

Tercero, la Colombia miembro de la OCDE debería abordar en cualquier caso, es decir, aun sin conflicto armado interno prolongado o sin ser el principal productor de hoja de coca del mundo, el debate sobre cómo afrontar los retos de gestión de esas formas de violencia directa y sus principales impactos, a saber: en la seguridad física de la ciudadanía; en la provisión de los bienes colectivos de la seguridad y del bienestar; en la calidad de la democracia y del Estado de derecho, y en la protección integral de los derechos humanos básicos. De forma rotunda, la situación de construcción de paz en un contexto de posacuerdo añade nuevos temas a la agenda de transformación de la seguridad, que ya era *per se* un debate inevitable. Sea como fuere, vale la pena recordar que la Colombia del posacuerdo cumple, a la vez, los tres casos o criterios para enfrentar una transición del sector de seguridad antes mencionados.

Cuarto, una vez constatado que el contexto y la práctica comparada hacen imprescindible el debate, trataremos algunos *a priori* ineludibles para abordar dicha transición, derivados de los cambios en el contexto internacional de referencia y, en lo interno, de la doble interfaz de la política de defensa y de seguridad, por un lado, y de transición de la guerra a la «paz», por otro. Sintéticamente, esos *a*

prioris serían los siguientes. En primer lugar, en clave comparada, la constatación de que la transición y la reforma de la seguridad pública, en el caso de un país que pone fin a un conflicto armado interno mediante un acuerdo a implementar, forma parte inevitable de la construcción de paz, por lo que debe abordarse, figure o no explícitamente en el Acuerdo, en la década que sigue a la firma del mismo. En segundo lugar, que la temporalidad y la urgencia de los puntos a tratar es muy heterogénea. Los temas que exigen decisiones rápidas son pocos y, en el caso colombiano, vinculados al acantonamiento, al desarme, a la desmovilización y reintegración, a las garantías de seguridad de los desmovilizados y a cómo abordar los problemas de seguridad y de manejo de la violencia directa no política en las zonas rurales, donde el control territorial de las FARC-EP ha desaparecido tras su disolución –zonas con violencia directa endémica–; son municipios con alto riesgo o alta prioridad, es decir, zonas en que se producirá un ingreso/reingreso intensivo del Estado. En tercer lugar, un tema clave, simbólico, que estará presente desde el principio ya en la presente legislatura, es la separación nítida, incluyendo la adscripción ministerial, entre Policía y fuerzas militares, puesto que en ningún otro país de la OCDE la Policía está integrada, pese a su naturaleza civil, en el Ministerio de Defensa. En cuarto y último lugar, se consideran dos temas adicionales. Por un lado, la necesidad de asegurar la coherencia de las decisiones a tomar a medio plazo, en particular durante 2019; se trata de evitar que decisiones vinculadas a la urgencia de la implementación del Acuerdo, a la creciente presión de Estados Unidos para reducir el cultivo de hoja de coca, o a las derivadas del deterioro de la seguridad cotidiana en varias zonas del país, hipotequen las decisiones a tomar a medio plazo sobre el modelo futuro o compliquen mucho su concreción progresiva; por otro, se debe garantizar que reacomodos tácticos, logísticos y estratégicos de los cuerpos públicos de seguridad derivados de las urgencias comentadas, o lo relacionado con la incesante eliminación física de líderes sociales y defensores de derechos humanos, no hipotequen decisiones a tomar posteriormente.

Resulta por tanto necesario abordar en los próximos años la forma de eliminar la «dualidad Lleras Camargo» ya comentada, que se ha traducido en una subordinación al poder civil de las fuerzas de seguridad y a la vez en una gran autonomía de las mismas en la fijación de la naturaleza y organización de la Policía y de las fuerzas militares. Esa autonomía está hoy, en un contexto de posacuerdo y posconflicto armado interno, por encima de los estándares considerados pertinentes en un Estado pleno de derecho, sin excepcionalidad derivada de conflictos armados. En suma, el problema de fondo de la transición en materia de seguridad en Colombia es, a largo plazo, la insuficiente conducción política de los asuntos de defensa y la importante autonomía relativa de la fuerza pública, en particular de las fuerzas militares. Para ocuparnos de ello hay que establecer un marco analítico y conceptual y recordar algunas lecciones aprendidas en clave comparada.

El marco analítico: lecciones aprendidas en la reforma del sector y la gobernanza de la seguridad

Empezaremos clarificando expresiones parcialmente traslapadas: 1) sector de seguridad, que alude, en sentido incluyente, a todas las instituciones y cuerpos de seguridad y organizaciones vinculadas; 2) construcción de paz, es decir, el conjunto de actuaciones y actividades orientadas a minimizar el riesgo de recidiva de la violencia directa en los conflictos sociales cotidianos; 3) transición de la seguridad pública, o sea, el cambio de un modelo o modelos determinados, en un lapso de tiempo de duración media, a otro con rasgos cualitativamente diferentes, por motivaciones diversas; 4) gobernanza del sector de seguridad, expresión que alude a las estructuras, los procesos, los valores y las actitudes que conforman y explican las decisiones acerca de la provisión de seguridad interna y externa y la manera de implementarlas, y 5) reforma del sector de seguridad, un proceso encaminado a mejorar la gobernanza del sector de seguridad mediante la provisión de seguridad de forma eficaz y eficiente en condiciones de transparencia, supervisión y control democrático, bajo el poder civil. Los cinco conceptos están relacionados y todos afectan a un núcleo doctrinal que puede expresarse así: en todos los países OCDE y en todos los países latinoamericanos existe sector de seguridad y procesos de transición, de diferente alcance y motivación, que afectan a la gobernanza y –en algunos– a la reforma de dicho sector.

Lo específico del caso colombiano, en lo que respecta a la agenda de retos a resolver, es la autonomía relativa del sector militar sobre el poder civil y la recurrente reproducción intergeneracional de la violencia política, pero también los retos y oportunidades que ofrece el proceso de construcción de paz en curso para abordarlos. En este caso, la transición en materia de seguridad debe orientarse a mejorar la gobernanza democrática, es decir, la supremacía civil sobre los asuntos militares y de seguridad (sin autonomía decisional sobre lo importante, aunque sí en cuestiones operativas); el control efectivo y con rendición de cuentas civil-democráticos sobre los asuntos de seguridad, en un marco de Estado de derecho y de relaciones cívico-militares plenamente democrático, un reto antiguo en América Latina (Pion-Berlin y Martínez, 2017). Acometer dicha transición con garantías de éxito requiere voluntad política y claridad conceptual: distinguir operativamente entre reforma del sector de seguridad y gobernanza del sector de seguridad. Operativamente, por gobernanza del sector de seguridad entenderemos las estructuras, los procesos, los valores y las actitudes que conforman la toma de decisiones acerca de la seguridad y de su implementación, algo que permite incluir

el impacto de las diferentes culturas de seguridad en cada país. Por su parte, la reforma del sector de seguridad será comprendida como el conjunto de reformas, cambios y transiciones en el sector de seguridad orientado a mejorar justamente la gobernanza del sector, mediante una provisión de seguridad eficaz y eficiente bajo condiciones de control y supervisión democráticas (DCAF, 2009).

Dado el ingreso de Colombia en la OCDE, parece pertinente partir del enfoque amplio con el que dicha organización aborda la reforma del sector de seguridad y sus cuatro cuadrantes básicos. La OCDE considera que hay cuatro dimensiones o cuadrantes a considerar en dicho proceso: 1) actores regulares, formales, de seguridad, fuerzas militares, fuerzas paramilitares vinculadas al poder, servicios secretos y de inteligencia, Policía y Gendarmería, cuerpos de control fronterizo y de aduanas, tribunales y sistema penitenciario; 2) mecanismos formales e institucionales de supervisión: Ejecutivo, cuerpos de gestión civiles, Legislativo, marco legal y normativo; 3) actores de la sociedad civil: ONG y organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, ciudadanía y electores, y 4) actores no formales o institucionales que «proveen» seguridad: grupos rebeldes, redes de delincuencia organizada, milicias de partidos políticos, proveedores «tradicionales» de seguridad, grupos paramilitares. Las dimensiones o cuadrantes 1 y 4 conforman los proveedores de seguridad, las 2 y 3 los cuerpos e instancias de gobernanza y de control democrático de dichos proveedores. La regla de oro es clara y contundente: los cuadrantes 2 y 3 deben tener el control decisorio sobre 1 y 4 siempre (OCDE, 2007).

Ello nos lleva al tema central en América Latina, en general, y en Colombia, en particular: la autonomía militar, total o parcial, y las formas de evitarla, porque, aunque las relaciones cívico-militares en América Latina desde los años ochenta han mejorado mucho (con un abandono cuasi generalizado de los golpes de Estado y de las dictaduras con base militar en el continente), sigue existiendo un alto grado de autonomía de las Fuerzas Armadas en muchos países, sin olvidar que en algunos, en la segunda década del siglo XXI, estas siguen desempeñando roles políticos de peso y un papel significativo en asuntos de seguridad interna. Así, Rut Diamint (2014) mostró que las Fuerzas Armadas argentinas retuvieron grados de autonomía importantes durante el proceso de democratización, habida cuenta de que los diversos gobiernos y presidentes desde 1983 carecieron de instrumentos y del poder de decisión para reformular plenamente la política de defensa de manera que la autonomía decisoria desapareciera.

La transición en materia de seguridad debe orientarse a mejorar la gobernanza democrática, es decir, la supremacía civil sobre los asuntos militares y de seguridad (excepto en cuestiones operativas); el control efectivo y con rendición de cuentas civil-democráticos sobre los asuntos de seguridad.

No obstante, académicamente, el tema resulta polémico o contradictorio. Por un lado, hay una gran coincidencia en los trabajos de referencia al sostener que la dirección y conducción democrática de la defensa es un elemento central de la consolidación de la democracia y del Estado de derecho (Caspers y Taylor, 1996; Farrands, 1989; Agüero, 1995) y, también, en la afirmación de que dicho rasgo definitorio siempre ha mostrado carencias en la región latinoamericana (Fitch, 1998; Johnson, 1979, por ejemplo). De hecho, esa contradicción no es privativa de la región latinoamericana, puesto que la subordinación, constitucionalmente explicitada, de los militares a las autoridades civiles elegidas democráticamente, ya enunciada en los textos clásicos de Huntington y de Janowitz sobre relaciones cívico-militares (Huntington, 1995; Janowitz, 1967 y 1977), muestra en clave comparada dificultades en regiones con fuerte presencia militar y con economías en proceso de inserción plena en el mundo occidental. De ahí que sea difícil aplicar en ellas el concepto, creado en su momento por Huntington (1957), de «control civil objetivo» o, lo que es lo mismo, profesionalización («militarizar a los militares, hacerles herramientas del Estado») y minimización del poder de los militares («haciéndolos políticamente estériles y neutrales» [Huntington, 1995: 94]), un concepto demasiado dependiente de la tradición estadounidense en la que se gestó. Muchos estudios han mostrado que, en países con institucionalidad débil o con poca estabilidad, la profesionalización *per se* solo puede llevar a un empoderamiento de la institución castrense, con mayor autonomía y conservación de prerrogativas (Diamint, 2014: 22). Por lo tanto, sin otros instrumentos, esta puede generar un incremento de los roles políticos de los militares a partir de la determinación de una doctrina de seguridad nacional altamente autónoma (Stepan, 1988: 3-4).

Para abordar la contradicción del caso latinoamericano, y colombiano, así como el problema más general de la aplicación del modelo de Huntington, se ha ido más allá de la referencia simple al control civil y se han establecido distinciones entre tres conceptos relacionados: control civil, supremacía civil y conducción política de la defensa (Diamint, 2014: 12 y ss. y 1999: 11). Estos tres conceptos, como se argumentará, resultan claves para el caso colombiano. Por *control civil* se entiende un proceso orientado a garantizar que los militares subordinan su poder al civil, algo central desde la creación de los ejércitos profesionales y el monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado. Es, por tanto, un principio general clave en las transiciones en materia de seguridad: debe haber un control civil, entendido como un proceso que nunca acaba, que siempre debe adecuarse y mejorarse, como veremos más adelante. Por su parte, autores como Agüero definen *supremacía civil* como la capacidad de un Gobierno civil y democráticamente elegido para formular y llevar a cabo una política general de defensa sin intromisión alguna del aparato militar y, adicio-

nalmente, la capacidad para supervisar, con ayuda de otros poderes del Estado, la aplicación de la política de defensa y de la política militar (Agüero, 1995: 19-23, con adaptaciones)⁵. O sea, el principio general es el control civil, la forma operativa de ejercerlo la supremacía civil y, para algunos autores, la clave para el éxito en casos con autonomía militar relativa arraigada es asegurar la *conducción política de la defensa nacional*, expresión que alude a la adopción de decisiones para guiar y dirigir la defensa del país, sobre la base de una determinada estructura orgánica, regulada y sistematizada desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar (Diamint, 2014: 15).

El marco analítico que se acaba de presentar permite caracterizar el punto en el que se encuentra Colombia, tras décadas de «dualidad Lleras Camargo» y de impacto del conflicto armado. Este país presenta actualmente una autonomía militar significativa derivada de un control y una supremacía civil insuficientes y, adicionalmente, de una débil conducción política de la defensa y de la seguridad. Y ello no tanto por razones atribuibles a falencias o insuficiencias meramente normativas, sino a la tradición y a la falta de voluntad práctica de ejercerla, una tendencia antigua –desde 1958– que el largo conflicto armado ha cronificado. Aunque el Acuerdo de Paz no contemple provisiones generales para la transición en materia de seguridad, acometer la resolución de los rasgos recién enumerados es un prerrequisito imprescindible para asegurar un proceso exitoso de construcción de paz, en clave comparada, y algo habitual en el entorno OCDE y OTAN que han sido elegidos como marcos de referencia para el futuro del país.

Para abordar ese reto en el caso de Colombia pueden servir algunas lecciones aprendidas en procesos de transición y de reforma del sector de seguridad en otros países, en que siempre los costos a corto plazo han sido menores que los beneficios a medio y largo plazo. Por un lado, aunque cada caso es singular e irreplicable, existen semejanzas y regularidades. Así, en las últimas décadas, ha habido transiciones que proceden de procesos de democratización y, por ello, con una fuerza motriz fuertemente política (Filipinas, Indonesia, Tailandia) y

5. Diamint (2014) cita concretamente, para ilustrar la importancia de la supremacía civil, a Larry Diamond y Marc Plattner (1996: xviii): «la supremacía civil implica más que (...) minimizar la intervención de las Fuerzas Armadas en política. Requiere establecer la primacía de los gobiernos civiles electos (Ejecutivo y Legislativo) en todas las áreas de la política, incluyendo la formulación y la implementación de la política de defensa nacional (...) y que (...) la Legislatura nacional debe tener al menos la capacidad de revisar las decisiones y monitorear su implementación».

otras insertas en procesos de construcción de paz y de Estado tras conflictos armados o procesos de independencia (Nepal, Sri Lanka, Timor Leste, El Salvador, Guatemala). Por otro lado, de dichos casos derivan algunas constataciones y recomendaciones generales (Grasa, 2016; Grasa *et al.*, 2018) de las que a continuación se van a destacar cinco que resultan cruciales para el caso colombiano.

Primero, las condiciones necesarias –que no suficientes– para el éxito de procesos de transición y de reforma del sector de seguridad exigen combinar un alto grado de voluntad política y de compromiso y liderazgo (no solo del Ejecutivo), capacidad técnica y apropiación local, como fuerzas que posibilitan el éxito. Segundo, si vemos lo acaecido 10 años después del inicio de la transición, observamos siempre un cambio en la naturaleza de las fuerzas de seguridad, en el reparto de roles entre fuerzas militares y policiales, en la naturaleza jurídica de los mandatos, roles, competencias y organización, en el pie de fuerza y en su composición, en los procesos de enseñanza, así como en las disposiciones doctrinales y operativas de toda índole, en todos los casos, de diferentes magnitudes e importancia, pero en todas esas dimensiones. Tercero, los procesos de cambio han afectado a diversos componentes (misionales, doctrinales, organizativos, estratégicos, operacionales, financieros, etc.)⁶. Cuatro, los procesos de mejora de la gobernanza y de reforma del sector de seguridad siempre han sido procesos esencialmente políticos, no solo técnicos, y exigen un enfoque comprehensivo, que autores como Uesugi (2016) definieron como «un enfoque» (primacía de lo político y apropiación local), «dos principios guía» como finalidades básicas de la transición (mejora sensible de la provisión y control de la seguridad externa e interna; rendición de cuentas y transparencia para la sociedad y la ciudadanía) y «tres dimensiones» de trabajo –como finalidad y método–, a saber, holística o comprehensiva, política y técnica. Y quinto, la forma de lograr que las instituciones de seguridad sean apropiadas y totalmente alineadas con la democracia y el Estado de derecho. En este caso, los cambios afectan a cinco componentes básicos: cambios en el marco constitucional y legal; control y gestión civil y distinción clara y nítida entre civiles y militares; control y supervisión parlamentaria de la totalidad del sector; control y supervisión por parte de la justicia civil; y control y rendición de cuentas externos del sector.

6. Ello afecta –por mencionar algo que será importante en el caso colombiano– a cambios en todo lo relativo a la eliminación progresiva de la influencia de las concepciones de contrainsurgencia en la naturaleza doctrinal, organizativa y en las tareas de las fuerzas militares, presente, por ejemplo, en casos de conflicto armado influidos por las doctrinas de seguridad nacional propias de la Guerra Fría y de los modelos de combate al comunismo, así como en las tareas de acción integral en los territorios bajo disputa o controlados tras arrebatárselos a las fuerzas insurgentes.

Las especificidades y los retos para Colombia de la reforma del sector de seguridad

En otro lugar se establecieron seis singularidades del caso colombiano (Grasa, 2016) que determinan los principales retos de la transición en materia de seguridad, a saber: 1) un rasgo estructural de las fuerzas militares, que casi desde su creación han tenido una fuerte orientación territorial y un claro componente de dedicación a la seguridad interna, aunque ejerciendo también la función de control de fronteras y protección de nacionales propia de la seguridad externa; 2) la persistencia y reproducción secular de violencia directa de naturaleza explícitamente política desde hace más de un siglo; 3) el papel muy relevante y continuado de las fuerzas militares en la creación y consolidación del Estado, hacia dentro, más que hacia fuera; 4) la singularidad –incluso en el contexto regional– de la alta autonomía relativa de las fuerzas de seguridad pública de los controles políticos y, a partir de 1990, el intrincado entreveramiento en los roles y misiones respectivos de las fuerzas militares y Policía Nacional; 5) el fuerte impacto de la doctrina de contrainsurgencia en las dos últimas décadas, presente por ejemplo en la idea de acción integral y en los roles de desarrollo que han cumplido las fuerzas militares, a results del objetivo básico de dicha doctrina, entendida multidimensionalmente, de controlar el territorio y no dejar resquicios o vulnerabilidades que puedan aprovechar los contendientes, y 6) la falta de un modelo integral de desarme, desmovilización y reintegración colombiano, que pudiera ayudar a diseñar los objetivos de los procesos de gobernanza y de reforma del sector de seguridad. Modificar esos rasgos es en sí ya una hoja de ruta para la transición en materia de seguridad; no obstante, y para contribuir a abrir una agenda de debate, a continuación se abordarán ocho grandes retos a los que se tendrá que hacer frente en las sucesivas fases de la transición en materia de seguridad pública.

El primer reto, que garantiza el éxito final, consiste –a partir de las lecciones aprendidas de otros procesos de transición– en garantizar que el proceso colombiano permita en los próximos seis a ocho años: a) consensuar y diseñar una estrategia de reforma, a medio plazo, coherente; b) optar por un modelo inclusivo, entendido y aceptado por las instituciones y los actores a los que se les va aplicar y que lo aplican (apropiación), sabiendo que habrá resistencia al cambio; c) fomentar y garantizar la visión y aplicación integral de sus objetivos y dimensiones, así como la coherencia entre subsectores y actuaciones, habida cuenta de que a medio plazo la reforma debe afectar a todos los componentes del sector (fuerzas militares, fuerzas policiales, organismos de inteligencia, poder

legislativo, poder ejecutivo, sistema judicial y penal, capacitación de los sectores civiles privados, sociedad civil, academia, medios de comunicación, etc.); d) diseñar un proceso con una secuenciación y gradación apropiadas, eficaces y eficientes, habida cuenta de que la reforma del sector de seguridad es un proceso, no un punto de llegada estacionario, y e) poner las bases institucionales, financieras, organizativas y de cambio de mentalidad que garanticen la sostenibilidad del empeño.

El segundo reto, vinculado al primero, es disponer de una visión integral, con horizonte a largo plazo y en varias fases, del proceso de transición. Ello exige diagnóstico del punto de partida y visión del de llegada. El tiempo corto y la coyuntura suponen dificultades iniciales: escasa experiencia de acuerdos a largo plazo entre diferentes partidos políticos, un sistema de cargos unipersonales electos en los tres niveles de la

El segundo reto es disponer de una visión integral, con horizonte a largo plazo y en varias fases, del proceso de transición. Ello exige diagnóstico del punto de partida y visión del de llegada.

Administración que no permite la reelección en períodos consecutivos y fuerte polarización política. Por tanto, el reto consiste en establecer, mediante el debate entre sectores diversos, una agenda mínima y unos

grandes objetivos a medio y largo plazo, para diseñar un embrión de política de seguridad y de defensa y los cimientos de una estrategia de seguridad en el contexto de plena implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP y un futuro acuerdo con el ELN. Para hacerlo, quizás convendría establecer un horizonte a largo plazo (de ocho a diez años) y pensar en etapas diferentes. En este sentido, se sugiere, en clave comparada: a) fomentar el interés y la reflexión de las comunidades de práctica o conocimiento hasta el momento menos interesadas por el asunto (partidos políticos, representantes políticos electos, instituciones y servidores públicos ajenos al sector de seguridad pública pero conexos, sociedad civil y representantes de la ciudadanía, sector empresarial, comunidad académica y, naturalmente, sector de seguridad, en sus diversos componentes, públicos y también privados); b) crear uno o varios espacios de debate y de diálogo entre esos diferentes sectores, que cartografíe los deseos, intereses, necesidades, puntos de acuerdo y de disenso y, por tanto, permita iniciar el debate, y c) establecer, progresivamente, un consenso de mínimos sobre los cinco componentes enumerados en el primer reto identificado, para el caso colombiano.

El tercer reto tiene que ver con la socialización y debate de las propuestas ya existentes, que han elaborado las diferentes instancias de los cuerpos de seguridad (en particular, las del Ejército y de la Policía Nacional), centros de pensamiento y organizaciones especializadas, colectivos políticos, órganos institucionales y fuerzas políticas y sociales, para facilitar que se inicie el debate de forma

transparente, informada y ordenada. Para hacerlo, resultará clave disponer de un espacio neutral e inclusivo, de acompañamiento académico y de instituciones internacionales, para facilitar el conocimiento y, por último, partir de algunas tesis para el debate que suelen darse por descontadas, aunque en el diálogo se pondrían en cuestión. Entre ellas, se podrían sugerir las siguientes: 1) buscar una separación clara de seguridad externa e interna y, por ende, también de los roles de las fuerzas militares y de las fuerzas policiales; 2) evitar propuestas unidimensionales, es decir, las que partan de visiones estrictamente militares o estrictamente sociales; 3) dar por hecho que Policía y fuerzas militares deberán dejar, en ambos casos, roles que hasta el presente han ejercido, intercambiar algunos y buscar nuevas formas y roles, lo que exigirá procesos pausados de transición, y 4) aceptar que deberán existir esfuerzos normativos diferentes, aunque coherentes entre sí y relacionados, por ejemplo, estrategias de seguridad, defensa y convivencia y seguridad ciudadana.

Como conclusión provisional, que resume los retos más generales recién expuestos, es posible sostener que hay que aceptar que la situación de seguridad que enfrentará Colombia en los próximos tiempos es compleja, habida cuenta de que el fin del conflicto armado no supone que desaparezcan muchas otras amenazas y retos de seguridad, como la inseguridad ciudadana y los delitos relacionados con la misma, la violencia machista e intrafamiliar, la delincuencia ordinaria y la delincuencia transnacional, el narcotráfico, las redes y bandas criminales (puntualmente reforzadas por disidentes de los procesos de desmovilización) o la minería ilegal, tanto la vinculada a tradiciones antiguas como la más reciente de naturaleza especulativa. A largo plazo, empero, y en clave comparada, la ecuación es clara y nítida: disminución de roles y de efectivos de las Fuerzas Armadas, cambio de roles –incluyendo eliminación de algunos– e incremento de la dotación de las fuerzas policiales. Pero los detalles están por diseñar y escribir, sabiendo que la transición en los primeros cinco o seis años es especialmente compleja y delicada.

Seguidamente se tratarán los retos vinculados a dos subagendas de seguridad, la externa y la interna. En el caso de las fuerzas militares y la seguridad externa, sobresalen dos grandes retos. El primer reto en este subapartado –el cuarto de los enumerados– es cómo iniciar una reforma de las fuerzas militares que sea respetuosa con el proceso de cambio ya iniciado por las mismas para el horizonte 2030, y que logre, a medio plazo, al menos lo siguiente: 1) transformar sus roles y limitar fuertemente su autonomía doctrinal y política; 2) abandonar progresivamente, al menos de forma estructural o misional, las tareas de lucha contra la delincuencia ordinaria y transnacional, incluido el narcotráfico y las redes criminales conexas (tráfico de personas, de armas, de especies protegidas, de productos falsificados, etc.); 3) adecuarse al nuevo marco legal por crear, que

implicará a mediano plazo una mayor tarea normativa y supervisora del poder legislativo y, progresivamente, plena dependencia del poder judicial ordinario, no militar; 4) reducir a medio y largo plazo los efectivos y el presupuesto⁷; 5) adaptarse a nuevos roles y misiones (cooperación internacional, participación en misiones y operaciones de desminado, apoyo a misiones de seguridad humana o de lucha contra el impacto del cambio climático, etc.), y 6) abordar la reprofesionalización y cambios en la formación y transmisión de saberes, abandonando las doctrinas contrainsurgentes. Todo ello en una perspectiva en que, cabe recordar, los riesgos de seguridad externa de tipo militar (conflictos armados interestatales) seguirán siendo, como en toda América Latina desde la independencia, muy bajos.

El dilema de todo proceso de transición en materia de seguridad pública tras un conflicto armado: cómo aprovechar la oportunidad de especializar a las Fuerzas Armadas en la seguridad y defensa externa, es decir, en la defensa de las fronteras y la soberanía nacional como tarea primordial.

Fuerzas Armadas en la seguridad y defensa externa, es decir, en la defensa de las fronteras y la soberanía nacional como tarea primordial y, además, cómo hacerlo sin que los cambios a medio plazo resulten desestabilizadores ni se desperdicien los conocimientos adquiridos durante la etapa de lucha contra amenazas internas. Dicho crudamente, cómo abordar el dilema sin caer en la tentación de intentar que casi nada cambie mediante el mantenimiento o asunción de nuevos roles, no necesariamente vinculados a esa tarea primordial sino a tareas internas (desarrollo, seguridad ciudadana, lucha contra formas extremas de delincuencia). El caso colombiano es actualmente un ejemplo claro de dicho dilema y de la mencionada tentación.

Así, la transformación en curso, en particular en el Ejército, plantea algunos riesgos que requieren debate:

Ello lleva a un quinto reto, el segundo relativo a la seguridad externa, vinculado al cambio en curso de las fuerzas militares, en particular del Ejército. En clave comparada, este se puede definir como el dilema de todo proceso de transición en materia de seguridad pública tras un conflicto armado: cómo aprovechar la oportunidad de especializar a las

7. Los efectivos combinados pasaron de 313.000 en 2001 a más de 480.000 en 2016; el presupuesto de defensa, calculado según los estándares habituales (por ejemplo, los del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo [SIPRI]) es el segundo en términos absolutos de América Latina, tras Brasil, y el primero en términos relativos, 3,5% del PIB.

- a) el riesgo de que la legítima y bienintencionada propuesta de seguir desempeñando, e incluso ampliando, tareas de seguridad interna y de desarrollo se confunda con la protección de intereses corporativos;
- b) el riesgo de que optar por unas fuerzas militares multimisión, con muchos cometidos propios de tareas de seguridad interna o de desarrollo, conlleven a medio y largo plazo una desprofesionalización y una pérdida de identidad de las tareas básicas de las fuerzas armadas en unas relaciones cívico-militares normalizadas;
- c) el riesgo de que la asunción de esas nuevas tareas, como por ejemplo, la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, incremente los casos de corrupción, como ha sucedido en países como México⁸;
- d) el riesgo de que las nuevas tareas dificulten la mencionada persistencia de una autonomía militar significativa;
- e) el riesgo de que, en un momento en que empiezan a criticarse los escasos resultados verificables de los programas de mano dura y de fuerte implicación de la fuerza militar en la seguridad ciudadana e interna en la región, eso perjudique la percepción de la eficacia del resto de tareas de las fuerzas militares;
- f) el riesgo de que el modelo de Ejército multimisión no funcione en la práctica⁹.

Todos los puntos o riesgos señalados son complejos y delicados, pero son asuntos de los que se debe hablar, en un momento en que pronto habrá que desarrollar la segunda fase del Plan de Transformación del Ejército del Futuro (2018-2022) y del Plan Estratégico Militar 2030.

La relación entre seguridad externa e interna nos lleva a los retos vinculados a la seguridad interna y las tareas policiales. Empezaremos recordando el marco normativo: la Constitución divide la fuerza pública en fuerzas militares – cuya finalidad primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad

8. En los últimos años se han documentado bastantes casos también en Perú.

9. El modelo propuesto en la transición, en este caso para el Ejército colombiano, supone que debe realizar tareas diferentes de: seguridad externa (incluyendo operaciones de paz), seguridad interna, desarrollo nacional y protección de los recursos naturales. Si bien es cierto que ese modelo es relativamente habitual en la región y que ha recibido apoyo de algunos expertos y columnistas de prensa, aduciendo sobre todo el argumento sólido de la conveniencia de usar el conocimiento adquirido y el material y equipamiento disponible, no existen hasta el momento precedentes de que tales experiencias hayan funcionado y además, como ha señalado acertadamente Sonia Alda (2016: 363), la instrucción en asuntos de contrainsurgencia no es necesariamente útil en una esfera de persecución y prevención de delitos donde, por ejemplo, tiene un papel central la formación en investigación criminal, algo totalmente ajeno a la urdimbre de doctrina contrainsurgente que ha sido la base de la formación de las fuerzas militares.

del territorio nacional y del orden constitucional (art. 127)– y la Policía Nacional, «un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz» (art. 218). Ello supone que la Policía es un cuerpo civil, pero que sigue estando adscrito al Ministerio de Defensa, con una importante militarización (organizativa, doctrinal e incluso operativa). En suma, el carácter civil de la Policía nunca ha podido ser una realidad plena, a causa del conflicto armado, de la participación en políticas contrainsurgentes, y por decisiones y arreglos institucionales que han reforzado la confusión de roles, el entrecruzamiento de funciones, e incluso de equipamiento (helicópteros artillados de combate con armas pesadas), entre Policía y fuerzas militares.

El primer gran reto a nivel de seguridad interna es la definición clara de lo que supone hacer realidad plena y coherente que la Policía sea un cuerpo civil.

coherente que la Policía sea un cuerpo civil. Ello supone resolver una serie de problemas a futuro: a) formación y número de efectivos; b) valores y normas; c) jerarquía y sistema de mando; d) modos de operar. El diagnóstico fue planteado hace dos décadas con claridad, tras los debates y resultados finales de la reforma de la Policía en 1993, por Leal (1994: 209): «la militarización de la Policía dificulta el desarrollo democrático, en la medida en que hace más rígidas y autoritarias las relaciones del Estado con la sociedad civil». Adicionalmente, existe una dificultad coyuntural: las encuestas demoscópicas y otras formas de manifestación de la opinión ciudadana muestran una bajísima favorabilidad de la institución policial, así como un claro descrédito y desconfianza en su desempeño, del que derivan dos retos adicionales.

El séptimo reto es definir los roles de la Policía, en el contexto de las nuevas misiones y la revisión/supresión de las anteriores, para la Policía y las fuerzas militares en el proceso de transición. Con una visión pragmática, lo previsible es un escenario de reparto de tareas de seguridad interna, al menos temporal, entre Policía Nacional y fuerzas militares, en el actual contexto de unas fuerzas armadas multimisión. A favor de la Policía cuenta que, en su formación, incluso durante la lucha contra la insurgencia interna, ha primado la protección de los derechos de los ciudadanos y el mantenimiento de la seguridad pública, el respeto por la ley y la convivencia con un uso bajo y proporcionado de la fuerza, frente a la formación inherente por doquier a las fuerzas militares, entrenadas y organizadas para estar en condiciones de derrotar a potenciales enemigos con

De ello derivan los tres retos finales que vienen a continuación. El primer gran reto a nivel de seguridad interna –el sexto de los enumerados en total– es la definición clara de lo que supone hacer realidad plena y

un uso extremo de la fuerza de ser preciso. Adicionalmente, la Policía debe, en virtud de su misión básica, desplegarse básicamente en el territorio del cuerpo social mientras desempeña sus tareas, lo que implica una policía de proximidad y comunitaria. Existen empero problemas y obstáculos significativos: a) la insuficiente preparación en algunas tareas claves para la seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia organizada, como las de persecución, investigación y lucha contra los delitos y delincuentes; b) la reconversión de sus unidades especializadas en la actuación en casos de conflictos sociales con impacto en alteraciones del orden público, en un contexto en que la disidencia y aún desobediencia civil no pueden considerarse ya como parte del conflicto armado; c) el debate sobre si se debe diferenciar en el futuro entre fuerzas policiales urbanas y rurales, bien reestructurando los efectivos actuales dedicados a funciones propias de gendarmería, bien creando una gendarmería rural.

Llegamos finalmente al último reto –octavo en general y tercero de la seguridad interna–, táctico más que estratégico: cómo afrontar, en el contexto del debate sobre el séptimo reto, el anterior, la imprescindible desmilitarización de la Policía, a medio y largo plazo, sin que se resientan por ello algunas de las tareas y misiones cruciales en los próximos años, en el período intermedio hasta llegar a una gobernanza del sector de seguridad plenamente democrática y efectiva. El tema es poliédrico y exige analizar, objetivamente y sin *a priori* ideológicos, si en el contexto de un período intermedio en el cual la lucha contra la delincuencia transnacional organizada tendrá una gran centralidad, convendría combinar la desmilitarización, necesaria e imprescindible, de la Policía Nacional como un todo, con la existencia de algunas unidades con componentes formativos, organizativos y operativos de naturaleza militar (en colaboración con las fuerzas militares o incluso con la incorporación de efectivos procedentes de ellas).

A modo de conclusión provisional

Se ha mostrado que el momento actual, en clave de coyuntura y tiempos largos, ofrece a Colombia una ventana de oportunidad para abordar el gran reto pendiente: la erradicación de la reproducción intergeneracional de la violencia política. Asimismo, se ha sostenido que esa singularidad ha alimentado y legitimado una autonomía militar excesiva, un control y supremacía civil escaso y poco eficiente, y una insuficiente conducción política de la defensa, incluso antes de la proliferación de grupos armados insurgentes, merced a la mencionada «dualidad Lleras Camargo» (1976 [1958]).

La conclusión central del artículo, además de repasar los retos y agenda de la transición de seguridad, sostiene que la afirmación literal del presidente Lleras Camargo ya no puede ni debe sostenerse actualmente. Aquí se recuerda en su literalidad: «Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas, en su función, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal. Esas dos invasiones son funestas, pero en ambos casos salen perdiendo las Fuerzas Armadas» (ibídem). Esa dualidad pudo tener alguna ventaja, pero hace tiempo que se ha convertido en un problema. Mantener esa dualidad, por falta de coraje político o pereza cognitiva y volitiva, tendría consecuencias negativas: el país y la fuerza pública en su conjunto saldrían perdiendo, un ejemplo claro de «pierde-pierde» en términos de teoría de juegos. De ahí que sea momento de abordar una transición en materia de seguridad pública, con un reacomodo a las nuevas misiones que derivan del proceso en marcha de construcción de la paz, cambios en el sector de seguridad y una mejor gobernanza democrática del mismo.

Lograrlo exige audacia, como la que sugiere *La parábola de Pablo*, un libro de Alonzo Salazar (2016) dedicado a reconstruir la historia de Pablo Escobar. El libro, a la manera de las parábolas como género narrativo-prescriptivo, buscó una enseñanza transmisible y generalizable a partir de su relato. La enseñanza que derivó Salazar era sucinta y extrapolable al caso: Escobar (o la especificidad del caso colombiano en gobernanza de la seguridad) no fue un hecho fortuito, sino el resultado o fruto de la combinación de diferentes factores, de diversas circunstancias culturales e históricas, combinadas con un contexto concreto. El nuevo contexto permite y favorece el cambio, abre una gran ventana de oportunidad. Eso sí, es necesario, reformulando a Kant: «atreverse no solo a pensar sino a actuar».

Referencias bibliográficas

- Agüero, Felipe. *Soldiers, Civilians and Democracy. Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- Alda, Sonia. «Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7 (2016), p. 129-156 (en línea) <http://revista.ieee.es/article/view/235/394>
- Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1979.

- Caspers, Gretchen y Taylor, Michelle. *Negotiating Democracy. Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.
- Consejería Presidencial de Seguridad (Gobierno de Colombia). *Garantías de seguridad: un año de implementación*. (mayo de 2018) (en línea) <http://www.garantiasdeseguridad.gov.co/publicacionesdocumentos/Informe-equipo-garantias-seguridad-2018.pdf>
- DCAF-Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. *Security Sector Governance and Reform*. DCAF Background (mayo de 2009), (en línea) https://www.files.ethz.ch/isn/100124/18_SSR_SSG_en.pdf
- Diamint, Rut. «Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina». En: Diamint, Rut (ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano y Nuevohacer, 1999, p. 1-4.
- Diamint, Rut. *Sin poder ni gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires. Eudeba, 2014.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1996.
- Farrands, Christopher. «The Context of Foreign Policy Systems: Environment and Structure». En: Clarke, Michael y White, Brian (eds.). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Londres: Edward Elgar, 1989, p. 84-108.
- Fitch, John. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- Fundación Paz y Reconciliación, *Cómo va la paz 2018*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, junio 2018. (en línea) <https://pares.com.co/2018/06/06/como-va-la-paz-2018/>
- Grasa, Rafael. «Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo. El debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector de seguridad». *Análisis*, n.º 3 (2016) (en línea) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/12513.pdf>
- Grasa, Rafael; Abello, Alexandra; Barrios, Leticia; Benítez, Raúl; Bobea, Liliam; Demurtas, Alessandro; Dronzina, Tatyana; Duncan, Gustavo; León, Carmen; Massé, Frédéric; Niño, Catalina; Paladini, Borja; Quintanar, Patricia; Rodríguez, Armando y Suárez, Camila. *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. Barcelona: ICIP/ Fescol, 2018.
- Huntington, Samuel. *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995 [1957].
- Huntington, Samuel. *The Common Defense. Strategic Programs in National Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1961.

- Janowitz, Morris. *El soldado profesional*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1967.
- Janowitz, Morris. *Military Institutions and Coercion in Developing Nations*. Chicago: Chicago University Press, 1977.
- Johnson, John L. *The Military and Society in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1979.
- Kroc Institute for International Peace Studies. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá: Kroc Institute (agosto 2018) (en línea) https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Kyle, Bret y Reiter, Andrew. «Militatization Redux». *NACLA - The North American Congress on Latin America*, (27 de julio 2018) (en línea) <https://nacla.org/news/2018/07/27/militarization-redux> (Fecha de consulta: 16.11.2018)
- Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-Iepri, 1994.
- Lleras Camargo, Alberto. «Las Fuerzas Armadas». En: Lleras Camargo, Alberto. *Escritos selectos*. Bogotá: Colcultura, 1976 [1958], p. 123-179.
- Lleras Camargo, Alberto. «Las Fuerzas Armadas», en: Fernando Cepeda (ed.). *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. Bogotá: FIP, 2003, 329-342.
- OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development. *DAC Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*. París: OECD, 2007.
- Pion-Berlin, David y Carreras, Miguel. «Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin American». *Journal of Politics in Latin American*, vol. 9, n.º 3 (2017), p. 3-26.
- Pion-Berlin, David y Martínez Rafael. *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civic-Military Relations in Democratic Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Salazar, Alonzo. *La parábola de Pablo*. Barcelona: Ediciones Península, 2016.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military in Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Uesugi, Yuji (ed.). *Peacebuilding and Security Sector Governance in Asia*. Zurich: LIT Verlag, 2016.

