

Colección Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales

# Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa

## Lecciones y retos para Colombia



**Ximena Andrea Cujabante Villamil**  
**Manuel Alexander Betancur Montoya**  
(Editores)



Miles Doctus

# **Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa**

## **Lecciones y retos para Colombia**



ESCUELA MILITAR DE CADETES

“General José María Córdova”

### **Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

El objetivo central de esta colección es profundizar en la discusión sobre los temas geopolíticos de mayor incidencia hoy en el mundo y los canales diplomáticos hasta ahora dispuestos para buscar una pronta solución a los problemas de carácter social más acuciantes en Colombia, América Latina y el mundo. De ahí la necesidad de ubicar estas diversas aristas de las relaciones entre Estados según su contexto local, regional e internacional.

# **Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa**

## **Lecciones y retos para Colombia**

**Ximena Andrea Cujabante Villamil  
Manuel Alexander Betancur Montoya**  
(Editores)



Bogotá, D. C., 2021

Catalogación en la publicación - Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa : [b lecciones y retos para Colombia / editores Ximena Andrea Cujabante Villamil y Manuel Alexander Betancour Montoya. -- Bogotá: Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", 2021.

185 páginas: cuadros ; 22 cm

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN: 978-958-53183-9-7

E-ISBN: 978-958-53506-0-1

(Colección Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Miles Doctus)

1. Política militar -- Gobierno -- Colombia 2. Ciencia militar -- Política y gobierno -- Colombia 3. Colombia -- Política y Gobierno -- Siglo XXI i. Cujabante Villamil, Ximena Andrea (editor - autor) ii. Betancour Montoya, Manuel Alexander (editor - autor) iii. Bahamón Jara, Martha Lucía (editor - autor) iv. Durán Montaña, Alex Camilo (autor) v. Morales Callejas, Mateo (autor) vi. Díaz Castillo, Wisman Johan (autor) vii. Colombia. Ejército Nacional.

UA11 .G63 2021  
355.09861 -- 23

Registro Catálogo SIBFuP 117220



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esmic117220>

Título: Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa. Lecciones y retos para Colombia

Primera edición, 2021

Editores:

Ximena Andrea Cujabante Villamil

Manuel Alexander Betancour Montoya

Coordinadora Editorial:

Arlene Beth Tickner

Cubierta: Ximena Andrea Cujabante Villamil

2021 Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

Calle 80 N.º 38-00. Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: +57 (1) 3770850 ext. 1104

Correo electrónico: [selloeditorial@esmic.edu.co](mailto:selloeditorial@esmic.edu.co)

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

ISBN impreso 978-958-53183-9-7

ISBN digital 978-958-53506-0-1

<https://doi.org/10.21830/9789585350601>

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".



Los libros publicados por el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.esr>



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
"General José María Córdova"

DIRECTIVOS

DIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES  
Brigadier General **Giovani Valencia Hurtado**

SUBDIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES  
Coronel **Andrés Hernando Parra Espitia**

VICERRECTOR ACADÉMICO ESCUELA MILITAR DE CADETES  
Coronel **Wilson Miguel Zarabanda Fuentes**



DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN,  
DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE I + D + I  
Mayor Juan Camilo Valencia Mayorga

COORDINADOR DEL SELLO EDITORIAL ESMIC  
William Castaño Marulanda

CORRECCIÓN DE ESTILO  
Felipe Solano Fitzgerald

ASESORA DE TRADUCCIÓN  
Gypsy Bonny Español Vega

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
Rubén Alberto Urriago Gutiérrez

# Contenido

## **Capítulo 1**

Aportes introductorios a la reflexión sobre gobernanza y reforma del sector seguridad / 9

## **Capítulo 2**

Revisión teórico-conceptual de la gobernanza y reforma del sector seguridad / 19

*Martha Lucía Bahamón Jara, Ximena A. Cujabante Villamil y Alex Camilo Durán Montaña*

## **Capítulo 3**

Internacionalización y reforma del sector de seguridad y defensa en Colombia / 49

*Martha Lucía Bahamón Jara, Ximena A. Cujabante Villamil y Mateo Morales Callejas*

## **Capítulo 4**

Territorialidad y reforma al sector seguridad: reflexiones conceptuales y experiencias desde la Policía Nacional en Colombia / 77

*Mateo Morales Callejas*

## **Capítulo 5**

Aportes teóricos para la construcción de una ley de seguridad y defensa nacional en Colombia: aprendiendo de otros Estados / 109

*Martha Lucía Bahamón Jara, Wisman Johan Díaz Castillo, Ximena A. Cujabante Villamil y Manuel Alexander Betancur Montoya*

**Capítulo 6**

Un estudio comparado de las reformas del sector seguridad y las relaciones civiles-militares en Perú, Chile, El Salvador y Guatemala / 147

*Martha Lucía Bahamón Jara, Ximena A. Cujabante Villamil y Alex Camilo Durán Montaña*

**Capítulo 7**

Observaciones finales: perspectivas para futuras investigaciones sobre gobernanza y la reforma del sector seguridad / 175

*Martha Lucía Bahamón Jara, Wisman Johan Díaz Castillo y Ximena A. Cujabante Villamil*

# Aportes introductorios a la reflexión sobre gobernanza y reforma del sector seguridad

1

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.01>

*Mateo Morales Callejas<sup>1</sup>*

*Ximena Andrea Cujabante Villami<sup>2</sup>*

Universidad Militar Nueva Granada

*Manuel Alexander Betancur Montoya<sup>3</sup>*

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

El contexto nacional de transición obliga a pensar en la necesidad de hacer importantes modificaciones en los aparatos de seguridad y defensa del Estado colombiano, los cuales han debido dedicar gran parte de sus esfuerzos a librar la guerra a raíz del desarrollo del conflicto armado interno. La fase de posacuerdo con la guerrilla de las Farc conduce, casi inevitablemente, a que desde la práctica y la discusión conceptual se piense cómo deben reformarse tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Militares del país. De aquí que el concepto de gobernanza y reforma del sector seguridad cobre particular relevancia.

Las reflexiones y prácticas en torno a la necesidad de reformar el sector seguridad y defensa de los países son herederas de una serie de cambios en el escenario internacional. De una parte, el fin de la Guerra Fría dio lugar a la transformación y la ampliación del concepto de la seguridad, así como a

---

1 Politólogo y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5272-1959>.

2 Politóloga de la Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>. Contacto: [ximena.cujabante@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.cujabante@unimilitar.edu.co)

3 Magíster en Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6511-9000>

cambios significativos en el desarrollo práctico de las políticas de seguridad y defensa. En especial, la visión convencional de la seguridad cimentada en el Estado como unidad de análisis y de los asuntos estratégico-militares como fuente principal de amenaza fue reorientada hacia el individuo y las comunidades. Dicha evolución es ejemplificada por conceptos como la seguridad humana y la seguridad ciudadana, que amplían el espectro de los desafíos existentes al bienestar de las personas, precisan una transformación fundamental de las funciones de la Fuerza Pública y enfatizan una provisión de la seguridad orientada a imperativos tales como la legitimidad, la transparencia y la democratización. Pese a que la seguridad ciudadana, a diferencia de la humana, busca acotar el tipo de amenaza a fenómenos como el delito y la violencia, que restringen el ejercicio de las libertades y los derechos democráticos de las personas, en ambos casos se considera vital el compromiso cívico y la rendición de cuentas de la Fuerza Pública frente a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, así como ante las autoridades locales y los ciudadanos, en un modelo ascendente (o bottom-up) de diseño, ejecución y control de las políticas de seguridad y defensa<sup>4</sup>.

De otra parte, en concordancia con los intentos académicos y políticos de los años noventa de promover una aproximación ampliada a la seguridad centrada en las personas, en aquellos contextos de transición política del autoritarismo a la democracia, y de la guerra a la paz, se comenzó a insistir en la necesidad de incorporar la reforma de las instituciones de la seguridad y la defensa dentro de los procesos de construcción de paz. La comunidad internacional comenzó a prestar atención a la necesidad de reformar, transformar y generar gobernanza del “sector seguridad” en aquellas sociedades que lograban finalizar sus conflictos, como parte integral de los procesos de construcción de paz (Schroeder, Chappuis & Kocak, 2014). En 2005, la Organización de Naciones Unidas (Onu) reconoció que la gobernanza y la reforma del sector seguridad eran pasos esenciales para los procesos de estabilización en sociedades en posconflicto (Schnabel & Ehrhart 2005; Sedra, 2006, 2017).

---

4 Para una discusión más detallada sobre los debates actuales en torno a la seguridad en la región latinoamericana, véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013).

Desde la óptica de organizaciones internacionales como la Onu, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde, 2005, 2007), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Osce, 2016), think thanks como el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad (Dcaf, 2015), y siguiendo las argumentaciones de diferentes autores que han abordado el tema de la gobernanza y la reforma del sector seguridad (GRSS) (Schnabel & Ehrhart, 2005; Sedra 2006, 2017; Schroeder et al., 2014), la reforma del sector seguridad se vuelve fundamental en las sociedades en posconflicto o estabilización, sustancialmente porque al término de la guerra las instituciones de seguridad y defensa están alteradas por el mismo desarrollo del enfrentamiento: presentan elevados niveles de subdesarrollo, solapamiento entre policías y militares, malas y deterioradas relaciones con las comunidades, abusos sobre la población civil, entre otros problemas.

En este sentido, el concepto de reforma al sector seguridad emergió como complemento a las aproximaciones tradicionales a la cooperación internacional prestada por distintos países desarrollados y organismos multilaterales. Los objetivos principales de la GRSS giran en torno a la creación de esquemas de buen gobierno en el sector seguridad e incluyen: la promoción de la efectividad y la eficiencia en el suministro de la seguridad y la justicia; la transformación de las funciones de las Fuerzas Armadas acorde con las necesidades de la ciudadanía; la construcción de una fluida relación cívico-militares/policiales; el fortalecimiento del control civil sobre el sector y el mejoramiento de las capacidades de los civiles de incidir en la toma de decisiones en seguridad y defensa, todo dentro del marco de la democracia, el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por los Derechos Humanos<sup>5</sup>.

Pese a la relevancia temática y política del concepto, en Colombia son escasas las reflexiones que se han generado en torno a este debate. Situación que no deja de ser paradójica teniendo en cuenta que durante más de cincuenta años el país ha estado enfrascado en una lógica en la que los temas de seguridad y defensa permean el día a día. Tal vez una posible respuesta radique precisamente en la sensibilidad de este asunto, lo cual lo ha relegado en las manos de

---

5 Para profundizar en este debate, véase Schnabel y Ehrhart (2005), Labarre y Tzankova (2011); GSDR y GFN-SSR (2013) y Ball (2014).

unos pocos expertos que se encargan de su manejo, conceptualización y ejecución. Este déficit en la discusión llega a ser más preocupante si se mira desde la óptica de los medios de comunicación, ya que además de que no se comparte información (oficial u otra) con ellos, tampoco exhiben mayor interés por estos temas. Una posible explicación de esta situación puede ser, precisamente, el hecho de que las discusiones sobre seguridad y defensa se han desarrollado en un contexto de guerra permanente, lo cual ha llevado a que solo las Fuerzas Armadas y unos pocos civiles sean los encargados de manejarlo, de manera que la sociedad civil se ha alejado del debate. Sin embargo, y más allá del posible monopolio del tema que tienen los sectores militares y policiales, en Colombia ha habido un desinterés palpable por parte de la sociedad en general y de algunos sectores políticos en abordar, de forma seria, los ámbitos de la seguridad y la defensa (Morales & Tickner, 2019).

En un contexto de transición de la guerra a la paz este desinterés no deja de ser sorpresivo. Si no existe un debate público informado es poco probable que se pueda consolidar una hoja de ruta clara de cómo, hacia dónde y con qué objetivos se deben transformar las instituciones de seguridad del Estado, que si bien están muy bien equipadas y entrenadas para el combate contra los actores armados, carecen de un norte claro en cuanto al desarrollo de otras funciones. En ese sentido, varios de los capítulos de este libro discuten elementos o componentes de diferente orden que podrían ser tenidos en cuenta a modo de recomendación de cara a una posible reforma al sector seguridad y defensa en Colombia.

Con miras a enriquecer la literatura producida hasta el momento, este libro recoge el trabajo de un grupo de profesores e investigadores tanto de la Universidad Militar Nueva Granada como de la Universidad del Rosario (en el marco de un convenio de investigación firmado entre las dos universidades) sobre las distintas facetas de la reforma y gobernanza del sector seguridad y defensa. Vale la pena agradecer la participación de la profesora Arlene B. Tickner como coordinadora editorial, quien con su asesoría académica direccionó la discusión temática para que este libro llegara a buen término. Asimismo, se contó con la participación de docentes investigadores de la Facultad de Relaciones Internacionales, Seguridad y Estrategia de la

Universidad Militar Nueva Granada y de asistentes de investigación, quienes en un esfuerzo mancomunado lograron a través de este libro ofrecer insumos variados y complementarios a partir de enfoques interdisciplinarios.

Además de ahondar en algunos aspectos subexplorados de la literatura especializada, el principal aporte del libro radica en que visibiliza un tema de gran sensibilidad para nuestro contexto, de una manera informada, ofreciéndole al lector insumos para su estudio futuro, más allá de los análisis coyunturales y descriptivos. En ese orden de ideas, el presente volumen consta de cinco capítulos, que, de formas diferenciadas, abordan el tema de la reforma y la gobernanza del sector seguridad y defensa. Estas reflexiones no se centran, de manera exclusiva, en el caso colombiano, sin embargo, sí generan aportes significativos para pensar cómo debería ser el proceso de reforma y gobernanza del sector en nuestro país, teniendo en cuenta que este todavía está a ciernes de consolidarse.

Como se verá en los capítulos subsiguientes, la conceptualización de la reforma y la gobernanza del sector seguridad sigue siendo debatida (como lo ha sido y sigue siendo el concepto de seguridad). Pese a ello, el libro adopta una definición que incluye los siguientes elementos:

1. La administración, supervisión y control de la política y provisión de servicios de seguridad y justicia por parte de los actores del sistema/sector seguridad, que (i) aplica los principios de la buena gobernanza (i.e., administración efectiva, equitativa, sensible y transparente de los asuntos y recursos públicos y rendición de cuentas a autoridades civiles democráticas); (ii) es compatible con el imperio de la ley; (iii) asegura el control civil democrático de los asuntos de seguridad a través de la participación informada de agentes de las tres ramas del poder estatal y de la sociedad civil en la formulación, implementación y control de políticas del sistema/sector seguridad, con una orientación clara hacia las normas y reglas formuladas a nivel regional y global.
2. Igualmente, la conceptualización incluye los conjuntos de planes, programas, procesos, medidas y/o actividades políticas y técnicas

nacionales, regionales y globales que, en contextos de transición política y mediante un reconocimiento comprehensivo de las diversas amenazas y objetos encapsulados por visiones amplias de seguridad propenden a (i) incrementar la habilidad de los sistemas/sectores de seguridad para realizar, administrar, supervisar y controlar la provisión de servicios de seguridad y justicia de una manera que responda con efectividad frente al rango de necesidades de seguridad de individuos y comunidades y (ii) asegurar que dicha provisión de servicios sea consistente y compatible con el respeto por los Derechos Humanos, el desarrollo humano y la igualdad de género, como también con mecanismos adicionales de justicia transicional, control de armas, iniciativas anticorrupción o combate al crimen organizado, de tal manera que se procura una mayor gobernanza del sector seguridad, relaciones cívico-militares constructivas y/o la consolidación de la paz después del conflicto a largo plazo.

En ese orden de ideas, el libro inicia con un capítulo que indaga conceptualmente en relación con los conceptos de reforma al sector seguridad (Rss) y gobernanza del sector seguridad (Gss). La revisión sistemática de literatura desarrollada por el autor le permite identificar el origen histórico de los conceptos y las formas como diversos actores de la comunidad internacional han tendido a utilizarlos, teniendo en cuenta que estos han surgido atados a los procesos de ayuda internacional. Igualmente, muestra de manera clara cuáles son los debates académicos actuales frente a estos conceptos y la forma como se han manifestado en diferentes casos de estudio. Finalmente, y de gran relevancia, el autor expone cuáles podrían ser considerados como indicadores de éxito de los procesos de reforma y gobernanza del sector seguridad.

El segundo capítulo aborda los principales retos y tendencias de la reforma de la seguridad y la defensa que debe enfrentar Colombia. Se pone de presente cómo ciertos temas, tales como la ausencia de una normativa clara de seguridad y defensa; la confusión de roles entre policías y militares a raíz del conflicto armado; la existencia de un distanciamiento entre la sociedad civil y los sectores de la seguridad y la defensa, y la falta de atención a las necesidades territoriales

en materia de seguridad constituyen los principales retos que se deben abordar ante un eventual proceso de reforma al sector en Colombia. Igualmente, se propone un elemento adicional que se debería considerar tanto en la reflexión conceptual y académica de la GRSS, como entre los retos del país: la internacionalización. El capítulo evidencia cómo la internacionalización es un componente visible en la práctica colombiana de reformar su sector de seguridad y que, en gran medida, cuestiona ciertos presupuestos teóricos del concepto.

La territorialidad, la construcción de paz y la reforma al sector seguridad son los temas centrales del tercer capítulo. A partir de una reflexión conceptual en torno al enfoque de paz territorial y su importancia de cara a la gestión de la seguridad y la convivencia en el posacuerdo, se exponen las experiencias de un proyecto de la Policía Nacional circunscrito en el Modelo de Construcción de Paz de la institución. El capítulo pone en evidencia los principales retos al territorializar los temas de seguridad y convivencia ciudadana, y sugiere que es necesario prestar atención a los avances que la Policía ha realizado en esta materia, de modo tal que se puedan replicar y tenerse en cuenta en procesos más amplios de reforma del sector seguridad y defensa en Colombia.

Pese a la relevancia que tiene la seguridad y la defensa en nuestro país, existe un enorme vacío que ha sido identificado de distintas maneras, tanto en el campo político como en el académico: no existe una guía clara en materia de seguridad y defensa que trascienda las políticas de gobierno y se constituya como una hoja de ruta de Estado. En ese sentido, el cuarto capítulo propone un estudio comparado desde el derecho que permite reflexionar en torno a los elementos normativos que debería poseer una ley de seguridad y defensa en Colombia de cara a un eventual proceso de reforma del sector. Así, se abordan las leyes de seguridad y defensa de Chile, Argentina y Brasil para extraer de allí los elementos básicos que debería incluir un libro blanco de defensa colombiano, que es necesario para que el país afronte los importantes retos de seguridad que se asoman en el escenario actual.

El último capítulo del libro hace un estudio comparado de las reformas al sector seguridad y las relaciones cívico-militares en cuatro países de América Latina. A partir del meticuloso estudio de las experiencias de Perú, Chile, El Salvador y Guatemala, se esboza la variedad de aspectos que caracterizan los

procesos de reforma del sector seguridad en contextos de transición política. En cada uno de los casos, se aborda el contexto histórico que explica la injerencia política de las Fuerzas Armadas en los distintos países, para luego comparar y contrastar los procesos de reforma del sector seguridad en cada uno de ellos a través de seis variables de análisis.

Se espera que la presente publicación, producto de un trabajo conjunto e interdisciplinar, contribuya a socializar y aclarar en el país el concepto de gobernanza y reforma del sector seguridad (GRSS), teniendo en cuenta su relevancia en procesos de transición política. El escenario colombiano actual plantea una serie de retos y oportunidades en materia de seguridad y defensa que se deben abordar de forma oportuna, en función de no seguir reproduciendo algunas lógicas poco eficientes y contraproducentes en el manejo de la seguridad y la defensa del país. Si bien es claro que se requieren procesos de mejora (técnica y profesional) y transformaciones doctrinarias de cara a los “nuevos” retos de seguridad del contexto actual, también es clave no perder de vista que este tema no se debe dejar a la deriva ni bajo el manejo exclusivo de las instituciones de seguridad, teniendo en cuenta que muchas de las problemáticas territoriales que enfrenta la Colombia del posacuerdo tienen un importante, por no decir primario, componente de orden socioeconómico.

Es indispensable, además, comenzar a hacer público el debate de la seguridad y la defensa y de sus procesos de reforma, ya que la seguridad y la defensa son bienes públicos frente a los cuales es importante y deseable generar rendición de cuentas y control civil. Varias de las experiencias de reforma a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional que existen hoy en día siguen siendo laboratorios cerrados, frente a los cuales perduran innumerables dudas, como por ejemplo cómo están siendo financiados; qué entidades están marcando las pautas de las transformaciones; cuál es el papel que tiene la cooperación internacional en todo el proceso, entre otros interrogantes. Finalmente, hacer público el debate de la GRSS permitirá rescatar todos los esfuerzos que están haciendo las mismas instituciones de seguridad y, sobre todo, aquellas unidades a la vanguardia de las problemáticas actuales, de modo tal que se puedan articular de forma eficiente y orientada a objetivos concretos.

## Referencias

- Ball, N. (2014). Putting governance at the heart of security sector reform. Clingendael Netherlands Institute of International Relations.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [Dcaf]. (2015). Security Sector Reform. Applying the principles of good governance to the security sector. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Gsdr, & Gfn-Ssr. (2013). Topic guide on security sector reform. Governance and Social Development Resource Centre; Global Facilitation Network for Security Sector Reform.
- Labarre, F., & Tzankova, M. (eds.). (2011). Theoretical and technical perspectives on security sector governance. Ios Press.
- Morales, M., & Tickner, A. (2019). ¿Qué sector seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y la defensa en el posconflicto. Fescol.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [Ocde]. (2005). Security System Reform and Governance. A Dac Reference Document. Oecd Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [Ocde]. (2007). OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice. Oecd Publishing.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [Osce]. (2016). Security Sector Governance and Reform. Guidelines for Osce Staff. Osce.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [Pnud]. (2013). Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Pnud.
- Schnabel, A., & Ehrhart, H. (2005). Security sector reform and post-conflict peacebuilding. United Nations University Press.
- Schroeder, U., Chappuis, F., & Kocak, D. (2014). Security sector reform and the emergence of hybrid security governance. *International Peacekeeping*, 21, 214-230.
- Sedra, M. (2006). European approaches to security sector reform: Examining trends through the lens of Afghanistan. *European Security*, 15(3), 323-338.
- Sedra, M. (2017). Security sector reform in Conflict-Affected Countries: The evolution of a model. Routledge.

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Revisión teórico-conceptual de la gobernanza y reforma del sector seguridad<sup>1</sup>

# 2

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.02>

*Martha Lucía Bahamón Jara<sup>2</sup>*

*Ximena A. Cujabante Villami<sup>3</sup>*

*Alex Camilo Durán Montaña<sup>4</sup>*

Universidad Militar Nueva Granada

## Resumen

Uno de los desafíos claves para los donantes, organizaciones e individuos que trabajan en proyectos y temas asociados a la gobernanza y reforma del sector seguridad es generar un entendimiento común de qué es la gobernanza del sector seguridad y qué es la reforma del sector seguridad. Por consiguiente, el presente capítulo revisa las definiciones de cada uno de estos conceptos y las refina para que sean empleadas en los capítulos posteriores de este libro. Mediante una revisión sistemática de la literatura sobre la gobernanza y la reforma del sector seguridad producida en los últimos quince años, se esclareció que la reforma del sector seguridad aplica a programas, políticas, iniciativas y actividades concretas que buscan fortalecer el control democrático civil de

---

1 Este capítulo es producto de investigación del proyecto INV-EES 2975 de 2019 “El panorama del post conflicto en Colombia: un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada. Se reconoce la participación de la Universidad del Rosario en el marco del Convenio Especial de Cooperación con la Universidad Militar Nueva Granada.

2 Abogada de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás y magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Exvicerrectora académica de la Universidad Militar Nueva Granada en el periodo 2009-2015. Directora de Posgrados de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Docente tiempo completo de carrera. Asesora y consultora de instituciones de educación superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5877-6886>. Contacto: [martha.bahamon@unimilitar.edu.co](mailto:martha.bahamon@unimilitar.edu.co)

3 Politóloga de la Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>. Contacto: [ximena.cujabante@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.cujabante@unimilitar.edu.co)

4 Politólogo de la Universidad de los Andes. Investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9701-1520>. Contacto: [ac.duran1035@uniandes.edu.co](mailto:ac.duran1035@uniandes.edu.co)

las Fuerzas Armadas en contextos de transición política, mientras que la gobernanza del sector seguridad es la plataforma de principios en los que deben fundamentarse dichos programas, políticas, iniciativas y actividades.

**Palabras clave:** desarrollo; Estado; gobernanza; justicia; reforma; seguridad.

## Introducción

La presente investigación determina los efectos políticos, institucionales, económicos y sociales de la implementación de una nueva estructura de gobernanza y reforma del sector seguridad en el escenario de posconflicto en Colombia. Inicialmente, este ejercicio obliga a realizar una revisión sistemática de literatura que permita comprender la evolución de la investigación sobre la *gobernanza* y la *reforma* del sector seguridad, así como identificar sus principales áreas temáticas. Por consiguiente, es necesario revisar las definiciones de cada uno de estos conceptos y refinarlas para que sean empleadas en los capítulos posteriores de este libro, como también caracterizar las distintas líneas temáticas y discusiones que se han elaborado a su alrededor durante los últimos quince años.

El capítulo empieza por delinear las definiciones precisas tanto de *gobernanza del sector seguridad* como de *reforma del sector seguridad* a través de una revisión de algunos antecedentes notables, como la manera en la cual donantes internacionales, operadores del sector seguridad y académicos han definido cada concepto. Posteriormente, el capítulo esboza un mapa temático de los principales ejes que han caracterizado la producción bibliográfica académica sobre estos conceptos en un lapso de quince años. Así, se identificó la formación de una agenda programática alrededor de estos conceptos a lo largo de los años y se estableció de qué manera la producción bibliográfica académica ha conllevado, por un lado, una ampliación del concepto de seguridad intrínseco a cada uno y, por otro, la inclusión de nuevos conceptos asociados a ellos.

## **Definiciones: ¿qué son gobernanza y reforma del sector seguridad?**

### **Antecedentes y primera definición formal**

Como antecedente primordial, el *Código de Conducta sobre Aspectos Político-Militares de Seguridad* (producido por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE]) introduce la noción central del control democrático como prerrequisito para una mejor provisión de la seguridad (OSCE, 1994, p. 3). Sin embargo, el *Código* no menciona específicamente los conceptos que la presente revisión busca definir formalmente; estas definiciones se encontrarían de manera explícita en documentos posteriores.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en sus directrices y referencias sobre reforma y gobernanza del sistema de seguridad de 2005, define formalmente la reforma del sector seguridad como un “conjunto de procesos y medidas con el objetivo de incrementar la habilidad de países socios de solventar el rango de las necesidades de seguridad en sus sociedades de una manera consistente con normas democráticas y principios de gobernanza e imperio de la ley” (OCDE, 2005, p. 12).

Adicionalmente, este documento señala que el sistema de seguridad incluye varias categorías de actores, entre ellas: (1) un núcleo de actores de seguridad; (2) unos cuerpos de administración y supervisión de seguridad; (3) unas instituciones de justicia y de orden público, y (4) cualquier fuerza de seguridad no-estatutaria (OCDE, 2005, pp. 20-21)<sup>5</sup>. Esta categorización de actores, por consiguiente, encapsula tanto los actores directamente encargados

---

5 El documento plantea el siguiente desglose de actores por cada categoría: núcleo de actores de seguridad (Fuerzas Armadas; Policía, gendarmerías; fuerzas paramilitares; guardias presidenciales; servicios de inteligencia y seguridad militares y civiles; guardias costeras; guardias fronterizas; autoridades aduaneras; unidades de seguridad locales y de reserva), cuerpos de administración y supervisión de seguridad (el ejecutivo; cuerpos consultivos de seguridad nacional; legislativos y comités legislativos selectos; ministerios de defensa, asuntos internos y exteriores; cuerpos de administración financiera como ministerios de finanzas, oficinas de presupuesto, y unidades de planeación y auditoría; y, organizaciones de sociedad civil), instituciones de justicia y orden público (ministerios de justicia; prisiones; servicios de investigación criminal y fiscales; comisiones de Derechos Humanos y defensores del pueblo; sistemas de justicia consuetudinarios y tradicionales), y fuerzas de seguridad no-estatutarias (unidades privadas de escolta; compañías privadas de seguridad; milicias de partidos políticos) (OCDE, 2005, pp. 20-21).

de la provisión de servicios de seguridad pública, como también las tres ramas de poder, la sociedad civil y actores privados de seguridad.

Por último, el documento conecta de manera explícita la reforma del sector seguridad con la justicia transicional, al enunciar que la agenda política de la reforma del sistema de seguridad también incluye mecanismos de justicia (tribunales, procesos de verdad y reconciliación) que puedan ser usados durante transiciones políticas para abordar los problemas relacionados con números elevados de víctimas y victimarios, que pueden amenazar la paz y la estabilidad a largo plazo (OCDE, 2005, p. 21).

### **¿Cómo entiende la comunidad internacional de donantes y operadores de seguridad estos conceptos?**

El grueso de los manuales y guías de operadores provenientes de la comunidad de donantes al desarrollo y a la seguridad internacional reproducen estos elementos centrales en sus definiciones de la reforma del sector seguridad. En primer lugar, los manuales y guías incorporan los elementos centrales de normas democráticas, gobernanza e imperio de la ley en sus definiciones operacionales de reforma del sector seguridad (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2009, p. 4; Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad [DCAF], 2015, p. 2).

Independiente de la variación específica, las definiciones de la reforma del sector seguridad en el seno de la comunidad de donantes al desarrollo y a la seguridad internacional señalan políticas, planes, programas y actividades específicas que buscan traducir los elementos de la buena gobernanza (i.e., transparencia, rendición de cuentas y efectividad), el respeto por los Derechos Humanos y el imperio de la ley<sup>6</sup> a la provisión de seguridad. No obstante, algunos manuales y guías añaden actores específicos al término “paraguas” de sector o sistema de seguridad, tales como unidades policiales especializadas y formadas; patrulla de carreteras; unidades de defensa

---

6 Comúnmente denominado como *rule of law* en los manuales y las guías revisadas, se entiende como el principio según el cual personas, instituciones y entidades, tanto públicas como privadas (incluyendo al Estado mismo) son responsables de leyes que son promulgadas públicamente, aplicadas equitativamente y adjudicadas de manera independiente, de forma consistente con la normativa internacional de Derechos Humanos (USAID, 2009, p. 4).

civil; milicias; organizaciones profesionales, organizaciones de análisis de política; autoridades gubernamentales locales; autoridades institucionales de estándares profesionales; organizaciones de activismo, organizaciones no-gubernamentales, medios de comunicación (USAID, 2009, pp. 3-4) u organizaciones de mujeres (DCAF, 2015, p. 6).

Por otro lado, los manuales y guías también conectan de manera explícita la reforma del sector seguridad con el desarrollo. El *Manual sobre Reforma del Sistema de Seguridad* del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC, por su sigla en inglés) de la OCDE es el primero de los manuales que realiza dicha conexión explícita y permite que cumpla un papel central en sus pautas para el diseño, la implementación y la evaluación de programas de asistencia en materia de reforma del sector seguridad. Este documento describe la manera como la seguridad es importante para grupos vulnerables porque la mala vigilancia policial, sistemas débiles de justicia y penales y Fuerzas Militares corruptas implican que algunos grupos sufran de manera desproporcional los efectos del crimen, la inseguridad y el miedo, y, por consiguiente, puede ser menos probable que accedan a servicios gubernamentales, inviertan en mejorar sus futuros y escapen a la pobreza (OCDE, 2007, p. 13). Esta ampliación hacia un nexo *reforma del sector seguridad-justicia-desarrollo* también se reproduce en la Resolución 2151 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los desafíos y oportunidades de la reforma del sector seguridad en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Consejo de Seguridad de la ONU, 2014).

A partir de 2015 en adelante, este cuerpo de fuentes acoge la igualdad de género como un principio clave de la reforma del sector seguridad. En su recurso para *stakeholders* que buscan entender y evaluar críticamente aproximaciones a la reforma del sector seguridad, el DCAF propone que la reforma del sector seguridad se trata de mejorar tanto la seguridad estatal como la humana, lo cual implica reconocer que diferentes personas tienen diferentes necesidades de seguridad de acuerdo con su identidad y que el género es un aspecto de la identidad que depende de los roles culturales y sociales diferenciados que tienen hombres y mujeres en sus sociedades, de manera que las diferencias entre dichos roles afectan la seguridad de cada individuo (DCAF, 2015, p. 7).

Complementando lo anterior, las directrices para proveer estructuras ejecutivas y personal que apoyen los procesos de reforma del sector seguridad proferidas por la OSCE en 2016 invitan a integrar la igualdad de género y los Derechos Humanos como asuntos claves en las reuniones con los agentes pertinentes, ya que considera la igualdad de género como un principio clave de la gobernanza y reforma del sector seguridad (OSCE, 2016, pp. 55-87). Por consiguiente, una mayor conciencia sobre el lugar importante de la igualdad de género y un enfoque diferencial en la reforma del sector seguridad parece ser una de las últimas tendencias de la comunidad de donantes al desarrollo y a la seguridad internacional frente al tema.

Aunque la alusión a los elementos centrales de la buena gobernanza está presente en la definición formal de reforma del sector seguridad proferida por la OCDE en 2005 y complementada en adelante, la primera definición explícita de gobernanza del sector seguridad (como concepto separado de la reforma del sector seguridad) aparece en las pautas para la planeación e implementación de programas de reforma del sector seguridad proferidas por la USAID<sup>7</sup> en 2009. El documento define la gobernanza del sector seguridad como

la administración y supervisión legítima de la política y práctica de seguridad, aplicando la buena gobernanza (la administración efectiva, equitativa, sensible y transparente de los asuntos y recursos públicos) y el imperio de la ley, como también expandiendo el concepto de control civil para incluir la administración, gestión, responsabilidad fiscal, formulación de política y provisión del servicio. (USAID, 2009, p. 4)<sup>8</sup>

Al contrastar estas fuentes, se podría entender la reforma del sector seguridad como una constelación de programas, políticas, iniciativas y actividades que distribuyen de manera equitativa la responsabilidad de proveer seguridad observando los principios de gobernanza, imperio de la ley, justicia, desarrollo e igualdad de género, entre actores directamente responsables de la provisión de la seguridad (tanto pública como privada), organizaciones y cuerpos

---

7 Documento orientado a funcionarios de USAID, como también del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de Ee.uu.

8 Esta definición es, *grosso modo*, reproducida más adelante por el DCAF (2015, p. 2).

responsables de la administración y supervisión de la seguridad, y la sociedad civil. Así, la gobernanza del sector seguridad y la reforma del sector seguridad son dos caras de la misma moneda.

### **¿Cómo entiende la academia estos conceptos?**

Uno de los elementos que se profundizan en la literatura académica es la idea de que la reforma del sector seguridad se basa en un entendimiento ampliado de la seguridad, por cuanto explica la manera en la que el concepto de *seguridad humana* fue una influencia importante sobre el desarrollo del concepto de *reforma del sector seguridad*. La seguridad humana propuso, en primer lugar, que existen amenazas más amplias a la seguridad que aquellas amenazas militares clásicas, como las epidemias o los desastres ecológicos. En complemento, la seguridad humana fue instrumental para establecer que el objetivo de la política de seguridad debe ser la seguridad de los individuos, pero además, que se debe proteger a los individuos y las comunidades contra la violencia, priorizando el combate contra el crimen y la represión; aquella influencia permitió que la comunidad de donantes al desarrollo internacional asumiera responsabilidad por las políticas de seguridad (Brzoska, 2003, pp. 19-20).

En primer lugar, Michael Brzoska (2003) describe la manera como, hasta inicios de la década de los 1990, los constreñimientos de la Guerra Fría impedían que los donantes desarrollaran un discurso frente a asuntos relacionados con la seguridad. Solamente hasta cuando se construyó (bajo el concepto de reforma del sector seguridad) la visión de un sector seguridad que promueve el desarrollo humano y contribuye a la reducción de la pobreza fue posible que los donantes al desarrollo entraran en contacto con actores y actividades que se encontraban por fuera de sus campos de desempeño, como es el caso de las fuerzas policiales y las Fuerzas Militares (Brzoska, 2003, p. 3)<sup>9</sup>.

---

9 Michael Brzoska aclara que, aunque el concepto de la reforma del sector seguridad permitió esta incursión de los donantes al desarrollo internacional, ya se habían dado discusiones sobre un entendimiento más amplio de la seguridad y su vínculo con el desarrollo humano (a través de la reforma de fuerzas de defensa y el aumento del control democrático de la misión y las actividades de las Fuerzas Armadas y fuerzas policiales). Sin embargo, según el autor, estas discusiones se daban en foros disímiles y con poca superposición (Brzoska, 2003, pp. 3-4).

Posteriormente, Herbert Wulf (2004) explica que si bien los donantes internacionales al desarrollo tenían una imagen predominantemente positiva de las Fuerzas Militares como posibles “modernizadores” en la década de 1960, el fracaso en materializar esa visión y el papel represivo de fuerzas estatales y paraestatales hicieron que los actores encargados de la cooperación al desarrollo mantuvieran distancia de lo que veían como un área sensible y muy politizada: la absorción de recursos por parte de grupos militares y paramilitares (Wulf, 2004, p. 4).

En una publicación titulada *Security, governance and security sector governance*, Michael Brzoska (2011) explica la manera como el concepto de seguridad presente en la reforma del sector seguridad es, de hecho, comprensivo e integra los conceptos de seguridad colectiva, seguridad extendida, seguridad humana y seguridad interconectada, ya que la reforma del sector seguridad incorpora el control de armas, una visión amplia de las amenazas a la seguridad, una consideración de objetos de seguridad que oscilan entre el individuo y el contexto global, y, adicionalmente, la integración de un número voluminoso de proveedores de seguridad más allá de las Fuerzas Armadas (Brzoska, 2011, pp. 31-35). Por consiguiente, la literatura académica sobre reforma del sector seguridad explica de manera más profunda la incorporación de un entendimiento más amplio de la seguridad en la reforma del sector seguridad, toda vez que no solo incorpora el concepto de seguridad humana, sino además tres conceptos más de seguridad que trascienden la seguridad nacional. Así mismo, también explica la instrumentalización de este desarrollo conceptual por parte de los donantes internacionales al desarrollo para expandir sus actividades hacia asuntos relacionados con la seguridad.

Otro de los elementos que se profundizan en la literatura académica pertinente es la dependencia de procesos de reforma del sector seguridad en normas a nivel regional y global. A diferencia de los manuales y guías de operadores, que tratan el vínculo de los procesos de reforma del sector seguridad con el contexto regional y global de manera somera, los textos y las compilaciones académicas ahondan sobre la manera como iniciativas de “control de armas estructural” y salvaguardas socio-políticas que emanan

de estructuras globales o regionales empoderan y extienden la participación local de actores de la sociedad civil en materia de seguridad, al mitigar los incentivos o alicientes para el uso de violencia organizada (Cooper & Pugh, 2002, pp. 23-24). En el caso de la gobernanza del sector seguridad, la literatura académica explica que existen normas relevantes para la gobernanza del sector seguridad, como es el caso de convenciones, códigos e instituciones internacionales asociadas a la defensa de los Derechos Humanos, por ejemplo el *Documento Viena* de la OSCE. Según estas fuentes, la gobernanza del sector seguridad tiene una orientación clara hacia las normas y reglas formuladas a nivel regional y global porque guían el comportamiento de los actores involucrados, sean estas formales o “suaves”/“culturales” (Brzoska, 2011, p. 41).

En términos comparados, la literatura académica también brinda un mayor nivel de detalle sobre el elemento de gobernanza, pues explica la evolución histórica de este concepto y su aplicación al sector seguridad. Inicialmente, Brzoska (2011) sostiene que aunque desde los noventa la gobernanza había sido un concepto clave en las reformas impulsadas por los donantes al desarrollo internacional, se entendía que excluía, en gran parte, a los ministerios de defensa, las Fuerzas Militares, la Policía y otros cuerpos de seguridad, salvo en lo pertinente a reformas económicas como aquellas asociadas con el gasto militar (Brzoska, 2011, p. 13). Si bien algunos países en vía de desarrollo habían emprendido esfuerzos por reformar sus sectores de seguridad, las reformas se centraban sobre la mejora de la eficiencia y la profesionalización de sus Fuerzas Armadas y solamente incorporaban donantes al desarrollo internacional de manera ocasional.

La literatura académica también desglosa con mayor profundidad el concepto de gobernanza del sector seguridad. En primer lugar, Nicole Ball, Tsjearb Bouta y Luc van der Goor (2003) listan, según ellos, las características esenciales de la gobernanza del sector seguridad<sup>10</sup>, para lo cual se funda-

---

10 Rendición de cuentas de cuerpos de seguridad ante autoridades y sociedad civiles; Adherencia de los cuerpos de seguridad al derecho internacional y al derecho constitucional doméstico; Transparencia en asuntos relacionados con la seguridad; Adherencia del sector seguridad a los mismos principios de gestión del gasto público que otros sectores; Aceptación de la jerarquía de autoridad entre autoridades civiles y cuerpos de seguridad, afirmación clara de los derechos y las obligaciones mutuas entre dichas

mentan en una comprensión de la gobernanza democrática como “el imperio de la ley, la protección legal de los intereses, los derechos y la seguridad personal de los ciudadanos, como también la equidad en la administración de justicia, la independencia de la rama judicial, el derecho a la participación política e instituciones gubernamentales transparentes y responsables” (Ball *et al.*, 2003, pp. 31-32).

Por su parte, Michael Brzoska divide la gobernanza del sector seguridad en las siguientes dos dimensiones (Brzoska, 2011, pp. 39-41):

- Una dimensión centrada en el gobierno, en la cual el número de actores involucrados en la toma de decisiones referente al sector seguridad es pequeño; estos actores incluyen las principales instituciones tomadoras de decisión en un gobierno —tales como presidentes, primeros ministros, gabinetes y jefes de ministerios pertinentes—, como también el liderazgo mayor de instituciones del sector seguridad. Aunque estas instituciones componen el ejecutivo, en Estados con estructuras federadas, los ejecutivos locales también pueden estar involucrados.
- Una dimensión amplia, en la cual el legislativo, la rama judicial y los auditores tendrán roles en la formulación, implementación y control de políticas del sector seguridad, como también lo tendrán estructuras regionales y globales, y, adicionalmente, actores privados.

La literatura académica también conecta la reforma del sector seguridad con otros temas y conceptos. Este es el caso de Michael Brzoska, quien vincula la reforma del sector seguridad con las relaciones civiles-militares. Según este autor, desde la década de los cincuenta un discurso académico vivaz produjo un número sustancial de estudios sobre las condiciones y efectos de *coups d'états*, gobiernos militares y control civil sobre las Fuerzas Armadas, en conjun-

---

autoridades y cuerpos; Capacidad de las autoridades civiles para ejercer control y supervisión política y constitucional sobre el sector seguridad; Capacidad de la sociedad civil para monitorear el sector seguridad y proveer aportes constructivos al debate sobre las políticas de seguridad; Ambiente político conducente a un papel activo por parte de la sociedad civil; Acceso de las fuerzas de seguridad a entrenamiento profesional consistente con los requerimientos de las sociedades democráticas; Alta prioridad otorgada a la paz y la seguridad regional y subregional.

ción con una tradición investigativa sociológica enfocada en temas como los patrones de reclutamiento y las culturas/sistemas de creencias de soldados, oficiales y Fuerzas Armadas, lo cual cobró aún más fuerza con el número creciente de gobiernos militares en los países en vía de desarrollo durante la década de 1960. Sin embargo, solamente hasta la década de los noventa el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID, por su sigla en inglés) y otros donantes al desarrollo internacional fueron expuestos a este cuerpo de conocimiento, en la medida en que emprendieron de lleno su trabajo de cooperación en temas relacionados con la seguridad y, en consecuencia, en la medida en que entraron en contacto más cercano con las Fuerzas Armadas tanto en sus propios países como en países beneficiarios (Brzoska, 2003, p. 17). El autor explica que actualmente se prefiere el concepto *reforma del sector seguridad* para enfatizar las consecuencias sociales, institucionales y económicas amplias de la reforma, incluyendo los instrumentos para establecer el control civil sobre las Fuerzas Militares, tales como la desmovilización, la reconversión de la industria de defensa y la formación de una sociedad civil capaz de participar en debates informados sobre asuntos relacionados con la seguridad (Brzoska, 2003, p. 18).

La literatura académica también conecta la reforma del sector seguridad con la consolidación de la paz después del conflicto<sup>11</sup>. De acuerdo con la definición original proferida por el antiguo secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, la “consolidación de la paz después del conflicto” trata de identificar y apoyar estructuras que sustentan la paz y evitan un retorno al conflicto; es un proceso político de transformación desde un estado de guerra o conflicto violento hacia uno de estabilidad y paz (Schnabel & Ehrhart, 2005, p. 2). Dado que la condición primordial para comenzar un proceso semejante de transformación y reconstrucción de instituciones políticas y económicas es un ambiente seguro, las Fuerzas Militares externas deben estar preparadas para lidiar con diversas tareas como la reinstalación del orden, el apoyo a fuerzas de seguridad locales, el desarme de combatientes, la protección de elecciones, el desminado, asegurar la repatriación de refugiados y la protección de los

---

11 Escrito originalmente como *post-conflict peacebuilding* en Schnabel y Ehrhart (2005).

Derechos Humanos (Schnabel & Ehrhart, 2005, pp. 3-5). Sin embargo, las Fuerzas Militares locales son las responsables de continuar desempeñando estas tareas de seguridad una vez las fuerzas externas se retiran; por consiguiente, una reforma del sector seguridad inadecuada pondrá sociedades en posconflicto en riesgo de regresar a la violencia y la disolución (Schnabel & Ehrhart, 2005, p. 6). De esta manera, se traza una conexión indisoluble entre la reforma del sector seguridad y la consolidación de la paz después del conflicto, pues la integralidad y el éxito de la paz depende de la reforma del sector seguridad.

## **Mapa temático de literatura sobre gobernanza y reforma del sector seguridad (2005-2020)**

### **Conceptos centrales, una visión comprehensiva e hincapié sobre las dificultades en la práctica**

En este apartado se organiza una porción de la literatura producida en los últimos quince años según el tratamiento que hace de los conceptos centrales en relación con la gobernanza y la reforma del sector seguridad. A continuación, se realiza un breve desglose de cada uno de ellos.

#### *Seguridad humana*

David M. Law (2005) explica la simbiosis entre seguridad humana y reforma del sector seguridad. El autor explica que sin un sector de seguridad funcional, el Estado no tendrá la capacidad de proveer un ambiente seguro necesario para realizar los objetivos de la seguridad humana, y que si no se guía por una perspectiva de seguridad humana, la reforma del sector seguridad corre el riesgo de generar un sector de seguridad que no rinda cuentas a aquellos que debe proteger y servir, posiblemente coadyuvando comportamientos opresivos hacia ellos (Law, 2005, p. 20). Más adelante, otros autores replicarían esta simbiosis entre los dos conceptos.

Mary Kaldor desglosa el concepto de seguridad humana con mayor detalle y lo vincula directamente al control democrático de las Fuerzas Armadas y a las reformas institucionales más amplias. Kaldor, Martin y Selchow (2007) afirman que el concepto de seguridad humana

se refiere a la seguridad de individuos y comunidades, expresada como “liberación del miedo” y “liberación de la miseria”. Las amenazas graves a la seguridad humana van desde el genocidio y la esclavitud a desastres naturales como huracanes, inundaciones o violaciones masivas del derecho a la alimentación, la salud y la vivienda. (Kaldor *et al.*, 2007, p. 273)

Por consiguiente, las funciones de las Fuerzas Armadas deben reorientarse a la prevención del conflicto, concretamente, realizando acciones que enfatizan la

cooperación con Estados correspondientes para reducir la pobreza, y un énfasis sobre asuntos transversales tales como el tráfico de drogas, armas ligeras y personas; [...] el envío de observadores a elecciones, el suministro de asistencia económica de emergencia, la aplicación de sanciones y el emprendimiento de misiones civiles, mediante reformas institucionales del sector seguridad, judicial y de gobernanza. (Kaldor *et al.*, 2007, pp. 277-278)

Kaldor (2011a, 2011b) no solo hace hincapié en las reformas institucionales, sino que además recalca que la seguridad humana implica usar las Fuerzas Militares más en función de vigilancia policial y protección de civiles que luchando guerras y buscando maximizar muertes enemigas, por cuanto son responsables ante las instituciones democráticas. En adición, desde esta perspectiva se incorporaron exigencias democráticas al concepto al afirmar que la seguridad humana solo podía ser proveída por autoridades locales que contaran con legitimidad política. Por lo tanto, su objetivo debe ser brindar condiciones de estabilidad para el ejercicio democrático, de tal forma que los habitantes de áreas “inseguras” contribuyan a solucionar dicha situación por medio de la experticia local y de grupos de sociedad civil, en colaboración con Fuerzas Armadas que operen bajo un comando civil y con el escrutinio cercano de comunidades y la opinión pública (Kaldor, 2012, p. 83).

Peter Homel y Nicholas Masson (2016) usan un caso para ilustrar cómo la seguridad humana y la reforma del sector seguridad interactúan en la práctica. A través de la reforma del sector seguridad en Yenín, los autores ilustran las falencias que pueden tener los procesos de reforma del sector seguridad impulsados de manera externa y vertical, caracterizados por el descuido de las necesidades de seguridad de la comunidad, su ausencia en el proceso mediante

espacios e instituciones incluyentes y la falta de cambios institucionales más amplios. Ellos explican que la conducta de reforma del sector seguridad efectiva en contextos frágiles depende de que se identifiquen áreas de intersección entre los actores y se formulen programas de seguridad comunitaria, de tal manera que estas medidas se conjuguen con procesos de transformación a nivel nacional guiados por cambio normativos e institucionales en múltiples niveles (Homel & Masson, 2016, p. 323).

### *Desarrollo*

La gobernanza y reforma del sector seguridad y el desarrollo se han vinculado conceptualmente a través del nexo *seguridad-gobernanza-desarrollo*. Específicamente, se considera que el desarrollo económico solo se puede lograr en un ambiente seguro y democrático que propicie inversiones a largo plazo. Asimismo, se plantea que la debilidad estatal es una anatema del desarrollo económico que se debe solucionar mediante reformas que construyan capacidades (o institucionalidad) (Bagoyoko & Gibert, 2009, pp. 789-790; Evans *et al.*, 1985; Robinson, 1993).

Varios autores han abordado la manifestación práctica de este nexo en procesos de reforma del sector seguridad. Una porción significativa de esta literatura se enfoca en el nexo *seguridad-gobernanza-desarrollo* en procesos prácticos de reforma del sector seguridad. Desde esta perspectiva, Stéphane Jean (2005) estudió el caso de varios países de África subsahariana y llegó a la conclusión de que para implementar de manera efectiva los procesos de reforma del sector seguridad en el continente no solo se necesita la voluntad política, sino también que los programas de asistencia se ajusten a las dinámicas de seguridad de los países y a las necesidades económicas de sus poblaciones (Jean, 2005, p. 252). No obstante, se debe señalar que posteriormente varios autores han cuestionado esta premisa, pues si bien defienden la necesidad de incluir asistencia y reformas comprehensivas orientadas al desarrollo dentro de los procesos de reforma del sector seguridad, resaltan las dificultades prácticas de hacerlo y la manera como la relación directa entre seguridad, gobernanza y desarrollo puede ser controvertida según evidencia empírica.

Por su parte, Lisa Denney ha cuestionado que los procesos de reforma del sector seguridad conduzcan necesariamente a mejores condiciones de

desarrollo y que el vínculo causal entre seguridad y desarrollo se establezca en la práctica como se esboza en la teoría (Denney, 2011). Asimismo, resalta la manera como los componentes de asistencia al desarrollo comprendidos en programas de reforma del sector seguridad dependen de la interacción entre donantes internacionales y autoridades políticas locales iliberales, patrimoniales o patriarcales (Denney, 2013, p. 21), con lo cual pone en tela de juicio la relación diáfana entre seguridad, desarrollo y gobernanza en contextos de debilidad estatal.

En este sentido, Erlend Groner Krogstad también resalta cómo los procesos de reforma del sector seguridad pueden aumentar la capacidad coercitiva del Estado y perjudicar reformas comprehensivas orientadas al desarrollo (Groner, 2012), mientras que Christopher Holshek (2014) advierte que los programas de reforma del sector seguridad deben ser un instrumento dentro de una oferta más amplia de asistencia que sea sostenible. Los autores también resaltan que, en el sur global, los países receptores de procesos de reforma del sector seguridad muestran escasa voluntad para aceptar simultáneamente asistencia al desarrollo y que, en muchas ocasiones, la recepción simultánea de esta asistencia depende de la capacidad de los donantes de inducir o coaccionar a los países receptores para hacerlo (Riley & Schulz, 2016, p. 185).

### *Justicia y promoción del imperio de la ley (rule of law promotion)*

Otra parte de la literatura producida en los últimos quince años sobre gobernanza y reforma del sector seguridad explica la manera como estos conceptos se han enlazado con reformas orientadas a la justicia y la promoción del imperio de la ley (denominada originalmente *rule of law promotion*). Aunque la promoción del imperio de la ley ha estado inmersa en la agenda del desarrollo durante casi tres décadas, ha evolucionado de un núcleo de actividades legales y técnicas a ser un esfuerzo interdisciplinario que promueve reformas institucionales y de gobernanza comprehensivas orientadas a las instituciones que administran justicia en países en transición, incluyendo además del sector judicial tradicional a instituciones no-estatales y organizaciones comunitarias encargadas de administrar justicia en estos países. Estos esfuerzos son claves para que los procesos de reforma del sector seguridad sean

sostenibles en el tiempo, ya que sistemas de justicia y sistemas penales débiles pueden resultar en que grupos vulnerables sufran de manera desproporcionada los efectos del crimen y la inseguridad en medio de las transiciones y posteriormente (Faundez & Janse, 2012, p. 1).

Al igual que sucede en el caso del nexo *seguridad-gobernanza-desarrollo*, numerosos autores defienden la necesidad de incluir reformas de justicia y promoción del imperio de la ley en procesos de reforma del sector seguridad, aunque también resaltan los obstáculos de esta relación en la práctica. Ludovic Hood (2006) y Dimitris Bouris y Stuart Reigeluth (2012) resaltan que los objetivos primordiales de los procesos de reforma del sector seguridad pueden entrar en conflicto con reformas más amplias a la justicia, de tal manera que pueden crear procesos carentes de desarrollo institucional y rendición democrática de cuentas, lo cual pone en riesgo los frágiles procesos de reforma del sector seguridad y la consolidación de la democracia frente a intereses políticos arraigados y élites. Por su parte, Louis-Alexandre Berg también se enfoca en los obstáculos pragmáticos frente a la amalgama entre procesos de reforma del sector seguridad y reformas a la justicia y promoción del imperio de la ley. Berg explica que usualmente los donantes a cargo de estos procesos deben navegar contra las élites y la concentración de poder, de manera que el impacto que tengan sobre estas condiciones determina la voluntad con la que las élites políticas en países receptores aceptan los constreñimientos legales e institucionales intrínsecos al desarrollo de un sector de justicia fuerte e independiente (Berg, 2012).

Adicionalmente, Ursula C. Schröder y Johannes Kode (2012) resaltan que, como es el caso con procesos de reforma del sector seguridad y reformas orientadas al desarrollo, fortalecer la capacidad coercitiva de un Estado puede entrar en conflicto con el deseo de fortalecer sistemas judiciales y penales que buscan restringir dicha capacidad. Por último, Teresa Almeida Cravo (2015) hace hincapié en la necesidad de abordar las reformas de justicia y promoción del imperio de la ley dentro de procesos de reforma del sector seguridad, de tal forma que no trasplanten un marco legal occidental y una aproximación angosta y formalista a la justicia en sociedades en transición.

### *Construcción de estado (state-building) y apropiación local (local ownership)*

Las reformas del sector seguridad se han convertido en esfuerzos intrínsecos al proceso general de construcción de Estado. En la medida en que las reformas del sector seguridad han incorporado reformas institucionales más amplias orientadas al desarrollo y a la justicia, se han constituido como *sine qua non* para crear un Estado con suficiente capacidad coercitiva e institucional para brindar condiciones comprehensivas de seguridad, extender condiciones de bienestar material y limitar el poder e influencia de élites iliberales mediante la administración de justicia igualitaria, independiente y efectiva. Como sucede con los conceptos anteriormente expuestos, varios autores enfatizan la relación difícil en la práctica entre reforma del sector seguridad y construcción de Estado.

Uno de estos autores es Dimitris Bouris (2012), quien sostiene que los procesos de reforma del sector seguridad y construcción de Estado en tándem suelen tener resultados limitados porque, en algunos casos, la priorización de asistencia técnica y capacitación limitada a las Fuerzas Armadas supedita iniciativas políticas que pueden asegurar que el sector seguridad opere bajo el control de autoridades democráticas (Bouris, 2012, p. 267). Por otro lado, Deniz Kocak (2015) resalta que en medio de transiciones en países débiles es común que existan actores que han representado al Estado central en áreas de estatalidad limitada asegurando el control estatal, pero también sirviendo intereses particulares, y que estos actores dificultan la consolidación de instituciones estatales que puedan contrarrestar su influencia y poder.

La apropiación local recibe un tratamiento similar en la literatura sobre gobernanza y reforma del sector seguridad producida en los últimos quince años. Este elemento de la reforma del sector seguridad se percibe como una condición *sine qua non* de cualquier estrategia sostenible de reforma del sector seguridad porque, supuestamente, la participación de los gobiernos y la sociedad civil de los Estados receptores de este tipo de asistencia asegura que el sector seguridad responda a las demandas de seguridad de las comunidades y proteja grupos vulnerables, mitigando fuentes latentes de conflicto. Sin embargo, varios autores exponen diversas tensiones que subyacen a la relación entre reforma del sector seguridad y la apropiación local.

Precisamente, Timothy Donais (2009) aduce que, en la práctica, la agenda de reforma del sector seguridad continúa siendo definida en gran parte por los donantes internacionales, sin participación o apropiación significativa de los gobiernos o las sociedades civiles de los países donde se desarrollan procesos de reforma. Por su parte, Eleanor Gordon (2014) aborda con mayor detalle algunas de las razones por las cuales ocurre esto. Según la autora, las comunidades receptoras de procesos de reforma del sector seguridad no son activamente partícipes porque existen preocupaciones sobre su capacidad y pericia limitada, constreñimientos de tiempo y necesidades de adquirir resultados cuantificables y céleres. En asocio con otros autores, Gordon usa el caso de reforma del sector seguridad, apropiación local y género para ilustrar cómo los donantes internacionales pueden ser reticentes en promover la igualdad de género en sus procesos de reforma si la discriminación de género y los valores patriarcales caracterizan el ambiente local, de tal manera que desarrollan procesos que protegen el poder de grupos dominantes, desapoderan grupos vulnerables y no abordan las necesidades de seguridad de individuos y grupos en riesgo (Gordon *et al.*, 2015).

Se advierte que estos obstáculos pueden devenir en instituciones de seguridad y justicia que no rinden cuentas o no responden a las necesidades de las comunidades, de manera que se erosiona la confianza en las instituciones y autoridades políticas (particularmente las civiles), lo cual contribuye a generar condiciones de marginación y frustración que son caldo de cultivo para futuros brotes de conflictividad.

### **¿Cuál ha sido el tratamiento de las relaciones civiles-militares en la gobernanza y reforma del sector seguridad?**

La literatura que aborda el nexo entre las relaciones civiles-militares y gobernanza y reforma del sector seguridad ha hecho énfasis en la importancia que tiene incorporar dos elementos centrales de reformas democráticas a las relaciones cívico-militares en procesos de reforma del sector seguridad: la profesionalización de las Fuerzas Armadas y su reforma estructural y doctrinal. Sin embargo, varios autores han ido añadiendo elementos a esta visión sobre la interacción entre las reformas a las relaciones cívico-militares y la reforma del

sector seguridad. Algunos de los primeros autores en abordar este nexo fueron Mark Beeson, Alex J. Bellamy y Bryn Hughes (2006).

Esos autores sugieren la existencia de dos modelos de relaciones cívico-militares en países en vía de desarrollo, pero llaman la atención sobre la necesidad de que se desarrolle un nuevo modelo. Por una parte, Beeson *et al.* explican que usualmente se encuentra un modelo de *concordancia* donde las élites civiles y militares son parte de una comunidad epistémica dominante común y cooperan de manera cercana, de tal forma que la separación entre los sectores civiles y militares es formal o meramente nominal. Por otra parte, describen un modelo *poliárquico*, donde las élites civiles y militares establecen bases de poder separadas y representan intereses divergentes (Beeson *et al.*, 2006, p. 456). Como alternativa, los autores consideran que una reforma integral de las relaciones cívico-militares en un proceso de reforma del sector seguridad debe conducir a que se establezca un modelo *constitucional*, donde las Fuerzas Militares son gobernadas por leyes y un marco institucional, al tiempo que se mantienen algunos elementos positivos de cooperación dentro del modelo de concordancia (Beeson *et al.*, 2006, p. 456).

En esta misma línea, Florina Cristina Matei y Thomas Bruneau (2011) también añadieron elementos a la relación entre reforma de las relaciones cívico-militares y reforma del sector seguridad. Estos autores resaltan que la reforma democrática de las relaciones cívico-militares implican control sobre las Fuerzas Armadas y reformas internas para potenciar su efectividad y eficiencia, pero también recalcan que es necesario extender estos procesos a las agencias de inteligencia.

Como es el caso para el abordaje de los conceptos centrales de reforma del sector seguridad, diversos autores han resaltado los desafíos estratégicos de orden político, económico, legal e institucional para lograr reformas de las relaciones cívico-militares articuladas a procesos comprensivos de reforma del sector seguridad. Al respecto, Sebastian y Gindarsah (2013) explican que existen varias brechas estratégicas para lograr estas reformas. Según ellos, existen vacíos legales y regulatorios, fallas en la gestión del control democrático civil y factores de economía política que truncan el crecimiento del profesionalismo militar y la habilidad de élites civiles políticas de controlar las

Fuerzas Armadas y contribuir a su transformación de acuerdo con desafíos y requerimientos operacionales.

Alex J. Bellamy y Timothy Edmunds (2005) también abordan algunos obstáculos notorios, entre ellos la necesidad de implementar reformas en medio de rivalidades políticas e institucionales entre élites civiles y militares, la necesidad de recortar el gasto de defensa en medio de una transformación de los roles militares que conllevan un aumento de las capacidades de las fuerzas, y la necesidad de implementar recortes en personal militar mientras que existen necesidades económicas y asuntos neurálgicos como desempleo. Por último, Birgül Demirtas (2012) y Paul Chambers (2014) resaltan la posible reticencia de las Fuerzas Armadas en reformar sus sistemas de reclutamiento y las medidas que se pueden tomar para proteger a los miembros de las Fuerzas Armadas de procesamiento judicial.

### **¿Cómo evaluar un proceso de reforma del sector seguridad?**

El grueso de la literatura producida sobre gobernanza y reforma del sector seguridad en los últimos quince años se ha enfocado en estudiar casos de procesos de reforma del sector seguridad e identificar cómo evaluar el éxito o fracaso de dichos procesos. Más de cincuenta autores han estudiado los casos de procesos de reforma del sector seguridad en treinta y cinco países<sup>12</sup>, y sus hallazgos permiten formular una serie de parámetros para evaluar el éxito, fracaso, oportunidades y desafíos de procesos de reforma del sector seguridad en contextos de transición política, ya sea del autoritarismo a la democracia o de conflicto a posconflicto. Estos parámetros serán aplicados para evaluar varios casos de procesos de reforma del sector seguridad en América Latina y el Caribe, y son los siguientes:

1. Efectividad del proceso, entendida como el cumplimiento de sus objetivos explícitos y el mejoramiento de las condiciones de seguridad y orden público.

---

12 Los casos de procesos de reforma del sector seguridad abordados en la literatura son Hungría, Ucrania, Sierra Leona, Haití, Bosnia y Herzegovina, Afganistán, Kosovo, Panamá, Perú, Israel, Burundi, Argentina, Armenia, Singapur, República Democrática del Congo, Chile, Albania, Montenegro, República Checa, Turquía, Indonesia, Rusia, Eslovaquia, El Salvador, India, Guatemala, Colombia, Georgia, México, Timor-Leste, Congo, Túnez, Liberia, Sudán del Sur y Guinea-Bissau.

2. Control democrático civil sobre el sector de seguridad, traducido en rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas ante autoridades civiles constitucionales, despolitización y de-etnicización de fuerzas de seguridad, conformidad de las fuerzas de seguridad con requerimientos del imperio de la ley y estándares de Derechos Humanos, reducción y subordinación de fuerzas represivas, y representación y participación de autoridades parlamentarias y cuerpos legislativos de orden nacional y territorial.
3. Reformas de justicia y desarrollo que planteen acciones y estrategias específicas dentro de los programas de reforma del sector seguridad para mejorar las condiciones de acceso a la justicia, reforma judicial y penitenciaria, efectividad del sistema de justicia militar frente a transgresiones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y mayores condiciones de desarrollo socioeconómico y humano.
4. Abordaje de condiciones de economía política, lo cual implica medidas para aumentar la confianza pública en instituciones de seguridad, tolerancia y participación de la sociedad civil, transparencia, combate a la corrupción, eficiencia en el uso de los recursos y la sostenibilidad económica del sector seguridad.
5. La dimensión internacional, entendida como la apertura de los procesos de reforma del sector seguridad a donantes y actores internacionales y la capacidad de estos para apoyar procesos domésticos, generar estrategias y recomendaciones coherentes y contribuir a la sostenibilidad de condiciones de paz y bienestar en países receptores<sup>13</sup>.

---

13 Las fuentes de las que se extraen estos parámetros son: Dunay (2005), Sherr (2005), Gbla (2006), Horn *et al.* (2006), Mendelson-Forman (2006), Vetschera y Damian (2006), Sedra (2006a, 2006b), Bernabéu, 2007), Caumartin (2007), Costa y Nield (2007), Michael (2007), Nindorera y Powell (2007), Eaton (2008), Faltas y Hartog (2008); Tan y Chew (2008), Van Damme (2008), Weeks (2008), Ginifer (2009), Law (2009), Mobekk (2009), Ryan (2009), Gross (2010), Kriz (2010), Sedra (2010), Toktas y Kurt (2010), Friesendorf (2011), Greenlees (2011), Kazantsev (2011), Samson y Ulian (2011), Varga (2011), Kriz y Mares (2011), Amaya Cobar (2012), Fair (2012), Durzun-Ozkanca y Crossley-Frolick (2012), Schulze-Kraft (2012), Simons (2012), Stuart-Sheppard (2012), Sabet (2013), Sahin y Feaver (2013), Sedra (2013), van Eekelen y Hartog (2013), Wilén (2013), Berg (2014), Estévez (2014),

Finalmente, un desarrollo interesante en la literatura sobre gobernanza y reforma del sector seguridad ha sido la discusión de asuntos de género como un tema pendiente en la agenda de gobernanza y reforma del sector seguridad a nivel global. Varios autores han resaltado que otro parámetro para formular, implementar y evaluar procesos de gobernanza y reforma del sector seguridad debe incluir temas como equidad de género, sensibilidad de contexto y transversalidad de género (Aoláin, 2009; Holvikivi, 2015; Mobekk, 2010).

## **Conflicto de intereses**

Los autores no reportan ningún conflicto potencial de interés en la elaboración de este capítulo.

## **Agradecimientos**

La elaboración de esta investigación sobre la gobernanza y la reforma del sector seguridad y del presente capítulo no habrían sido posibles sin la financiación y apoyo incondicional de la Universidad Militar Nueva Granada, a quien extendemos nuestros agradecimientos.

## **Financiación**

Este trabajo fue apoyado por el proyecto de investigación INV-EES 2975 titulado “El panorama del post conflicto en Colombia: Un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado en su totalidad por la Universidad Militar Nueva Granada.

---

Kartas (2014), Kwanema Onoma (2014), Portada et al., (2014), Schnabel (2014), Sedra (2014), Haenlin y Godwin (2015), Kohl (2015), Burt (2016) y Gray y Strasheim (2016).

## Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]. (2009). *Security sector reform*. U.S. Agency for International Development.
- Almeida Cravo, T. (2015). Linking peacebuilding, rule of law and security sector reform: the European Union's experience. *Asia European Journal*, 14, 107-124.
- Amaya Cobar, E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12, 71-82. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012>
- Bagayoko, N., & Gibert, M. V. (2009). The linkage between security, governance and development: The European Union and Africa. *The Journal of Development Studies*, 45(5), 789-814. <https://doi.org/10.1080/00220380902910264>
- Ball, N., Bouta, T., & van der Goor, L. (2003). *Enhancing democratic governance of the security sector: An Institutional Assessment Framework*. Netherlands Institute of International Relations.
- Beeson, M., Bellamy, A. J., & Hughes, B. (2006). Taming the tigers? Reforming the security sector in Southeast Asia. *The Pacific Review*, 19(4), 449-472. <https://doi.org/10.1080/09512740600984804>
- Bellamy, A. J., & Edmunds, T. (2005). Civil-military relations in Croatia: Politicisation and politics of reform. *European Security*, 14(1), 71-93. <https://doi.org/10.1080/09662830500042338>
- Berg, L. A. (2012). Guns, laws and politics: The political foundations of rule of law and security sector reform. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 4-30. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000024>
- Berg, L. A. (2014). From weakness to strength: The political roots of security sector reform in Bosnia and Herzegovina. *International Peacekeeping*, 21(2), 149-164. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910397>
- Bernabéu, I. (2007). Laying the foundations of democracy? Reconsidering security sector reform under UN auspices in Kosovo. *Security Dialogue*, 38(1), 71-92. <https://doi.org/10.1177/0967010607075973>
- Bouris, D. (2012). The European Union's role in the Palestinian Territories: State-building through Security Sector Reform? *European Security*, 21(2), 257-271. <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.665804>
- Bouris, D., & Reigeluth, S. (2012). Introducing the rule of law in security sector reform: European Union Policies in the Palestinian Territories. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 176-193. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000103>
- Brzoska, M. (2003). *Development donors and the concept of security sector reform* [Occasional Paper, 4]. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Brzoska, M. (2011). Security, governance and security sector governance. En F. Labarre & M. Tzankova (eds.), *Theoretical and Technical Perspectives on Security Sector Governance* (pp. 29-44). IOS Press.

- Burt, G. (2016). Haiti's Army, Stabilization and Security Sector Governance. *International Journal of Security & Development*, 5(1), 1-16. <https://dx.doi.org/10.5334/sta.473>
- Caumartin, C. (2007). 'Depoliticisation' in the reform of the Panamanian Security Apparatus. *Journal of Latin American Studies*, 39(1), 107-132. <https://doi.org/10.1017/S0022216X060002057>
- Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad [DCAF]. (2015). *Security Sector Reform. Applying the principles of good governance to the security sector*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Chambers, P. (2014). Constitutional change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar. *Contemporary Southeast Asia*, 36(1), 101-127.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2014). Resolución 2151. [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2151\(2014\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2151(2014))
- Cooper, N., & Pugh, M. (2002). *Security sector transformation in post conflict societies* [Working Paper, 5]. Centre for Defence Studies.
- Costa, G., & Nield, R. (2007). La reforma policial en Perú. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, 112-116.
- Demirtas, B. (2012). Understanding Turkish Perception of conscription and reluctance to reform: A Westphalian Approach in a Post-Westphalian World? *Iran and the Caucasus*, 16, 355-368. <https://doi.org/10.1163/1573384X-20120022>
- Denney, L. (2011). Reducing poverty with teargas and batons: The security-development nexus in Sierra Leone. *African Affairs*, 110(439), 275-294. <https://doi.org/10.1093/afraf/adr004>
- Denney, L. (2013). Liberal chiefs or illiberal development? The challenge of engaging chiefs in DfID's Security Sector Reform Programme in Sierra Leone. *Development Policy Review*, 31(1), 5-25.
- Donais, T. (2009). Inclusion or exclusion? Local ownership and security sector reform. *Studies in Social Justice*, 3(1), 117-131.
- Dunay, P. (2005). The half-hearted transformation of the Hungarian Military. *European Security*, 14(1), 17-32. <https://doi.org/10.1080/09662830500042429>
- Durzun-Ozkanca, O., & Crossley-Frolick, K. (2012). Security sector reform in Kosovo: The complex division of labor between the EU and other multilateral institutions in building Kosovo's Police Force. *European Security*, 21(2), 236-256. <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.665886>
- Eaton, K. (2008). Paradoxes of Police Reform. Federalism, parties, and civil society in Argentina's public security crisis. *Latin American Research Review*, 43(3), 5-32.
- Estévez, E. E. (2014). Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 15, 71-84.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.
- Fair, C. C. (2012). Prospects for effective internal security reforms in India. *Commonwealth & Comparative Politics*, 50(2), 145-170. <https://doi.org/10.1080/14662043.2012.671602>

- Faltas, S., & Hartog, M. (2008). The Starlink Program: Training for security sector reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova y Ukraine. *Connections*, 7(2), 81-91.
- Faundez, J., & Janse, R. (2012). Rule of law promotion and security sector reform: Partners or rivals. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 1-3. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000012>
- Friesendorf, C. (2011). Paramilitarization and security sector reform: The Afghan National Police. *International Peacekeeping*, 18(1), 79-95. <https://doi.org/10.1080/13533312.2011.527517>
- Gbla, O. (2006). Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone. *International Peacekeeping*, 13(1), 78-93. <https://doi.org/10.1080/13533310500424843>
- Ginifer, J. (2006). The challenge of the security sector and security reform processes in democratic transitions: The case of Sierra Leone. *Democratization*, 13(5), 791-810. <https://doi.org/10.1080/13510340601010693>
- Gordon, E. (2014). Security sector reform, local ownership and community engagement. *International Journal of Security and Development*, 3(1), 1-18. <https://dx.doi.org/10.5334/sta.dx>
- Gordon, E., Cleland Welch, A., & Roos, E. (2015). Security sector reform and the paradoxical tension between local ownership and gender equality. *Journal of Security and Development*, 4(1), 1-23. <https://dx.doi.org/10.5334/sta.gj>
- Gray, J. L., & Strasheim, J. (2016). Security sector reform, ethnic representation and perceptions of safety: Evidence from Kosovo. *Civil Wars*, 18(3), 338-358. <https://dx.doi.org/10.1080/13698249.2016.1215636>
- Greenlees, D. (2011). Unfinished business reform of the security sector in democratic indonesia. *Security Challenges*, 7(3), 5-22.
- Groner Korgstad, E. (2012). Security, development and force: Revisiting Police Reform in Sierra Leone. *African Affairs*, 111(443), 261-280. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads004>
- Gross, E. (2010). Towards a comprehensive approach? The EU's contribution to Security Sector Reform (SSR) in Afghanistan. *Security and Peace*, 28(4), 227-232.
- Haenlin, C., & Godwin, A. (2015). Containing Ebola: A test for post-conflict security sector reform in Sierra Leone. *International Journal of Security and Development*, 4(1), 1-15. <https://dx.doi.org/10.5334/sta.gb>
- Holshek, C. (2014). Learning from more than Mali: The primacy of Civil Authority in security sector development and assistance. *Security and Peace*, 32(2), 108-112.
- Holvikivi, A. (2015). What role for the security sector? An SSR Approach to implementing the women, peace and security agenda. *Connections*, 14(3), 31-44.
- Homel, P. & Masson, N. (2016). Partnerships for human security in fragile contexts: Where community safety and security sector reform intersect. *Australian Journal of International Affairs*, 70(3), 311-327. <https://dx.doi.org/10.1080/10357718.2015.1126803>
- Hood, L. (2006). Security sector reform in East Timor, 1999-2004. *International Peacekeeping*, 13(1), 60-77. <https://doi.org/10.1080/13533310500424819>

- Horn, A., Olonisakin, F., & Peake, G. (2006). United Kingdom-led Security Sector Reform in Sierra Leone. *Civil Wars*, 8(2), 109-123. <https://doi.org/10.1080/13698240600877247>
- Jean, S. (2005). Security-sector reform and development: An African Perspective. *Security Dialogue*, 36(2), 249-253. <https://doi.org/10.1177/0967010605054652>
- Kaldor, M. (2011a). Human Security. *Society and Economy*, 33(3), 441-448.
- Kaldor, M. (2011b). Stability, war and human security in the 21st Century: Addendum to Desai. *Global Policy*, 2(2), 229-230.
- Kaldor, M. (2012). The EU as a new form of political authority: The example of the Common Security and Defense Policy. *Global Policy*, 3(1), 79-86.
- Kaldor, M., Martin, M., & Selchow, S. (2007). Human security: a new strategic narrative for Europe. *International Affairs*, 83(2), 273-288.
- Kartas, M. (2014). Foreign aid and security sector reform in Tunisia: Resistance and autonomy of the Security Forces. *Mediterranean Politics*, 19(3), 373-391. <https://dx.doi.org/10.1080/13629395.2014.959760>
- Kazantsev, A. A. (2011). Reform of security sector and securitization. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 20(3), 61-81.
- Kocak, D. (2015). Beyond control: Militias as inherent part of the National Security Policy in Indonesia. *Security and Peace*, 33(4), 212-216.
- Kohl, C. (2015). Mismatched perspectives, expectations and access between local and international actors: Securing security and security sector reforms in Guinea-Bissau. *Etnofoor*, 27(2), 73-94.
- Kriz, Z. (2010). Czech military transformation: Towards military typical of consolidated democracy? *Journal of Slavic Military Studies*, 23, 617-629. <https://doi.org/10.1080/13518046.2010.525485>
- Kriz, Z., & Mares, M. (2011). Security sector transformation in the Czech Republic. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 20(3), 43-60.
- Kwamena Onoma, A. (2014). Transition regimes and security sector reforms in Sierra Leone and Liberia. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 656, 136-153.
- Law, D. M. (2005). Human security and security sector reform: Contrasts and commonalities. *Security and Peace*, 23(1), 14-20. <https://doi.org/10.1177/0002716214545445>
- Law, D. M. (2009). Canada in Afghanistan: Concepts, policies, actors and prospects. *Connections*, 8(3), 25-52.
- Matei, F. C., & Bruneau, T. (2011). Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress. *Democratization*, 18(3), 602-630. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.586257>
- Mendelson-Forman, J. (2006). Security sector reform in Haiti. *International Peacekeeping*, 13(1), 14-27. <https://doi.org/10.1080/13533310500424629>
- Michael, K. (2007). Military knowledge and weak civilian control in the reality of Low Intensity Conflict – The Israeli Case. *Israel Studies*, 12(1), 28-52.

- Mobekk, E. (2009). Security sector reform and the UN Mission in the Democratic Republic of Congo: Protecting civilians in the East. *International Peacekeeping*, 16(2), 273-286. <https://doi.org/10.1080/135333110802685844>
- Mobekk, E. (2010). Gender, women and security sector reform. *International Peacekeeping*, 17(2), 278-291. <https://doi.org/10.1080/13533311003625142>
- Ní Aoláin, F. (2009). Women, security, and the patriarchy of Internationalized Transnational Justice. *Human Rights Quarterly*, 31(4), 1055-1085.
- Nindorera, W., & Powell, K. (2007). Security sector reform and the protection of civilians in Burundi. *Studia Diplomatica*, 60(3), 33-48.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2005). *Security system reform and governance. A DAC Reference Document*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2007). *OECD DAC handbook on security system reform. Supporting security and justice*. OECD.
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE]. (1994). Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. *Programme for Immediate Action Series*, 7, 1-8.
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE]. (2016). Security sector governance and reform. Guidelines for OSCE Staff. OSCE.
- Portada, R. A., Riley, J. H., & Gambone, M. D. (2014). Security sector reform in South Sudan: Identifying roles for private military and security companies. *Journal of Third World Studies*, 31(2), 151-178.
- Riley, J., & Schulz, M. (2016). Shifting norms: Development policy and the role of security sector reform in advancing human security. *Journal of Global South Studies*, 33(1), 147-199.
- Robinson, M. (1993). Aid, democracy and political conditionality in Sub-Saharan Africa. *European Journal of Development Research*, 5(1), 85-99.
- Ryan, B. J. (2009). The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro. *Security Dialogue*, 40(3), 311-331. <https://doi.org/10.1177/0967010609336195>
- Sabet, D. M. (2013). El problema de la gobernanza municipal: El reto de la reforma policial en los municipios de México. *Foro Internacional*, 212(2), 253-280.
- Sahin, S. B., & Feaver, D. (2013). The politics of security sector reform in 'fragile' or 'post-conflict' settings: A critical review of the experience in Timor-Leste. *Democratization*, 20(6), 1056-1080. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.674368>
- Samson, I., & Ulian, J. (2011). Problems of security sector reform in Slovakia. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 20(3), 3-17.
- Schnabel, A., & Ehrhart, H. G. (2005). Post-conflict societies and the military: Challenges and problems of security sector reform. En A. Schnabel & H. G. Ehrhart (eds.), *Security sector reform and post-conflict peacebuilding* (pp. 1-16). United Nations University Press.
- Schnabel, A. (2014). Security sector governance and reform: Back to basics. *Security and Peace*, 32(2), 97-102.
- Schröder, U. C., & Kode, J. (2012). Rule of law and security sector reform in International State-Building: Dilemmas of converging agendas. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 31-53. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000036>

- Schulze-Kraft, M. (2012). Security and the Rule of Law in Colombia and Guatemala: Priorities, trade-offs and interdependencies. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 135-157. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000085>
- Sebastian, L. C., & Gindarsah, I. (2013). Assessing military reform in Indonesia. *Defense & Security Analysis*, 29(4), 293-307. <https://doi.org/10.1080/14751798.2013.842709>
- Sedra, M. (2006a). European approaches to security sector reform: Examining trends through the lens of Afghanistan. *European Security*, 15(3), 323-338. <https://doi.org/10.1080/13533310500424868>
- Sedra, M. (2006b). Security sector reform in Afghanistan: The slide towards expediency. *International Peacekeeping*, 13(1), 94-110.
- Sedra, M. (2010). Diagnosing the failings of security sector reform in Afghanistan. *Security and Peace*, 28(4), 233-238.
- Sedra, M. (2013). The hollowing-out of the liberal peace project in Afghanistan: the case of security sector reform. *Central Asian Survey*, 32(3), 371-387. <https://dx.doi.org/10.1080/02634937.2013.843387>
- Sedra, M. (2014). An uncertain future for Afghanistan's Security Sector. *International Journal of Security and Development*, 3(1), 1-16. <https://dx.doi.org/10.5334/sta.ei>
- Sherr, J. (2005). Ukraine: Reform in the context of flawed democracy and geopolitical anxiety. *European Security*, 14(1), 157-173. <https://doi.org/10.1080/09662830500041934>
- Simons, G. (2012). Security sector reform and Georgia: the European Union's challenge in the Southern Caucasus. *European Security*, 21(2), 272-293. <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.665887>
- Stuart-Sheppard, L. (2012). Security sector reform and democratic transition in Sierra Leone: What's Missing? *Undercurrent Journal*, 9(1), 51-58.
- Tan, S. S., & Chew, A. (2008). Governing Singapore's Security Sector: Problems, prospects and paradox. *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 241-263. <https://doi.org/10.1355/cs30-2d>
- Toktas, S., & Kurt, U. (2010). The Turkish Military's Autonomy, JDP Rule and the EU Reform Process in the 2000s: An assessment of the Turkish Version of the Democratic Control of Armed Forces (DECAF). *Turkish Studies*, 11(3), 387-403. <https://doi.org/10.1080/14683849.2010.506737>
- Van Damme, S. (2008). The European Union as a post-modern security actor? Defence reform in the Democratic Republic of Congo. *Studia Diplomatica*, 61(4), 49-66.
- Van Eekelen, W., & Hartog, M. (2013). Good governance of the security sector in Turkey. *All Azimuth*, 2(1), 43-46.
- Varga, G. (2011). Security sector reform. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 20(3), 29-42.
- Vetschera, H., & Damian, M. (2006). Security sector reform in Bosnia and Herzegovina: The role of the international community. *International Peacekeeping*, 13(1), 28-42. <https://doi.org/10.1080/13533310500424694>

- Weeks, G. (2008). A preference for deference: Reforming the military's intelligence role in Argentina, Chile and Peru. *Third World Quarterly*, 29(1), 45-61. <https://doi.org/10.1080/01436590701726467>
- Wilén, N. (2013). Identifying the spoilers in the security sector reform – disarmament demobilization and reintegration process in the Congo. *Defense & Security Analysis*, 29(2), 117-127. <https://doi.org/10.1080/14751798.2013.787792>
- Wulf, H. (2004). *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Internacionalización y reforma del sector de seguridad y defensa en Colombia<sup>1</sup>

# 3

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.03>

*Martha Lucía Bahamón Jara<sup>2</sup>*  
*Ximena A. Cujabante Villami<sup>3</sup>*  
*Mateo Morales Callejas<sup>4</sup>*  
Universidad Militar Nueva Granada

## Resumen

El capítulo aborda los principales retos y tendencias en relación con el proceso de reforma del sector seguridad en Colombia. A través de una revisión de las principales discusiones en la materia, se sugiere que algunos temas que debe enfrentar el país tienen que ver con la ausencia de una normativa clara de seguridad y defensa; la confusión de funciones entre policías y militares; la existencia de un distanciamiento entre la sociedad civil y los sectores de la seguridad y la defensa, y la falta de atención a las necesidades

---

1 Este capítulo es producto de investigación del proyecto INV-EES 2975 de 2019 “El panorama del post conflicto en Colombia: un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada. Se reconoce la participación de la Universidad del Rosario en el marco del Convenio Especial de Cooperación con la Universidad Militar Nueva Granada. Las secciones de este capítulo relacionadas con los retos de Colombia frente a la reforma y la gobernanza del sector seguridad, así como con la cooperación internacional en seguridad, se basan en una serie de trabajos desarrollados por Arlene B. Tickner, profesora titular de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, en colaboración con Mateo Morales, coautor de este libro. El uso de dichos trabajos, que están referenciados a lo largo del capítulo, cuenta con la aprobación expresa de ambos autores.

2 Abogada de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás y magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Exvicerrectora académica de la Universidad Militar Nueva Granada en el periodo 2009-2015. Directora de Posgrados de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Docente tiempo completo de carrera. Asesora y consultora de instituciones de educación superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5877-6886>. Contacto: [martha.bahamon@unimilitar.edu.co](mailto:martha.bahamon@unimilitar.edu.co)

3 Politóloga de la Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>. Contacto: [ximena.cujabante@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.cujabante@unimilitar.edu.co)

4 Politólogo y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5272-1959>.

territoriales en materia de seguridad. Igualmente, se propone la internacionalización como un elemento adicional que debería ser considerado en la reflexión conceptual sobre las reformas al sector seguridad. El capítulo evidencia cómo la internacionalización es un componente visible en la práctica colombiana de reformar su sector de seguridad y que cuestiona ciertos presupuestos teóricos del concepto.

**Palabras clave:** Colombia; defensa; internacionalización; posacuerdo; retos; seguridad.

## Introducción

Con ocasión de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC se ha comenzado a desarrollar una importante discusión frente a la necesidad de generar una reforma al sector seguridad del país. Además del cambio de las funciones de las Fuerzas Armadas y su acomodo a las nuevas dinámicas planteadas por el posconflicto, la necesidad de reorientar el gasto público hacia el desarrollo y de someter las actividades de seguridad y defensa al debate y el control civil ponen de presente la importancia de reflexionar sobre el futuro de este sector en Colombia.

Pese a la relevancia del caso, muy poco es lo que se ha explorado frente a las necesidades de reforma y gobernanza de la seguridad, empezando por saber si existe una hoja de ruta que indique el camino que se debe seguir. La literatura sobre gobernanza y reforma del sector seguridad (GRSS) ha sido clara en señalar que estos procesos no surgen de la noche a la mañana ni de la improvisación. Para generar una reforma exitosa del sector seguridad y defensa en el país se debe comenzar por poner en el debate público este tema de vital relevancia, hacer un diagnóstico del sector y estipular democráticamente los horizontes hacia los cuales se debe transitar.

En ese orden de ideas, el presente capítulo pretende generar algunos insumos iniciales frente a esta materia. De un lado, se expondrán brevemente algunos de los principales retos que enfrenta este proceso en Colombia, con especial énfasis en (1) la ausencia en Colombia del debate público en torno a los temas de seguridad y defensa; (2) la falta de liderazgo civil y de una política pública de seguridad y defensa que oriente el rumbo del sector; (3) las relaciones cívico-militares y su adaptación a las particularidades nacionales;

(4) la falta de claridad en las funciones de los distintos servicios de las Fuerzas Armadas (en especial, militares y policías) a raíz del desarrollo del conflicto armado en el país, y (5) el lugar central que tiene el factor territorial a la hora de hablar de la seguridad en Colombia.

De otro lado, el capítulo explora cómo la internacionalización también se puede entender como un elemento clave dentro de la GRSS. Al respecto, se sugerirá que la internacionalización, entendida como la estrategia consciente y direccionada en función del cumplimiento de objetivos concretos, puede ser una cara relevante de los procesos de GRSS que realizan los países en transición, tales como Colombia. Sin embargo, existen otras formas de internacionalización, no planeadas, por medio de las cuales ciertos efectos de lo internacional se hacen sentir y generan importantes repercusiones en relación con el sector de seguridad y defensa. Se pretende que esta última idea constituya un complemento frente a los argumentos que sugieren que todo proceso de reforma es estructurado y planeado.

Por medio de ejemplos tales como la adopción de normativas internacionales de Derechos Humanos y del enfoque de género, el capítulo argumenta que no se puede considerar necesariamente como positivo todo proceso de reforma del sector que surge como resultado de la transición de la guerra a la paz, en el sentido de efectivamente lograr mayor gobernabilidad y cercanía entre el sector civil y el militar, ni que ha sido impulsado por las autoridades civiles.

## **Reforma del sector seguridad en Colombia**

La GRSS se entiende como la creación de esquemas de buen gobierno en el sector seguridad que incluyen la promoción de la efectividad y la eficiencia en el suministro de la seguridad y la justicia, la transformación de las funciones de las Fuerzas Armadas acorde con las necesidades de la ciudadanía, la construcción de una relación cívico-militar fluida, el fortalecimiento del control civil sobre el sector y el mejoramiento de las capacidades de los civiles de incidir en la toma de decisiones en seguridad y defensa, todo dentro del marco de la democracia, el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por los Derechos Humanos. Por lo tanto, se comprende que la GRSS

constituya un tema de fundamental relevancia de cara al proceso de transición que atraviesa el Colombia.

Pese a su importancia, se aprecia que no existe un debate público sobre hacia dónde debe transitar un sector que ha sido clave en la historia reciente de Colombia. Esta situación no deja de ser paradójica, si se tiene en cuenta que el país ha atravesado más de medio siglo de conflicto, tiempo durante el cual los asuntos de seguridad y defensa han sido determinantes. Pese a ello, las discusiones y los asuntos de seguridad y defensa han quedado relegados en las manos de unos pocos expertos que se encargan de su manejo, conceptualización y ejecución.

Por supuesto, esta falta de debate público ha redundado o ha sido el resultado de otra serie de retos que Colombia debe enfrentar para desarrollar un efectivo proceso de reforma de su sector seguridad y defensa. Por una parte, es necesario mencionar la ausencia de un claro liderazgo civil y de una política nacional de seguridad y defensa. A la falta histórica de presencia estatal a lo largo y ancho de la geografía nacional, por otra parte, se le suma otra falencia de larga data: la apropiación incompleta por parte del Estado colombiano y de la clase gobernante de los temas de seguridad y defensa (Morales & Tickner, 2019).

Esta separación entre lo político y lo militar se remonta al gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), en el cual se generó una distinción tajante entre un ámbito y el otro con el fin de evitar el involucramiento excesivo de los civiles en la conducción de lo militar, y de los militares en la conducción de la política. La así llamada “doctrina Lleras” permeó el discurso de las relaciones cívico-militares durante más de tres décadas (Leal, 2002, p. 37) y se convirtió en un dogma, el cual se vio reflejado en la falta de una política de Estado respecto de la conducción del conflicto armado y que aún en la actualidad se observa en la falta de una fuerte guía civil respecto a la reforma del sector seguridad con miras a la construcción de la paz.

Esto ha generado dificultades considerables en el manejo del conflicto armado, el orden público y ahora la reforma del sector seguridad. Así mismo, ha repercutido en qué tanto la institución militar y la policial han desarrollado sus propios planes operacionales con manifestaciones muy variadas, dada la

vasta geografía del país y la forma diferencial como el conflicto armado y los problemas de seguridad se han manifestado en el territorio nacional. Debido a la presencia variable del Estado y la ausencia de liderazgo civil, las fuerzas de seguridad han terminado por sustituirlo en muchas de sus funciones, lo que ha producido distorsiones importantes en cuanto al papel que deben desempeñar.

El hecho de que las distintas ramas de la fuerza pública estén llevando a cabo sus propios procesos de repensarse en función del posconflicto trae otro tipo de problemas relacionados con la ya mencionada falta de presencia estatal. A saber, el hecho de que se trate de apuestas de las mismas instituciones de seguridad y defensa para generar acciones integrales más allá de sus funciones tradicionales puede fomentar negativamente que el Estado haga presencia en toda la geografía del país. Por consiguiente, esto no solo produce una sobrecarga en funcionarios e instituciones que constitucional y misionalmente no deberían dedicarse a ciertas acciones, sino que además fomenta el desentendimiento por parte de la dirigencia civil.

En ese orden de ideas, lo que se aprecia en Colombia es la carencia de un norte sobre cómo superar esta ya arraigada problemática y consolidar una política pública de seguridad, actualizada y contextualizada a las realidades del país. Ejemplo de ello es la inexistencia de una ley de seguridad y defensa, así como de una estrategia nacional de seguridad. En contraste, un proceso de reforma y gobernanza de la seguridad solo se puede dar si hay apropiación nacional y liderazgo civil que construya sobre las iniciativas que ya están gestando las fuerzas, pero que también cuente con un claro direccionamiento estatal (Morales & Tickner, 2019).

Otro importante reto que debe enfrentar el país de cara a la GRSS tiene que ver con lo que se puede denominar como la “variable territorial”. Esto quiere decir que a la hora de diseñar políticas públicas de seguridad es crucial tener en cuenta la gran diversidad regional que caracteriza al país, pues no es posible ni deseable diseñar una política de talla única para todo el territorio nacional. Es muy problemático mantener las discusiones sobre la seguridad solo en el nivel nacional y en las principales ciudades del país, teniendo en cuenta que las dinámicas del conflicto y el posacuerdo tienen mayor impacto en lo local.

Las variables locales, además de afectar la formulación de una ley de seguridad y defensa, también impactan el grado de complementariedad entre los distintos servicios de las Fuerzas Armadas. Las amenazas a la seguridad no se presentan de manera homogénea en toda la geografía, sino que varían regionalmente y por lo tanto involucran a actores violentos no estatales, lógicas de interacción y problemáticas diferentes. Si bien ejercer control social, político y de seguridad es lo que se requiere en términos genéricos, la aplicación de políticas de forma indiferenciada puede generar zonas grises y solapamiento entre funciones, por lo cual es importante sopesar cuál es el valor agregado de cada fuerza y por qué puede contribuir más que otras en territorios particulares.

En tercera medida, la enorme confusión de funciones que existen en la fuerza pública es otro importante reto que debe afrontar Colombia, ya que este ha sido un asunto particularmente complicado a raíz de que la Policía se ha involucrado paulatinamente en el conflicto armado y, subsecuentemente, se ha militarizado, mientras que se ha producido la “policialización” del Ejército (Morales & Tickner, 2019). Esta confusión de funciones ha generado tensiones que transitan desde lo nacional a lo local, impactan en el presupuesto y afectan la administración efectiva de la seguridad. Con esto se quiere decir que más allá de discutir si se debe privilegiar una doctrina de seguridad nacional (militar) o una de seguridad ciudadana (policial), la cuestión está en cómo ambas lógicas deben ser entendidas como parte de la reforma del sector seguridad, pues las dos impactan de manera diferenciada en distintas partes del territorio nacional.

Si bien la separación de funciones es una condición necesaria de la reforma del sector seguridad, también es crucial que simultáneamente exista complementariedad entre las fuerzas, dada la complejidad de los problemas de seguridad que se presentan en el mundo contemporáneo y en un país como Colombia, que si bien está solucionando el enfrentamiento armado con las FARC, está lejos de ser un escenario de paz dada la presencia de múltiples otros actores armados.

Muy vinculado con los anteriores factores, un cuarto componente clave que se debe abordar con respecto a la GRSS en Colombia son las llamadas relaciones cívico-militares, que en esencia hacen referencia, por un lado, al tipo de relaciones que establecen los sectores civiles gubernamentales y el esta-

mento militar, y, por otro, a la forma como sus interacciones tienden a variar a partir del mayor o menor grado de autonomía y subordinación de los militares con respecto al sector civil (Andrade, 2012). De manera general, los diferentes estudios sobre el caso colombiano argumentan que las relaciones entre civiles y militares se han caracterizado por una separación entre las dos esferas a raíz de la doctrina Lleras, lo cual ha producido una oscilación constante entre acercamiento y alejamiento de ambas partes, dependiendo de las políticas del gobernante de turno. En últimas, esto ha conducido a un manejo errático de la seguridad y la defensa del país debido a la carencia de una política pública de Estado, como se sugirió anteriormente (Andrade, 2012; Leal, 2002).

Sin embargo, el asunto de las relaciones cívico-militares en Colombia supera o amplía el enfoque dedicado exclusivamente a analizar las relaciones entre la élite civil gobernante y las fuerzas de seguridad del Estado. En efecto, cuando se habla de lo civil, no se debe reducir únicamente al sector gubernamental, sino que debe abarcar e incluir a las comunidades, a la sociedad civil ampliada, pues esta ha sido la víctima principal de los estragos del conflicto. De igual manera, cuando se hace referencia a la transición de la guerra a la paz y a una reforma del sector seguridad, es fundamental normalizar las relaciones con estos actores y no solo con el sector político (civil) (Morales & Tickner, 2019). En términos comparativos, las relaciones entre la clase política colombiana y los militares no han sufrido los mismos traumatismos de otros países, como Chile o Argentina, donde el estamento militar entró a controlar directamente el Estado, ya que aquí —aunque en algunas ocasiones más y en otras menos— siempre han estado subordinados al poder civil. Por lo anterior, la reflexión se debe desplazar hacia la revisión de las relaciones con la sociedad civil, en especial aquella donde el conflicto armado se ha manifestado con mayor intensidad.

## **La internacionalización de la seguridad y la defensa**

Además de los argumentos esbozados más arriba referentes a los retos que se deben tener presentes de cara a una reforma de seguridad en el país, vale la pena también poner en consideración un factor que usualmente se tiende a dejar de lado o se da por sentado en las explicaciones relacionadas con la GRSS.

Concretamente, se hace referencia al factor de la internacionalización como un posible dinamizador o instrumento de dicho proceso.

La internacionalización se puede entender de dos maneras distintas: por una parte, como el impacto no planeado de diversos factores internacionales sobre la conducta y la normativa que caracteriza al sector seguridad y defensa. Por otra, como una estrategia intencional y planeada por parte del sector seguridad y defensa para proyectar su quehacer hacia distintos espacios mundiales. Tal vez la segunda acepción es la más clara cuando se hace referencia al término y se vincula también de forma más directa con los procesos de reforma del sector seguridad. Es común que en las sociedades en transición de la guerra hacia la paz deba existir una reorganización y disminución del pie de fuerza que fue empleado durante el conflicto, como una manera no solo de reducir el gasto, sino también como una muestra clara de que las hostilidades han finalizado. Una manera de reorganizar a las fuerzas consiste, precisamente, en que se utilicen en esquemas de cooperación internacional, de manera bilateral o multilateral.

Este ha sido el caso de Colombia, que desde 2010 ha potenciado e institucionalizado una política de cooperación internacional en materia de seguridad con miras a posicionar al país como exportador de experticia en diversos temas relacionados con el conflicto armado y el crimen organizado. Lo que el Ministerio de Defensa llama la *diplomacia de la seguridad* se ha concentrado hasta ahora en América Latina y el Caribe, pero también se ha proyectado hacia África Occidental, así como hacia organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por lo tanto, no solo consiste en una estrategia de visibilización y reputación internacional, sino también de reorientar el recurso humano altamente profesionalizado en actividades similares en el exterior.

En contraste, cuando se aborda la internacionalización en su primera interpretación, es decir, como efectos no planeados de lo internacional, pareciera que esta no fuera tan evidente ni se relacionara de manera tan estrecha con los procesos de reforma al sector seguridad. Sin embargo, el caso colombiano pone de presente que, así entendida, la internacionalización también ha

cumplido un papel clave en las fuerzas de seguridad del país. Específicamente, ha contribuido a que la fuerza pública introduzca e interiorice las normativas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como que el sector de seguridad y defensa del país haya incorporado las consideraciones de género.

Con respecto a lo primero, hoy en día las fuerzas de seguridad en Colombia son absolutamente conscientes de que deben circunscribir sus actuaciones a los estándares de estas normativas, una situación muy distinta a la que se presentaba hace diez años. El tema de género, por su parte, fue introducido mucho más tarde en el país, principalmente a raíz del acuerdo de paz, y aunque sus avances han sido palpables en las fuerzas y el sector de seguridad y defensa, aún se requieren esfuerzos, compromisos y voluntades. De esta manera, tanto las normativas de Derechos Humanos como la inclusión de un enfoque de género en las fuerzas de seguridad han sido entendidas como componentes esenciales de los procesos de reforma. Sin embargo, valga aclarar que en Colombia la llegada e inclusión de la normativa de los Derechos Humanos no se dio como resultado de un proceso de construcción de paz, sino que sucedió de forma previa durante y como resultado del desarrollo del conflicto armado. Además, si bien la adopción de consideraciones de género es parte de las recomendaciones en materia de GrSS, en Colombia su desarrollo ha sido escaso y ha correspondido más a los esfuerzos propios de las fuerzas de seguridad que a una estrategia planeada y estructurada desde la dirigencia civil.

En lo que resta del capítulo se desarrollan estos casos de internacionalización, en cuanto se pueden considerar como formas o herramientas de los procesos de reforma al sector seguridad.

## **Internacionalización por cooperación**

Si bien la idea de Colombia como exportador de seguridad puede parecer una tendencia novedosa vista desde dentro e incluso a nivel regional, no lo es en términos de las dinámicas que se están generando en el mundo en relación con el sector seguridad y defensa. Al decir de autores como Schnabel y Ehrhart (2005, p. 3), no solo los ejércitos de los países en posconflicto sufren

actualmente procesos de transformación, sino que esto opera incluso en las democracias más avanzadas del planeta, donde los denominados militares posmodernos ya no se limitan exclusivamente al mantenimiento de la defensa nacional, sino que se han visto involucrados en una enorme cantidad de actividades que previamente escapaban a sus funciones normales. En ese sentido, el soldado moderno, y por extensión la Policía, ya no son solo combatientes, sino que son constructores de paz, trabajadores sociales, diplomáticos y trabajadores de cuerpos de paz. Pero, además de esto, la internacionalización de las fuerzas también se ha vuelto una tendencia de los ejércitos posmodernos. Esto ocurre de manera bilateral, proveyendo de asistencia técnica a contrapartes, pero sobre todo en términos multilaterales por medio de espacios como la OTAN o Naciones Unidas.

Desde comienzos del siglo XXI, Colombia ha recibido un número creciente de solicitudes y ha aumentado su oferta de cooperación en seguridad a distintos gobiernos en toda América Latina y el resto del globo. Hasta la primera elección de Santos en 2010, las solicitudes que llegaban a Colombia para la cooperación en seguridad fueron tratadas de manera desestructurada (Tickner, 2014).

Con la llegada de Santos, estas acciones adquirieron un talante más estratégico y se convirtieron en parte de la política exterior del país. A su vez, se incorporó el tema al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos” mediante la creación de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014. En este sentido, se concretó la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral, coordinada por la Cancillería, encargada de interactuar con los gobiernos extranjeros y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía (PNC) y la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC). Colombia ofrece un portafolio de servicios “a la carta” en siete áreas: (1) desarrollo organizacional, (2) lucha contra el narcotráfico, (3) crimen organizado, (4) seguridad ciudadana, (5) lucha contra la corrupción, (6) Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y (7) capacidades operativas. Además, adapta la cooperación a las necesidades de cada solicitante a través de un diagnóstico inicial sobre la seguridad y las capacidades institucionales del receptor, la plani-

ficación y recaudación de fondos, la ejecución, y el seguimiento y la evaluación (Tickner & Morales, 2105, p. 194).

El crecimiento exponencial en la cooperación triangular entre Colombia y Estados Unidos confirma su importancia como mecanismo conjunto que satisface los intereses respectivos de política exterior de los dos países. Entre 2013 y 2014 el número de actividades contempladas en el Plan de Acción aumentó de 36 a 145, y en 2015 creció hasta 319. Se entrenó un total de 7.743 miembros de las instituciones de seguridad y defensa de los países centroamericanos y del Caribe en ese periodo (Tickner, 2016). Desde la perspectiva de Washington, y en seguimiento de la estrategia de “entrenar a entrenadores”, en la medida en que Estados Unidos “lidera desde atrás”, apoyando a Colombia como hacedor de seguridad, Colombia le ayuda a capacitar a otros, con lo cual genera un efecto multiplicador en aquellos países de Mesoamérica y el Caribe considerados problemáticos en términos de la inseguridad y la violencia. Por su parte, el interés colombiano apunta simultáneamente a madurar la asociación estratégica con el país del norte y aumentar los niveles propios de influencia en el hemisferio. Así, “seguir desde adelante” a Estados Unidos le permite acrecentar los grados de reciprocidad en la relación bilateral y desarrollar una agenda más ambiciosa de política exterior (Tickner & Morales, 2015, p. 198).

En el centro de la cooperación triangulada colombo-estadounidense está la idea de que Colombia tiene instalaciones, equipos, *know-how* y entrenadores que pueden ser utilizados a un menor costo económico, con resultados potencialmente mejores y sin los riesgos políticos asociados con una presencia militar directa de Estados Unidos (Tickner, 2016). Un tercer objetivo que explica la intensificación de la cooperación Sur-Sur y triangular en seguridad en años recientes está relacionado con la búsqueda de actividades alternativas para las Fuerzas Armadas en un escenario de posconflicto. Un análisis reciente de la Washington Office on Latin America (WOLA) sugiere que la reforma del sector de la seguridad después de la firma de los acuerdos de paz con la guerrilla conllevará, entre otros, una reducción sustancial del tamaño actual de las Fuerzas Armadas (Isacson, 2016).

Esta diplomacia para la seguridad no ha desaparecido durante la administración de Iván Duque, pese a las claras diferencias existentes entre ambos

gobiernos frente a asuntos neurálgicos del país. De hecho, con algunas variaciones los objetivos coinciden *grosso modo* con los lineamientos generales de la política exterior de Santos, tales como posicionar al país como líder y referente hemisférico y global de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado transnacional y el problema del narcotráfico; aumentar su incidencia multilateral en dichas temáticas; fomentar la industria nacional de defensa, y promover la legitimidad de los militares y la Policía mediante el respeto a los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Según queda claro a partir de la revisión de la Política de Seguridad y Defensa de la administración Duque, la estrategia de cooperación en seguridad no solo pretende aumentar la capacidad disuasiva de la fuerza pública hacia dentro y hacia fuera, sino que también tiene el propósito de constituirse como una herramienta que eleve el perfil de Colombia en el plano internacional y la ponga a dialogar como iguales con “potencias aliadas”, con las cuales se comparten intereses de seguridad comunes. Esto último, por supuesto, haciendo referencia a la relación estratégica que desde la era Santos se ha estado consolidando con Estados Unidos, en donde Colombia, lejos de ser un actor secundario, ha venido liderando la cooperación en materia de seguridad.

Igualmente, es de destacar la voluntad del país de seguir participando en misiones de paz, situación que ya había quedado planteada durante la administración Santos de enviar cinco mil tropas para poner al servicio de Naciones Unidas. Para algunos analistas, la participación de las fuerzas colombianas en Operaciones Multilaterales de Mantenimiento de la Paz (OMP) puede constituirse en una estrategia para conservar el personal y asegurar el mantenimiento de los equipos adquiridos en un escenario de posconflicto.

No cabe duda de que las fuerzas de seguridad de Colombia han atravesado por un importante proceso de modernización, profesionalización y adquisición de conocimiento, que ha sido documentado por una gran diversidad de estudios. De una parte, militares y policías se han vuelto expertos en el combate de guerra irregulares, con presencia de múltiples actores, economías ilícitas y crimen organizado. De otra parte, como se verá más adelante, han transitado por un importante proceso de concientización e interiorización del

respeto por los Derechos Humanos, el respeto por las víctimas y la generación de garantías en la legitimidad e institucionalidad para llevar a cabo procesos de desmovilización y reinserción de grupos armados irregulares (Álvarez & Duque, 2020, p. 100).

No obstante, vale la pena tener presente que aunque nuestras fuerzas de seguridad saben operar en contextos VICA (Volátiles, Inciertos, Complejos y Ambiguos), como ellos mismos los denominan, eso no quiere decir que en la actualidad estén siendo exitosos frente a la presencia y proliferación de actores armados a lo largo del territorio nacional, donde antiguamente operaban las FARC. Asimismo, la participación en operaciones internacionales no deja de plantear retos frente a los cuales nuestras fuerzas no están capacitadas, teniendo en cuenta que los escenarios donde actualmente se despliegan las OMP se caracterizan por conflictos religiosos y étnicos, que requieren otro tipo de sensibilidades. Según lo reportan Álvarez y Duque (2020), entre 2018 y 2019 la Fuerza de Tarea Colombia se ha estado capacitando precisamente en torno a estos nuevos retos, sumado a temas de Derechos Humanos y al funcionamiento como tal de las operaciones lideradas por la ONU. Habrá que ver en qué medida esta participación, en este caso del Ejército Nacional, será evaluada y monitoreada para extraer lecciones a futuro.

### **Internacionalización no intencionada: Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

A diferencia de los manuales y las guías de operadores, que tratan el vínculo de procesos de GRSS con el contexto regional y global de manera somera, los textos y compilaciones académicas ahondan sobre la forma como iniciativas de “control de armas estructural” y salvaguardas socio-políticas que emanan de estructuras globales o regionales empoderan y extienden la participación local de actores de la sociedad civil en materia de seguridad, al mitigar los incentivos o alicientes para el uso de violencia organizada (Cooper & Pugh, 2002, pp. 23-24). En el caso de la GRSS, la literatura académica explica que si bien existen normas relevantes de

manera tangencial (como es el caso de convenciones, códigos e instituciones internacionales asociadas a la defensa de los Derechos Humanos) o de manera directa (e. g., el *Documento Viena* de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE]), en cualquiera de los casos la GRSS tiene una orientación clara hacia las normas y reglas formuladas a nivel regional y global porque guían el comportamiento de los actores involucrados, sean estas formales o “suaves”/“culturales” (Brzoska, 2011, p. 41).

Más allá de las tendencias regionales, también se puede y debe hacer referencia a las tendencias internacionales y globales relacionadas con que estamos en un mundo cada vez más interconectado y en el que la adopción de normativas surgidas en el seno de organizaciones como Naciones Unidas se vuelve una constante, especialmente en países que se alinean con las visiones de mundo de paz liberal emanadas desde este tipo de organizaciones. Es por esto que temas como el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se convierte en un *must* para cualquier proceso de reforma del sector seguridad y defensa.

En Colombia el caso tiende a ser bastante particular, ya que al término del conflicto y frente a un complejo escenario de mutación de las amenazas, las fuerzas de seguridad y defensa del Estado han llevado a cabo un extenso proceso de interiorización de dicha normativa (Kalmanovitz, 2018). A diferencia de otros casos en que fuerzas públicas no profesionalizadas inician un proceso de adopción e interiorización de la normativa durante la etapa de posconflicto, en Colombia este proceso se comenzó con intensidad desde la década de los noventa. Sin embargo, esto no emanó de una necesidad de transformación interna del sector seguridad, sino por un tema netamente estratégico vinculado con la ayuda que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía recibían de Estados Unidos en función del combate contra las guerrillas y el narcotráfico.

De hecho, para algunos autores (Grabendorf, 2009), en Colombia se viene gestando un proceso de reforma al sector seguridad desde 1989, ligado (y limitado) sobre todo a la profesionalización de las fuerzas de seguridad y a mejorar su imagen de cara a la opinión pública nacional e inter-

nacional, poniendo a las fuerzas a tono con el respeto de las normativas de Derechos Humanos.

La promulgación de la Constitución de 1991 generó una profunda transformación de esta situación con la idea y el imperativo internacional de “humanizar la guerra”. En ese sentido, se declaró la prevalencia interna de los tratados del DIDH y la aplicabilidad del DIH, incluso durante las declaraciones de los estados de excepción. Es importante señalar que todo este contexto de adopción de la normativa estuvo fuertemente marcado por la presencia y presión de actores internacionales, especialmente de los Estados Unidos. A lo largo de las distintas administraciones en Washington desde la década de los setenta, el foco de la ayuda a la fuerza pública colombiana sufrió cambios dependiendo del mayor o menor apoyo que el gobierno de turno diera para enfrentar a los actores insurgentes, dado que la prioridad de los Estados Unidos era combatir las drogas.

La negación por parte de los Estados Unidos de la existencia de vínculos entre la guerrilla y los narcotraficantes, y por ende del término *narco-guerrilla* —originado paradójicamente en los círculos oficiales estadounidenses<sup>5</sup>—, permaneció constante durante la década de los noventa, con lo cual la ayuda que podía recibir el Ejército se vio seriamente limitada y se priorizó la asistencia a la Policía Nacional (Isacson, 2005; Ramsey, 2008; Tickner, 2000). A esta situación se le sumó el constreñimiento de que la ayuda militar llegara únicamente a las unidades que demostraran un claro cumplimiento frente a las normativas de Derechos Humanos (dada la entrada en vigor de la conocida enmienda Leahy en 1996), en un momento en el que había sospechas de la vinculación de algunos miembros del Ejército con grupos paramilitares y existían denuncias de violaciones a los Derechos Humanos por parte de la institución.

Esto generó grandes frustraciones dentro del Ejército, pues sus integrantes se sintieron abandonados por los dirigentes políticos enfocados en la lucha contra las drogas, mientras que el estamento militar debía controlar la

---

5 El embajador de Estados Unidos en Colombia durante los ochenta, Lewis Tamps, formuló por primera vez el término *narcoguerrilla*, que posteriormente se fue generalizando en el discurso militar y político de ambos países (Tickner, 2000).

otra cara de la situación de orden público que vivía el país, con unas guerrillas que adquirirían mayor capacidad bélica debido a su involucramiento en el negocio de la droga. De manera reiterada altos mandos trataron de mostrarle a su contraparte estadounidense que la situación con las guerrillas no admitía una separación entre guerra antiguerrilla y guerra contra las drogas, ya que ambas se estaban fusionando en las FARC (Marcella & Schulz, 1999; Ramsey, 2008, p. 20). Sin embargo, a raíz de las experiencias de los Estados Unidos en Vietnam y el Salvador al finalizar la Guerra Fría —y por ende la terminación del conflicto ideológico—, a la necesidad de respetar los estándares de Derechos Humanos y al peligro con el que se leía el problema de los carteles, tanto oficiales del Ejército estadounidense, como miembros del Congreso se negaron una y otra vez a permitir que la ayuda fuera destinada a la guerra contra la insurgencia (Crandall, 2002; Isacson, 2005; Tokatlian, 1988).

Esta situación, relativa a los temas de asistencia y de interiorización de las normativas de Derechos Humanos, comenzaría a modificarse con la entrada en vigor del Plan Colombia. Aunque es cierto que el Plan para la Paz contemplaba una gama amplia de asuntos considerados cruciales para el esfuerzo de paz del gobierno, como la recuperación económica, la reforma a la justicia y la democratización, lo cierto es que el núcleo de la estrategia colombiana era la lucha contra el tráfico de drogas y el fortalecimiento del aparato coercitivo (Tickner, 2007).

Un importante ejemplo de este proceso de interiorización se dio con la promulgación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, cuyo propósito consistió en integrar el DIH y el DIDH dentro de las operaciones militares y los mecanismos de control en los ámbitos de las regulaciones, las reformas en los procedimientos militares y frente a los entrenamientos y capacitaciones. De manera fundamental, esta política tuvo el logro de constituir una nueva rama del derecho que se denominó Derecho Operacional, que básicamente constituye una forma de aplicar la normativa internacional al contexto interno de operaciones militares.

Como resultado de la política se dio vida a dos manuales de operaciones (en 2009 y 2015) que operativizan y estructuran los escenarios de aplicación de cada una de las normativas. Por una parte, el DIH se convierte en un marco de regulación para las hostilidades y, por lo tanto, opera como un derecho de

excepción, mientras que, por otra, el DIDH regula el ámbito de la aplicación de la ley.

Es indudable el avance que ha habido en materia de aceptación e interiorización de las normativas internacionales en materia de Derechos Humanos por parte de las fuerzas de seguridad y defensa del país. Hoy en día estos componentes son parte esencial de la forma de planificar y operar en el territorio por parte de las fuerzas. El conflicto armado y su desarrollo, aunado a las presiones internacionales en términos de respeto de las normativas de DIH y DIDH en función de obtener los beneficios de la cooperación en seguridad, fueron promotores tempranos de un proceso de reforma y profesionalización del sector de seguridad y defensa.

### **Internacionalización no intencionada: género**

Hoy en día sigue siendo molesto, por no decir controversial, hablar de asuntos relacionados con la adopción de un enfoque de género y de garantía de los derechos de las mujeres y las fuerzas de seguridad de los Estados. De hecho, hasta no hace mucho ambos asuntos se veían como un juego de suma cero, en el sentido de que si se implementaba una perspectiva de género y se incluía a las mujeres en los teatros de operaciones, esto implicaba disminuir o que se viera afectada la eficacia y la capacidad de fuego (en el caso de los militares). Por su parte, cualquier esfuerzo por aumentar la eficacia en el plano militar o policial era entendido como un retroceso en la adopción de un enfoque sensible al género, por cuanto se privilegiaba una lógica donde la guerra y la violencia eran los componentes esenciales.

Desarrollos y cambios sociales hacia una mayor autonomía y libertad del individuo, así como hacia la igualdad e integración racial y de género, aunados a maneras diferentes de comprender el tema de la seguridad de forma mucho más amplia y diversa que la supervivencia del Estado (seguridad nacional), han implicado reevaluaciones sobre la relevancia de incluir no solo a las mujeres dentro del pie de fuerza de las instituciones de seguridad y defensa, sino también de adoptar una perspectiva de género tanto en el interior de la organización como en lo externo, es decir, en la forma de implementar el servicio

militar y policial (Huber & Karim, 2017). De manera particular, la presencia de personal femenino y la adopción de enfoques diferenciales dentro de las fuerzas se convierten en elementos claves de cara a los procesos de construcción de paz y estabilización de sociedades en conflicto, pues permiten abordar, de una manera sustancialmente distinta, las necesidades y vicisitudes de las poblaciones afectadas por la guerra, así como también de los excombatientes (Bjarnegard & Melander, 2011; Hudson *et al.*, 2013).

No es extraño, en este orden de ideas, que la igualdad de género se comprenda como un componente esencial de la GrSS. Como se evidenció en el capítulo introductorio, dado que la reforma del sector seguridad implica ante todo reconocer que existen retos de seguridad que exceden por mucho a la seguridad estatal y se vinculan con la seguridad humana, la adopción de enfoques diferenciales, entre ellos el de género, es fundamental para operar de manera eficiente una reforma del sector para lograr una efectiva protección de las (in)seguridades de la sociedad (Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad [DCAF], 2015; OSCE, 2016).

Una forma de vincular la reforma del sector seguridad con el género es por medio de lo que se conoce como *gender balancing*, que consiste en incrementar la cantidad de mujeres en relación con los hombres en todas las organizaciones de seguridad de un Estado. Para ello, se dispone de una serie de acciones tales como la adopción de cuotas obligatorias de personal femenino; la generación de campañas de reclutamiento dirigidas hacia las mujeres; la eliminación de restricciones para que las mujeres accedan a cargos dentro de las organizaciones de seguridad previamente reservadas para los hombres y la promoción de mujeres a los cargos máximos de las estructuras de seguridad.

De manera complementaria, otra forma de propiciar una reforma al sector seguridad contemplando el enfoque de género es por medio del *gender mainstreaming* (o transversalización del enfoque de género). Para Naciones Unidas, la transversalización del género consiste en la integración de la perspectiva de género en todas las etapas de los procesos de política pública (del sector seguridad): diseño, aplicación, supervisión y evaluación, con miras a promover la igualdad de género. Sin embargo, la concepción e interiorización de este eje ha tendido a ser más complicado, pues no es claro para los hacedores

de políticas ni para el personal mismo de las fuerzas de seguridad cómo estructurar e implementar políticas de transversalización.

El enorme desarrollo normativo que existe en la actualidad frente a la necesidad de alcanzar una igualdad real entre hombres y mujeres, de prevenir violencias basadas en género, de establecer nexos claros entre las necesidades de las mujeres y la seguridad, entre otros, ha conducido a que la comunidad de Estados donantes al desarrollo y participantes activos en procesos de construcción de paz enfatizan la necesidad de generar reformas de la seguridad hacia escenarios de mayor respeto y garantía de los derechos de las mujeres y otros grupos tradicionalmente desfavorecidos. De allí que países como Colombia sean susceptibles a las influencias de estas normatividades globales, ya sea en relación con los Derechos Humanos o mediante la adopción de enfoques diferenciales y de género de cara a la construcción de paz.

La evolución de la inclusión del enfoque de género en la fuerza pública de Colombia ha sido notable, pero también sigue siendo incompleta. Si bien desde los años setenta ya existían lineamientos dentro del sector seguridad y defensa para generar políticas de discriminación positiva hacia las mujeres<sup>6</sup>, solo desde los años 2000 se comenzó a presenciar una verdadera proliferación de estrategias, protocolos y políticas para involucrar el tema de género en un sector que tradicionalmente había sido dominado por los hombres (Enloe, 1989; Sjoberg & Via, 2010).

Como casi cualquier otro ejemplo a nivel mundial, las Fuerzas Militares y de Policía colombianas nacieron con la participación exclusiva de personal masculino, mientras que las mujeres se encontraban relegadas al ámbito administrativo y al cumplimiento de funciones de cuidado. Su presencia en el teatro de operaciones era casi nula, limitándose a ser el “último recurso” cuando se producían bajas masculinas. La evolución de esta situación no se dio como tal con la promulgación de normativas en pro de la inclusión, al menos no en un comienzo, sino a través de la lucha y perseverancia de las mujeres por acceder a estos ámbitos, dominados por prácticas culturales hostiles hacia ellas. La evolución de las sociedades en función de reivindicar el rol femenino en dife-

---

6 Mediante el Decreto 2129 de 1976 se permitió el ingreso de 12 mujeres al escalafón militar en la categoría de oficial del cuerpo administrativo del Ejército Nacional.

rentes espacios fue lo que viabilizó y formalizó la necesidad y obligatoriedad de incluir a las mujeres con igualdad de oportunidades. Esto se hace claro en la medida en que se comienzan a verificar una serie de declaraciones a nivel internacional que abogan por la igualdad de derechos y oportunidades entre los individuos, entre las cuales se destaca la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En ese sentido, Colombia adoptó estas normativas como parte de la suscripción de acuerdos internacionales, a raíz de los cada vez más claros procesos de globalización, y a la par de la evolución que se iba dando en el plano del sector seguridad y defensa en el mundo occidental.

Al igual que la adopción de la normativa de Derechos Humanos dentro de la fuerza pública colombiana, el tema de género también ha tenido que recorrer un espinoso camino en términos de su interiorización dentro del sector seguridad y defensa. Si bien la inclusión de mujeres dentro de la fuerza pública se fue haciendo paulatinamente más frecuente, esto no equivale a decir que las fuerzas de Colombia hayan adoptado un enfoque de género. En realidad, lo primero puede haber obedecido más al cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre la obligatoriedad de permitir el acceso de las mujeres a diferentes espacios, incluido el teatro de operaciones militares y policiales, que a una consciente y abierta aceptación de las brechas existentes y a la necesidad de abordarlo de manera integral.

Un importante impulso al tema de género se dio durante el desarrollo de los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC. Al respecto, Huber y Karim (2017) sugieren que la finalización de los conflictos producen una oportunidad clave para crear puntos de entrada a reformas del sector seguridad con una aproximación de género. Las autoras argumentan que a partir de los diálogos abiertos que tienen lugar en la esfera pública, muchos asuntos de género, que estaban invisibilizados durante el conflicto bajo el lente de la confrontación armada, comienzan a tener cabida y a ser discutidos con miras a desarrollar políticas, estrategias y acciones.

En efecto, desde el año 2016 se registró la consolidación de espacios y plataformas de diálogo y discusión para reflexionar en torno al papel de la mujer en el posacuerdo, las cuales fueron fomentadas por organizaciones de

mujeres y con ayuda de cooperación internacional. En este proceso fue importante la inspiración en experiencias internacionales como Guatemala, Liberia o Irlanda del Norte, donde las mujeres se organizaron políticamente y dieron viabilidad a los respectivos acuerdos de paz, además de que dejaron establecidas ciertas disposiciones de participación paritaria en la transición.

Por su parte, la mesa de negociaciones incluyó de manera explícita una subcomisión de género, la cual funcionó como una especie de comité asesor que se encargaba de revisar que todo lo que se acordara contuviera disposiciones de género. Además de ello, las partes negociadoras estuvieron en diversos escenarios con diálogos abiertos con muchas mujeres, víctimas y expertas en género, lo que ponía de presente el interés que tenía tanto el gobierno como las FARC en reconocer el papel de las mujeres en lo que estaba por acordarse.

El importante impulso que tuvo el tema de género y la inclusión femenina en los espacios públicos durante las negociaciones repercutió directamente en las fuerzas de seguridad del país. Estos espacios de diálogo y la presencia de actores internacionales que favorecieron la profundización del tema de género como condición indispensable para la construcción de paz sirvieron para darle un segundo aire a todo el proceso de inclusión que ya se estaba dando dentro de las fuerzas. Esto ocurrió especialmente desde 2010, cuando se creó la “Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con Énfasis en VIH”, y se dio cumplimiento a las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 y 1889 (2009), 1960 (2010) del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas suscritas en el tema “Mujer, Seguridad y Paz” (Camacho & Contreras, 2012).

Un ejemplo de ello fue la creación de la Oficina de Género dentro del Ejército Nacional en 2016, cuyo propósito central ha sido ajustar el tema de la inclusión femenina en las Fuerzas Armadas acorde con los protocolos internacionales. En términos prácticos, se observa que esta oficina se consolidó con el fin de mantener informadas a las fuerzas sobre los marcos normativos nacionales e internacionales relacionados con el tema de la mujer. De manera similar, la adhesión a la campaña *HeforShe* de ONU Mujeres en marzo de 2017 es otra muestra del compromiso de las fuerzas por fomentar la protección de los derechos de las mujeres y garantizar la igualdad de género.

Sin embargo, pese al mayor énfasis que se ha prestado al enfoque de género, lo que se aprecia a partir de estas iniciativas desarrolladas por las instituciones de seguridad es que no existe una real comprensión de qué es el género ni de cómo se diferencia del sexo. Gran parte de la confusión se puede deber precisamente al hecho de que la normativa y la práctica de género han entrado al país por medio de una presión e influencia internacional que no necesariamente es comprendida por estas instituciones y que las ha conducido, erróneamente, a considerar que alimentar sus filas con mujeres equivale a tener una perspectiva de género.

Esta dificultad también se puede deber a otros factores. Por una parte, ya se comentó que comprender en qué consiste la aplicación del enfoque de género, por medio de las estrategias de transversalización, es una realidad que afecta tanto a hacedores de políticas, como a los operadores de seguridad en el territorio. Por otra parte, como sugieren Huber y Karim (2017), con ocasión de la transición del conflicto al posconflicto, los recursos tienden a ser limitados, incluso con la presencia de veedores y cooperantes internacionales. Esta escasez de recursos conduce a que los gobiernos, incluso aquellos que tienen la voluntad política de hacerlo, se limiten a implementar medidas de *gender balancing* y no de transversalización. Aún más, las resistencias de sectores de la sociedad y de las mismas fuerzas (al ser instituciones tradicionalmente hiper-masculinas) puede incluso frenar la adopción de políticas integrales de género.

Pese a esto, en 2018 se consolidó la llamada “Política pública sectorial de transversalización del enfoque de género para el personal uniformado de la Fuerza Pública”, gestada por el mismo Ministerio de Defensa, bajo la dirección del exministro Luis Carlos Villegas durante la administración Santos. A todas luces, este plan de acción es de fundamental importancia porque nunca en la historia del país se había operativizado de tal modo una política integral de género que no igualara el género a lo femenino, y por lo tanto que fuera un poco más allá de la discriminación positiva hacia las mujeres.

La política se nutre fuertemente de influencias internacionales, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, por medio de la cual se establece el concepto de *transversalización*. Por otra parte, pero en estrecha relación con la anterior, la política se desprende de la

apuesta del Consejo Social y Económico de la ONU (ECOSOC) de incentivar a que todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas adoptaran una perspectiva de género. Finalmente, pero no menos relevante, la política se nutre claramente de lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), cuyo núcleo gira en torno a la idea de que la máxima participación de las mujeres en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo de un país y la causa de la paz.

La política de transversalización, a diferencia de otras predecesoras, adopta un enfoque basado en Derechos Humanos, con lo que quiere poner de presente que la definición de políticas, la planificación estratégica y la ejecución estarán permeadas por un espíritu de defensa de los Derechos Humanos, por sobre cualquier otra consideración. Esto conduce a que en el marco de la política de transversalización se haya entendido y reconocido a las mujeres y demás personas víctimas de discriminación y violencia de género como sujetos de derechos que deben contar con igualdad de oportunidades para avanzar en la construcción de sus proyectos de vida, y aportar al cumplimiento de la misión de la fuerza de la cual forman parte. Si bien esto puede parecer una obviedad, históricamente las mujeres no han contado con el mismo reconocimiento de derechos que los hombres y menos aún en la fuerza pública, por lo cual es clave implementar acciones diferenciadas que le apunten a cerrar brechas de desigualdad.

Sin embargo, más allá de perseguir la equidad por medio de la adopción de un enfoque diferencial, la política pública también adopta explícitamente un enfoque de género. Este se entiende como la existencia de un sistema de dominación que se fundamenta en procesos socio-culturales que han estandarizado diferencias biológicas de forma binaria, lo cual ha redundado en la generación de jerarquías y estereotipos que han ido en detrimento de todo aquello considerado como femenino, que no se limita a las mujeres, sino a todas las personas y comportamientos que se salen de los cánones hipermasculinos y sexistas de las sociedades y, en este caso en particular, del sector de seguridad y defensa. Esta diferenciación se ha traducido en expresiones de discriminación y violencia, las cuales terminan por funcionar como mecanismos de control,

en el sentido foucaulteano, limitando los comportamientos, los cuerpos y los proyectos de vida en razón al género. En este marco, el enfoque que ha planteado la política es deconstruir esas lógicas binarias y relaciones desiguales por medio de la identificación de símbolos, prácticas, valores y representaciones que mantienen y reproducen esos órdenes sociales desiguales (Ministerio de Defensa, 2017, p. 17).

Indudablemente, la apuesta del país frente al tema de género se enmarcó en el proceso de paz con las FARC, como se comentó más arriba. De allí que haya surgido la necesidad de consolidar una política desde el Ministerio de Defensa que pusiera en práctica dicho enfoque a nivel institucional. En ese sentido, es evidente que la inserción del tema de género en Colombia ha obedecido tanto a la ratificación de tratados internacionales, como también a las sugerencias externas en materia de *peacebuilding*. Sin embargo, la apropiación ha sido muy diferente entre las fuerzas.

Para el estamento castrense el tema de género sigue estando muy asociado con el proceso de vinculación de personal femenino dentro de sus filas y, en alguna medida, de reconocimiento de la diversidad sexual que puede existir en su interior. En términos generales, la inserción del tema de género en las fuerzas de seguridad colombianas sigue siendo un asunto en desarrollo. Si bien la política pública de transversalización está bien orientada en términos conceptuales y operativos (en cuanto a los despliegues necesarios para darle cumplimiento), esta sigue dependiendo del voluntarismo del gobierno, de las mismas instituciones de seguridad y defensa, y de la capacidad de ciertos sectores en la fuerza pública para apalancar recursos y fomentar procesos de reforma de la mano de donantes internacionales. En la actualidad, la participación de la mujer en la fuerza pública no es el asunto en cuestión; el tema de fondo está en cómo propiciar el desarrollo y la apropiación del tema de género más allá de la capacidad y la voluntad de grupos muy específicos de la institucionalidad. Es claro que esto suscita enormes resistencias tanto desde dentro de la fuerza pública como en la misma esfera civil, pues en el país se ha utilizado para desinformar y generar posiciones de polarización política.

Un indicador de la falta de apropiación es la escasez de informes o documentación oficial que dé cuenta de los avances de la puesta en marcha de la

política pública de transversalización. Es posible sugerir que la internalización del enfoque de género no solo en las fuerzas sino también en la institucionalidad no ha logrado consolidarse como tal, sino que obedece más a una necesidad de dar cumplimiento a la normatividad internacional suscrita por Colombia. A esto se puede deber la falta de comprensión de lo que implica adoptar un enfoque de género y la recurrente idea de sugerir que la fuerza pública es una fuerza respetuosa de los asuntos de género por el hecho de vincular a la mujer.

## Conflicto de intereses

Los autores no reportan ningún conflicto potencial de interés en la elaboración de este capítulo.

## Financiación

Este trabajo fue apoyado por el proyecto de investigación INV-EES 2975 titulado “El panorama del post conflicto en Colombia: Un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado en su totalidad por la Universidad Militar Nueva Granada.

## Referencias

- Álvarez, C., & Duque, F. (2020). Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 87-109. <https://doi.org/10.21830/19006586.542>
- Andrade, O. (2012). Relaciones cívico-militares en Colombia: Apuntes para un estado del arte. *Revista de Análisis Internacional*, 6, 145-171.
- Bjarnegard, E., & Melander, E. (2011). Disentangling gender, peace and democratization: The negative effects of militarized masculinity. *Journal of Gender Studies*, 20(2), 139-154. <https://doi.org/10.1080/09589236.2011.565194>
- Brzoska, M. (2011). Security, governance, and security sector governance. En F. Labarre & M. Tzankova (eds.), *Theoretical and technical perspectives on security sector governance* (pp. 29-44). IOS Press.
- Camacho, C., & Contreras, I. (2012). Observatorio de equidad de género para el proceso de incorporación y seguimiento del personal estudiantil femenino de la ESMIC.

- Revista Científica General José María Córdova*, 10(10), 187-216. <https://doi.org/10.21830/19006586.234>
- Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad [DCAF]. (2015). *Security sector reform. Applying the principles of good governance to the security sector*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Cooper, N., & Pugh, M. (2002). *Security-sector transformation in post-conflict societies* (Draft paper for Centre for Defense Studies, King's College, Londres). <http://gsdrc.org/docs/open/ssaj150.pdf>
- Crandall, R. (2002). *Driven by drugs: U.S. Policy toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers.
- Enloe, C. (1989). *Bananas, beaches and bases*. Pandora Press.
- Grabendorff, W. (2009). Limited security sector reform in Colombia. En H. Born & A. Schnabel (eds.), *Security sector reform in challenging environments* (pp. 69-88). Geneva Center for Security Sector Governance. [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/YEARBOOK\\_2009.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/YEARBOOK_2009.pdf)
- Huber, L., & S. Karim. (2017). The internationalization of security sector gender reforms in post-conflict countries. *Conflict Management and Peace Science*, 35(3), 263-279. <https://doi.org/10.1177/0738894217696228>
- Hudson, V., Ballif-Spanvill, B., Caprioli, M., & Emmett, C. (2013). *Sex and world peace*. Columbia University Press.
- Isacson, A. (2005). The U. S. Military in the war on drugs. En C. Youngers & E. Rosin (eds.), *Drugs and democracy in Latin America* (pp. 15-60). Lynne Rienner Publishers.
- Isacson, A. (2016). *El Ejército Colombiano enfrenta incertidumbre después del conflicto*. Washington Office on Latin America (WOLA). [http://www.wola.org/es/comentario/el\\_ejercito\\_colombiano\\_enfrenta\\_incertidumbre\\_despues\\_del\\_conflicto](http://www.wola.org/es/comentario/el_ejercito_colombiano_enfrenta_incertidumbre_despues_del_conflicto)
- Kalmanovitz, P. (2018). Entre el deber de protección y la necesidad militar: Oscilaciones del discurso humanitario en Colombia, 1991-2016. *Latin American Law Review*, 1, 33-60. <https://doi.org/10.29263/lar01.2018.02>
- Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Alfaomega.
- Marcella, G., & Schulz, D. (1999). *Colombia's three wars: U. S. Strategy at the crossroads*. U. S. Army War College.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Política pública sectorial de transversalización del enfoque de género para el personal de la Fuerza Pública*. Ministerio de Defensa.
- Morales, M., & Tickner, A. (2019). *¿Qué sector seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y la defensa en el posconflicto*. FESCOL.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE]. (2016). *Security sector governance and reform. Guidelines for OSCE Staff*. OSCE.
- Ramsey, R. (2008). *From El Billar to Operation Fenix and Jaque: The Colombian Security Forces Experience, 1998-2008*. Combat Studies Institute Press.

- Schnabel, A., & Ehrhart, H.-G. (eds.). (2005). *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*. UNU Press.
- Sjoberg, L., & Via, S. (2010). *Gender, war, and militarism: Feminist perspectives*. ABC-CLIO.
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 49-50, 39-61. <https://doi.org/10.7440/colombiaint49-50.2000.02>
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.04>
- Tickner, A. (2014). *Colombia, the United States and cooperation by proxy*. Washington Office on Latin America (WOLA). <https://www.wola.org/analysis/colombia-the-united-states-and-security-cooperation-by-proxy/>
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. FESCOL. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Tickner, A. & Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 85, 171-205. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>
- Tokatlian, J. G. (1988). National security and drugs: Their impact on Colombian-US Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(1), 133-160.

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Territorialidad y reforma al sector seguridad: reflexiones conceptuales y experiencias desde la Policía Nacional en Colombia<sup>1</sup>

4

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.04>

*Mateo Morales Callejas*<sup>2</sup>

Universidad Militar Nueva Granada

## Resumen

El capítulo tiene el propósito de generar una reflexión sobre la reforma al sector seguridad en clave territorial. A partir de una reflexión conceptual en torno al enfoque de *paz territorial* y a la manera como dicho enfoque es clave de cara a la gestión de la seguridad y la convivencia en el posacuerdo, se desarrollan las experiencias de un proyecto de la Policía Nacional circunscrito al Modelo de Construcción de Paz de la institución. El capítulo pone en evidencia los principales retos en materia de territorializar los temas de seguridad y convivencia ciudadana, y sugiere prestar atención a los avances llevados a cabo por la Policía, de modo tal que puedan ser replicados en procesos más amplios de reforma del sector seguridad y defensa en Colombia.

**Palabras clave:** Colombia; convivencia; paz territorial; Policía Nacional; posacuerdo; seguridad.

## Introducción

Los acuerdos de paz negociados en La Habana entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), firmados en el Teatro Colón en 2016, y el subsecuente Acto

---

1 Este capítulo es producto de investigación del proyecto INV-EES 2975 de 2019 “El panorama del post conflicto en Colombia: un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada. Se reconoce la participación de la Universidad del Rosario en el marco del Convenio Especial de Cooperación con la Universidad Militar Nueva Granada.

2 Politólogo y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5272-1959>.

Legislativo 01 de 2017, por el cual “se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, tienen como asunto esencial el territorio. Esto se visibiliza de varias formas, pero especialmente en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Este sistema tiene un “enfoque territorial, diferencial y de género” que responde a las características específicas de la victimización de cada territorio y cada población, al tiempo que presta atención particular a la “protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado”, con lo cual da respuesta al enfoque de *paz territorial* que se tuvo en las negociaciones y que existe en la implementación de los acuerdos.

Si bien el acuerdo de paz no generó unas revisiones sustanciales al ordenamiento político y económico del país, su enfoque de paz territorial sí marca un punto de quiebre de relevancia para abordar el conflicto armado, teniendo en cuenta las enormes desigualdades que se presentan a lo largo y ancho de la geografía nacional, y que este enfoque pretende abordar por medio de los diferentes programas destinados para ello, por ejemplo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La desmovilización de la guerrilla más fuerte del país sin duda ofreció la oportunidad de copar los territorios anteriormente dominados por este actor y comenzar a impulsar una agenda de desarrollo territorial, con lo cual se comienza a saldar la deuda histórica que el Estado colombiano ha tenido frente a lo que se conoce como la Colombia profunda. Sin embargo, este no fue el caso, ya que en gran medida los territorios controlados por las FARC comenzaron a ser disputados y gobernados por otros actores armados ilegales que les sucedieron, en función de controlar las rentas ilegales que la minería ilegal y el narcotráfico producen en estos territorios. Sin embargo, más allá de los beneficios económicos, estos grupos han ganado su institucionalidad y legitimidad gracias a la resolución de disputas locales y la defensa de los medios de vida ilícitos frente a las fuerzas de seguridad del Estado, con lo cual han establecido una forma de liderazgo político local basado en la coerción (International Crisis Group, 2017).

En ese sentido, lo que se aprecia actualmente es que se ha desaprovechado una oportunidad única para poder llegar a los territorios y comenzar a generar

procesos de desarrollo e inclusión, además de abordar de manera diferenciada las necesidades locales que sobrepasan por mucho la presencia militar y policial del Estado. En sus relaciones con la sociedad civil en materia de garantías de seguridad y convivencia ciudadana se relegan a un segundo plano, lo que da paso a la legitimación de la acción de los grupos al margen de la ley que dan garantía de estas demandas. Del mismo modo, el frecuente enfrentamiento entre grupos alzados en armas y la Fuerza Pública ha generado tensiones entre las comunidades, de modo que esta última ha llegado a considerar la mayor presencia del Estado como una amenaza a su seguridad (Llorente *et al.*, 2016).

Lo anterior constituye un gran pendiente en materia de seguridad y convivencia ciudadana por parte de la Fuerza Pública y del Estado, de tal manera que se requiere, según los procesos territoriales existentes, un abordaje que sobrepase el uso del aparato coercitivo para el control territorial. Asimismo, es necesario desarrollar un enfoque participativo que involucre liderazgos territoriales que permitan articular de manera efectiva las demandas sociales en materia de seguridad y convivencia (Llorente *et al.*, 2016), con lo cual se da paso a un nuevo proceso de organización, intervención y acompañamiento mutuo en el territorio que da lugar al apoyo y la legitimidad de la acción estatal por parte de las comunidades.

Con el fin de hacer frente a estas problemáticas, se han generado una serie de reformas en las Fuerzas Militares y de Policía (incluso antes de la firma del acuerdo) para hacer frente a las dinámicas territoriales (ya existentes y nuevas), las cuales tienen como fundamento la experiencia adquirida en los más de cincuenta años de conflicto. Entre estas reformas se destacan la Doctrina Damasco en el Ejército Nacional (Rojas, 2017) y el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional (Unidad Policial para la Edificación de la Paz [UNIPPE], 2017). Pese a la existencia de este tipo de innovaciones institucionales, se aprecia que estas no se encuentran empaquetadas en una clara política nacional frente a los temas de seguridad y defensa, sino que, por el contrario, han surgido del actuar autónomo de las mismas instituciones.

Un claro ejemplo de lo anterior son los proyectos que han surgido en el seno del Modelo de Construcción de Paz de la Policía, los cuales se han materializado con la ayuda de la cooperación internacional. En términos de

visibilizar la importancia de lo territorial, la UNIPEP desarrolló una experiencia que tuvo como propósito comenzar a visibilizar esas problemáticas que van más allá de la conflictividad armada, se asientan a nivel comunitario y cuyo abordaje es determinante para prevenir escalamientos de los conflictos. En términos generales, este proyecto, bautizado con el nombre de “SUMA: voces y acciones para la convivencia”, se ha constituido como un referente institucional, dado que no solo se puede leer como una manifestación del concepto de paz territorial, sino que además involucra toda una serie de principios y enfoques que hasta hace muy poco eran impensables para una institución como la Policía, volcada casi exclusivamente hacia los asuntos de seguridad pública (Policía Nacional, 2019).

En ese orden de ideas, el presente capítulo tiene el objetivo de desarrollar una reflexión en torno a la relevancia del territorio como parte integral de cualquier proceso de construcción de paz y sobre cómo esta variable territorial está comenzando a ser integrada por instituciones como la Policía dentro de su propio proceso de reforma de cara a un posconflicto. Para ello, el capítulo comienza profundizando sobre el concepto de paz territorial, para, seguidamente, mostrar de qué manera los espacios generados por la firma del acuerdo de paz fueron subutilizados y dieron cabida al ingreso de nuevos actores armados que han impedido la consolidación integral del enfoque. Posteriormente, se describen los procesos de reforma de las instituciones de seguridad para poner en evidencia su relevancia y dar luces sobre algunas problemáticas que se presentan de cara a generar una reforma real del sector frente a los territorios. Finalmente, se analiza la experiencia policial para evidenciar cómo este tipo de iniciativas materializan el enfoque de paz territorial y fomentan la construcción a nivel micro de geografías de paz.

El énfasis que se hace en la institución policial, tanto en la reflexión teórico-conceptual como en la experiencia como tal, se debe a dos razones que vale la pena resaltar. Por una parte, a diferencia de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional ha desarrollado y gestionado un programa de construcción de paz mediante el cual se están materializando las reformas institucionales, mientras que, a la fecha, no es de público conocimiento un modelo similar del lado militar. Por otra parte, la información disponible sobre las experiencias de

la Policía es mucho mayor, tanto documental como de primera mano, teniendo en cuenta que gran parte de los proyectos que se realizan desde el Modelo de Construcción de Paz de la Policía se ejecutan a través de la Organización Internacional para las Migraciones, lo cual permite el acceso a documentación de proyecto, informes y documentos de sistematización.

## **Paz territorial y la importancia de lo local**

La perspectiva de *paz territorial* responde principalmente a un enfoque territorial de las políticas públicas necesarias para implementar los acuerdos. El enfoque territorial está directamente relacionado con el desarrollo, que se puede lograr por medio de la articulación estratégica de acciones e instituciones para producir cambios a las estructuras socioeconómicas y ambientales, así como para reconfigurar las políticas públicas.

Este enfoque posee las siguientes características: (1) la *multidimensionalidad*, vista como el entendimiento de la interacción territorial entre lo político-institucional, lo ambiental y lo social; (2) la *multisectorialidad*, la cual se refiere a que en las zonas rurales o en el conjunto de regiones se desarrollan diversas actividades económicas que pueden abarcar varios sectores, como la agricultura, las artesanías, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, el turismo, la extracción de recursos naturales, etc.; (3) la *capitalización humana, social y natural*, que consiste en el potencial para influir en la configuración del territorio que tienen los capitales humanos (la capacidad de las personas), sociales (las relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y de los recursos naturales; (4) la *articulación urbano-rural*, que no solo examina la necesidad de coordinar las dinámicas urbanas y rurales, sino que además destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autónoma y de autogestión como complementos a las políticas de descentralización y participación ciudadana; (5) el *valor agregado territorial*, el cual reconoce la importancia de los encadenamientos productivos que generan valor agregado, existentes o potenciales, entre los diferentes territorios y sectores económicos; (6) la *diferenciación territorial*, que busca la promoción y creación de esquemas de cooperación que se adapten a las variadas demandas

de las poblaciones presentes en los territorios, teniendo como base la heterogeneidad económica, política y cultural de las dinámicas territoriales que demandan estrategias diferenciadas; (7) la *articulación territorial*, que observa a los territorios como unidades interrelacionadas entre sí en un proceso social y cultural más amplio, el cual se asienta sobre bases estructurales de extracción, producción, comercialización y consumo que son armonizadas por instituciones legales o ilegales que pueden ser de orden supranacional, nacional o local (Calvo, 2005, p. 3; Guarín, 2016).

El enfoque territorial contribuye a la percepción holística del territorio, ayudando a establecer una visión estratégica y sistemática de acción para un corto, mediano y largo plazo en la intervención territorial. En este sentido, la planificación tiene un papel fundamental para solventar los problemas a nivel local y aprovechar de manera adecuada las potencialidades de los procesos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales presentes en el territorio (Carvajal, 2017). En este sentido, es imprescindible dejar a un lado la acepción histórica corriente en la formulación de políticas o programas —según la cual se busca el desarrollo únicamente mediante procedimientos que promuevan el crecimiento del sector primario—, en beneficio de acciones que contribuyan a la evolución integral de los diferentes procesos (Presidencia de la República *et al.*, 2019).

Asimismo, respecto a la presencia del Estado en el territorio colombiano es importante resaltar que históricamente ha sido desigual, pues ha estado ausente en muchas zonas de carácter rural con mayor grado de afectación del conflicto. Esta situación ha derivado en la incapacidad institucional estatal de hacer cumplir la ley, tramitar conflictos de la ciudadanía y promover un orden social que garantice los derechos y las pautas de convivencia. Como consecuencia, se han otorgado espacios para que existan múltiples órdenes que compiten o sustituyen, en ocasiones, el control del Estado en el territorio (Llorente *et al.*, 2016), los cuales cuentan con legitimidad por parte de las poblaciones locales. Se trata de una situación trascendental en el posconflicto, puesto que, como señalan García y Espinosa (2013, p. 14), “estas zonas de *apartheid* institucional ocupan más del 60 % del territorio nacional y en ellas viven más de seis millones de personas”.

En este sentido, cuando se habla de la paz territorial, no solo se debe hacer referencia a la interconexión territorial que debe existir y a la necesidad de priorizar el desarrollo local para integrar a estos territorios que tradicionalmente han sido olvidados de las dinámicas nacionales de crecimiento, sino también hacer un abordaje desde la óptica de la seguridad y de los conflictos. Si estas condiciones de base son débiles, el desarrollo económico será igualmente inestable y potencialmente susceptible de ser cooptado o desestabilizado por las agendas de los actores ilegales que pueden estar presentes en los territorios. En gran medida, la existencia de territorios seguros y donde haya convivencia pacífica entre sus comunidades es una precondition para que se pueda dar de manera integral una paz territorial, según como quedó estipulada con la firma del acuerdo.

Para el éxito de la paz en el país es indispensable hacer gobernable el posacuerdo en el territorio, de manera que se requiere fortalecer las instituciones del Estado y asegurar mecanismos de gobernabilidad local, con una estructura nacional coherente y sobre la base de erradicar la desconfianza mutua entre el Estado y la comunidad. En algunas localidades, la comunidad no se acerca a las instituciones estatales por medio de los mecanismos de tramitación de conflictos establecidos porque considera que el Estado ve a las poblaciones como un apéndice de la insurgencia o como una amenaza.

Lo anterior implica, por lo tanto, que la consolidación de una paz territorial en su componente socioeconómico, pero también de seguridad, debe ser sensible a las realidades locales en muy variados aspectos, por ejemplo en la heterogeneidad territorial y temporal del conflicto armado; los modos de inserción y de relacionamiento de los actores armados con las comunidades, la presencia diferenciada del Estado y la existencia o ausencia de capacidades locales endógenas. Este último aspecto es de gran relevancia y ha tendido a ser descuidado por los diferentes análisis que se hacen respecto de lo local. El conflicto no solo creó anomia o destrucción del tejido social, sino que también creó capacidades endógenas a las mismas comunidades, que les han permitido tener capacidad de adaptación frente a los actores armados. Estas capacidades endógenas no pueden o no deben ser descuidadas a la hora de planificar la implementación de una paz en el territorio, pues en gran medida son las que

determinarán si lo que se está haciendo es, en efecto, sensible a las necesidades de las poblaciones. Esto será retomado con más detalle cuando se aborde el caso de la Policía.

## **Conflicto armado y crimen organizado que persiste**

El final de la Guerra Fría trajo consigo un aumento en los conflictos intra-estatales o, mejor, una mayor visibilización de estos fenómenos. Hasta el momento el grueso de las explicaciones y de la atención académica había estado puesta en comprender y explicar el conflicto bipolar entre las superpotencias, tratando de predecir su desenlace. Sin embargo, una vez se disolvió la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ocurrido por lo demás de forma pacífica, se evidencia que hubo un cambio en la atención de los académicos, quienes se enfocaron en estudiar los conflictos internos, sus causas, consecuencias y lógicas.

Autores como Ann Hironaka (2005) han mostrado por medio del estudio estadístico de múltiples casos que no solo los Estados débiles tienden a ser mayores generadores de conflictos internos, sino que estos conflictos tienden a ser más duraderos por el hecho de que las unidades políticas carecen de recursos y capacidades organizacionales para ponerle fin a los enfrentamientos. De manera específica, argumenta que existen factores que impiden llegar a una terminación pronta, tales como la influencia de ciertos grupos políticos de la sociedad que impiden las negociaciones con los grupos armados; la falta de capacidades militares por parte del Estado para derrotar a sus oponentes; la falta de control del Estado de sus fronteras y su territorio, y la existencia de sociedades divididas, lo cual a su vez engendra múltiples grupos rebeldes frente a los cuales es imposible dirigir acciones militares coordinadas o establecer negociaciones vinculantes (Hironaka, 2005, pp. 69-70).

Al analizar el estado actual del orden público a nivel nacional, lo que se aprecia es precisamente la incapacidad del Estado de copar los territorios dejados por las FARC, así como la proliferación de otros actores que de manera eficaz han sido capaces de controlar estos territorios, sus poblaciones y las economías ilegales que persisten. Esto ha desencadenado nuevas oleadas de

violencia, sobre todo en contra de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, quienes, con el entendido de que el conflicto con las FARC había desaparecido, comenzaron a abogar por la defensa y garantía de los derechos que por décadas habían sido negados a raíz del conflicto armado. Sin embargo, dada la ausencia de una efectiva institucionalidad, estos líderes se convirtieron en blancos fáciles dada la ausencia de garantías de seguridad por parte del Estado.

El reagrupamiento y tránsito a la legalidad de las FARC derivó en la generación de espacios vacíos de poder local, donde las FARC tenían el control territorial y legitimidad en su acción, y donde existe una histórica ausencia estatal (Lemaitre & Restrepo, 2019). Como resultado de estos vacíos de poder en los 242 municipios donde tenían presencia y control las FARC, se produjo una ventana de oportunidad tanto para el Estado como para los demás grupos criminales, razón por la cual se presentó alguna de las siguientes situaciones: (1) muchas zonas quedaron en el limbo e inclusive se detuvo la compra de pasta base de coca a los campesinos, debido a que no se contaba con la seguridad garantizada por las FARC. Allí se esperaba la presencia estatal que nunca llegó y se comenzó un proceso de acaparamiento criminal del territorio y de las economías ilegales que poseían las FARC; (2) en otros territorios no se tuvo esperanza alguna de que llegaría la oferta estatal, puesto que se dio con gran rapidez la apropiación territorial y de economías ilegales por parte de organizaciones criminales y grupos armados ilegales, como sucedió en el Pacífico nariñense, donde grupos disidentes de las FARC, grupos armados organizados y el ELN se disputaron el control del territorio, y (3) otros municipios con antigua presencia de las FARC no tuvieron una presencia integral del Estado ni arribaron grandes estructuras violentas o de crimen organizado, sin embargo sí se incrementaron los índices de inseguridad a causa de la estructuración de grupos dedicados a la delincuencia común (Fundación Paz y Reconciliación, 2019b, p. 28).

Entre los actores de mayor relevancia en la situación de orden público actual se encuentran, por supuesto, los grupos post-FARC. Estos se derivaron directamente de las antiguas estructuras guerrilleras desmovilizadas que durante las negociaciones, o ya en proceso de posconflicto, decidieron desertar

y optaron por continuar la lucha armada para la consecución del poder, aunque al parecer están más comprometidos con las rentas ilícitas del narcotráfico que con la lucha revolucionaria (McDermott, 2018). Su número se estima entre 800 y 1.600 personas (Fundación Paz y Reconciliación, 2019a), aunque InSight Crime (2018) habla de 2.500, y operan en las zonas de antigua ocupación de las FARC, especialmente en los municipios donde existe un gran porcentaje de cultivos ilícitos, de modo que tienen mayor incidencia en los departamentos de Nariño, Cauca, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Guainía y Meta. Lo anterior socava las condiciones de seguridad territorial y las garantías por parte del Estado, por lo cual constituye un gran reto para la implementación material de los acuerdos, al igual que para la presencia estatal y el control territorial (International Crisis Group, 2017).

Aproximadamente el 80 % de estos grupos está compuesto por excombatientes de las líneas de las FARC. Sin embargo, difieren mucho en términos organizacionales a la antigua guerrilla y entre ellos mismos, como los mandos, las estructuras jerárquicas, las motivaciones que arguyen en los discursos y comunicados, al igual que la cohesión, magnitud y acciones de violencia; cambios que se observan principalmente a nivel subregional (Fundación Paz y Reconciliación, 2019a). No obstante, las grandes facciones de disidentes siguen funcionando como lo han hecho históricamente, combatiendo los esfuerzos estatales de erradicación de coca, controlando los corredores de tráfico, efectuando ataques selectivos contra las fuerzas de seguridad del Estado y, en general, resolviendo disputas y garantizando el orden público a nivel local donde tienen legitimidad (International Crisis Group, 2017).

De otro lado, también existen grupos que se separaron del proceso sin alegar alguna razón ideológica o política, sino que decidieron permanecer en los negocios de las rentas ilegales, principalmente el narcotráfico, y no pretenden ser necesariamente un agente regulador de la vida social en el territorio. Estas características son más comunes en los grupos post-FARC. Estos grupos han sido denominados como *FARCRIM* o *FARC Criminales*, según Jeremy McDermott (2018), y han continuado desarrollando sus actividades criminales donde tradicionalmente han operado. Son grupos de diverso tamaño que comprenden desde pequeñas agrupaciones de pocos hombres hasta poderosas

estructuras de cientos de miembros, las cuales están conformadas no solo por exguerrilleros y milicianos, sino además por pandillas juveniles y delincuentes en zonas urbanas que la extinta organización subcontractaba para labores criminales —grupos que quedaron a la deriva con la salida de las FARC de la escena criminal—. Inclusive algunos grupos cuentan con presencia de exparamilitares que cooperan con sus antiguos enemigos con la lógica del lucro ilegal (InSight Crime, 2018).

Estos grupos se han convertido de manera acelerada en uno de los grandes promotores de violencia en los conflictos criminales que tienen lugar en los variados territorios de Colombia. Esto sucede especialmente en Nariño, donde los grupos Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), Frente Oliver Sinisterra y Gente de Orden se han esforzado en ampliar su presencia territorial y el número de efectivos, de manera que han acaparado zonas rurales y urbanas desde el municipio de Tumaco y por todo el litoral pacífico hasta Buenaventura. Se trata de estructuras que están integradas por antiguos milicianos del Frente 29 y Daniel Aldana que operaban en el Pacífico, además del reclutamiento de nuevos integrantes por medio de los incentivos económicos. Inclusive, en ocasiones se han presentado enfrentamientos entre estos tres grupos con el fin de asegurar eslabones de las rentas ilícitas de las drogas en el territorio (Fundación Paz y Reconciliación, 2018).

Para finalizar, entre los grupos post-FARC se encuentran las organizaciones que apoyaron a dicha guerrilla con logística e inteligencia —dirigiendo redes de financiamiento y economías ilegales, así como penetrando entes estatales— y que siguen siendo leales a las causas políticas del movimiento, pero que no están contabilizadas en las cifras oficiales, puesto que sus labores en el interior de la organización eran en mayor medida de dirección y administración financiera, sin que tuvieran mayor impacto material en el terreno. Estos grupos, denominados como *FARC ocultas* se pueden identificar, por ejemplo, en zonas donde no han existido cambios incrementales de violencia, en áreas de tradición cocaleras de Putumayo y Caquetá, pese a que en estos departamentos se producen aproximadamente cien toneladas de cocaína al año. Esto se debe a que no ha existido cambio alguno en el tráfico de drogas, pues sigue siendo administrado por los mismos actores (InSight Crime, 2018; McDermott, 2018).

Estos grupos post-FARC sacan réditos de las bases y apoyos construidos durante el conflicto para mantener el control y la expansión territorial, con lo cual garantizan su actividad criminal en las rentas ilegales. Sin embargo, pese a que en el pasado pertenecían a una misma organización, actualmente no constituyen una estructura única con líderes identificables, como ocurría en el pasado con la configuración de secretariado que tenía las FARC-EP (International Crisis Group, 2017).

Por supuesto, el ELN sigue siendo un actor clave en este complejo escenario y, de hecho, debido a la reacomodación de fuerzas se ha estado consolidando como el actor más importante de la primera etapa del narcotráfico colombiano, especialmente a lo largo de la costa del Pacífico (Chocó, Cauca y Nariño) (McDermott, 2018). El ELN no podrá reemplazar a las FARC en todo el país, ya que no cuenta con el mismo alcance nacional. Sin embargo, tanto en la costa Pacífica como en la frontera con Venezuela, dos de las áreas de narcotráfico más estratégicas, está ganando poder y comenzando a ejercer hegemonía. Si bien ha habido violencia en la costa Pacífica, donde tradicionalmente las FARC y el ELN han cohabitado con otras organizaciones de narcotráfico, no ha habido mucha violencia en la frontera con Venezuela, donde el ELN es el actor más fuerte y donde encuentra pocos obstáculos para el flujo de cocaína en la turbulenta nación vecina (McDermott, 2018).

Esta descripción tiene el propósito de poner en evidencia que la consolidación de una paz territorial está muy lejos de ser una realidad en el país. Los actores armados han identificado correctamente que el Estado colombiano no tiene las capacidades para llegar efectivamente a los territorios (al menos no en lo inmediato) con proyectos y programas de desarrollo social, pero tampoco se ha decidido por una línea clara frente a la implementación o no del acuerdo de paz, condicionado, como puede ser evidente, por la posición política del actual gobierno. Esta esquizofrenia entre implementar y no implementar lo pactado ha abierto ventanas de oportunidad para que estos actores armados se posicionen y se afiancen en espacios que alcanzaron a ver la posibilidad de consolidar espacios de paz, pero la perdieron.

## La reforma al sector seguridad y la paz en los territorios

La reforma del sector seguridad (Rss) se debe entender como toda la plétora de acciones conducentes a la creación de esquemas de buen gobierno de la seguridad; la efectividad y eficiencia en el suministro de la seguridad y la justicia; la transformación y redefinición de las funciones de las fuerzas de seguridad; la construcción y el mejoramiento de las relaciones cívico-militares/policiales; el mejoramiento de las capacidades de civiles de influir en debates de seguridad y defensa, todo dentro de un marco democrático.

Sin embargo, es importante señalar que los procesos de reforma al sector seguridad no ocurren en un vacío contextual, sino que en múltiples ocasiones (como se evidencia en otros capítulos del libro) son el resultado de transiciones y procesos de estabilización. Para el caso colombiano, los procesos de Rss están, por supuesto, anclados a la etapa de posacuerdo que actualmente vive el país. Para diversos analistas, el posconflicto y la construcción de la paz, además de involucrar acciones y prácticas como la justicia transicional, el desminado, los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR), el rediseño de instituciones y los procesos de reconciliación y reparación a las víctimas, también implican la transformación de los sectores de seguridad y defensa, en el entendido de que la seguridad deja de ser comprendida, de manera exclusiva, como la seguridad del Estado (seguridad nacional) y transita hacia una visión de la seguridad como un derecho que tienen los individuos de gozar de libertad frente a la necesidad y frente al miedo (seguridad humana) (Schnabel & Ehrhart 2005; Schroeder *et al.*, 2014; Sedra, 2006, 2017).

En una etapa de posconflicto, las fuerzas de seguridad del Estado están llamadas a revisarse y reorientar sus acciones con miras a las nuevas realidades nacionales. De manera concreta, la Policía Nacional ha estado realizando una serie de proyectos con el propósito, precisamente, de reformarse para respetar su mandato constitucional (brindar garantías que permitan el ejercicio de la convivencia armónica de las poblaciones) con respecto a otro tipo de realidades, más cotidianas, que afectan el diario vivir de los ciudadanos del país. En términos bastante amplios, los ajustes que está haciendo la Policía en el

periodo de posacuerdo tienen como objetivo recuperar el carácter civil de la institución, que durante varias décadas se había desviado hacia tendencias de corte militar como consecuencia de las dinámicas propias del conflicto armado. Este carácter militarizado de la Policía le ha impedido, hasta el momento, tener un abordaje integral de los problemas de las comunidades desde una óptica de convivencia ciudadana.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas —que han surgido en el seno de las mismas instituciones y no mediante una coordinación clara y dirigida de la estatalidad—, existe una problemática que es precisamente el núcleo del presente capítulo, es decir, la territorialidad. Diferentes analistas han puesto de presente que pese a la descentralización administrativa que existe, en Colombia se gobierna desde el centro y para las grandes ciudades, de manera que se deja de lado la mayoría del territorio nacional. Como se mencionó anteriormente, gran parte de la geografía de Colombia se encuentra en un estado de *apartheid institucional*, con lo cual se hace referencia a que las poblaciones que habitan estas zonas son discriminadas, pues sus derechos no son reconocidos debido a la debilidad estatal. Como lo sugieren explícitamente García y Espinosa (2016, p. 7), “si en Suráfrica existía una segregación fundada en la prevalencia de una raza, en Colombia existe una segregación fundada en la prevalencia de unos territorios sobre otros”.

Por supuesto, esta situación tiene fuertes repercusiones también en el ámbito de la seguridad. Esto pareciera ser contradictorio, pues se ha vuelto un lugar común sugerir que aunque el Estado colombiano no llega con toda su institucionalidad, al menos sí lo hace con su Fuerza Pública. Sin embargo, la situación no es alentadora cuando se revisa en qué medida las necesidades en materia de seguridad y protección de las comunidades coinciden con la oferta que brindan las instituciones de seguridad y defensa. Por el contrario, lo que se aprecia es que estas instituciones han puesto un énfasis especial en la lucha a los grupos al margen de la ley y en programas, proyectos y directrices preestablecidas desde el centro nacional, aplicables a toda la geografía, con lo cual han descuidado la atención a las problemáticas de seguridad y convivencia que afronta la ciudadanía y para las cuales las instituciones no tienen capacidad operativa ni cobertura. Esta situación se empeora por el hecho de que estas

políticas de talla única enfocadas en los datos duros tienden a ser inmediatistas y a valorar positivamente los impactos que se pueden mostrar a la opinión pública, de manera que las políticas de prevención de las violencias y promoción de la convivencia pacífica no hallan asidero sustancialmente porque no son medibles y, por consiguiente, no son mostrables ni vendibles.

## **Retos de la Fuerza Pública de cara al posacuerdo**

En un escenario de construcción de paz se hace indispensable que la seguridad como derecho de los ciudadanos sufra un cambio radical. En ese sentido, es determinante que las instituciones de seguridad y defensa del país generen estrategias de seguridad con enfoque territorial. Con base en el diagnóstico de los argumentos que presenta la Fundación Ideas para la Paz (2016a, 2016b) en diversos informes y el análisis de la revisión documental sobre una estrategia del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional (2019), orientada hacia la consolidación de espacios de convivencia en Colombia, es posible argumentar que los cambios que se deben generar tocan asuntos políticos, técnicos, presupuestales, procedimentales y conceptuales. A modo de síntesis, estos se podrían agrupar en siete problemas/retos que es necesario abordar:

1. Falta de voluntad política de las autoridades político-administrativas de los territorios para abordar de manera integral los asuntos de seguridad y convivencia de las comunidades.
2. Presupuestos muy limitados para tratar asuntos de seguridad y convivencia en los territorios.
3. Mal funcionamiento de los espacios dedicados a las discusiones de convivencia y seguridad ciudadana y mala utilización de los fondos.
4. Falta de coordinación interinstitucional y de articulación institucional.
5. Existencia de indicadores de impacto que desincentivan el desarrollo de estrategias integrales de convivencia y seguridad ciudadana.
6. Ausencia de metodologías claras (tanto de Policía como de Fuerzas Militares) que permitan abordar estas temáticas.

7. Poca preparación del personal para hacer frente a las demandas en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

En primera instancia, si bien las autoridades locales y de manera concreta el alcalde, como primera autoridad, son los responsables en materia de seguridad y orden público, lo que se evidencia en los territorios es que estas autoridades no tienen incentivos reales para abordar de forma integral los asuntos de seguridad ciudadana y convivencia. Esto ocurre sustancialmente porque a medida que se hacen evaluaciones de sus mandatos, tanto a nivel local como nacional, lo importante resulta tener evidencia medible de que ciertos temas de seguridad han mejorado, por ejemplo que los homicidios y los robos han disminuido. Debido a esta preocupación por los indicadores se tiende a dejar de lado todo un ámbito de problemáticas diarias en las comunidades y de comportamientos que afectan la convivencia, cuyo abordaje no es reactivo por medio de la fuerza ni la intervención directa de las capacidades de policía, sino por medio de estrategias integrales que prevengan la violencia y promuevan la convivencia.

Como lo sugieren Bulla y Guarín (2016a), el gasto en materia de seguridad depende de la capacidad fiscal de los municipios, lo que genera importantes diferencias entre lo urbano y lo rural, donde estos últimos tienen menos capacidades (en términos de personal, equipamiento e instalaciones) para abordar las problemáticas de seguridad. Las fuentes de financiación son dos fondos, principalmente, los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) y el Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (FONSECON). A juicio de los autores y a partir del diagnóstico de la Policía, estos recursos no son suficientes porque para el caso del FONSET es necesario realizar contratos de obras públicas, situación que no es muy frecuente en los municipios más rurales y apartados, con lo cual este fondo sería virtualmente inexistente. En el caso del FONSECON, el gasto de estos recursos depende de las prioridades establecidas por las autoridades, que, como se sugirió en el punto anterior, no siempre coinciden con las necesidades en materia de seguridad y convivencia de las poblaciones. Esta situación es bastante paradójica, teniendo en cuenta que en los territorios más rurales y, por lo tanto, más extensos con

poblaciones dispersas, la seguridad tiende a ser un rubro que genera más costos y por ende requiere de mayor personal, de mejor equipamiento en términos de movilidad y comunicaciones, pero ocurre todo lo contrario.

El tercer punto, que se desarrolló en parte más arriba, tiene que ver con la utilización de recursos que, en algunos casos, son inexistentes y en otros son dedicados a otras actividades. A esto habría que sumarle, por supuesto, temas de corrupción. Con respecto a los espacios destinados a la discusión de los temas de seguridad y convivencia ocurre que si bien estos se encuentran regulados por ley, como son los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público, funcionan en un escenario de escasez presupuestal, descoordinación y agendas diferenciadas. Una de las principales herramientas con las que disponen las autoridades político-administrativas son los llamados Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PIscc), los cuales son documentos de política pública mediante los cuales los alcaldes y demás involucrados en temas de convivencia y seguridad planifican cuáles serán las estrategias que se desarrollarán para abordar estos retos. Sin embargo, como lo sugieren Bulla y Guarín (2016a), y como fue destacado a partir de la experiencia de la Policía, estos planes terminan siendo sobre todo un requisito legal para los alcaldes y no una herramienta de planeación estratégica que permita priorizar problemáticas y optimizar recursos. En algunos casos se ha visto que estos planes son elaborados por consultores externos, sin prestar atención a las reales problemáticas territoriales. En otros casos más problemáticos se ha visto cómo ciertos municipios copian los PIscc de otros territorios.

Un cuarto tema crucial que ha impedido el abordaje de las problemáticas de seguridad ciudadana y convivencia con enfoque territorial tiene que ver con la falta de gestión territorial, coordinación interinstitucional y articulación institucional. Al respecto, se observa que estos mecanismos obedecen a una lógica según la cual abordar de manera preventiva la convivencia y la seguridad ciudadana requiere del apoyo conjunto de otras instituciones y se hace indispensable gestionar recursos y alianzas para que esto se pueda lograr. La implementación de procesos de prevención con las comunidades y la promoción de la convivencia hacen necesario que las autoridades político-administrativas (gobernadores y alcaldes) asuman su función de Policía. Esto

implica intervenir de manera directa las causas y los factores estructurales originadores de delitos, comportamientos contrarios a la convivencia y violencias, tales como la falta de alumbrado público, la infraestructura vial, la educación, la salud y el bienestar de las comunidades, entre muchos otros. La falta de intervención oportuna de estos riesgos sociales ha ocasionado que tanto el Estado como la Policía Nacional se vean involucrados en acciones de reacción y control frente a los fenómenos que afectan la seguridad ciudadana.

Sin embargo, estos conceptos, provenientes de la administración pública e interiorizados desde hace décadas dentro de la doctrina policial, han terminado en letra muerta en la mayoría de los casos o como meros formalismos sin aprovechar realmente los beneficios que ofrecen. Muchas veces este desaprovechamiento se debe, desde el lado policial, a las exigencias de cumplimiento y tareas que vienen del nivel central (direcciones), el cual emite órdenes directas que dan poco espacio a la articulación local con las estaciones y sus necesidades reales en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

Un quinto punto de vital importancia y que tal vez impacta directamente en otras de las falencias tratadas más arriba tiene que ver con el tipo de indicadores que son utilizados actualmente para medir las estrategias de Policía. Una de las consecuencias que indirectamente ha generado el conflicto armado en Colombia tiene que ver con la necesidad de generar constantemente reportes inmediatos y mediáticos sobre las condiciones de seguridad del país. Como consecuencia se ha generado un “aperezamiento” por parte de la institucionalidad responsable (Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Fuerzas Militares y Policía) en generar indicadores que permitan visibilizar otro tipo de dinámicas más allá de los hechos delincuenciales y de violencia más obvios como los homicidios, las masacres, los hurtos, las riñas, entre otros.

Cuando un conflicto armado concluye, o por lo menos genera un cerramiento temporal, se abren otras formas de inseguridades y retos que deben ser abordados desde ópticas sustancialmente diferentes. Entre estos retos se encuentra la gestión de la conflictividad social natural presente en las comunidades y otras dinámicas que se desprenden de los procesos de desarme y reintegración a la vida civil de los excombatientes. En últimas, se trata de la re-visibilización de otro tipo de conflictividades frente a las cuales

no solo son necesarias nuevas herramientas y metodologías, sino también nuevas formas de medirlas. Si bien la Policía tiene establecido dentro de su doctrina un procedimiento denominado Prevención y Convivencia, este carece de contenido. No solo no existen metodologías apropiadas para cumplir estos objetivos, sino que tampoco existen indicadores adecuados para hacer seguimiento. Por este motivo, cuando las estaciones en las zonas más rurales deben hacer tareas de prevención se enfrentan a una encrucijada real entre hacer prevención y hacer vigilancia, pues esta última es la única que puede ser medida con los indicadores de impacto existentes.

Estrechamente relacionado con el punto anterior, un importante reto que tienen las instituciones de seguridad y defensa de cara a un proceso de estabilización territorial es crear metodologías que permitan el abordaje diferencial de las problemáticas que emergen en lo local. Si bien mayoritariamente esto impactaría únicamente a la fuerza policial, es importante destacar que, dada la presencia de actores armados en diversos territorios de Colombia, como se mostró anteriormente, los militares siguen conviviendo en espacios donde también habitan comunidades.

Como lo ponen en evidencia Bulla y Guarín (2016b, p. 30), con las Fuerzas Armadas que siguen ejerciendo control territorial en ciertas partes del país se presentan dos situaciones que afectan la provisión de medidas de seguridad y convivencia. Por un lado, sugieren que, debido a la supremacía militar (dadas las condiciones de orden público), las autoridades locales y sus instituciones tienen dificultades para ingresar en ciertas comunidades para brindar los servicios institucionales propios de la esfera civil, así como para hacer diagnósticos efectivos en términos de las necesidades en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Por otro lado, esta misma presencia de las Fuerzas Militares se ha vuelto un originador de problemas de convivencia en los territorios, ya sea porque los habitantes perciben su presencia como una potencial fuente de amenaza por parte de actores armados, bien porque se han hecho públicas ciertas dinámicas de convivencia entre miembros de la Fuerza Pública y bandas criminales, lo cual, claramente, afecta la tranquilidad de las comunidades. Es evidente que retirar a las Fuerzas Militares de ciertas zonas sensibles de la geografía no es una opción y que, por el contrario, es

un requerimiento que se fortalezca la presencia militar frente al crecimiento y aumento de los hostigamientos por parte de los actores armados ilegales. Sin embargo, sí es deseable que el Ministerio de Defensa y el estado mayor de las Fuerzas Militares establezcan cierto tipo de mecanismos que permitan generar un interrelacionamiento diferenciado con las poblaciones de estos territorios, el cual se debe caracterizar por comportamientos que van más allá de la mera autoridad militar sobre la población civil y que, por el contrario, favorezcan la confianza de un lado hacia el otro.

Algo similar ocurre del lado policial. Situación que, sin embargo, tiende a ser más acuciante si se tiene en cuenta que el rol constitucional y misional de la Policía consiste, precisamente, en garantizar la convivencia pacífica de los ciudadanos del país. Como se comentó más arriba, si bien existen procesos y procedimientos orientados hacia el cumplimiento de este objetivo, en la práctica solo existe una guía<sup>3</sup> bastante escueta y esquemática, que si bien les dice a los policías “qué hacer”, no les dice el “cómo”. Igualmente, el nivel de preparación y formación policial en función de construir convivencia también es bajo, teniendo en cuenta que la convivencia se construye a partir de la generación de confianza entre las partes, para lo cual es necesario desarrollar habilidades blandas, tales como la comunicación, el liderazgo y la gerencia de la convivencia ciudadana (Policía Nacional, 2016, p. 34).

Este, precisamente, es el último reto que deben enfrentar las instituciones de seguridad y defensa, y con mayor énfasis la Policía de cara a un escenario de posacuerdo. Tal vez este constituya uno de los puntos más problemáticos, pero a la vez más importantes en lo que se refiere a la reforma policial, no solo en Colombia sino en otros países de la región. Dado el carácter del conflicto armado en el país, la Policía asumió un rol marcadamente militar, que además de afectar las acciones que desarrollaba durante el conflicto, también impactó duramente su estructura organizacional y el régimen de formación y carrera. Por supuesto, esa formación de corte militarista que ha asumido la institución ha afectado contundentemente el relacionamiento con las comunidades, que perciben a la institución como antagónica a sus intereses, y al final ha

---

3 *Metodología de articulación en prevención para la convivencia y seguridad ciudadana* (Policía Nacional de Colombia, 2018).

deteriorado la imagen y legitimidad de la institución (Bulla & Guarín 2016b, pp. 51-50). Con esto no se quiere insinuar que la Policía no ha llevado a cabo importantes procesos de profesionalización y formación a lo largo de su vida institucional, especialmente con las reformas de 1993 y 2003, cuando se hicieron modificaciones a la estructura del sistema de formación policial general. El punto va a que de cara a abordar temas de seguridad y convivencia ciudadana, se hace indispensable “ayudar a pasar de una formación policial castrense y en modalidad internado, a una formación policial cívica y con base en el contacto con la comunidad” (Bulla & Guarín, 2016a, p. 59).

Estos puntos constituyen, a grandes rasgos, las principales problemáticas que deben encarar las instituciones de seguridad y defensa (con un énfasis especial en la Policía Nacional) para afrontar y gestionar las dinámicas del posacuerdo en los territorios. Algunos de estos elementos han sido abordados recientemente a través de proyectos orientados a la reforma policial, con la colaboración y financiación de la cooperación internacional. En lo que resta del capítulo se describe de forma general una de estas experiencias de la Policía, la cual se gestó con apoyo del fondo multidonante de Naciones Unidas y fue ejecutada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con sede en Bogotá entre 2018 y 2019. Por último, se exponen algunas de las reformas de carácter más estructural que serían necesarias para abordar de forma efectiva la seguridad y la convivencia en clave territorial.

### **SUMA: voces y acciones para la convivencia**

Dentro del contexto de posacuerdo, la Policía Nacional desarrolló una poderosa herramienta para prepararse frente a los desafíos que implicaba un periodo de transición, donde las acciones, los procesos y los procedimientos que tenía establecidos no le permitían cumplir los objetivos que como institución se planteaba. Esta herramienta consistió en un Modelo de Construcción de Paz, el cual está articulado con el plan estratégico institucional y con el Plan de Modernización y Transformación Institucional (MTI). Dicho modelo se elaboró de manera participativa, incluyendo una encuesta diligenciada por más de 125.000 policías y la participación directa de más de 400 policías en

espacios de diálogo constructivo. La metodología utilizada estuvo orientada a comprender, desde el conocimiento y la experticia interna de la institución, cuáles eran los ejes que debía fortalecer la Policía Nacional para hacer frente a los retos del momento histórico de Colombia. Con base en la información recolectada y luego de un proceso metodológico riguroso, se definieron los enfoques y los componentes que constituyen el modelo. Para materializarlo se implementó una lógica de programa, en la cual se establecieron 18 proyectos que buscaron desarrollar operativamente cada uno de los componentes con una orientación de fortalecimiento institucional, es decir, que su implementación debe generar productos que deriven en la ampliación de capacidades de la institución.

En relación con los componentes de “Gestión territorial de la seguridad y convivencia” y “Cultura y pedagogía de paz”, se elaboró un proyecto orientado a transformar la relación entre la Policía Nacional, la comunidad y las instituciones locales a través de la planeación participativa de la convivencia. El proyecto recibió el nombre de “SUMA: voces y acciones para la convivencia” y se implementó en cinco municipios piloto: Neiva (Huila), corregimiento de San Luis; Icononzo (Tolima), vereda Paticuinde; La Montañita (Caquetá), inspección de Santuario; Mitú (Vaupés), comunidad indígena del Doce de Octubre, y Aracataca (Magdalena), corregimiento de Sampués (Policía Nacional, 2019).

El proyecto implicó una serie de fases de trabajo con las estaciones de Policía, las comunidades y las autoridades político-administrativas de los municipios y territorios priorizados. Sin embargo, en términos generales la intervención pretendió desarrollar un cambio en la forma de hacer policiamiento en los territorios, con énfasis en la ruralidad. En ese sentido, las acciones que se generaron tuvieron el propósito de establecer una modalidad de policiamiento comunitario (*community policing*) (Frühling, 2003) que le permitiera a la institución acercarse a la comunidad para entender sus necesidades reales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, de modo que fuera capaz de gestionarlas con la participación de las autoridades político-administrativas y otras instituciones y actores de interés.

## Componentes de SUMA

### *Participación*

SUMA operó con la lógica de consolidarse como un cambio permanente dentro de la Policía, fortaleciendo los procedimientos de convivencia y prevención que, como se ha descrito en secciones anteriores, no han sido desarrollados de manera apropiada por ese sesgo puramente policivo de la institución. Pero además de ello, y con el propósito de consolidar un servicio de policía realmente responsivo para con las comunidades, el componen participativo de SUMA fue fundamental.

La institución policial ha involucrado tradicionalmente a la ciudadanía en la gestión de la seguridad como una fuente de información frente a la comisión y presencia del crimen y el delito. Si bien esto corresponde a un comportamiento usual en las policías del mundo, no obedece plenamente a la manera como la comunidad debe ser incluida en sociedades democráticas y en procesos de transición para abordar, de modo efectivo, temas de seguridad y de convivencia. Un servicio de policía orientado hacia la prevención no puede “hacer uso” de la comunidad de manera utilitaria, sino que se requiere una participación real de la sociedad para generar un tejido social mucho más denso y sólido que permita, en primer lugar, evitar y prevenir las conductas contrarias a la convivencia. De hecho, estos mecanismos y espacios de seguridad participativa y comunitaria parten de la premisa de que la población local dispone de una serie de información y conocimiento clave para los policías, pero más allá de esto se fundamentan en un nuevo tipo de relacionamiento entre la policía y la comunidad que se vuelve clave para el éxito de este tipo de intervenciones.

En el marco del proceso de reforma de la Policía colombiana, la inclusión de la ciudadanía ha transitado por diferentes estadios, en los cuales la participación ciudadana ha tenido cada vez mayor relevancia. Desde los Modelos de Participación Comunitaria (PARCO) hasta el más reciente Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC), el enfoque de participación ha sido evidente e indiscutible. Sin embargo, estos modelos ven al ciudadano y las comunidades como facilitadores de información de conductas y hechos que les sirven a los policías para ejecutar las funciones propias del servicio. Es decir, la participación ciudadana ha tendido a ser artificial, en la medida en que

se concibe a los ciudadanos como informantes, útiles para ciertos momentos, pero que no se integran en el servicio de Policía como tal. Por supuesto, esta forma de inclusión es supremamente útil ya que, como se vio, la comunidad dispone de una serie de información relevante para la planeación del servicio de Policía. Pero no es suficiente para generar una genuina participación.

La importancia de lograr una efectiva participación comunitaria en la gestión de la seguridad y la convivencia radica en tres puntos fundamentales (González, 2016). Por una parte, el efectivo involucramiento comunitario es una ruta eficiente para que “lo local” se comuniquen con “lo nacional”. En gran medida las políticas públicas de seguridad tienden a ser implementadas del centro hacia la periferia, sin prestarles atención a las verdaderas necesidades territoriales. En ese sentido, con el involucramiento comunitario se generan espacios de intercambio de información sobre las demandas y las necesidades locales que van a impactar en la manera como las instituciones, las políticas, las estrategias y los recursos se disponen y despliegan en los territorios.

En segunda medida, la efectiva participación comunitaria sirve como un espacio informal para que la Policía rinda cuentas a la comunidad. Si la Policía es representativa y sirve a los intereses de la comunidad, esta la percibirá de forma positiva y cimentará otro tipo de relacionamiento con la institución. Si bien esta es la lógica normal del funcionamiento de las políticas públicas, en lo que se refiere a la seguridad —y en un escenario como el colombiano— las dinámicas de seguridad y convivencia tienen comportamientos heterogéneos dependiendo del territorio, de sus dinámicas sociales, de la manera como se insertó el conflicto armado y de cómo ha evolucionado, entre otros factores. Por ello, SUMA fomentó la escucha local frente a los problemas de seguridad y convivencia, un aspecto clave que legitima no solo su accionar, sino también el de las demás instituciones participantes.

Por último, la efectiva participación comunitaria en el abordaje de temas de seguridad y convivencia va a tener un efecto muy positivo en reducir la práctica, muy usual en América Latina, de generar justicia por sus propios medios (González, 2016). No solo esto, sino que además aquellos ciudadanos que perciben que sus comportamientos contrarios al bienestar comunitario no están siendo controlados ni castigados, no tendrán ningún tipo de incentivo

para evitar cometerlos. Cuando la comunidad se ve involucrada de manera efectiva, no podrá dejar pasar ese tipo de conductas y serán sujeto de control social y, posteriormente, institucional-policial.

En este marco, SUMA operó mediante la promoción de espacios participativos en los cuales las comunidades fueron involucradas de modo directo en la gestión de su propia seguridad y convivencia. Con esto, no solo se favoreció la planeación del servicio de Policía al contar con información clave surgida del seno de la comunidad y sus necesidades, sino que al mismo tiempo la comunidad se benefició de poder contar con la institucionalidad policial para abordar sus problemas reales. De igual modo, en el trasfondo de estos encuentros se desarrolló un vínculo “más real” entre la comunidad y la Policía, un vínculo que no se caracterizó por el utilitarismo, sino por el real y genuino contacto entre individuos.

### *Convivencia y prevención*

La prevención comprende un enorme universo de enfoques que se han consolidado a partir del desarrollo teórico-práctico en las áreas de la salud, el desarrollo social y la seguridad. Sus propuestas en prevención se han constituido como marcos de referencia con alcances prácticos, lo cual les ha permitido a las diferentes instituciones que adoptan enfoques preventivos trazar rutas de acción con programas y estrategias para proteger la vida, los bienes y el bienestar de las poblaciones.

La prevención relacionada específicamente con el tema de la seguridad —es decir, la prevención del delito y las violencias— se enmarca en el proceso de consolidación de una forma de seguridad entendida como la garantía de protección, convivencia y tolerancia interpersonal en el marco de una comunidad política, esto es, de la seguridad ciudadana. Las políticas preventivas orientadas a la protección de la seguridad ciudadana son tareas estatales complejas, en cuanto requieren de la articulación de múltiples y diferentes actores sociales, formales e informales, y en las cuales tiene enorme influencia el liderazgo político del poder ejecutivo.

La apuesta, en el marco de la reforma policial de SUMA, le apuntó a superar la idea de prevenir exclusivamente el crimen y el delito, para direccionarse hacia

la prevención de comportamientos contrarios a la convivencia y a la promoción de actitudes que la favorezcan. Cuando la Policía orienta su trabajo hacia el fomento de la convivencia, lo preventivo se torna determinante. Precisamente, si se tiene en cuenta que los conflictos suelen surgir de pequeñas diferencias que luego escalan a formas de violencia insospechadas, se comprende que se trata de una razón más que válida para reorientar los esfuerzos institucionales hacia este aspecto de la condición humana: el conflicto cotidiano. Dicho de otra forma, la gestión de la convivencia cotidiana.

Es así como SUMA materializó este objetivo, abordando la convivencia pacífica, sus causas y sus factores incidentes. Se partió de un encuentro de voces, el cual permitió el diálogo sobre las posibilidades de unos y otros actores, empoderando a la comunidad para que resolviera muchos de los asuntos problemáticos (prevención comunitaria), surgieran espacios de co-construcción de iniciativas que pudieran transformar situaciones propicias para la violencia y el crimen (prevención situacional) y se generaran compromisos entre las instituciones y las organizaciones encargadas del control social y la solución de problemas sociales (prevención social).

### *Relaciones Policía-comunidad*

SUMA operó con la lógica del policiamiento comunitario. Es decir, como una filosofía que promueve estrategias organizacionales que apoyan la generación sistemática de *partnerships* (entre diversos actores) y utilizan técnicas de resolución de problemas, de modo tal que se puedan abordar de forma eficiente y efectiva las necesidades comunitarias tales como el crimen, el desorden social y el miedo (Reisig & Kane, 2014). En ese sentido, un objetivo central de la experiencia consistió en mejorar las relaciones entre la Policía y la comunidad. Sin embargo, lejos de ser una estrategia de relaciones públicas para mejorar su imagen —como algunos autores han sugerido (Wisler & Ihekwoaba, 2009)—, la propuesta de SUMA reivindica el policiamiento comunitario, en la medida en que se trata de una estrategia surgida en el marco de un modelo de construcción de paz que le apunta, de manera genuina, a la reconstrucción de lazos y tejido social entre los miembros de las comunidades, y entre estas y las demás instituciones del Estado encargadas de proveer seguridad y convivencia territorial.

Por medio del enfoque comunitario de SUMA, esta mejora en el relacionamiento entre las comunidades y la Policía se reflejó en ambos actores de forma independiente y en el trabajo conjunto. En relación con la comunidad, los resultados permitieron evidenciar que la metodología de trabajo implementada fomenta el desarrollo de mayor legitimidad de la Policía hacia la comunidad, dado el reconocimiento del alcance de su servicio y la mayor satisfacción con este por parte de la comunidad. Aunque aún no se puede concluir si este aumento en la legitimidad es producto del contenido de las actividades, de la proximidad del policía o de ambas, lo que sí muestran los resultados es que luego de la implementación de la metodología existe una mayor disposición de la comunidad a colaborar con la Policía en su labor.

Asimismo, la implementación de la metodología ha permitido establecer que las personas que recibieron las actividades y trabajaron de manera conjunta con la Policía en la gestión de la convivencia tienen una mejor percepción de seguridad que las que no lo hicieron. Este dato es significativo, si se tiene en cuenta que los delitos y los comportamientos contrarios a la convivencia son una situación objetiva del territorio. Así pues, ante los mismos hechos, las personas que trabajaron de manera cercana a la Policía se sienten más seguros que los que no lo hicieron.

Por su parte, los policías que implementaron la metodología SUMA también transformaron su manera de relacionarse con la comunidad, a partir tanto de las capacitaciones que se realizaron en el proceso, como del efecto transformador propio del diálogo abierto y genuino con la comunidad. En este sentido, algunos de los principales aspectos en los que se evidencia este proceso de cambio es que varios policías que implementaron la metodología manifestaron el valor de comprender a la comunidad como coautora y/o responsable de su propia gestión de la seguridad, la prevención y la convivencia. Esta visión, además de estar acorde con el mandato constitucional y misional de la Policía Nacional, también se conecta con la horizontalidad que propone el concepto mismo de policiamiento de “civiles que cuidan civiles” y de policía comunitaria.

Finalmente, tal vez el mayor impacto en la transformación de la relación entre la Policía y la comunidad está en la capacidad y las habilidades para

trabajar de forma articulada. SUMA permitió evidenciar una mayor disposición para la participación, que se materializó en la identificación de puntos en común entre la Policía y la comunidad acerca de la convivencia y su gestión, así como en la construcción de una agenda común que distribuyera responsabilidades y posibilitara la consolidación de capacidades para la prevención. A partir del fortalecimiento de esta relación, se abonó el camino para que otras instituciones y organizaciones locales, principalmente la administración municipal, se integrara y aportara a la solución participativa de situaciones que si bien derivan en problemas de convivencia, tienen causas que no son del resorte exclusivo de la Policía.

Si la Policía puede ver su contrapunto en la ciudadanía y la comunidad en la institución policial, se podrá ir gestando, de manera paulatina, un verdadero tejido social en lo local, contexto a contexto, barrio a barrio, donde el delito no solo va a ser tratado de manera efectiva y eficiente, sino que además se abordarán los factores de riesgo que pueden estar desencadenando esos delitos y los comportamientos contrarios a la convivencia. La mayor cercanía entre policías y comunidades sirve para transformar esos entornos de riesgo en entornos protectores, donde no solamente se prevengan comportamientos contrarios a la convivencia y la seguridad, sino que se fomenten y promuevan aquellos favorables y constructivos.

## **Conflicto de intereses**

Los autores no reportan ningún conflicto potencial de interés en la elaboración de este capítulo.

## **Financiación**

Este trabajo fue apoyado por el proyecto de investigación INV-EES 2975 titulado “El panorama del post conflicto en Colombia: Un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado en su totalidad por la Universidad Militar Nueva Granada.

## Referencias

- Bulla, P., & Guarín, S. (2016a). La seguridad rural en Colombia: Una oportunidad para la consolidación de Estado. En *Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano* (pp. 36-21). Fundación Ideas para la Paz.
- Bulla, P., & Guarín, S. (2016b). Formación policial y seguridad ciudadana. ¿Cómo mejorar el servicio de Policía? En *Retos y desafíos de la Policía en contextos de transición hacia la paz* (pp. 72-43). FESCOL.
- Calvo, J. (2005, junio). *El enfoque territorial en las políticas públicas* [Ponencia]. V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala. [https://www.academia.edu/3498238/El\\_Enfoque\\_Territorial\\_en\\_las\\_Políticas\\_Públicas](https://www.academia.edu/3498238/El_Enfoque_Territorial_en_las_Políticas_Públicas)
- Carvajal, D. M. (2017). Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del acuerdo de paz. *Universitas Estudiantes*, 76-57 ,16. <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/4/9203095/3722972.+Daniel+Carvajal.pdf/ad83364d-ffe4-2e92-96f17-8b43394e996>
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2018). *Cómo va la paz. Pacífico*. FPR. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/06/2018/Informe-Pacifico.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2019a). *Cómo va la paz. La reestructuración unilateral del acuerdo de paz*. FPR <https://pares.com.co/wp-content/uploads/11/2018/INFORME-COMO-VA-LA-PAZ1-.pdf#>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2019b). *Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque*. FPR. <https://pares.com.co/28/08/2019/mas-sombras-que-luces-un-analisis-de-seguridad-en-colombia/>
- García, M., & Espinosa, J. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/02/2014/El-derecho-al-Estado-Los-efectos-legales-del-apartheid-institucional-en-Colombia.pdf>
- García, M., & Espinosa, J. (2016). La geografía de la justicia: evaluando la justicia local en el post-conflicto en Colombia. En *Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano* (pp. 20-6). Fundación Ideas para la Paz.
- González, Y. (2016). Varieties of participatory security: Assessing community participation in policing in Latin America. *Public Administration and Development*, 36, 132-143.
- Guarín, S. (2016). *Dilemas de la paz territorial y de la participación ciudadana*. Fundación Ideas para la Paz. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1275>
- Hironaka, A. (2005). *Neverending wars. The international community, weak States, and the perpetuation of civil war*. Harvard University Press.
- InSight Crime. (2018, marzo 9). La mafia de las ex-FARC: El nuevo actor en el crimen organizado colombiano. <https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/la-mafia-de-las-ex-farc-el-nuevo-actor-en-el-crimen-organizado-colombiano/>

- International Crisis Group. (2017). Colombia's Armed Groups battle for the spoils of peace. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/63-colombias-armed-groups-battle-spoils-peace>
- Lemaitre, J., & Restrepo, E. (2019). Law and violence in the Colombian Post-Conflict: State-Making in the wake of the peace agreement. *Revista de Estudios Sociales*, 67, 2-16. <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/res67.2019.01>
- Llorente, M., Bulla, P., & Gómez, C. (2016). De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales. *Análisis*, 24-1 ,1. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57210e6f84515.pdf>
- McDermott, J. (2018). *La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-Farc: Los invisibles*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/03/2018/La-nueva-generación-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf>
- Policía Nacional de Colombia. (2009). *Reglamento del servicio de Policía*. Policía Nacional.
- Policía Nacional de Colombia. (2016). La convivencia en un escenario de posacuerdo: retos y rutas de acción intersectorial. En *Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano* (pp. 38-19). Fundación Ideas para Paz.
- Policía Nacional de Colombia. (2018). *Metodología de articulación en prevención para la convivencia y seguridad ciudadana*. Policía Nacional.
- Policía Nacional de Colombia. (2019). *SUMA: Voces y acciones para la convivencia. Informe de resultados y aprendizajes*. OIM.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, & Agencia de Renovación del Territorio. (2019). *Unidad didáctica. Enfoque y gestión pública territorial*. Presidencia de la República. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DesarrolloTerritorial/PortalTerritorial/NuevosMandatarios/Enfoqueygestionterritorial.pdf>
- Reisig, M., & Kane, R. (2014). *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford University Press.
- Rojas, P. J. (2017). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, ,(19)15 119-95. <https://doi.org/http://dx.doi.org/19006586.78/10.21830>
- Schnabel, A., & Ehrhart, H. (2005). *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*. United Nations University Press.
- Schroeder, U., Chappuis, F., & Kocak, D. (2014). Security Sector Reform and the Emergence of Hybrid Security Governance. *International Peacekeeping*, 230-214 ,21.
- Sedra, M. (2006). European approaches to security sector reform: Examining trends through the lens of Afghanistan. *European Security*, 15(3), 323-338.
- Sedra, M. (2017). *Security sector reform in Conflict-Affected Countries: The evolution of a model*. Routledge.
- Unidad Policial para la Edificación de la Paz [UNIPER]. (2017). *Modelo de construcción de paz de la Policía Nacional*. Policía Nacional de Colombia. <https://www.interpeace.org/>

latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2017/05/Modelo-de-Construccion-de-Paz-Policia-Nacional-de-Colombia-compressed.pdf

Wisler, D., & Ihekwoaba, O. (2009). Rethinking Police and society: Community policing in comparison. En *Community policing. International patterns and comparative perspectives* (pp. 1-18). CRC Press.

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Aportes teóricos para la construcción de una ley de seguridad y defensa nacional en Colombia: aprendiendo de otros Estados<sup>1</sup>

5

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.05>

*Martha Lucía Bahamón Jara*<sup>2</sup>

*Wisman Johan Díaz Castillo*<sup>3</sup>

*Ximena A. Cujabante Villami*<sup>4</sup>

Universidad Militar Nueva Granada

*Manuel Alexander Betancur Montoya*<sup>5</sup>

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

---

1 Este capítulo es producto de investigación del proyecto INV-EES 2975 de 2019 “El panorama del post conflicto en Colombia: un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada. Se reconoce la participación de la Universidad del Rosario en el marco del Convenio Especial de Cooperación con la Universidad Militar Nueva Granada.

2 Abogada de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás y magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Exvicerrectora académica de la Universidad Militar Nueva Granada en el periodo 2009-2015. Directora de Posgrados de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Docente tiempo completo de carrera. Asesora y consultora de instituciones de educación superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5877-6886>. Contacto: [martha.bahamon@unimilitar.edu.co](mailto:martha.bahamon@unimilitar.edu.co)

3 Profesional en Derecho de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. Materias finalizadas en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6370-1945>. Contacto: [wisman.diaz@uniagraria.edu.co](mailto:wisman.diaz@uniagraria.edu.co)

4 Política de la Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>. Contacto: [ximena.cujabante@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.cujabante@unimilitar.edu.co)

5 Magíster en Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6511-9000>

## Resumen

El presente capítulo tiene como objetivo presentar insumos conceptuales para consolidar una ley (instrumento jurídico) de seguridad y defensa para Colombia, para lo cual se analizan los casos de países de la región que cuentan con este tipo de instrumento y cómo se puede aprovechar su experiencia para construirlo en el país. Siguiendo una metodología deductiva y con base en un análisis cualitativo de la información obtenida en el rastreo de fuentes bibliográficas, se consolidan las características comunes de los países estudiados que deben ser contempladas en el caso colombiano: los intereses nacionales, el uso total de medios y las capacidades con las cuales cuenta el Estado.

**Palabras clave:** Colombia; defensa; Latinoamérica; ley; libro blanco; seguridad.

## Introducción

Este capítulo tiene como objetivo presentar los componentes que se deberían regular debidamente para establecer la ley de seguridad y defensa de Colombia. Este tipo de regulación es importante porque la seguridad es un fin del Estado y para alcanzarlo se necesita un cuerpo normativo que dé cuenta de los intereses nacionales estipulados en la Constitución y que son el objeto de protección de la seguridad. Por lo tanto, esta normatividad no solo tiene que enunciar cuáles instituciones están relacionadas necesariamente con este objetivo, sino además definir los insumos que deben utilizar los niveles estratégicos para alcanzar los fines del Estado. Este contenido jurídico se conoce normalmente como ley o libro blanco de defensa.

En la actualidad Colombia carece de un lineamiento de esta naturaleza, a diferencia de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile y Argentina. Precisamente, estos últimos se seleccionaron como casos de estudio porque cumplen con los siguientes criterios: (1) tienen un cuerpo normativo que regula el tema de la seguridad y la defensa nacional (2) producto de un proceso de transición y (3) las Fuerzas Militares tienen una participación relevante en su desarrollo como nación. Estos criterios fueron elegidos de cara a los procesos de reforma del sector seguridad que actualmente vive el país y, por lo tanto, evidencian la importancia de esta investigación.

El proceso de implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP, las nuevas demandas sociales expresadas por la ciudadanía y la presencia de

nuevos actores ilegales que buscan el dominio de las economías ilícitas de las regiones que fueron afectadas en mayor medida por el conflicto armado hacen que Colombia tenga actualmente un escenario complejo en materia de seguridad. Como consecuencia, la convergencia de las amenazas en los territorios y los diferentes fenómenos criminales que se generan en este contexto hacen necesario realizar un cuidadoso análisis sobre la manera como el Estado colombiano debería emplear su fuerza —no solamente la militar— para abordar y mitigar los complejos escenarios de seguridad que se presentan.

Las amenazas actuales a la seguridad, por sus características transnacionales, representan un reto importante para las capacidades de los Estados porque estos no han logrado consolidarse efectivamente a lo largo de sus territorios. En tal sentido, esta compleja situación demanda repensar la manera como se tienen que abordar las amenazas crecientes y cambiantes, para lo cual es fundamental reconocer que las fuerzas de seguridad del Estado (Fuerzas Militares y de Policía) no se deben considerar como las únicas representantes de la estatalidad en las regiones más afectadas por el conflicto. Por el contrario, es necesario comprender que la presencia integral de la institucionalidad es crucial para garantizar los derechos de las comunidades y prestar los servicios básicos a las poblaciones. Precisamente por estas razones, es indispensable generar un contenido normativo que facilite y guíe el cumplimiento de dichos objetivos.

Este cuerpo normativo se expresa en lo que se conoce como una ley de seguridad y defensa o libro blanco, en la cual se establecen los diferentes medios con los que cuenta un Estado para salvaguardar sus intereses en materia de seguridad y defensa, al tiempo que permite desarrollar las estrategias para defenderlos. Vale la pena mencionar que una ley de seguridad y defensa no tiene en cuenta exclusivamente a la fuerza pública, sino que integra de manera coordinada y articulada al resto de la institucionalidad del Estado que, de algún modo u otro, tiene responsabilidades relativas al mantenimiento y garantía de la seguridad y defensa de la nación.

Para comprender el contenido de una ley como esta primero se debe mencionar que en los ordenamientos jurídicos de los países existe una jerarquía piramidal de las normas. Según esta organización, la ley de seguridad y defensa se encuentra en un segundo nivel, en el cual se regulan los mandatos constitucionales sobre las materias que están en un nivel superior. Esta regu-

lación tiene como objeto otorgar los insumos necesarios para el uso de todos los medios con los cuales cuenta el Estado y, de esta forma, mitigar adecuadamente las amenazas.

Asimismo, se debe considerar que la ausencia de una normatividad clara en referencia a la seguridad y defensa nacional del país no solo dificulta la planificación estratégica, sino que también impide la consolidación de todas las capacidades del Estado para mitigar, de manera adecuada, la convergencia de amenazas que se presentan en las regiones donde no ha afianzado su presencia, como se mencionó en párrafos anteriores.

Lo anterior da pie a la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los componentes jurídicos que deben integrar la ley de seguridad y defensa de Colombia con el fin de afrontar los retos generados por el escenario de seguridad en el país y así garantizar el uso adecuado y legítimo de la fuerza? A continuación, para abordar este interrogante se hace un análisis de la seguridad como objeto del derecho y se estudian las diferentes formas en que otros países con problemáticas similares han generado este contenido normativo.

## **Marco teórico**

El sustento teórico del presente capítulo es la teoría jurídica propuesta por Dworkin, para quien el ordenamiento jurídico no solo está integrado por reglas o normas jurídicas, sino que para desarrollarlo se hace necesario usar principios que respondan con claridad a las demandas de cada sociedad. En este sentido, se debe considerar que,

para Dworkin, el derecho consiste en la mejor interpretación argumentativa que justifique y comprenda en su totalidad el sistema jurídico, cuyos argumentos en los tribunales de justicia son inevitablemente cuestiones relativas a las convicciones morales y políticas de los jueces, dado que es parte de su función interpretativa. (Rosas, 2019, p. 8)

Específicamente, este trabajo hace referencia al ordenamiento jurídico que se constituye en favor de la seguridad y defensa nacional. Según esta teoría, tal ordenamiento estaría compuesto por las reglas y los principios que se desarrollan en materia de seguridad y defensa, los cuales serán elaborados con base en el análisis de la situación en Brasil, Chile y Argentina.

## Método

En este trabajo se empleó una metodología de investigación deductiva y se implementó una técnica de recolección de fuentes bibliográficas para establecer los conceptos relacionados con la seguridad y la defensa, rastrear las formas mediante las cuales se ha regulado esta temática en países con fenómenos similares —como Brasil, Chile y Argentina— y derivar las lecciones aprendidas de los países centroamericanos. Estos referentes se analizaron cualitativamente con el método de *estudio de caso*, que en términos del profesor Eisenhardt (1989) es una “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes”, tal y como se presenta en este capítulo.

## Resultados

### **Análisis de la seguridad y defensa desde la perspectiva del derecho**

La primera variable que se debe considerar es la seguridad y defensa como un objeto del derecho. En este sentido, es necesario comenzar por la propia definición de *derecho* para comprender el contenido jurídico de la seguridad y la defensa: se entiende por *derecho* el conjunto normativo que regula los efectos externos de las interacciones entre los actores de una sociedad, entre los cuales se encuentra el propio Estado. De este modo, para determinar el contenido de la seguridad y la defensa como objeto del derecho es importante establecer tanto los actores que participan como los efectos externos. En este caso, el Estado constituye el principal actor, mientras que sus efectos se relacionan con la capacidad que dispone para mitigar las amenazas que puedan afectar los intereses y fines de la nación.

Con base en lo anterior, para establecer el contenido regulatorio de la capacidad que tiene el Estado para mitigar dichas amenazas en Colombia se debe determinar, en primer lugar, *cómo* se realizará esta regulación y, por lo tanto, estudiar la jerarquía normativa del país. De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, la Constitución y las normas internacionales están a la cabeza y luego se encuentran las leyes que se encargan de desglosar los

mandatos proferidos en el primer nivel. En consecuencia, la regulación de la seguridad y la defensa se realizará mediante la ley, dado que, como se mostrará a continuación, dentro de las normas internacionales y constitucionales en materia de seguridad y defensa se encuentran de forma general los mandatos y los intereses que el Estado debe proteger, sin particularizar o especificar las capacidades que tiene y que debe utilizar para mitigar las amenazas que se presentan en contra de estos fines, de manera que es función de la ley tipificar con claridad estas características.

En cuanto al nivel superior, se puede afirmar que las normas internacionales que han regulado la seguridad y la defensa tienen como objetivo mantener la paz mundial y la seguridad global. Esto deja claro cuáles son los intereses de la comunidad internacional, de modo que busca reglamentar el uso de la fuerza entre los Estados y establecer cada una de las conductas que deben seguir con el fin de mitigar las amenazas que afectan a todas las naciones.

Sobre los intereses de la comunidad internacional de garantizar y mantener la paz y la seguridad global, se puede traer a colación la Carta de San Francisco de 1945, donde se determina que tanto la seguridad global como la paz mundial son los fines que debe salvaguardar la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Así mismo, establece las formas mediante las cuales se pueden proteger estos intereses, otorgando la facultad a la organización para proferir mandatos de paz que permitan a los Estados usar la fuerza en determinadas circunstancias.

Otro aspecto reglamentado por normas internacionales es la configuración de instrumentos jurídicos de este nivel que buscan mitigar las diferentes amenazas que afectan la seguridad y la paz. Entre estas se encuentran los tratados e instrumentos sobre el desarme preventivo, la prevención del genocidio, el desminado, el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, etc. Cada uno de estos fenómenos ha sido objeto de varias normas que buscan mitigar su efecto en el sistema internacional, de tal forma que se han establecido las conductas que deben realizar los Estados con el fin de afrontar dichas amenazas e incluso prohibir conductas que las favorezcan.

En materia constitucional, la seguridad tiene múltiples concepciones, en algunos casos entendida como un derecho y en otros como un servicio. Sin tomar en consideración estos dos enfoques, se encuentra que la Constitución establece que la seguridad está estrechamente relacionada con los fines del

Estado, no solo por el mandato del artículo segundo constitucional, sino también por la concepción teórica que se tiene sobre el Estado: de acuerdo con la carta magna, en Colombia se sigue una corriente jurídica sobre el estado social de derecho que se fundamenta en la necesidad que tienen los individuos de contar con condiciones de seguridad mínimas para su desarrollo y bienestar. De este modo se entiende el artículo segundo de la Constitución de Colombia, que ordena la protección de los bienes y las libertades de las personas, la soberanía y el Estado constitucional.

En este sentido, se hace evidente que una premisa constitucional para el Estado colombiano es proteger y brindar seguridad a sus ciudadanos. Adicionalmente, ante los nuevos retos que presenta un mundo cada vez más globalizado y potenciado por la revolución de las telecomunicaciones, se evidencia que el Estado debe asegurar su propia existencia para cumplir con este propósito de protección, de manera que el objeto de seguridad no solo es la ciudadanía, sino también el Estado y, por ende, sus intereses nacionales.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el derecho constitucional concibe la seguridad de dos formas: en primer lugar, la entiende como un derecho de los ciudadanos y, en segundo lugar, como un servicio a cargo del Estado. Desde la perspectiva de la seguridad como un derecho se encuentran aquellas circunstancias en las cuales el Estado garantiza y protege alguno de los elementos indispensables para mantener la dignidad de las personas, como es el caso de la seguridad alimentaria, la seguridad jurídica y, entre otros, la seguridad a la integridad de las personas, que también resulta ser un derecho en favor de los ciudadanos que se encarga al Estado para que mitigue cada una de las amenazas que lo afecten. Asimismo, lo anterior también permite comprender la perspectiva de la seguridad como servicio, pues el Estado debe utilizar cada una de sus capacidades para cumplir su misión de salvaguardar los diferentes derechos que establece el ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual debe mitigar las amenazas que puedan afectarlos.

### **Estudio de casos para comprender el contenido de la ley de seguridad y defensa nacional**

A continuación, se presentan los criterios que justifican la elección de los países del estudio de caso: (1) Estados que hayan desarrollado procesos de tran-

sición, (2) que en su formación las Fuerzas Militares tengan un papel relevante y (3) que exista una ley o normatividad de seguridad y defensa. En ese sentido, los casos que cumplen estos criterios son Chile, Argentina y Brasil.

Además, se debe tener en cuenta que Colombia está actualmente en un nuevo escenario a raíz de la implementación del acuerdo de paz. Esto pone de presente que el proceso de transición es una de las características principales para determinar el contenido de la ley de seguridad y defensa para el país, circunstancia que se tuvo en cuenta en la selección de los casos.

Otro de los criterios considerados para la selección fue que existiera una estrecha relación entre las Fuerzas Militares y la construcción de Estado, pues a diferencia de otros países con un profundo contexto histórico en su formación como naciones, en Colombia es muy reciente el proceso de construcción de la república y el Estado. En este corto tiempo, las Fuerzas Militares han tenido una participación relevante e importante para la propia definición como Estado, por lo cual participan activamente en las interacciones de las comunidades, más aún si se considera que en muchas regiones del país son el único representante del Estado, por lo cual su vinculación con la sociedad es mucho más evidente. En consecuencia, se trata de un criterio de elección muy relevante que, junto con los descritos anteriormente, debían cumplir los casos en estudio, pues el análisis de sus normatividades permite sustraer los componentes para definir una regulación en Colombia.

### *Estudio de caso: Chile*

El caso chileno es considerado en este análisis comparativo porque actualmente cuenta con un libro blanco de defensa y un libro blanco de política exterior, con el cual está interconectado y configura un contenido normativo sobre seguridad y defensa. Asimismo, la formación del Estado chileno, como en la mayoría de los países latinoamericanos, ha estado ampliamente influida por las Fuerzas Militares. Por último, atravesó un proceso de transición de la dictadura a la democracia.

### *Proceso de transición*

A pesar de que la transición de Chile fue diferente a la de Colombia, en cuanto fue democrática, sigue siendo un proceso transicional como el que atraviesa Colombia y que mantiene una similitud en las amenazas que los afectan, parafraseando a los profesores Freer y Wehner (2018).

### *Importancia de las Fuerzas Militares para la consolidación como Estado*

De acuerdo con el profesor Díaz (2003), en el origen de la nación chilena se presentan múltiples fenómenos sociales que han determinado su construcción como nación, en los cuales las Fuerzas Militares sobresalen como un factor determinante, más aún si se tiene en consideración su desarrollo en el siglo XX, entre golpes de Estado y dictaduras que desembocaron en la actual estructura chilena. Díaz (2003) también argumenta que el país se ha formado desde la Conquista por medio de sus Fuerzas Militares: por una parte, en las confrontaciones contra los araucanos, su participación en el proceso de independencia siglos después y su papel en los dos conflictos internacionales que tuvo Chile con sus vecinos. Por otra parte, Díaz (2003) menciona su notable relevancia en los procesos sociales del siglo XX, que si bien tuvieron consecuencias negativas, igualmente forman parte de la consolidación del país. Por todo lo anterior, se puede considerar que las Fuerzas Militares chilenas han incidido en muchos momentos históricos claves para la estructuración del país.

### *Contenido normativo en materia de seguridad y defensa nacional*

De manera similar a Colombia, la Constitución chilena establece que el mantenimiento de la seguridad nacional es un fin del Estado, para lo cual se sanciona que debe haber una participación armónica de cada una de las instituciones que lo conforman (Constitución de Chile, artículo primero, tercer párrafo). Los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores interpretaron y desarrollaron de forma integral esta premisa con la creación del libro blanco de la Cancillería, denominado *Política exterior de Chile 2030* y formulado en 2018, y el *Libro blanco de defensa*, expedido en el año 2017.

### *Fundamento constitucional de la seguridad y la defensa nacional*

Una de las características comunes que tienen los instrumentos jurídicos de seguridad y defensa de los casos en estudio es la relación que establecen con los fundamentos constitucionales. Es decir, este contenido normativo se expresa como el desarrollo de los mandatos constitucionales de cada país, en los cuales también se definen los intereses y bienes que son objeto de protección, de tal manera que constituyen el primer elemento que se debe considerar al analizar los libros blancos de defensa. En el caso específico de Chile,

esta normativa estipula que la seguridad nacional debe garantizar, por una parte, la propia supervivencia del Estado (el orden institucional republicano y democrático), y, por otra, la propia sociedad chilena. Además, son estos intereses y bienes los que definen la estructura tanto para la seguridad como para la defensa nacional.

Por consiguiente, estos intereses no solo ordenan la protección de los vínculos entre el Estado, la sociedad y la persona humana, sino además identificar las amenazas que los pueden afectar. Con esta claridad, a continuación se presentan las bases constitucionales que reglamentan la seguridad y la defensa en Chile: (1) resguardar la seguridad nacional, (2) dar protección a la población y a la familia, (3) propender al fortalecimiento de esta, (4) promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y (5) asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Cabe resaltar que estos fines son una evidencia de que el libro blanco chileno aplica los diferentes conceptos que se han desarrollado sobre seguridad en el hemisferio, pues entre estas finalidades constitucionales se encuentran matices de las diferentes evoluciones que ha tenido la seguridad, como la seguridad nacional y la seguridad humana. Esta característica del libro blanco chileno se debe a que no solo se procura asegurar la supervivencia del Estado, sino que además tiene como objetivo brindar bienestar a las personas, satisfaciendo sus derechos fundamentales y proveyendo los servicios públicos necesarios para su desarrollo.

#### *Regulación de la seguridad y la defensa nacional en Chile*

Además de las bases constitucionales que preceden, se debe mencionar que los contenidos normativos que sustentan la seguridad y defensa de Chile no están sintetizados en un solo instrumento (norma o ley), ya que las condiciones del actual sistema internacional hace necesario la interacción de diversos instrumentos que faciliten a los Estados contrarrestar las amenazas que puedan enfrentar.

Lo que se ha explicado hasta el momento evidencia que la normatividad chilena ha contemplado amenazas que forman parte de fenómenos locales e internacionales. Además, cuando define los criterios para establecer cuáles son

estas amenazas hace un análisis claro de los componentes esenciales que garantizan su supervivencia como nación de cara a cada contexto posible, como el crimen organizado transnacional, el daño al medio ambiente, su posición sobre el océano Pacífico, los intereses de otras naciones y demás amenazas que puedan impedir su desarrollo.

A lo largo de este análisis sobre los instrumentos jurídicos del Estado chileno se ha encontrado, por una parte, que la Constitución establece los fundamentos que orientan los intereses de seguridad y defensa de la nación, y, por otra, que existe un libro blanco de defensa y un libro blanco de política exterior, los cuales se deben comprender de forma integral por cuanto regulan claramente los medios y las capacidades del Estado en materia de seguridad y defensa. Específicamente, este ordenamiento jurídico regula cada una de las capacidades con las cuales el Estado puede contribuir a mitigar las amenazas que se han identificado y alcanzar los intereses mencionados.

Estas capacidades se refieren a una mayor presencia institucional en la totalidad del territorio, lo cual se expresa en una política de ordenamiento territorial que define cada uno de los escenarios en donde pueden actuar las autoridades competentes con el fin de mitigar las amenazas que se presenten. De esta manera se facilita una comprensión clara de las particularidades de cada una de estas amenazas y, por consiguiente, se puede obtener el mayor provecho posible de estos insumos jurídicos.

Estos documentos presentan además una clara estructura del sector, en la cual no solo se caracteriza el contexto internacional de la defensa, donde se determina cuáles son los actores y fenómenos del sistema internacional que pueden tener injerencia en la nación, sino que también se establece la definición que tienen las fuerzas sobre la seguridad y defensa, de donde se pueden sustraer los objetivos de la defensa nacional. Así mismo, describen otras características de la seguridad y la defensa chilena, como el Sistema de Defensa Nacional, que está conformado por cada una de las entidades estatales que integran el sector defensa. Finalmente, estos documentos definen los lineamientos que se deben tener en cuenta para planear las estrategias de defensa, en las cuales se determina el uso de las capacidades y las características propias de las Fuerzas Militares. Cabe anotar que cada uno de estos lineamientos forma parte fundamental de la planeación estratégica.

En cuanto a los postulados de política exterior, el libro blanco define los lineamientos que el Estado debe seguir en su relación con sus vecinos y demás naciones que forman parte del sistema internacional. Específicamente, señala que las actuaciones diplomáticas deben asegurar los elementos de la seguridad y la defensa, para lo cual deben analizar y trabajar los procesos regionales, la política exterior multilateral, los temas estratégicos y emergentes, así como la agenda comercial. Como se observa, con cada uno de estos aspectos se abordan las demandas actuales en materia de seguridad y defensa nacional con la lógica de la seguridad multidimensional.

En síntesis, el estudio de la organización jurídica chilena sobre la seguridad y la defensa evidencia que el Estado debe dejar sentadas las bases normativas en la Constitución, en cuanto norma jurídica que determina los postulados macro que se deben desarrollar en el segundo nivel de la jerarquía legislativa, que en este caso son los dos libros blancos. Así, a partir de estas bases constitucionales se debe regular cada una de las capacidades e instituciones del Estado, las cuales deben trabajar para mitigar las amenazas que afectan los intereses referidos en la norma constitucional, dentro del nivel legislativo. Para esto es importante reconocer el entorno regional e internacional del país y, de esta forma, estructurar el sector de seguridad y defensa permitiendo el uso de cada uno de los recursos necesarios para salvaguardar dichos intereses, sin olvidar que estos mismos intereses se deben proteger dentro del sistema internacional. Por ello, otro de los componentes normativos debe ser la regulación de la política exterior y sus capacidades de cara a alcanzar el mejor provecho de este sistema.

### *Estudio de caso: Brasil*

En este análisis comparativo se consideró el caso de Brasil porque, como se mencionó en el numeral anterior, actualmente cuenta con un libro blanco de defensa, en el cual se configura el contenido normativo sobre seguridad y defensa. Asimismo, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la formación del Estado brasileño ha sido ampliamente influida por las Fuerzas Militares. Por último, también pasó por un proceso de transición de la dictadura a la democracia, que es fundamental en el desarrollo del estado social de derecho.

### *Proceso de transición*

De acuerdo con los profesores Share y Mainwaring (1986), la transición en Brasil representa un hecho paradigmático por cuanto es una de las más prolongadas de la historia, pues, aunque el proceso de liberación del régimen autoritario militar empezó en 1974, la transición solo se consolidó hasta la elección de un presidente civil de oposición en 1985, es decir, más de una década después. Por lo tanto, los autores argumentan que la existencia de un proceso transicional en el Estado brasileño ha incidido en su configuración actual, para lo cual muestran los cambios que este proceso generó y que siguen vigentes hoy en día.

Si bien Brasil pasó por un proceso de transición de una dictadora a un sistema democrático, este caso tiene elementos que son de gran valor jurídico para Colombia, dado que hubo una transformación de las Fuerzas Militares y surgieron nuevas amenazas que afectan los intereses nacionales, así como la seguridad y defensa del país.

### *Importancia de las Fuerzas Militares para la consolidación como Estado*

Las Fuerzas Militares son de vital importancia para poder hablar de estado social de derecho y son parte esencial del desarrollo de todas las formas de estructura democrática, de allí que una de las grandes finalidades del Estado brasileño sea la seguridad (Saint-Pierre, 2009). En este mismo sentido, la propuesta de unificar las operaciones de las tres fuerzas con la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas no solo constituye una gran innovación, sino que además representa un importante paso en la organización militar que fortalece al Ministerio de Defensa, al Estado y, en consecuencia, a la conducción política de la defensa como factor fundamental en la búsqueda del equilibrio estatal.

Por esta vía el Estado se fortalece gracias a que sus Fuerzas Militares están vinculadas en una organización estructurada por componentes de desarrollo investigativo y profesional, la cual ve como necesidad generar modelos y directrices de seguridad tanto interna, como regional e internacional, todo mezclado de forma racional con el estudio y respeto de los Derechos Humanos como pilar fundamental en la construcción de los modelos de seguridad y defensa.

Por ejemplo, en el año 2018 las Fuerzas Militares brasileñas tomaron una importancia aún mayor en las actividades de control interno. Para Soares (2018), este fenómeno se debe a la intervención federal en el estado de Río de Janeiro, para lo cual fue designado un general del Ejército, quien realizó de forma eficiente el manejo y control del Secretariado de Seguridad y la Coordinación General de la Seguridad Pública, lo cual evidenció que quedaron bajo tutela militar. Aunque aún es pronto para establecer un balance final de las operaciones y por ahora los resultados han sido poco efectivos, se espera un desarrollo programático eficiente en las relaciones militares y las formas de control de seguridad y defensa.

Si bien se ha desarrollado a ritmos muy distintos en cada uno de los países según las condiciones de organización y los modelos de desarrollo, esta tendencia sentó las bases para una mayor cooperación regional en seguridad y defensa mediante la adopción de mecanismos de concertación y diálogo entre la institucionalidad para soportar las medidas de confianza entre la organización civil y las Fuerzas Militares.

Algo importante en este desarrollo es la profundización del modelo académico militar, que muestra la importancia de unas Fuerzas Militares que apuestan a la ciencia, la tecnología y la investigación para innovar según las necesidades actuales de la sociedad. Además, esto permite que en la esfera política de los vecinos se discutan las posibilidades y las ventajas que conlleva la creación de un espacio de seguridad en el que se beneficien todos en la cooperación del estudio militar.

#### *Contenido normativo en materia de seguridad y defensa nacional*

Para algunos conocedores de la evolución normativa en materia de seguridad y defensa nacional en Brasil, es necesario revisar ciertos aspectos relevantes de esta condición. En el texto “Las generalidades de la política pública de seguridad y defensa del Brasil”, Moncada *et al.* (2014) establecen que la reorientación de la política pública de seguridad y defensa brasileña hizo trámite desde el cambio de régimen y la instauración de la democracia, que originó, como se mencionó, el paso del control militar a una adecuación para el equilibrio, como lo fue el gobierno civil de Fernando Collor de Mello.

En estas circunstancias, durante muchos años la estructura se caracterizó por seis componentes: los ministerios del Ejército, la Marina y la Aeronáutica, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, la Casa Militar de la Presidencia de la República y el Servicio Nacional de Información (Mocada *et al.*, 2014). Cuando vuelve el modelo democrático con la administración Collor de Mello, se suprimió el Servicio Nacional de Información y la estructura quedó reducida solo a cinco instancias. Como lo plantea Acosta (s. f.), esta forma de organización mostraba de forma evidente una supremacía del modelo militar sobre el ejecutivo, situación que atenta contra la estructura democrática que forma parte del equilibrio de los poderes.

Pero el gran cambio en la estructura militar para mejorar las condiciones de seguridad y defensa de la nación brasileña se dio de forma afortunada en 1996, cuando se incorporó la Política de Defensa Nacional (PDN), en el gobierno del presidente Fernando Enrique Cardoso. Este documento se considera esencial para establecer una política pública de seguridad y defensa desde el contexto militar adecuada a los tiempos de hoy.

Se buscaba entonces un ordenamiento institucional que priorizara el área de seguridad, para lo cual se formuló la PDN como el primer documento sectorial construido para servir de referente institucional en materia de seguridad y defensa. No obstante, los problemas para implementarla fueron evidentes debido, entre otras cosas, a su carácter inédito y particular por el proceso histórico del país, de manera que la PDN se asoció, según Acosta (s. f.), menos a su contenido que a los objetivos necesarios o intereses fundamentales en materia de seguridad.

Su elaboración exclusiva quedó a cargo del Departamento de Políticas y Articulación Institucional y de un círculo selecto de académicos expertos en seguridad y defensa para buscar un equilibrio en el desarrollo del país a través de este mecanismo normativo. Estos expertos dejaron trazada la hoja de ruta sobre el estudio y aplicabilidad de la política de seguridad y defensa de Brasil hasta nuestros días.

Posteriormente, en el año 2005 se aprobó la nueva Política de Defensa Nacional, que intenta solucionar los vacíos y las zonas grises de la política anterior. A continuación, se presentan sus objetivos generales:

- Definir el empleo y las funciones de las Fuerzas Armadas de Brasil.
- Definir la importancia de la seguridad en las relaciones exteriores de Brasil.
- Propender al perfeccionamiento de la institucionalidad democrática y de transición.
- Instaurar una cultura de defensa en la sociedad brasileña.

Estos objetivos estaban acordes a las necesidades de Brasil y de la región en materia de seguridad y defensa, pues establecían en un documento concreto las funciones relativas al nuevo orden mundial, definían la importancia de unas Fuerzas Militares que configuraran un trabajo nacional e internacional de cooperación y manejo adecuado de las relaciones exteriores, proponían reforzar la democracia como pilar fundamental para perfeccionar el actuar institucional y extendían como prioridad la defensa de la sociedad en general.

Finalmente, es importante mencionar la tarea que tiene Brasil en el ámbito de la seguridad desde la institucionalidad internacional. Para Carlos Barrachina (2008), los libros blancos de la defensa son un modelo idóneo para reformar o formar al sector seguridad regional de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), por cuanto explican la política y la doctrina de la defensa prevista (analizando la seguridad y el contexto interno), y mencionan la estrategia de reacción frente a los peligros contemplados.

#### *Fundamentos constitucionales de la seguridad y la defensa*

Brasil cuenta con tres instrumentos que se deben considerar para abordar la seguridad y la defensa del país: la Política Nacional de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa y el libro blanco de defensa. Estos instrumentos, al igual que en el caso chileno, tienen un sustento constitucional que dan cabida al desarrollo de cada una de estas normativas. Sobre la estructura y composición del ordenamiento jurídico brasileño se puede establecer que

el concepto estratégico adoptado por Brasil se da en función de una percepción de aguda preocupación en torno a las características y las dinámicas del sistema internacional, aun cuando no se perciben amenazas concretas en el corto y mediano plazo. (Vitelli, 2015, p. 164)

En este sentido, en el marco constitucional se ha determinado la importancia que tiene el contexto internacional para la seguridad y la defensa de Brasil, relacionadas con la supervivencia del Estado. A partir de esta relevancia, el propio Estado considera de forma constitucional que debe intervenir desde los campos político, militar, económico, psicosocial, científico-tecnológico y medioambiental para lograr su supervivencia.

Esta dinámica de desarrollo desde una orientación constitucional permite cumplir eficazmente las obligaciones estatales con la inversión y visión de un país que se extiende más allá de sus fronteras y que aporta en la construcción de una estabilidad regional, para la cual es fundamental la seguridad y la defensa de los territorios ante las amenazas expuestas para desestabilizar la armonía, el desarrollo y la paz.

#### *Regulación de la seguridad y la defensa nacional en Brasil*

La alineación de los instrumentos jurídicos que regulan la seguridad y la defensa del Estado brasileño constituye uno de los aspectos más relevantes en materia organizacional, lo cual facilita la explicación y el análisis de cada uno de los elementos regulados.

Uno de los puntos de mayor interés del caso brasileño es la manera como la normativa conceptualiza la seguridad y la defensa nacional, pues permite comprender con mayor claridad los diferentes objetivos y características que regula el Estado. En este orden de ideas, la seguridad se define como la condición que le permite al país preservar su soberanía e integridad territorial, promover sus intereses nacionales, libres de presiones y amenazas, y garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. Por su parte, la defensa nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en el campo militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas predominantemente externas, potenciales o manifiestas.

El primer componente que es reglamentado por estos instrumentos son los objetivos regulados por la defensa, los cuales están relacionados con los intereses que el propio Estado brasileño ha estipulado de acuerdo con su papel dentro del sistema internacional y las condiciones internas que lo facilitan.

Otros elementos vinculados a los componentes descritos en los numerales anteriores son las premisas que desarrollan los postulados sobre los objetivos de defensa y los preceptos marco que orientan la seguridad y la defensa de Brasil.

De este modo, los instrumentos que se estudiaron permiten comprobar que para garantizar la seguridad y la defensa nacional es necesario analizar el escenario internacional, de tal manera que se determinen las capacidades con las que cuenta el Estado y se identifiquen las amenazas que afectan la supervivencia.

En relación con la regulación de las capacidades del Estado en el escenario internacional, también cabe señalar que los instrumentos normativos identifican y regulan las amenazas externas del Estado brasileño para justificar el uso de todo su poder militar, el cual se basa, fundamentalmente, en la capacidad de las Fuerzas Armadas y el potencial de los recursos nacionales movilizables.

Asimismo, describen los componentes de la nación que son sujetos de control por parte del Estado, como lo son las aguas jurisdiccionales brasileñas, el territorio y el espacio aéreo, incluidas las zonas continentales y marítimas. También especifican que se debe mantener la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas y las líneas de navegación aérea, especialmente en el Atlántico Sur. Además, resaltan el gran valor que tiene la Amazonia, de manera que consideran esencial llevar a cabo una serie de acciones estratégicas destinadas a fortalecer la presencia militar, la acción efectiva del Estado en el desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) y la expansión de la cooperación con los países vecinos con el objetivo de defender las riquezas naturales.

Los instrumentos también establecen diversas formas mediante las cuales la sociedad se hace partícipe de la seguridad y la defensa nacional, como lo es el servicio militar, e involucra a otros sectores, como industriales y académicos, centrados en la producción e innovación científica y tecnológica, quienes deben contribuir a garantizar la satisfacción de las necesidades de los productos de defensa. Así mismo, señalan que los sectores espacial, cibernético y nuclear son estratégicos para la defensa del país, por lo que se deben fortalecer.

Otra de las formas mediante las cuales se realiza la alineación estratégica que caracteriza la estructura normativa del Estado brasileño es la creación de

los postulados de seguridad y defensa que definen la estrategia para el desarrollo de la nación, que se guía por los siguientes principios: (1) movilización de recursos físicos, económicos y humanos para invertir en el potencial productivo del país; (2) capacidad tecnológica autónoma, democratización de las oportunidades educativas y económicas, y (3) oportunidades para ampliar la participación popular en los procesos decisivos de la vida política y económica del país. Entre los componentes que son regulados por estos instrumentos jurídicos se pueden identificar los siguientes:

- Le corresponde al Estado propiciar y garantizar condiciones para que se considere que el país no corre riesgos de agresiones externas, ni tampoco está expuesto a presiones políticas o imposiciones económicas insostenibles, y que sea capaz de dedicarse a su propio desarrollo y progreso.
- Brasil ejerce una completa y exclusiva soberanía sobre su territorio, su mar territorial y espacio aéreo sobreyacente y no acepta ninguna forma de intromisión externa en sus decisiones.
- Brasil trabaja en pro de acciones que fortalezcan el acercamiento y la confianza entre los Estados, ya que la valorización y la explotación de esta perspectiva representan un aporte para la prevención de conflictos, capaces de potenciar amenazas a la seguridad nacional.

Por otra parte, la *defensa nacional* es caracterizada en la PND como “el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”. Así, en la contextualización del ambiente estratégico el Estado brasileño caracteriza los siguientes escenarios: la unipolaridad<sup>6</sup>, el condominio de poder<sup>7</sup> y la multipolaridad.

Igualmente, dentro de este análisis se encuentran los principios generales de uso del instrumento militar que establece el Estado brasileño: la conducción estratégica de las fuerzas, la preparación y el uso del poder militar se realiza de

---

6 Expresa la preponderancia de un actor hegemónico sobre el sistema internacional.

7 En este escenario la competencia y la coordinación entre dos o pocos polos de poder limitarían la acción de todos los demás actores del sistema.

acuerdo con la Estructura Militar de Defensa, definida por el Decreto 7276 del 25 de agosto de 2010. Por su parte, define que el componente orgánico de la fuerza está compuesto por (1) el presidente de la República, (2) el ministro de Estado de Defensa, (3) el Consejo Militar de Defensa, (4) los comandantes de las Fuerzas Armadas, (5) el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y (6) los comandantes de los Comandos Operativos.

Además, estos instrumentos normativos mencionan un elemento que adquiere una relevancia particular: la importancia que tiene para el Estado brasileño la participación de la sociedad en la seguridad y la defensa nacional. Consecuentemente, el Estado estipula que la acelerada evolución tecnológica y social ha producido transformaciones sustanciales en los estándares tradicionales de las relaciones políticas y humanas, lo cual ha afectado significativamente las relaciones internacionales y las cualificaciones de seguridad del Estado brasileño y su sistema de defensa. La actuación en este contexto demanda una alta capacidad de análisis crítico para poder entender la coyuntura del presente, anticipar escenarios futuros, identificar informaciones relevantes y traducirlas en una estrategia estatal basada en las posibilidades y capacidades del complejo tecnológico e industrial de defensa y en los recursos militares disponibles. Esas demandas de largo plazo necesitan que haya una relación profunda y estable entre la sociedad y el Estado. La interacción armoniosa entre los órganos de defensa y la sociedad le dan una dinámica mayor a la acción estatal de proveer seguridad y defensa al país. Esa interacción contribuye para el constante perfeccionamiento de la capacidad de identificación y análisis de las demandas de seguridad y defensa nacionales.

La implementación de la PND implica que el Estado tenga la capacidad de incorporar y procesar intereses y demandas ampliamente diversificadas en el ámbito nacional e internacional, compartiendo responsabilidades con la sociedad, tanto en el momento de elegir prioridades, como en el seguimiento y en la evaluación de la acción política. La eficiente gestión de los recursos de defensa del país requiere el equilibrio entre el uso adecuado de los recursos financieros disponibles y las capacidades que se desean de la defensa nacional. La calidad de la implementación de la PND como acción de instrumento gubernamental es un reflejo de la capacidad administrativa del gobierno, así como de las articulaciones entre el Estado y la sociedad.

Una de las premisas de estos instrumentos es la forma como se comporta el Estado brasileño de cara al sistema internacional. Dado que su posición en el continente le demanda una proyección como potencia, debe desarrollar un componente en política exterior relacionado con la seguridad y la defensa nacional. Reconociendo esta perspectiva, la trayectoria que ha consolidado el Estado brasileño muestra

un liderazgo que los demás países de la región perciben, como también captan sus intenciones de hacer de su nación y del resto de la región un lugar seguro con proyecciones de crecimiento, que permitan mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres del continente, mientras comparten un genuino interés por la preservación de la paz y de los recursos naturales necesarios para su subsistencia. (Guzmán, 2012, p. 3)

Finalmente, se concluye que cada uno de estos instrumentos evidencia una clara alineación con “prioridades bien definidas en sus planes y directrices. A lo largo de los últimos años, una significativa cantidad de medios militares se han trasladado a puntos clave de la región” (Gomes *et al.*, 2019, p. 181).

### *Estudio de caso: Argentina*

Si bien Argentina ha desarrollado una política de seguridad y defensa nacional, esta es en realidad un acercamiento a una construcción de un ordenamiento jurídico en la materia, pues le falta una mayor fortaleza en la regulación. En este sentido, en la literatura revisada se encuentra que “el proceso de construcción de una estrategia de seguridad nacional está en marcha en Argentina, en el mediano plazo se verán los resultados” (Rins, 2018, p. 75). Esto no implica que haya un desarrollo de la regulación de la seguridad y la defensa nacional, sino que las bases que se describirán a continuación son el sustento para una proyección que le permita presentar una clara estrategia nacional.

No obstante, el caso de Argentina tiene un gran contenido jurídico en seguridad y defensa que puede ser considerado para el caso colombiano, ya que elaboró esta normatividad luego de un proceso de transición y su formación como nación tiene una interacción considerable con las Fuerzas Militares desde la independencia.

### *Proceso de transición*

La transición del control militar a la democracia es una forma de regular el equilibrio y el poder tanto social como militar. El paso al control civil es una transición categórica que tuvo un momento de esplendor en la ciencia política durante la década de 1980 en distintos escenarios mundiales y que ocurrió en el marco de un amplio debate académico sobre las formas de organización desde la seguridad y defensa de los territorios. Como manifiesta Mazzei (2011), estos “procesos tomaron como ejemplo las transiciones históricas de regímenes autoritarios en Europa Meridional, África y América Latina, a las cuales Samuel Huntington denominó ‘tercera oleada democratizadora’” (Mazzei, 2011, p. 9).

En el caso específico de Argentina, se evidencia que el país atravesó con éxito el proceso de transición democrática con características particulares que lo diferencian del resto de las transiciones del continente de igual envergadura, sobre las cuales ejerció una profunda influencia. En este escenario se pueden establecer dos contextos importantes, aunque parece haber acuerdo entre los historiadores en que la transición argentina se inició con la reestructuración de la política y representación argentina del modelo militar al modelo de orden civil, que algunos autores marcan al comienzo de la apertura en 1980-1981. Puntualmente, se postula el inicio de la transición en marzo de 1980, cuando el general Jorge Videla convocó al diálogo nacional basado en una política democrática en 1983, aunque también hay quienes ubican el comienzo de la liberalización durante el gobierno del general Roberto Viola (1981).

En este proceso las Fuerzas Militares ingresaron a fortalecer las nuevas dinámicas de desarrollo y una nueva estructuración permitió reorganizar el aparato militar con el propósito de buscar la estabilización social. Asimismo, las Fuerzas Militares tuvieron la misión de capacitar sus fuerzas en el respeto de los Derechos Humanos, pensando en buscar la seguridad y la defensa nacional y el compromiso de articulación regional.

### *Importancia de las Fuerzas Militares para la consolidación como Estado*

En cuanto a la importancia de las Fuerzas Militares en los nuevos procesos democráticos, se puede considerar que su participación es trascendental en la organización y cumplimiento del estado social de derecho y en los compro-

misos de índole internacional que asumen los Estados. Específicamente, las transiciones compuestas en el desarrollo de las políticas públicas en Argentina han permitido democratizar los componentes de la organización militar y su importancia en el aparato estatal, así como institucionalizar la participación en el proceso de armonía y equilibrio social. Como se evidencia en este y en los otros casos estudiados, los Estados latinoamericanos tienen problemáticas comunes para consolidar regímenes cuya legitimidad se fundamenta en la participación democrática, la justicia y el respeto a los Derechos Humanos, además de la colaboración armónica regional en materia de defensa y seguridad. En Argentina, en este proceso ha sido crucial la colaboración de las Fuerzas Armadas, un actor que en el pasado fue tildado por sus actuaciones políticas, pero que hoy se reivindica como un organismo democrático y con una conciencia del deber sobre las premisas internacionales y constitucionales del respeto a los Derechos Humanos como base fundamental de la seguridad interna y externa.

El proceso argentino evidencia la capacidad que tienen sus Fuerzas Militares para adaptarse a las necesidades de hoy y aprender las lecciones del pasado. En este sentido, cabe señalar que la transición democrática argentina es excepcional en el contexto latinoamericano debido a las actuaciones, el juzgamiento y la condena de importantes responsables de violaciones a los Derechos Humanos. Esa singularidad de la transición argentina es valorada por Acuña y Smulovitz (2007), quienes resaltan el importante proceso de reconstrucción democrática y la participación activa de las Fuerzas Militares en la era constitucional.

Los retos actuales le imponen a la nación argentina fomentar la cooperación regional para afrontar los retos en el debate político y en la discusión académica sobre el problema de la seguridad y la defensa, la obligación constitucional que tiene como Estado moderno de regular la manera como trata a los responsables del terrorismo de Estado y, simultáneamente, asegurar la transición y consolidación democrática dentro de un proceso coordinado entre la institucionalidad del Estado.

#### *Contenido normativo en materia de seguridad y defensa nacional*

En este apartado se describe cada una de las características que integran el contenido normativo en materia de seguridad y defensa en el caso argentino.

Como se ha hecho hasta ahora, se hace referencia a los elementos que puedan ser considerados como referentes para el contenido jurídico del Estado colombiano, en aspectos como amenazas, capacidades, competencias, entre muchos otros.

#### *Fundamentos constitucionales de la seguridad y la defensa nacional*

La Constitución argentina esboza las características de la seguridad y la defensa de la República, comenzando por considerar a la defensa nacional como una obligación esencial e indelegable del Estado, en la cual deben coincidir todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la nación. Asimismo, el inciso 12 del artículo 99 de la Constitución nacional determina que la Presidencia es la comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas, por lo cual le corresponde diseñar su política y conducir su gobierno. Además, se reitera, como se ha observado en los otros países, la importancia que tiene identificar no solo la seguridad y la defensa como un servicio a cargo del Estado, sino también cada uno de los intereses y bienes que deben ser protegidos de las amenazas que los puedan afectar.

Otro de los aspectos que reglamenta la Constitución consiste en que el Estado es el responsable de ejercer la plena conducción civil de la política de defensa nacional. Con este propósito, debe impartir directivas políticas claras que establezcan, de manera rigurosa, los criterios y lineamientos a los que deberá ajustarse la política de defensa, la política militar y, consecuentemente, la organización y el funcionamiento del instrumento militar de la nación. Cabe agregar que estas directivas describen los principales lineamientos del nivel estratégico nacional, en particular la concepción y el posicionamiento estratégico que seguirán orientando y conduciendo la defensa nacional.

#### *Regulación de la seguridad y la defensa nacional en Argentina*

A pesar de que el país no tiene un libro blanco de defensa, el análisis realizado al caso argentino evidenció que existen unas bases constitucionales sobre la seguridad y la defensa nacional, junto con una variedad de leyes que integran los instrumentos jurídicos sobre la materia, dentro de los cuales se encuentra la regulación de la política sectorial.

Asimismo, se han desarrollado otras normas que establecen aspectos adicionales a la seguridad y la defensa nacional, como las leyes de Defensa

Nacional N.º 23554, de Seguridad Interior N.º 24059, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N.º 24948 y de Inteligencia Nacional N.º 25520, las cuales definen los lineamientos, las prioridades y las restricciones en materia de defensa nacional.

Entre las diversas normas que regulan la materia, Argentina cuenta con el artículo 2.º de la Ley 23554, reglamentado por el artículo 1.º del Decreto 727 de 2006, según el cual la misión principal del instrumento militar del Sistema de Defensa Nacional es repeler y conjurar agresiones militares estatales externas contra los intereses vitales de la República argentina, siendo esta finalidad uno de los componentes por los cuales se diferencia la seguridad y la defensa.

Por ello, el artículo 4.º de la Ley 23554 y los artículos 31 y 32 de la Ley 24059 hacen una clara distinción jurisdiccional, orgánica y funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior para diferenciar la naturaleza de ambas problemáticas y las responsabilidades hacia el interior del Estado nacional. En concordancia con los criterios establecidos por el artículo 3.º del Decreto 727 de 2006, el Sistema de Defensa Nacional no podrá planificar ni desarrollar actividades relacionadas con la seguridad interior.

Como parte de los instrumentos que desarrollan los temas de seguridad y la defensa nacional en Argentina, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional —aprobado por el Decreto 1729 de 2007— estableció el procedimiento para identificar y determinar las instrucciones rectoras de la Política de Defensa Nacional, de su derivada Política Militar, así como de todos los factores de las capacidades del instrumento militar compuestas por el material, la información, los recursos humanos, la infraestructura, la logística, el adiestramiento, la doctrina y la organización.

Particularmente, la Política de Defensa de la Nación se fundamenta en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, el estado de derecho, los Derechos Humanos, la autodeterminación de los pueblos, la protección de los recursos estratégicos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones interestatales y resolver las controversias entre los Estados. Asimismo, este instrumento normativo tiene la firme convicción de que la cooperación interestatal tiene una importancia irremplazable como

medio de construcción y consolidación de la paz, la defensa regional y la seguridad internacional. La Política de Defensa de la Nación encuentra en el concepto de “legítima defensa” el criterio esencial y ordenador sobre el cual se estructura todo el Sistema de Defensa del Estado argentino, que rechaza las políticas estratégicas de agresión en cuanto se encuentran por fuera del marco jurídico internacional vigente.

### *Lecciones aprendidas de Centroamérica*

Los casos de diversos países de Centroamérica tienen un importante valor para el desarrollo de esta investigación, dado que sus procesos de transición han tenido similitudes con el caso colombiano. Al igual que Colombia, algunos países de la región han pasado por procesos de implementación de la paz después de vivir largos y complejos conflictos civiles, además de que los graves problemas de seguridad que enfrentan actualmente constituyen valiosas lecciones aprendidas. Para esto, a continuación se hace un acercamiento a este tipo de conflictos con el fin de dilucidar con mayor claridad las lecciones que dejan estas experiencias.

### *Análisis sobre los casos de posconflicto de El Salvador, Guatemala y Nicaragua*

Los procesos de paz de El Salvador, Guatemala y Nicaragua de los años noventa fueron la salida a prolongados e intensos conflictos armados que azotaron la región centroamericana. Los distintos actores consideraron este momento como “el punto de partida para el establecimiento de un proyecto estatal que superará las causas del conflicto y que llevará a la población a una convivencia sana en el posconflicto” (Garzón, 2014, p. 120). Sin embargo, desafortunadamente “no terminaron con las causas estructurales que los determinaron; por lo tanto, la violencia mutó hacia nuevas características” (Garzón, 2014, p. 145).

Hay tres características que se pueden considerar similares en estos casos de Centroamérica. En primer lugar, se desarrollaron como efecto o reflejo de las dinámicas que generó la Guerra Fría, dado que en cada uno de ellos la ideología del comunismo y del capitalismo fue el sustento o la justificación de los actores que participaron en estos procesos. Así, en el marco de esta confrontación ideológica se evidencia que estas naciones han tratado de forma superfi-

cial los problemas estructurales de sus sociedades, como la desigualdad social, que en el fondo son el origen de los conflictos. Desde luego, para este estudio se trata de una característica importante que debe ser considerada cuando se analice la forma como se resolvieron estos conflictos y, por ende, la continuidad de sus problemas de violencia.

En segundo lugar y consecuente con lo anterior, la terminación de estos conflictos se originó en el ocaso de la Guerra Fría, cuando los Estados Unidos usaron los Derechos Humanos como forma de cohesión internacional y tuvo lugar la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), pues ambos factores debilitaron la fuerza de cada uno de los actores en estos conflictos y los llevó a la negociación. Por último, la tercera característica en común es que estas naciones tuvieron dificultades para proteger los Derechos Humanos, lograr justicia de los crímenes cometidos y materializar la transición debido a la falta de cumplimiento de lo pactado. Estas circunstancias serán retomadas para analizar la continuidad de la violencia y los problemas de seguridad en estas naciones.

Esta descripción se fundamenta en el análisis que hace Moreno (2017) sobre el caso de El Salvador. De acuerdo con el autor, el conflicto en este país estuvo enmarcado por el contexto de la Guerra Fría y contó con múltiples actores: fuerzas paramilitares, el Estado y grupos insurgentes, quienes se vieron en la necesidad de llegar a los acuerdos de paz ante la caída del Muro de Berlín y las dinámicas del mundo bipolar. Sin embargo, este proceso de transición enfrentó varias problemáticas: lograr juicios que reconocieran los responsables de las graves violaciones de Derechos Humanos y hacer una verdadera reparación a las víctimas, además de que no se consideró una solución a los conflictos o causas estructurales de la violencia.

Para el caso de Guatemala, se trae a colación la investigación de los profesores Ball *et al.* (1999), quienes hacen una precisa descripción del conflicto interno en Guatemala. Los autores señalan que se trata de un conflicto de 36 años en el que se presentaron diferentes niveles de violencia, los cuales se pueden diferenciar por décadas, cada una caracterizada por la intensidad del conflicto. Durante este periodo, el conflicto pasó de los centros urbanos al campo y a la selva, y luego retornó a los centros urbanos y nuevamente al

sector rural. Asimismo, participaron múltiples actores, entre fuerzas paramilitares, insurgencia y el Estado, que por las mismas circunstancias del fin de la Guerra Fría se vieron abocados a lograr una negociación. No obstante, la falta de juicios sobre los crímenes y de protección a los Derechos Humanos prolongaron los problemas de seguridad y violencia.

En el caso de Nicaragua, Farré (1991) afirma que a pesar de ser uno de los casos en que la insurgencia logró llegar al poder durante el desarrollo de la Guerra Fría, el conflicto solo terminó luego de las elecciones de 1990, cuando la insurgencia perdió el poder de forma democrática. De acuerdo con el autor, en este proceso hubo periodos de dictadura militar, un gobierno de insurgencia y la existencia de guerrillas de derecha que eran sustentadas por los Estados Unidos en contra del gobierno. En Nicaragua también se reiteran las características que se han mencionado en los otros casos: múltiples actores, la existencia del conflicto como reflejo de las dinámicas de la Guerra Fría y su culminación a causa del propio declive del mundo bipolar, así como problemas para tratar temas como la justicia, la protección de los Derechos Humanos y la reparación a las víctimas, lo cual ha facilitado que los problemas en seguridad continúen en esta nación.

Estos ejemplos demuestran que “el desafío principal no es conseguir la firma de la paz, sino la redefinición del Estado como tal y su reconstrucción bajo nuevos principios y valores que permitan la recuperación de la economía, la inclusión social y la disminución de la desigualdad” (Garzón, 2014, p. 145). En consecuencia, los desafíos para los gobiernos en posconflicto son amplios y trascendentales. El adecuado manejo de los excedentes de armas y municiones de los conflictos y la lucha frontal y determinada contra el crimen organizado son elementos clave para asegurar un proceso de posconflicto real y que atienda las causas estructurales del conflicto (Garzón, 2014).

Los procesos de paz en Guatemala y El Salvador demostraron que a través de la negociación pacífica entre el gobierno y el grupo armado sí es posible llegar a un acuerdo de paz que devuelva esos derechos fundamentales a la sociedad y que permita a ambas partes negociadoras satisfacer sus intereses, pero teniendo en cuenta mecanismos de justicia. Finalmente, y no menos importante, muestran el papel que tiene el apoyo de países o entes externos

como la Organización de Naciones Unidas, que contribuyen a brindar seguridad en los escenarios de posconflicto (Gutiérrez, 2017).

Finalmente, en el caso de Centroamérica, la información disponible parece sugerir que se quiere focalizar el gasto de defensa en las particularidades de cada país. Particularmente, el *Anuario de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001) refleja que organismos internacionales como la ONU han tenido un gasto en seguridad y defensa muy controlado en la región, especialmente el Consejo de Seguridad, donde se aprueba para ciertas regiones las resoluciones sobre la disminución del presupuesto militar en función de una nueva etapa de organización más regional en defensa y seguridad coordinada.

*Lecciones aprendidas sobre los casos de posconflicto de los países de Centroamérica*

En este apartado se presentan los componentes normativos que regulan la seguridad y defensa en El Salvador, Guatemala y Nicaragua y que se deben tener en cuenta para construir en Colombia una ley de seguridad y defensa nacional. Asimismo, de cara a determinar las lecciones aprendidas de estos procesos, es necesario tener presente que estas naciones tienen actualmente nuevas amenazas o una convergencia de amenazas que afectan su seguridad y defensa.

En el caso de El Salvador, la Política de Defensa, como política pública, es un conjunto de directrices que tienden a la preservación del Estado e interpretan los intereses nacionales plasmados en la Constitución Política de la República en el contexto de la seguridad nacional. Así, define cursos de acción para prevenir y/o enfrentar las amenazas con base en la evaluación y priorización de los objetivos. La Política de Defensa constituye parte de la política nacional que dicta o determina los objetivos de la defensa nacional, los cuales ordenan la preservación de los intereses y los objetivos nacionales plasmados en la Constitución Política de la República en el contexto de la seguridad democrática.

Por su parte, la Política de Defensa Nacional de Guatemala se define a partir de los objetivos nacionales y se desarrolla mediante un proceso participa-

tivo de los sectores de gobierno y de la sociedad. La Política de Defensa refiere a aquellos principios y normas de carácter general que, originados en los máximos niveles de conducción, cuentan con el consenso de los factores sociales y políticos, y tienen por objeto preservar los intereses vitales del país. Esta política es un documento de conocimiento y acción pública, coherente en lo conceptual, lo metodológico y lo estratégico. La participación en operaciones de paz en el exterior es una parte importante de esta Política de Defensa, en la medida en que contribuya a la consecución de los intereses vitales y estratégicos del Estado guatemalteco para lograr el reconocimiento internacional de la participación del Ejército de Guatemala en operaciones de apoyo a países amigos.

La defensa nacional es un ámbito político por excelencia que compromete en su desarrollo a toda la nación. La modernización de las instituciones de la defensa nacional constituye uno de los pilares fundamentales en los cuales se apoya la Política de Defensa. El proceso de transformación y modernización del Ejército de Guatemala es otro de los pilares de la política, de acuerdo con los parámetros fijados y los desafíos actuales que inciden en dicho proceso, a fin de obtener los recursos necesarios para mantener unas Fuerzas Armadas altamente móviles y profesionales.

La Política de Defensa está sujeta a dos condicionantes. Por una parte, debe ser permanente, para que no sufra modificaciones por cambios en el gobierno que impliquen decisiones de alto costo. Por otra parte, debe ser dinámica y flexible, para que pueda adaptarse a los cambios nacionales e internacionales, lo que le permitirá responder a los desafíos que pueden generar transformaciones en el corto y mediano plazo.

El estudio de estos casos también evidencia que uno de los aspectos que más inciden en la continuidad de la violencia en Centroamérica es el incumplimiento de los acuerdos, es decir, que no se ha logrado solucionar las causas estructurales del conflicto. Como esta falta de cumplimiento prolonga las amenazas que potencian el desarrollo de los conflictos y la violencia, una lección aprendida para Colombia y todo su aparato institucional es que debe materializar los acuerdos, de tal manera que logre no solo la administración de justicia —ya sea dentro del marco de la transición—, sino también hacer reformas estructurales que solucionen, entre otros, los problemas sociales.

## Discusión

**Tabla 1.** Principales características de los casos estudiados

País	Proceso de transición	Importancia de las Fuerzas Militares para el país	Contenido normativo	Componentes que se deben sustraer
Chile	A diferencia del caso colombiano, se trata de un proceso hacia la democracia después de un periodo de dictadura. Igualmente, demandó una transformación institucional para lograr que la transición se consolidara.	Se evidencia que es necesario contar con la participación de las Fuerzas Militares, en razón a que siempre han estado en la consolidación nacional. Asimismo, se comprueba que dentro de sus reformas en materia de seguridad y defensa mantiene un reconocimiento a las Fuerzas Militares que es aceptable socialmente, pero que también tiene un sustento en la propia construcción como nación.	Este resulta ser uno de los elementos que tienen una gran relevancia para este capítulo, no obstante, no se puede perder de vista que para aplicarlo en el caso colombiano es indispensable el cumplimiento de las otras variables, que determinan su similitud con el país. En el caso chileno se logró evidenciar los elementos constitucionales relevantes que integran los intereses nacionales y las características normativas.	Definición de seguridad y defensa para el país. Identificación de las amenazas. Necesidad de la integración con la política exterior del país. Medios y capacidades del Estado para seguridad y defensa. Control territorial. Todos los campos de acción del Estado en favor de la seguridad y la defensa nacional.
Brasil	Se presenta un proceso de transición hacia la democracia, pero que sigue demandando una transformación institucional para consolidarlo.	Es de gran importancia esta circunstancia porque demuestra que las reformas institucionales desarrolladas reconocen a las Fuerzas Militares y que se deben considerar en las reformas correspondientes.	Se evidencia que existe un compendio dentro de sus libros blancos de defensa en materia de seguridad y defensa.	Definición de seguridad y defensa. Necesidad de la integración con la política exterior del país. Fomento de la innovación desde la academia en favor de la seguridad y la defensa nacional. Descripción de las capacidades y medios del Estado. Análisis profundo de las amenazas externas.

Continúa tabla...

País	Proceso de transición	Importancia de las Fuerzas Militares para el país	Contenido normativo	Componentes que se deben sustraer
Argentina	Se trata de una transición hacia la democracia luego de un régimen totalitario, que igualmente demanda una transformación del Estado para alcanzar dicho objetivo.	La importancia de las Fuerzas Militares resulta relevante porque las reformas encaminadas o desarrolladas para alcanzar la transición consideran este sustento histórico, en similitud con el caso colombiano.	A pesar de que no tiene un libro blanco de defensa, tiene leyes que en su conjunto regulan los temas relacionados con la seguridad y la defensa nacional.	Definición de seguridad y defensa. Identificación de las amenazas. Capacidad y medios del Estado. Diplomacia para la defensa. Innovación desde la academia para la seguridad y la defensa. Diferenciación clara de funciones entre las autoridades que integran la fuerza pública.
Países de Centroamérica	Son los más similares al colombiano, pues se trata de procesos de transición ante conflictos internos. En este sentido, es posible aprender tanto de las medidas que tomaron, como de las que repercutieron en empeorar las condiciones de seguridad.	La mayoría de estos países ha tenido una marcada participación de las Fuerzas Militares, que han determinado su importancia en las transformaciones institucionales de cara a la transición.	Se evidencia la falta de una implementación adecuada de los acuerdos que permitieron la transición.	La falta de transformación institucional. Falta de control territorial por el Estado. Falta de participación de todos los actores de los conflictos.

Fuente: elaboración propia con base en la información utilizada para el análisis de cada una de las variables en los casos estudiados.

Para comenzar con la discusión, en la tabla 1 se analizan los principales componentes de los casos estudiados, de tal manera que se pueda identificar cuáles son pertinentes para definir una ley de seguridad y defensa nacional.

Con todo lo descrito anteriormente y como se mencionó al principio del capítulo, se debe considerar el *derecho* como el ordenamiento institucional con fuerza coactiva encargado de regular los efectos externos de las relaciones que se presentan en una sociedad. En este sentido y aplicando esta definición a la seguridad, se puede establecer que el derecho regulará los efectos que generen

las diferentes conductas realizadas con el fin de lograr el mencionado estado o condición de estar libre de amenazas.

En el caso colombiano, la regulación normativa sobre seguridad y defensa debe establecer los siguientes elementos: (1) los intereses que el Estado debe proteger, lo cual varía en razón al enfoque que se estipule sobre seguridad, que no solo se trata de la protección de los derechos de las personas, sino también de la supervivencia del Estado; (2) el tipo de medios y recursos con los cuales cuenta el Estado para proteger sus intereses; (3) la identificación de las amenazas y los factores de inestabilidad que son considerados por cada nación; (4) la forma mediante la cual se puede hacer uso de los recursos y medios con los cuales cuenta cada Estado, y (5) la descripción de los elementos que deben ser considerados como infraestructura crítica para la subsistencia del Estado, tomando en consideración cada uno de los preceptos que fueron tratados en el capítulo.

Del análisis realizado hasta el momento se pueden identificar varios elementos que se deben tener en cuenta para desarrollar una ley de seguridad y defensa en Colombia. En primer lugar, es necesario evidenciar la relación que tiene la ley de seguridad y defensa con los sustentos internacionales y constitucionales, lo cual se materializa reconociendo explícitamente en la norma los intereses y bienes que son definidos por estos niveles internacionales y constitucionales. En segundo lugar, se debe regular cada una de las capacidades que tiene el Estado (medios y modos) para proteger dichos intereses de las amenazas que los lleguen a afectar. En consecuencia, resulta oportuno definir una ley de seguridad y defensa para que estos instrumentos normativos perduren a pesar de los diferentes gobiernos, sobre todo si se considera que es por medio de esta norma jurídica que se puede consolidar y desarrollar una política pública debidamente estructurada.

El primer componente que debe tener esta normatividad es una descripción de los fundamentos constitucionales que establecen la seguridad y defensa como un deber del Estado y relacionado con sus fines, teniendo en consideración que son este tipos de normas las que dan fundamento a la existencia propia del Estado, según el fundamento teórico del contractualismo. De esta manera se incorporan los mencionados intereses nacionales, pues la Constitución en

los Estados hace referencia al poder constituyente que lo genera, por lo cual la ley de seguridad y defensa que busca protegerlos no puede desconocer los lineamientos que la Constitución ha configurado respecto de lo que se busca proteger y los medios por los cuales se puede lograr.

Otro de los componentes que debe integrar este tipo de normas consiste en la aclaración de los fines por los cuales se guía la seguridad y la defensa, con el objetivo de establecer un control a las facultades que tiene el Estado al momento de implementar la fuerza, capacidades y demás medios de cara a la seguridad y defensa, pues se estipula con claridad en qué momentos deben implementarse. Como se ha mencionado, estos fines deben estar relacionados con los perceptos constitucionales que garantizan su relación con la nación.

Cabe resaltar que la descripción de estos fines permite dar la claridad que necesitan las instituciones estatales, principalmente la fuerza pública, para generar estrategias adecuadas que les permitan proteger y alcanzar estos fines. No se puede olvidar que para ello es imprescindible contar con el apoyo de las demás instituciones estatales, pues las características de las amenazas demandan que todos los involucrados participen. A manera de ejemplo, si se estipula como uno de los fines del Estado brindar orden público a las personas, entonces no es suficiente con señalar que esta será una responsabilidad de la Policía, sino que además es indispensable acompañar este mandato con una política criminal que permita una acción colaborativa entre la Fiscalía y la judicatura para definir sanciones y penas que en verdad mitiguen los índices de criminalidad como parte del orden público. Este ejemplo demuestra la importancia de establecer fines claros para permitir la participación de todos los actores involucrados en la seguridad y la defensa de la nación.

En el caso colombiano, la ley de seguridad y defensa debe incorporar un componente territorial que considere los factores particulares que se presentan en las diferentes regiones del país. Asimismo, es necesario que reconozca las características específicas de cada zona y regule los medios que el Estado debe emplear para fortalecer sus potencias y mitigar las amenazas que se arraigan en los territorios. Se trata, sin duda, de uno de los puntos que permiten dar mayor claridad a este tipo de instrumentos y, consecuentemente, a los demás elementos que integra la ley, por lo cual esta debe hacer un análisis riguroso

no solamente del campo local, sino también del regional e internacional para que identifique los diferentes fenómenos y factores que se pueden convertir en amenazas u oportunidades para el Estado.

Otro de los elementos que esta ley debe desarrollar es la planificación de la defensa, de modo que determine con claridad la (1) conducción, desarrollo y empleo de los medios de la defensa, (2) las modalidades de empleo de los medios de la defensa y (3) los aspectos generales del gasto y la inversión en defensa. Además, una ley de seguridad y defensa también debe definir, precisamente, la relación entre la seguridad y la defensa, junto con la política exterior, teniendo en cuenta que esta última constituye una de las formas mediante las cuales el Estado puede alcanzar sus intereses en materia de seguridad y defensa.

Al considerarse como un nuevo factor en la geopolítica, pero también en el desarrollo de las naciones, la ley de seguridad y defensa también debe abordar los aspectos económicos, de tal manera que brinde seguridad al desarrollo económico del país y con esto contribuya a los fines del Estado. La ley debe distinguir con nitidez entre la seguridad y la defensa nacional, de tal manera que las instituciones hagan un uso adecuado de los medios con los que cuenta el Estado y de las formas mediante las cuales pueden ejecutar dichas capacidades para lograr la protección de la nación y alcanzar sus diferentes fines.

Finalmente, se concluye que el análisis comparativo de los instrumentos normativos de varios países de la región permitió identificar los principales elementos para definir una ley de seguridad y defensa en Colombia en el marco de la implementación de los acuerdos de paz. Esta extrapolación se fundamenta en la similitud que tienen los casos estudiados con Colombia, esto es, también pasaron por procesos de transición —tanto de conflictos no internacionales como de dictaduras—, y cuentan en la actualidad con una regulación en materia de seguridad y defensa, lo cual permite, precisamente, proyectar una ley de seguridad y defensa que estructure el accionar del Estado colombiano de cara a la protección de sus intereses y sus bienes nacionales, en el término y las condiciones que se han presentados en este capítulo.

## Conflicto de intereses

Los autores no reportan ningún conflicto de interés en la realización de la presente obra.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a cada uno de los actores que permitieron y facilitaron el desarrollo de la obra, tanto de la Universidad Militar Nueva Granada como al Sello Editorial de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

## Financiación

Este trabajo fue apoyado por el proyecto de investigación INV-EES 2975 titulado “El panorama del post conflicto en Colombia: Un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado en su totalidad por la Universidad Militar Nueva Granada.

## Referencias

- Acosta, C. (s. f.). *La política de defensa brasileña: Diagnósticos, propuestas y perspectivas para la cooperación regional*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Acuña, C., & Smulovitz, C. (2007). Militares en la transición argentina: Del gobierno a la subordinación constitucional. En *Historizar el pasado vivo en América Latina* (pp. 3-94). <http://ijdh.unla.edu.ar/advf/documentos/2018/03/5aba57caaf2a2.pdf>
- Ball, P. D., Kobrak, P., Spierer, H. F., & Castillo, R. M. (1999). *Violencia institucional en Guatemala, 1960 a 1996: Una reflexión cuantitativa*. American Association for the Advancement of Science.
- Barrachina, C. (2008). Programa interno de medidas de confianza mutua.
- Díaz, J. (2003). Fuerzas Armadas y sociedad: El caso de Chile. *Cuadernos de Estrategia*, 123, 87-125.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Farré, J. A. (1991). Dos guerras en Nicaragua: 1978-1988. *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 4. <https://doi.org/10.5944/etfv.4.1991.2741>

- Freer, J. B., & Wehner, L. E. (2018). Los desafíos de seguridad para Chile: definiciones para escenarios múltiples. *RESI: Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 19-35.
- Garzón, C. A. D. (2014). Violencia luego de la paz: Escenarios de posconflicto en Centroamérica. *Revista Republicana*, 17, 119-148. <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2015/02/Violencia-luego-de-la-paz-escenarios-de-posconflicto-en-Centro-.pdf>
- Gomes, F. Agudelo, F. J. Bernal, R. Casallas, N. J., & Casagrande, F. (2019). Modelo brasileño de seguridad y defensa para la región amazónica – un referente para Colombia. En A. Montero (ed.), *Amazonia. Poder y estrategia*. (pp. 157-182). Escuela Superior de Guerra.
- Guzmán, V. (2012). *Estatus militar de Brasil y su estrategia de seguridad y defensa*. Academia de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *Pol His*, 4(7), 8-15.
- Moncada, L. A. M., Herrera, Á., & Pérez, L. A. (2014). Análisis comparado de las políticas públicas de defensa de México y Brasil. Retos de una nueva contrainsurgencia. *Papel Político*, 19(2), 631-655.
- Moreno, J. D. (2017). Paz, memoria y verdad en El Salvador: Experiencias y lecciones para la Colombia del posacuerdo. *Análisis Político*, 30(90), 175-193.
- Rins, J. M. (2018). Argentina: Estrategia de Seguridad Nacional y roles de las Fuerzas Armadas. *RESI: Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 71-86.
- Rosas Andreu, J. de. (2019). Una mirada a la evolución del concepto de derecho y la fractura de la “novela en cadena” en Ronald Dworkin. *Revista de la Facultad de Derecho*, 47. <http://dx.doi.org/10.22187/rfd2019n47a15>
- Saint-Pierre, H. (2009). *La defensa en la política exterior de Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa* [Documento de Trabajo, 50]. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt50-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt50-2009)
- Share, D., & Mainwaring, S. (1986). Transiciones vía transición: La democratización en Brasil y España. *Revista de Estudios Políticos*, 49, 87-136.
- Soares, S. A. (2018). ¿Volvieron los militares en Brasil?: La democracia obstruida por la cuestión militar. *Nueva Sociedad*, 278, 48.
- Vitelli, M. (2015). La identidad estratégica de Brasil: Política de defensa para un jugador global. *Colombia Internacional*, 85, 141-169.

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Un estudio comparado de las reformas del sector seguridad y las relaciones civiles-militares en Perú, Chile, El Salvador y Guatemala<sup>1</sup>

6

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.06>

*Martha Lucía Bahamón Jara<sup>2</sup>*  
*Ximena A. Cujabante Villami<sup>3</sup>*  
*Alex Camilo Durán Montaña<sup>4</sup>*

Universidad Militar Nueva Granada

## Resumen

El capítulo presenta los resultados de una selección y estudio de cuatro casos de reforma del sector seguridad en América Latina, los cuales fueron seleccionados utilizando el criterio de diversidad y analizados a través de cuatro variables. El objetivo del análisis es hacer una caracterización exploratoria de los distintos procesos de reforma del sector seguridad en contextos de transición política en América Latina. El estudio arrojó los siguientes hallazgos clave: los obstáculos políticos, culturales y normativos al establecimiento del control democrático civil sobre las Fuerzas Armadas; las falencias que implica obviar reformas amplias que deben acompañar la transformación del sector seguridad en materia de justicia y desarrollo; las ventajas y desventajas de procesos de reforma al sector

---

1 Este capítulo es producto de investigación del proyecto INV-EES 2975 de 2019 “El panorama del post conflicto en Colombia: un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada. Se reconoce la participación de la Universidad del Rosario en el marco del Convenio Especial de Cooperación con la Universidad Militar Nueva Granada.

2 Abogada de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás y magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Exvicerrectora académica de la Universidad Militar Nueva Granada en el periodo 2009-2015. Directora de Posgrados de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Docente tiempo completo de carrera. Asesora y consultora de instituciones de educación superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5877-6886>. Contacto: [martha.bahamon@unimilitar.edu.co](mailto:martha.bahamon@unimilitar.edu.co)

3 Politóloga de la Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>. Contacto: [ximena.cujabante@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.cujabante@unimilitar.edu.co)

4 Politólogo de la Universidad de los Andes. Investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9701-1520>. Contacto: [ac.duran1035@uniandes.edu.co](mailto:ac.duran1035@uniandes.edu.co)

seguridad inclusivos y, en contraposición, herméticos; y los peligros de tolerar prerrogativas económicas amplias para las Fuerzas Armadas y la corrupción endémica en sus filas y eslabones superiores. Por consiguiente, los tres casos analizados presentan una serie de lecciones y recomendaciones que deben ser atendidas en el actual proceso de reforma del sector seguridad que se busca en Colombia.

**Palabras clave:** Chile; El Salvador; Guatemala; Perú; reforma; seguridad.

## Introducción

Para cumplir el objetivo de este capítulo es necesario analizar varios procesos de reforma del sector seguridad en América Latina. Mediante la metodología de estudio de caso y un criterio de diversidad, fueron seleccionados los siguientes: Perú, Chile, El Salvador y Guatemala. Los cuatro países ilustran la variedad de características que representan los factores detrás de procesos de reforma del sector seguridad en contextos de transición política. Un análisis profundo de estos cuatro casos permite caracterizar, de manera exploratoria, los distintos procesos de reforma del sector seguridad en contextos de transición política en América Latina.

Una de las variables básicas para evaluar los procesos de reforma del sector seguridad en los casos seleccionados es su *grado de efectividad*<sup>5</sup>. La siguiente variable, denominada *control democrático civil*, mide el grado en el que un proceso de reforma del sector seguridad instaure un sistema de relaciones cívico-militares que garanticen el control democrático de las Fuerzas Armadas. Mientras que las variables de efectividad y control democrático civil evalúan la medida en la que los procesos de reforma del sector seguridad en los casos seleccionados lograron o no la desmilitarización de la vida política, las siguientes dos variables evalúan la *consecución o el rezago en el cumplimiento de los objetivos* más amplios inherentes a un entendimiento más amplio de lo que es la gobernanza y la reforma del sector seguridad.

En primer lugar, la variable *reformas de justicia y desarrollo* analiza la medida en la que los procesos de reforma del sector seguridad en los casos

---

5 Según la Real Academia Española (RAE), la efectividad se puede entender como “la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera” (Real Academia Española, 2019).

seleccionados han logrado o no cumplir objetivos más amplios en materia de desarrollo socioeconómico o acceso y administración efectiva de la justicia, concebidos como elementos claves de seguridad y justicia que sustentan la desmilitarización de las sociedades y el control democrático civil de las Fuerzas Armadas (Berg, 2012; Denney, 2013, 2011; Hänggi & Scherrer, 2008; Groner, 2012; Riley & Schulz, 2016). En segundo lugar, el *apoyo social y la apropiación local* es la variable que mide el nivel de apoyo popular y de asociaciones positivas de la sociedad civil que logran los procesos de reforma del sector seguridad, lo cual es considerado crucial para que dichos procesos cuenten con suficiente caudal político para lograr de manera sostenible sus objetivos (Donais, 2009; Gordon, 2014; Heupel, 2012; Homel & Masson, 2016; Oosterveld & Galand, 2012).

Por último, mientras que la variable de *economía política* aborda uno de los principales desafíos detrás de la consolidación del control democrático de las Fuerzas Armadas<sup>6</sup>, la variable de la *dimensión internacional* analiza la injerencia de la sociedad internacional en los procesos de reforma del sector seguridad en los casos seleccionados. La ausencia o participación de organizaciones internacionales, sociedad civil internacional, agencias de la comunidad internacional del desarrollo y otros actores clave permite aseverar cuán hermético fue el proceso de reforma, así como generar conclusiones sobre el rol de estos actores en procesos endógenos de reforma del sector seguridad.

## **Reforma del sector seguridad en Perú (1968-2001)**

Las Fuerzas Armadas han sido un actor político central en Perú durante casi más de un siglo. Antiguos oficiales militares han sido protagonistas electorales durante varias décadas (ganando varias contiendas en el proceso), y la premisa de que las Fuerzas Armadas peruanas tienen un papel legítimo en la gobernabilidad del país se ha aceptado en la vida política del país (Philip, 2013; Taylor, 2007). Este proceso se desarrolló fundamentalmente a partir del gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado (1968-1980) y en los

---

6 De acuerdo con Fitch (1998).

periodos políticos posteriores previos al ascenso de Alberto Fujimori a la presidencia (Burt, 2006; Comisión de la Verdad y Reconciliación [CVR], 2003; Graham, 1992; Philip, 2013; Walter, 2010).

Alberto Fujimori asumió la presidencia justificando soluciones drásticas a las múltiples crisis del país, condenando al establecimiento político, los sindicatos laborales y los grupos defensores de Derechos Humanos, y prometiendo restaurar el orden, eliminar la amenaza guerrillera y aniquilar la corrupción (Mauceri, 1995). A partir de la clausura del Congreso y la suspensión de la Constitución en 1992 con el apoyo de las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>, el gobierno Fujimori inició un camino de recuperación económica y capturó algunos de los principales líderes de la insurgencia (Burt, 2006, p. 44), incluido el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán. En paralelo, el gobierno Fujimori inició una estrategia de *neopopulismo*, compuesta por un plan agresivo de gasto social y transferencias de fondos a organizaciones comunitarias (estrictamente controlado por el Ministerio de la Presidencia) (Roberts, 1995; Weyland, 1996).

A partir del *autogolpe*, el poder político de las fuerzas de seguridad fue extendido. Las autoridades civiles fueron suspendidas en zonas de emergencia, se instauraron leyes y decretos, y proliferaron las bases militares y programas de “acción cívica” para monitorear y controlar los movimientos de la población civil (Burt, 2006, pp. 41-42). Se fortaleció el Servicio Nacional de Inteligencia (SIN) y se desplegó el Grupo Colina<sup>8</sup>, de tal forma que el SIN, bajo la dirección de Vladimiro Montesinos, se convirtió en un instrumento de policía política del régimen usado para intimidar y silenciar críticos del régimen a partir de actos violentos, tales como la masacre de Barrios Altos<sup>9</sup> o la masacre de Cantuta<sup>10</sup> (Asociación pro-Derechos Humanos, 1994; Burt, 2006, p. 47).

El poder político de las fuerzas de seguridad se conjugó con un menor control de su accionar por parte de las autoridades democráticas. Hubo un

7 Período de crisis constitucional conocido como el *autogolpe* o *Fujigolpe*.

8 Grupo paramilitar bajo la autoridad del SIN y el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) (CVR, 2003).

9 Masacre ocurrida en Lima en 1991, donde una unidad del Grupo Colina asesinó 15 personas e hirió cuatro más sin conexiones políticas con el pretexto de asesinar miembros presuntos de Sendero Luminoso (APRODEH, 1994).

10 Desaparición forzosa y asesinato de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad de Cantuta en 1992 (CVR, 2003).

mayor uso de la represión legal, a través de la encarcelación indiscriminada de sospechosos de subversión y legislación “antiterrorismo” (CVR, 2003; Degregori & Rivera, 1993). Las cortes militares usualmente reclamaban la jurisdicción sobre casos de supuestas violaciones de Derechos Humanos por parte de agentes del Estado y, amparados en la Ley de Amnistía de 1995, suministraban la salvaguarda institucional para que se siguieran violando Derechos Humanos impunemente (Burt, 2006, p. 51). Al cierre del siglo XX, las fuerzas de seguridad en Perú se convirtieron en instrumentos de represión política y diseminación del miedo, a servicio del régimen Fujimori.

El proceso electoral del año 2000 impulsó mayor oposición doméstica e internacional al régimen Fujimori, en la medida en que las condiciones que justificaron los abusos de poder del régimen cambiaron. Principalmente, la lucha contrainsurgente usada para justificar los abusos de poder ya no era perentoria por la virtual derrota militar de Sendero Luminoso, el apoyo público para el régimen disminuyó considerablemente y segmentos de la élite económica expresaron temor y desaprobación a las prácticas autoritarias y corruptas del régimen (Burt, 2006, pp. 56-57). Aunque Alberto Fujimori asumió un tercer mandato en medio de protestas sociales multitudinarias, la publicación de varias cintas de video mostrando a Montesinos sobornando a un congresista opositor precipitó el fin del régimen en noviembre del año 2000 y, luego de la conformación de un gobierno interino a cargo de Valentín Paniagua Corazao, la elección de Alejandro Toledo como presidente en 2001. Buscando responder al desafío de restaurar la confianza pública en las instituciones estatales, el gobierno Toledo (2001-2006) se comprometió a realizar un proceso de reforma del sector seguridad. Desde su discurso de posesión en 2001, Toledo anunció reformas en el sector militar y policial (Costa & Nield, 2007, p. 115).

En cuanto a *efectividad*, la transformación de la Policía Nacional peruana fue uno de los elementos centrales del proceso de reforma del gobierno Toledo. Aunque en su discurso inicial Toledo anunció que la reforma policial sería una prioridad política, fue ambiguo sobre cómo lograrla. Su partido no había formulado propuestas específicas sobre cómo abordar la reforma policial en un contexto electoral en el cual el tema había sido poco discutido, y la naturaleza repentina de la transición política peruana —colapso súbito del gobierno—

no permitió un margen suficiente para discutir y crear consensos alrededor de reformas institucionales (Costa, 2006, p. 216).

Por consiguiente, para identificar el efecto deseado o esperado de la reforma policial, es importante analizar el documento titulado “Fundamentos de la Reforma Policial”, escrito el 27 de julio de 2001 (en la víspera de la posesión de Alejandro Toledo como presidente) por el equipo reformador del Ministerio del Interior, compuesto por el ministro Fernando Rospigliosi —un periodista destacado especializado en relaciones cívico-militares y asuntos de inteligencia—, el viceministro Gino Costa —jefe de la unidad de reforma de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en El Salvador y que luego trabajó en la Oficina de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo del Perú— y los asesores Carlos Basombrío y Susana Villarán<sup>11</sup>. El documento elaborado por este equipo estableció, como objetivo principal de la reforma policial, la recuperación de la confianza pública en la Policía Nacional del Perú (PNP) y su legitimidad (Costa, 2006, p. 219). A partir de este objetivo inicial, el documento aduce que era necesaria una evaluación adicional de la labor policial en Perú para saber qué partes de la PNP funcionaban bien y cuáles no, y que dicho proceso debía ser inclusivo e incorporar las perspectivas de múltiples actores relevantes con el fin de familiarizar al personal civil con el estado actual de la labor policial en Perú (Costa, 2006, p. 218).

Además de la reforma policial, también se emprendieron procesos de reforma en las Fuerzas Armadas, los servicios de inteligencia y el sector judicial. En respuesta al proceso de reforma policial en octubre de 2001, el Ministerio de Defensa peruano creó una comisión para evaluar las Fuerzas Armadas y recomendar medidas pertinentes de reforma, proceso en el cual se propuso una nueva Ley de Ministerio de Defensa para fomentar el liderazgo civil de las fuerzas a través de un nuevo ministerio con un carácter más civil a través de la incorporación de personal y una nueva estructura administrativa (Costa, 2006, p. 221). Simultáneamente, se buscó una modificación del enfoque misional del Ejército peruano para combatir los remanentes de Sendero Luminoso en áreas

---

11 Carlos Basombrío fue el exdirector del Instituto de Defensa Legal (una de las ONG peruanas más influyentes en materia de defensa de los Derechos Humanos), mientras que Susana Villarán fue ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el gobierno de Paniagua, y directora de una coalición de algunas ONG para la defensa de los Derechos Humanos.

apartadas del país con estándares más altos de profesionalización, legitimidad pública y costo-eficiencia o maximización de recursos, con una autonomía reducida y mayor rendición de cuentas frente a autoridades civiles (Jaskoski, 2013, pp. 2-11).

En materia de reforma de los servicios de inteligencia, el propósito fue crear una nueva agencia por completo. Poco tiempo después del colapso del régimen Fujimori, el nuevo gobierno de Paniagua decretó la Ley 27351, que desactivó el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Posteriormente, la intención ostensible fue crear una nueva agencia de inteligencia que reflejara los principios democráticos de la era post-Fujimori (Weeks, 2008, p. 54). Con ese espíritu, en julio de 2001, la Ley 27479 creó el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI).

Si se entiende la efectividad como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera (Real Academia Española, 2019), es posible aseverar que la efectividad del proceso de reforma del sector seguridad en Perú es cuestionable. Como se explicará a continuación, la reforma policial en Perú no se concretó ni tuvo sostenimiento porque las resistencias y la falta de apoyo presidencial socavaron el ímpetu del equipo reformador al seno del Ministerio de Defensa. Asimismo, la reforma de las Fuerzas Armadas no se tradujo en el enfoque misional contrainsurgente con mayores estándares de profesionalización, legitimidad pública y maximización de recursos. Además, el CNI mantuvo la opacidad del SIN y la resistencia de las Fuerzas Militares que habían monopolizado la labor de inteligencia no permitió mayor control civil. Por último, y de manera más amplia, el proceso de reforma del sector seguridad peruano evidenció vacíos en materia de reformas integrales orientadas a justicia y desarrollo, como también una apertura del proceso a mayor participación de actores internacionales.

En relación con el *control democrático civil*, el proceso de reforma de la PNP no logró que esta institución recuperara la confianza pública ni su legitimidad, principalmente debido a la resistencia interna por parte de la Policía y la falta de apoyo y liderazgo del gobierno Toledo. La resistencia dentro de la institución policial provenía de tres fuentes distintas, a saber:

Los oficiales comunes y corrientes, que temían el cambio y se sentían amenazados por las nuevas reglas de juego [...] los oficiales tradicionales o institucionalistas —sobre todo oficiales generales y superiores, muchos de ellos retirados— a quienes les preocupaba que el proceso de desmilitarización diera pie a la indisciplina, fuera acompañado por la pérdida de los beneficios que la homologación con las Fuerzas Armadas había permitido [...]. Y por último, la de quienes protegían intereses creados, las más veces vinculados al manejo corrupto de los recursos institucionales. (Costa & Basombrío, 2005, p. 82)

Por otro lado, la falta de apoyo del gobierno Toledo fue producto de la misma fragilidad del gobierno democrático. Los bajos niveles de aprobación presidencial y el constante prospecto de caída del nuevo régimen democrático envolvieron al gobierno Toledo en una atmósfera de inestabilidad política (Costa & Basombrío, 2005, p. 83). La debilidad del gobierno y su falta de apoyo frente al proceso de reforma policial también condujo a que otras instituciones públicas, incluidos los partidos políticos, no apoyaran los esfuerzos de reforma realizados por el Ministerio del Interior (Costa, 2006, p. 227). Aunque la falta de involucramiento del gobierno tuvo ventajas, como la autonomía del equipo reformador y la celeridad de reformas que dependían netamente de la voluntad y autoridad del equipo del Ministerio del Interior, hubo múltiples asuntos pendientes y la salida de este equipo en enero de 2003 socavó cualquier apoyo desde las autoridades civiles al proceso de reforma policial.

Frente a *reformas de justicia y desarrollo*, se encuentra que el gobierno Toledo tampoco logró avanzar reformas en el sector de justicia. En materia de justicia, el gobierno Toledo paralizó el proceso de transferencia de los penales controlados por la PNP al Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Este proceso, clave para fomentar la administración efectiva de justicia en el país y reducir la percepción de impunidad, fue detenido con el argumento de que el INPE carecía del personal necesario para asumir las funciones que le correspondían de acuerdo con la ley (Costa & Basombrío, 2005, p. 83). El proceso de reforma del sector seguridad, particularmente de reforma policial, no tuvo un impacto significativo en la cantidad de delitos reportados; no hubo un aumento significativo en los niveles de denuncia (Basombrío, 2004, pp. 113-114). Estos datos indican que la falta de reformas más amplias en el sector justicia se tradujeron a una falta de confianza persistente de la ciudadanía en la administración efectiva de justicia y judicialización oportuna de delitos.

En cuanto a *apoyo social y apropiación local*, a pesar de sus falencias en relación con las otras variables, el proceso de reforma del sector seguridad en Perú intentó generar mayor apoyo social y apropiación local a partir de la comunicación. Los logros alcanzados durante el proceso de reforma policial fueron publicitados y ofrecieron a la ciudadanía una visión positiva del manejo y la gestión de políticas policiales (Costa & Nield, 2007 p. 124). Esto constituye una lección positiva para otros procesos de reforma, en la medida en que la transparencia, la comunicación y la entrega oportuna de información sobre políticas y procesos son centrales para crear confianza y diálogo con la sociedad civil, los cuales son necesarios para generar una masa crítica y, eventualmente, apoyo social masivo a los procesos de reforma.

Sin embargo, los avances del proceso de reforma del sector seguridad en Perú en materia de comunicación fueron opacados por las falencias en materia de inclusión. En primer lugar, el proceso de reforma policial fue liderado por un núcleo de civiles reformistas en el Ministerio del Interior sin constituir alianzas más amplias con organizaciones de la sociedad civil, salvo un grupo selecto de ONG (Costa, 2006, p. 226). En segundo lugar, estas autoridades civiles no establecieron coaliciones efectivas dentro de la Fuerza Pública. Por un lado, esto causó que las iniciativas dependientes del comando policial progresaran de manera lenta o nunca se materializaran, por ejemplo, en lo relacionado con la reforma de la adquisición de bienes y servicios y la modernización de sistemas de gestión (Costa, 2006, p. 226). Por otro lado, las Fuerzas Militares fueron reticentes en cooperar con el Ministerio del Interior, como también en asistir a la Policía durante la crisis de orden público, producto del recelo que generaba la percepción de creciente influencia política de la Policía (Costa, 2006, p. 227). Por consiguiente, el carácter hermético del proceso de reforma causó la inhabilidad de crear coaliciones críticas para llevar adelante los procesos de reforma de la Policía y las Fuerzas Militares.

La exclusión de la sociedad civil (entre otros sectores) se aunó al contexto de seguridad de Perú en el momento para crear condiciones en las cuales se resquebrajó la autonomía militar, pero no se tradujo en mayor legitimidad institucional de las Fuerzas Militares. Si bien las Fuerzas Militares perdieron influencia política en la transición democrática por la derogación del servicio

militar obligatorio y la resolución de conflictos limítrofes con Ecuador y Chile, al mantenerse el miedo de la ciudadanía frente a un posible resurgimiento de Sendero Luminoso, las autoridades civiles no cambiaron el paradigma de control territorial y combate de amenazas a la soberanía que guió la operación de las fuerzas en el territorio peruano (Costa, 2006, p. 227; Jaskoski, 2013, p. 3). Puesto que aún se priorizaron el control territorial y las intervenciones militares aisladas, la creación de medidas de construcción de confianza con las comunidades o la instrumentalización del uso de la fuerza como parte de una oferta institucional económica y social más amplia no fueron prioridad. Así, las Fuerzas Militares en Perú no aumentaron de manera considerable su legitimidad pública (Jaskoski, 2013).

Haciendo hincapié sobre la *economía política*, el proceso de reforma del sector seguridad en Perú dejó pendiente la lucha contra la corrupción; persistieron condiciones de corrupción y malversación de fondos en la Policía y las Fuerzas Militares. Uno de los casos más notorios de corrupción fue la licitación de combustibles de la PNP. A pesar de abogar por la implementación de un sistema de adquisición y distribución de combustibles que generara mayor ahorro al erario público y menos irregularidades, el proceso no se reformó por las resistencias dentro de la fuerza (Costa & Basombrío, 2005, p. 81). De igual forma, el sistema de adquisición de medicinas de la Fuerza Pública siguió plagado de irregularidades y carente de los controles necesarios (Costa & Basombrío, 2005, p. 81). Los casos abundan porque la corrupción y malversación de fondos siguieron siendo comportamientos ampliamente aceptados en las instituciones del sector seguridad.

Por último, teniendo en cuenta *la dimensión internacional*, el proceso de reforma del sector seguridad en Perú se caracterizó por su hermetismo, pues no tuvo incidencia de organizaciones internacionales. Aunque la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) fue una de las instituciones más emblemáticas producto de este proceso y de la transición a la democracia en Perú, la CVR tampoco tuvo incidencia de garantes o cooperantes internacionales. En la CVR participaron las Fuerzas Armadas, integrantes de Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Tupac Amarú (MRTA) y algunos funcionarios de los gobiernos de Alan García y Alberto Fujimori, pero no hubo participación

ni transferencia de conocimiento notable de expertos o aliados internacionales (CVR, 2003). Esta ausencia de la participación activa de referentes o expertos internacionales también aplica a los procesos de reforma de la Policía y las Fuerzas Militares peruanas.

## **Reforma del sector seguridad en Chile (1969-1990)**

Las Fuerzas Armadas chilenas, a diferencia de su institución homóloga en Perú, recientemente se constituyeron como un actor político central en el país. Antes del golpe de Estado de 1973, las Fuerzas Militares de Chile habían emprendido un proceso de despolitización durante aproximadamente cinco décadas, que llegó a un súbito fin en el marco de sucesivos derrocamientos de gobiernos civiles por parte de las Fuerzas Militares. Una proporción importante de los militares pasaron de ocupar puestos gubernamentales a retraerse significativamente de la vida política, inclusive creando grupos endogámicos de oficiales (Sagredo & Gazmuri, 2005). Sin embargo, en 1969 hubo una repolitización de algunos elementos de las Fuerzas Militares al participar en el *Tacnazo*, el cual constituyó una protesta de las Fuerzas ante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) por falta de fondos (González, 2013, p. 28). Posteriormente, en 1970, Salvador Allende ascendió a la presidencia<sup>12</sup>.

La presidencia de Salvador Allende (1970-1973) fue un periodo convulsionado en la historia económica y política de Chile (Collier & Sater, 1996; Nove, 1986). A pesar del declive económico, la coalición del presidente Allende consolidó su poder legislativo en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 y, en respuesta, la Democracia Cristiana y el Partido Nacional configuraron la Confederación de la Democracia (CODE). El estancamiento entre la Unión Popular de Allende y la CODE creó una parálisis legislativa que impidió el pasaje de iniciativas ejecutivas (Petras & Morley, 1974).

---

12 Allende recibió el número más alto de votos en las elecciones presidenciales chilenas, pero al no ganar por una mayoría absoluta, el Congreso Nacional tuvo la potestad de elegir el presidente entre los candidatos. Allende recibió 36,6 % del voto, mientras que su principal contrincante, Jorge Alessandri Rodríguez, recibió 35,3 % y Radomiro Tomic tuvo 28,1 % en tercer lugar (Jobet, 1987). Luego del anuncio de Alessandri afirmando que renunciaría si el Congreso Nacional lo eligiera, el Congreso eligió a Allende.

Allende intentó ofrecer prerrogativas a técnicos de la industria del cobre para permanecer en Chile y la venta de cobre por divisas, como también mantener una relación de trabajo con las Fuerzas Militares chilenas hasta que milicias locales pudieran establecerse y consolidarse (Petras & Morley, 1974). Estas iniciativas unilaterales del gobierno Allende y el continuo declive económico precipitaron una crisis de gobernabilidad (Petras & Morley, 1974).

La crisis de gobernabilidad se agudizó a finales de agosto de 1973 (Bawden, 2016), y el 11 de septiembre de 1973, luego de la captura de Valparaíso por parte de la Armada chilena y el bombardeo y posterior toma del palacio presidencial de La Moneda, el gobierno Allende fue derrocado y el entonces comandante-en-jefe del Ejército chileno, Augusto Pinochet Ugarte, asumió el cargo de presidente. El golpe militar de 1973 le ofreció a las Fuerzas Militares la oportunidad para materializar las reivindicaciones expuestas en el *Tacnazo* y salir del ostracismo político.

Durante los primeros años del régimen militar, las Fuerzas Militares adoptaron una conducción unitaria, en la medida en que el Ejército logró reafirmar su primacía sobre el resto de las ramas de las Fuerzas y desempeñar de mejor forma las funciones represivas iniciales (Varas, 1981, p. 4). De igual forma, el contexto económico convulsionado y posterior recesión durante 1975 y 1976 afianzó aún más la consolidación del mando institucional de las Fuerzas Armadas y su definición como el soporte institucional del régimen. Sin embargo, en el contexto de esa crisis política y económica nacional más amplia, existió una creciente tensión entre sectores empresariales que querían transferir el poder político al capital privado y los grupos que querían retener el control estatal del país (Varas, 1981, p. 20). Las Fuerzas Armadas, por su tendencia estatista reticente a amenazar su autonomía corporativa con nuevas formas de control civil, buscaron asegurar la potestad de ejercer un papel político en términos institucionales (Varas, 1981, p. 21).

Estas tensiones desembocaron en la Constitución de 1980. Establecer una nueva Constitución era un asunto clave para el régimen militar, ya que representaba mitigar las tensiones previamente descritas y legitimar su dirección del país; para este propósito el régimen militar reunió un grupo de civiles “notables” para conformar una comisión responsable de redactar la nueva carta

magna (Allan & Pollack, 1990). La nueva Constitución de Chile fue aprobada a través de un plebiscito nacional celebrado el 11 de septiembre de 1980, y entró en vigencia el 11 de marzo del siguiente año. Esta Constitución le dio a las Fuerzas Armadas la posibilidad de ejercer un papel político activo en términos institucionales<sup>13</sup>.

Comprendido dentro del pasaje de la Constitución de 1980 se programó la celebración de un plebiscito en octubre de 1988 para votar sobre un nuevo término presidencial de ocho años para Pinochet, y el 5 de octubre de 1988 el régimen militar perdió el plebiscito (Roberts, 1995). Aunque Pinochet permaneció como presidente de Chile durante un año más como parte de las provisiones constitucionales, el siguiente año se transfirió el poder a Patricio Aylwin por su victoria en las elecciones generales de 1989. No obstante, Pinochet permaneció siendo comandante-en-jefe del Ejército hasta marzo de 1998 (Bawden, 2016).

Aunque nominalmente las Fuerzas Militares se retiraron de la vida pública como resultado de las elecciones generales de 1989, la transición chilena a la democracia fue pactada, entre el gobierno militar y la oposición política al régimen militar. Hubo un pacto tácito que involucró la aceptación por parte de la oposición de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el proceso político (Godoy, 1999, p. 79). De igual forma, la oposición política aceptó el fuero parlamentario de Augusto Pinochet como senador vitalicio (Godoy, 1999, p. 79). La reforma a la Constitución de 1980 aprobó lo que se había negociado, como también aquello que pasó inadvertido en las negociaciones.

Al discutir la *efectividad* del proceso de reforma del sector seguridad en Chile, cabe acotar que el objetivo general de dicho proceso era erosionar el poder político de las Fuerzas Militares, particularmente a partir de desmontar las salvaguardas institucionales que el régimen militar de Augusto Pinochet había erigido. El régimen militar logró establecer una derecha política fuerte y

---

13 En primer lugar, los comandantes en jefe debían ser nombrados por el presidente entre los cinco oficiales de mayor antigüedad por periodos de cuatro años, y solo podían ser removidos de acuerdo con un Consejo de Seguridad Nacional donde dichos oficiales ejercían una mayoría (Varas, 1981, p. 21). Por otro lado, al Consejo de Seguridad Nacional le fue otorgada la facultad de nombrar dos miembros del Tribunal Constitucional, dictar su propio reglamento y presentar su opinión ante cualquier autoridad establecida por la Constitución (Varas, 1981, p. 21).

unas Fuerzas Militares que comandaban un poder político amplio a través de la Constitución de 1980 y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1989, con lo cual creó una simbiosis entre fuerzas electorales conservadoras y las prerrogativas de las Fuerzas Armadas en la transición democrática (Ensalaco, 1994; Geisse & Ramírez, 1989). Si se juzga el proceso de reforma del sector seguridad en Chile con este rasero, se pueden hablar de victorias tempranas y logros graduales pero resultados limitados.

Por otro lado, un objetivo importante del proceso de reforma del sector seguridad era investigar las desapariciones después de arrestos, torturas o ejecuciones cometidas por agentes del gobierno, así como los asesinatos y amenazas a la vida de los ciudadanos por motivos políticos (Hilbink, 2007). Para este propósito, se estableció la Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación, también conocida como la Comisión Rettig. Aunque no existió un proceso amplio de reforma a la justicia, la Comisión Rettig logró unos resultados notables en materia de establecimiento de la verdad y recomendaciones para la no-repetición, lo cual atestigua cierta efectividad del proceso en materia de reforma judicial.

En lo relacionado con el *control democrático civil*, el régimen militar exhibió una previsión considerable al instrumentalizar la Constitución de 1980 y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1989 para asegurar ventajas para fuerzas electorales conservadoras y prerrogativas políticas para las Fuerzas Armadas. Estas salvaguardas institucionales probarían reducir notablemente los prospectos de control democrático civil de las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia. De igual forma, las Fuerzas Armadas lograron preservar prerrogativas que les daban poder de veto sobre políticas a nivel nacional y blindarse de menor autonomía o mayor responsabilidad *vis-á-vis* las autoridades políticas civiles. A pesar de algunas reformas tempranas en la presidencia de Patricio Aylwin, las reformas políticas sustanciales para reducir la autonomía militar se verían frenadas.

En primer lugar, las provisiones para curules designadas en el Senado y el sistema electoral binomial beneficiaron la derecha política y las Fuerzas Militares. En el Senado, nueve curules estaban reservadas para oficiales no-electos seleccionados por el régimen militar saliente y, como consecuencia,

más de un tercio de las curules del Senado serían ocupadas por políticos simpatizantes de las Fuerzas Armadas (Hunter, 1997, p. 456). De igual forma, el sistema binomial mayoritario, que asigna dos escaños por distrito y le otorga mayoría a un partido o alianza que controle poco más de un tercio del voto y la mitad de los escaños, terminó garantizando que los parlamentarios afines al régimen militar tuvieran una influencia legislativa desproporcionada frente a su presencia en el Congreso (Hunter, 1996, p. 456).

El Consejo de Seguridad Nacional fue uno de los vehículos institucionales mediante los cuales las Fuerzas Armadas limitaron el control democrático civil sobre su accionar y centralidad política. El Consejo, establecido durante la transición a la democracia, tenía poder de veto sobre múltiples políticas nacionales y potenció la autonomía de las Fuerzas Armadas, en la medida en que se limitó la habilidad del presidente de despedir a los comandantes del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Carabineros (límite que permaneció durante la investidura de Pinochet como comandante del Ejército hasta 1998) (Atria, 1994; Hilbink, 2007).

Sin embargo, se utilizaron otros vehículos de orden institucional y procedimental para limitar el control democrático civil de las Fuerzas Armadas en la transición chilena a la democracia. Primero, se establecieron barreras procedimentales a cualquier reforma o enmienda constitucional, confiriéndoles garantías constitucionales a las Fuerzas Armadas. Aunque inicialmente la Concertación de Partidos por la Democracia logró aprobar reformas para que los miembros designados del Senado tuvieran menos gravitas y para eliminar el papel mayoritario de las Fuerzas Armadas en el Consejo de Seguridad Nacional, además de lograr un quórum menor para reformas constitucionales, las salvaguardas institucionales ya logradas por el régimen militar y sus aliados políticos obligaron a la Concertación a acudir a apoyo político de algunos segmentos de la derecha para implementar políticas, y así se bloquearon mayores esfuerzos por reformar el sistema político (Hunter, 1997, p. 457).

A pesar de la escasez de reformas constitucionales, sí se lograron algunas afirmaciones de control democrático civil sobre las Fuerzas Armadas en la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), aunque los esfuerzos de reforma de su sucesor no fueron exitosos. El presidente Aylwin usó su autoridad como comandante-en-jefe para rechazar algunas propuestas de Pinochet en

materia de ascensos en la fuerza, se diluyó el papel de las Fuerzas Militares en labores de orden público por la devolución de la responsabilidad política de los Carabineros al Ministerio del Interior y la exclusión de las Fuerzas Militares de la Oficina Coordinadora de Seguridad Pública (Fuentes, 2002). En octubre de 1995, el gobierno de Eduardo Frei Ruz-Tagle (1994-2000) sometió al Congreso un núcleo de enmiendas constitucionales, incluyendo propuestas para eliminar la designación de senadores, reestructurar el Consejo de Seguridad Nacional para permitir mayor autoridad civil, y la investidura de mayores poderes de supervisión de las Fuerzas Armadas al Congreso; estos esfuerzos fueron bloqueados en mayo de 1996 (Weyland, 1997).

En materia de *reformas de justicia y desarrollo*, la reforma del sector justicia era uno de los asuntos neurálgicos del proceso de reforma del sector seguridad en Chile. Mientras que para las Fuerzas Armadas tener que aceptar responsabilidad por vejámenes cometidos tocaba un nervio sensible y varios oficiales estaban dispuestos a resistir el procesamiento judicial acarreando un gran costo político, para aquellos con familiares y seres queridos desaparecidos la justicia era imprescindible en cualquier esfuerzo por transformar positivamente las relaciones cívico-militares (Hunter, 1997, p. 460). Por consiguiente, los partidos de la Concertación emprendieron un curso de acción cauto, reforzando los llamados a la justicia sin poner en peligro la consolidación democrática y la estabilidad por medio de un desafío directo a las Fuerzas Armadas; el caso chileno sigue siendo conocido por el poco éxito de los miembros de la justicia en perseguir y enjuiciar responsables de violaciones de Derechos Humanos (Hunter, 1997, p. 460).

Aunque el gobierno Aylwin obedeció un mandato popular amplio al establecer la Comisión Rettig, esta incorporó elementos que coadyuvaban la impunidad, y el gobierno buscó preservar la connivencia entre la rama judicial y el establecimiento militar; ambas instituciones fueron aliadas cercanas durante el régimen militar. En primer lugar, a la Comisión se le encargó recopilar un récord de las víctimas de violaciones de Derechos Humanos durante el régimen militar, mas no de los victimarios (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991). De igual forma, aunque el gobierno Aylwin instó a las familias de las víctimas a utilizar el sistema judicial para enjuiciar a sus víctima-

rios con información recopilada por la Comisión Rettig, el gobierno mantuvo la amnistía general ofrecida a los abusos de Derechos Humanos cometidos entre 1973 y 1978 (Hilbink, 2007). Antes de terminarse su periodo, el gobierno Aylwin también buscó implementar una ley estipulando que jueces especiales estuvieran a cargo de los procesos contra miembros de las Fuerzas Armadas y que sus procedimientos judiciales se llevaran a cabo en secreto (Hilbink, 2007). Este esfuerzo fue rechazado tanto por miembros de la izquierda como de la derecha política en Chile, ya sea por la cláusula referente a los procesos secretos como por divisiones internas frente al contenido de la ley.

A pesar de estos obstáculos y de la cercanía entre la rama judicial y las Fuerzas Armadas, el gobierno Frei logró mayores avances en materia de justicia, pero también otorgando concesiones importantes. En 1995, la Corte Suprema condenó al general retirado Manuel Contreras (jefe de la policía secreta del régimen militar) y a su segundo al mando, el general Pedro Espinoza, por el asesinato de Orlando Letelier (el ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Allende) en 1976. A raíz de su condena, el gobierno Frei pudo encarcelar a ambos oficiales. Sin embargo, este logro implicó que el gobierno Frei aprobara aumentos salariales para los oficiales y propuestas de legislación para dar clausura a seiscientos procesos judiciales pendientes contra miembros de las Fuerzas Armadas (Hilbrink, 2007).

En relación con el *apoyo social y la apropiación local*, uno de los factores fundamentales que le permitieron a las Fuerzas Armadas en Chile eludir las restricciones intrínsecas a un proceso de reforma del sector seguridad y reformulación de las relaciones cívico-militares fue el apoyo popular considerable que comandaron en el momento de la transición. Muchos chilenos, aunque críticos de los abusos de Derechos Humanos acaecidos durante el régimen militar, le otorgan al régimen el haber salvado al país del caos y encaminarlo hacia la prosperidad económica (Hunter, 1996, p. 29). Aunque insuficiente para alcanzar la victoria en el plebiscito de 1988, el 43 % del voto a favor de la continuación de la dictadura de Augusto Pinochet evidencia el apoyo popular considerable del que disponía el régimen militar (Hunter, 1996, p. 29). De igual forma, encuestas de percepción posteriores continuaron registrando un grado sustancial de apoyo popular a las Fuerzas Armadas (Fontana, 1992). Ese

apoyo fue instrumental para poder instaurar las prerrogativas institucionales y políticas que terminarían blindando a las Fuerzas Armadas frente a cualquier esfuerzo por reducir su fortaleza institucional, profesional o política en la democracia.

Para abordar la variable de *economía política*, es importante aclarar que, como parte de los esfuerzos para preservar la autonomía militar del control democrático civil, el régimen militar tomó medidas para asegurar que las Fuerzas Armadas tuvieran amplitud de recursos fiscales. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1989 estipuló que el presupuesto de defensa no podía caer por debajo de su nivel absoluto de 1989, y se les aseguró a las Fuerzas Armadas un control del 10 % de las utilidades de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), con un monto mínimo de 180 millones de dólares (Rojas, 1994). Sin embargo, la proporción de defensa en el presupuesto nacional se redujo de 11,34 % a 8,65 % en 1995, pues se destinó una mayor proporción del presupuesto a gasto social orientado a mejorar las condiciones de salud pública, educación, seguridad social, vivienda y trabajo. Así, en lugar de precipitarse incrementos súbitos en el presupuesto de defensa, el rubro aumentó de manera modesta, pasando de 401.744 a 439.007 millones de pesos entre 1989 y 1995 (Hunter, 1996, pp. 459-460). Por consiguiente, el gasto militar se ha preservado cerca de sus niveles durante el régimen militar, pero ha enfrentado competencia por recursos con políticas públicas orientadas a abordar necesidades socioeconómicas.

Por último, en lo que concierne a *la dimensión internacional*, la naturaleza controlada de la transición democrática chilena y la concentración de esfuerzos políticos en las batallas alrededor de la depuración del personal civil del sector seguridad, la implementación de las prerrogativas institucionales de las Fuerzas Armadas en la transición y la reforma constitucional produjeron un proceso contencioso y hermético, con poca participación de la sociedad internacional. En cuanto al papel internacional de las Fuerzas Armadas una vez se llevó a cabo la transición democrática en Chile, se puede aseverar que las Fuerzas han sido reacias a contribuir, particularmente en el campo de misiones internacionales de mantenimiento de la paz o estabilización, y, adicionalmente, conciben el espacio internacional primordialmente en términos de proyección de poder y realización de un destino manifiesto nacional.

Las Fuerzas Armadas chilenas han enviado números limitados de efectivos a estas misiones, entre ellas a Camboya, El Salvador, India, Pakistán y el golfo Pérsico. De igual forma, en lugar de adquirir un papel activo como miembros de las misiones y tener un desempeño militar distintivo, las fuerzas chilenas involucradas han adoptado un rol pasivo de observadores (Hunter, 1996, p. 32). De igual forma, Chile rechazó el prospecto de mantener un contingente militar disponible cuando fuera necesario para misiones de mantenimiento de paz de la ONU, y también ha rechazado peticiones específicas por asistencia en forma de tropas (“Chile ha sido reticente a enviar personal...”, 1995; “Esperan aumento de participación chilena...”, 1994; Hunter, 1996, pp. 32-33).

Desde 1989, la Armada chilena desarrolló el proyecto Mar Presencial. El plan consiste en expandir las pretensiones chilenas más allá de la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, para incluir un área que se expande desde la Isla de Pascua hasta la Antártida, con el propósito de desarrollar la pesca oceánica, conducir investigación marina y científica, y construir un puerto en la Isla de Pascua para poder llevar a cabo ejercicios navales en el Pacífico Sur (Hunter, 1996, p. 33). Aunque la explotación económica y la exploración científica son incluidos como motivos del proyecto, el objetivo de proteger el poder y la soberanía chilena es también una motivación que parte de la ambición de proyectar poder. Simultáneamente, el proyecto rescata un elemento central del nacionalismo chileno: la idea de que el destino nacional de Chile depende de su dominio sobre el Pacífico del Sur (Hunter, 1996, p. 33).

## **Reforma del sector seguridad en El Salvador y Guatemala (1960-1996)**

A diferencia de los casos analizados anteriormente, tanto en El Salvador como en Guatemala los procesos de reforma del sector seguridad fueron una consecuencia inmediata de los acuerdos de paz (Amaya, 2006; Call, 2002; Glebbeek, 2001; Stanley, 2006; Stanley & Holiday, 2002). Una de las condiciones primordiales de los Acuerdos de Chapultepec fue la reforma del sector de seguridad, principalmente la transición hacia el control civil. Para cumplir

este propósito, se consideró fundamental que se estableciera una nueva fuerza de policía controlada por las autoridades políticas civiles (Pérez, 2003). En paralelo, los Acuerdos de Chapultepec redujeron el número de efectivos de las fuerzas de seguridad de 60.000 a 6.000, y conminaron la desmovilización de la Guardia Nacional, dejando la Policía Nacional como el aparato de seguridad a cargo del orden público (Amaya, 2006, p. 118). En el caso guatemalteco, en septiembre de 1996 el gobierno de Álvaro Arzú y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que proponía enmiendas constitucionales para despojar a las Fuerzas Militares de la responsabilidad de garantizar la seguridad doméstica y establecer una Policía Nacional Civil (PNC) (Stanley, 2006, pp. 124-123)<sup>14</sup>.

Tomando en cuenta la variable de *efectividad*, los procesos de reforma policial en El Salvador y Guatemala fracasaron en sus objetivos iniciales. En ambos casos, los procesos buscaban reducir el número de efectivos de las fuerzas de seguridad y, simultáneamente, tener una mayor atención e impacto sobre las necesidades de seguridad ciudadanas propias del posconflicto en ambos países. Sin embargo, los procesos suscitaron deterioros notorios en materia de prevención y reducción de la violencia y el delito.

Uno de los primeros objetivos de la reforma policial fue poder solventar las necesidades de seguridad ciudadana del país con una Fuerza Pública depurada. Aunque en las semanas siguientes a la firma de los acuerdos de paz los efectivos de las fuerzas de seguridad salvadoreñas se redujeron de 60.000 a 6.000, y se desmovilizaron numerosas fuerzas como la Guardia Nacional y la Policía de Aduanas, con lo cual la Policía Nacional quedó efectivamente como el único aparato doméstico de seguridad en operación, se registró un auge en el crimen y la violencia evidenciado por un incremento en los casos de homicidios en el país, que pasaron de 3.229 en 1992 a 9.000 en 1994 (Amaya, 2006, p. 118; Call, 2002, p. 5). La prevalencia de la violencia y el crimen continúa siendo un problema drástico en El Salvador al reportar tasas elevadas de homi-

---

14 Puntualmente, los Acuerdos incluían las siguientes provisiones: la expansión a 20.000 efectivos de la PNC hacia finales de 1999; reformas constitucionales para remover a las Fuerzas Militares de tareas de seguridad interna y transferir esa responsabilidad únicamente a la PNC; la implementación de leyes de seguridad pública y estructuras apoyadas por MINUGUA, y el compromiso de formar durante seis meses a los miembros de la PNC en la Academia de Policía (Glebbeck, 2001, pp. 437-438).

cidios, luego se puede aseverar que la capacidad de la Policía salvadoreña de prevenir y reducir el crimen es un fracaso que ha perdurado de su proceso de reforma del sector seguridad.

Asimismo, otro de los objetivos primordiales del proceso de reforma policial en El Salvador fue la composición de una nueva Policía Nacional heterogénea. Con base en los acuerdos de paz, 80 % de la nueva Policía Nacional tendría que ser compuesta por desmovilizados del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (20 %) y por nuevos reclutas civiles (60 %) (Pérez, 2003, p. 630). Sin embargo, además de que la Policía Nacional no tuvo la capacidad de absorber suficientes reclutas para solventar las necesidades de seguridad del país en la transición al posconflicto, el 20 % de sus miembros pertenecientes a los antiguos servicios de seguridad continuaron sus comportamientos antidemocráticos porque mantuvieron su entrenamiento arraigado en la represión política, en lugar de la investigación o la prevención del crimen (Cruz, 2006, pp. 154-155).

Al igual que el caso salvadoreño, el proceso de reforma policial en Guatemala propuso reducir el número de efectivos y, simultáneamente, atender las necesidades de seguridad ciudadana en el posconflicto. Aunque Guatemala (a diferencia de El Salvador) registró una reducción momentánea en su tasa de homicidios entre 1997 y 1999, al tiempo que la victimización del delito pasó de 67 % en 1996 a 42 % en 1999 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2007; Proyecto de Opinión Pública de América Latina, 2008), estas ganancias no fueron sostenidas. Durante el siglo XXI, las tasas de homicidio en Guatemala se han incrementado sustancialmente, a tal punto que inclusive ha llegado a ser el sexto país más violento del mundo (UNODC, 2007).

En ambos países, en materia de *control democrático civil* se pensó que era indispensable desmilitarizar las nuevas fuerzas policiales para que fuera posible ejercer un control democrático civil. Sin embargo, por razones distintas, tanto la Policía en El Salvador como su institución homóloga en Guatemala mantuvieron elementos autoritarios y lograron mantenerse al margen de controles democráticos institucionales. Como consecuencia, su involucramiento directo en la represión político continuó.

El proceso de reforma policial en El Salvador propendió al control democrático civil de las fuerzas de seguridad a través de su desmilitarización. Con este propósito, se trató de configurar una nueva Policía Nacional con nuevos reclutas provenientes de la sociedad civil, como también elementos desmovilizados del FMLN. Sin embargo, las Fuerzas Militares intentaron activamente socavar este esfuerzo, ya que veían esta nueva fuerza policial como una amenaza para su habilidad de continuar desarrollando prácticas corruptas, mientras que la presencia de exmiembros del FMLN la percibían como una amenaza a la estabilidad del Estado salvadoreño y, por consiguiente, decidieron tomar control de las instalaciones donde se instalaría la nueva academia policial y retuvieron equipos básicos como carros, radios y armas (Call, 2002, p. 400; Cruz, 2006, pp. 154-155). José Miguel Cruz sostiene que la reforma policial en El Salvador fue viciada por una *contaminación autoritaria* y aporta como evidencia el hecho de que la Unidad Especial Investigativa y la Unidad Antinarcóticos fueron transferidas directamente a la nueva Policía Nacional, donde una porción significativa de efectivos continuaron implicándose en ejecuciones extrajudiciales con motivos políticos (Call, 2002, p. 401).

La reforma policial en Guatemala no logró el control democrático civil de las fuerzas de seguridad a través de la desmilitarización. En los tres años posteriores a la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, el 73 % de sus miembros correspondían a antiguos miembros de la Policía Nacional (Glebbeek, 2001, p. 438), lo cual implica que en sus filas abundaban efectivos sindicados de abusos y violaciones de Derechos Humanos. De igual forma, la “nueva” Policía guatemalteca no fue abierta a la participación de múltiples donantes internacionales en su proceso de reforma y capacitación, por lo cual resultó en un proceso de capacitación defectuoso que no logró cambiar la cultura de corrupción y represión política endémica, fuera de los controles democráticos institucionales (Stanley, 2006, p. 129).

En relación con las *reformas de justicia y desarrollo*, tanto en El Salvador como en Guatemala los fracasos en términos de la efectividad de los procesos de reforma del sector seguridad tuvieron un impacto directo sobre la inhabilidad de garantizar condiciones propicias para el desarrollo económico y humano. En ambos casos, el fracaso en prevenir y reducir el delito y la impunidad rampante

por la falta de capacidades en la investigación y administración de justicia ha causado un gran perjuicio a la actividad económica, particularmente a través de la estabilidad jurídica necesaria para piedras angulares del desarrollo como el emprendimiento o el empleo juvenil (Sampó, 2013).

Frente al *apoyo social y la apropiación local*, en el caso de El Salvador, el proceso tuvo una confluencia importante de una variedad de actores de la sociedad civil. El pueblo salvadoreño exhibió niveles notables de apoyo al proceso de reforma como producto de los acuerdos de paz, y, además, actores importantes en el ámbito cultural como la iglesia Católica desempeñaron un papel fundamental de apoyo. En contraste, el proceso de reforma en Guatemala ha sido, como explica Vicenç Fisas, ampliamente criticado por considerarse un proceso de reforma con “excesivas aspiraciones” (Fisas, 2010, p. 12) poco ajustadas a demandas populares o a las necesidades en seguridad de la población, lo cual podría explicar la falta de refrendación de los mismos acuerdos de paz en el plebiscito de 1999.

En relación con la *economía política*, la instauración de políticas de mercado caracterizadas por una reducción del gasto estatal, incluyendo aquel destinado a la seguridad, probaría ser otro elemento catalizador del escepticismo (en algunos casos hostilidad) de las Fuerzas Armadas frente a los procesos de reforma del sector seguridad. Tanto en El Salvador como en Guatemala la reducción de efectivos de las fuerzas policiales era un objetivo primordial de los procesos de reforma, pero, como explica Kincaid (2000), las limitaciones impuestas sobre redireccionar o incrementar el gasto público o la capacidad burocrática estatal constituyó un freno importante en los procesos de reforma de las instituciones de seguridad pública (p. 53), ya que las fuerzas policiales se preocuparon más por mantener prerrogativas institucionales y efectivos provenientes del régimen anterior, lo cual condujo a una continuación de culturas y prácticas corruptas, antidemocráticas y represivas.

En cuanto a la *dimensión internacional*, puntualmente, la participación de donantes y aliados internacionales, estos procesos de reforma del sector seguridad tuvieron una aproximación diametralmente opuesta. Mientras que en El Salvador se probó un modelo multilateral en el cual la ONU y la sociedad internacional tendrían un papel importante, en Guatemala se optó por endilgar la

capacitación y reforma de la fuerza pública a un socio por convenio internacional, de tal manera que se mantuvo casi intacta la cultura militarizada de las fuerzas policiales.

El proceso de reforma policial de El Salvador tuvo mediación internacional sustancial. La ONU, con el acompañamiento de Estados Unidos, Canadá, Suecia y España, auspició proyectos de reforma y capacitación policial inmediatamente después de la firma de los acuerdos de paz en 1992 (Amaya, 2006, p. 34). En paralelo, la ONU estableció una misión de observación denominada Grupo de Observadores de la Organización de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) para monitorear el progreso de las reformas y asegurarse de que observaran el cumplimiento de los pactos definidos en los acuerdos de paz (O'Neill, 2004, p. 49). Esta misión también incluyó un componente policial diferencial denominado CIVPOL para monitorear la capacitación y la reforma policial.

En contraste, el acompañamiento internacional a la reforma policial en Guatemala fue reducido. En primer lugar, la misión de observación de las Naciones Unidas en Guatemala no tuvo un mandato para desplegar un componente policial diferencial en el país, lo cual se reflejó en la decisión de optar por una ruta bilateral para el desarrollo y entrenamiento de la Policía guatemalteca a través de un convenio con la Guardia Civil Española (Glebbeck, 2001, p. 433; Stanley, 2006, p. 126).

## **Conflicto de intereses**

Los autores no reportan ningún conflicto potencial de interés en la realización de este capítulo.

## **Agradecimientos**

La elaboración de esta investigación sobre la gobernanza y la reforma del sector seguridad y del presente capítulo no habrían sido posibles sin la financiación y apoyo incondicional de la Universidad Militar Nueva Granada, a la cual extendemos nuestros agradecimientos.

## Financiación

Este trabajo fue apoyado por el proyecto de investigación INV-EES 2975 titulado “El panorama del post conflicto en Colombia: Un acercamiento desde la gobernanza y la reforma del sector seguridad”, financiado en su totalidad por la Universidad Militar Nueva Granada.

## Referencias

- Allan, A., & Pollack, B. (1990). The Chilean elections of 1989. *Bulletin of Latin American Research*, 9(1), 1-23. <https://doi.org/10.2307/3338214>
- Amaya, E. A. (2006). Security Policies in El Salvador. 1992-2002. En J. Bailey & L. Dammert (eds.), *Public Security and Police Reform in the Americas* (pp. 132-147). University of Pittsburgh Press.
- Asociación pro-Derechos Humanos [APRODEH] (1994). *De la tierra brotó la verdad. Crimen e impunidad en el caso La Cantuta*. Asociación Pro-Derechos Humanos.
- Atria, R. (1994). *El Consejo de Seguridad Nacional* [Papel de Trabajo n.º 34]. Programa de Estudios Prospectivos.
- Basombrío, C. (2004). *Seguridad ciudadana y actuación del Estado: Análisis de tendencias de opinión pública*. Instituto de Defensa Legal.
- Bawden, J. R. (2016). *The Pinochet Generation: The Chilean Military in the Twentieth Century*. University of Alabama Press.
- Berg, L. A. (2012). Guns, laws and politics: The political foundations of rule of law and security sector reform. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 4-30. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000036>
- Burt, J. M. (2006). “Quien habla es terrorista”: The political use of fear in Fujimori’s Peru. *Latin American Research Review*, 41(3), 32-62.
- Call, C. T. (2002). Assessing El Salvador’s Transition from civil war to peace. En S. J. Stedman, D. Rothchild & E. Consuens (eds.), *Ending civil wars* (pp. 383-420). Lynne Rienner Press.
- Chile ha sido reticente a enviar personal de las FF. AA. al extranjero (1995). *El Mercurio*. <https://digital.elmercurio.com>
- Collier, S., & Sater, W. F. (1996). *A history of Chile: 1808-1994*. Cambridge University Press.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación [CVR]. (2003). Reporte final. <http://www.cverdad.org.pe>
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. (1991). Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. *Estudios Públicos*, 41. [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183807/rev41\\_verdad.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183807/rev41_verdad.pdf)
- Costa, G. (2006). Two steps forward, one and a half steps back: Police reform in Peru, 2001-2004. *Civil Wars*, 8(2), 215-230. <https://doi.org/10.1080/13698240600877361>

- Costa, G., & Basombrió, C. (2005). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Costa, G., & Nield, R. (2007). La reforma policial en Perú. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, 112-126. <https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007>
- Cruz, J. M. (2006). Violence, citizen insecurity, and elite maneuvering in El Salvador. En J. Baily & L. Dammert (eds.), *Public security and police reform in the Americas* (pp. 148-168). University of Pittsburgh Press.
- Donais, T. (2009). Inclusion or exclusion? Local ownership and security sector reform. *Studies in Social Justice*, 3(1), 117-131.
- Degregori, C. I., & Rivera, C. (1993). *Fuerzas Armadas, subversión y democracia: 1980-1993*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Denney, L. (2011). Reducing poverty with teargas and batons: The security-development nexus in Sierra Leone. *African Affairs*, 110(439), 275-294. <https://doi.org/10.1093/afraf/adr004>
- Denney, L. (2013). Liberal chiefs or illiberal development? The challenge of engaging chiefs in DFID's Security Sector Reform Programme in Sierra Leone. *Development Policy Review*, 31(3), 5-25.
- Ensalaco, M. (1994). In with the new, out with the old? *Journal of Latin American Studies*, 26, 409-429.
- Esperan aumento de participación chilena en misiones de paz. (1994). *El Mercurio*. <https://digital.elmercurio.com>
- Fisas, V. (2010). Introducción a los procesos de paz. *Quaderns de Construcció de Pau*, 12, 1-22.
- Fitch, J. S. (1986). Armies and politics in Latin America: 1975-1985. En A. F. Lowenthal & S. J. Fitch (eds.), *Armies and politics in Latin America* (pp. 26-57). Holmes & Meier.
- Fitch, J. S. (1998). *The Armed Forces and democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Fontana, A. (1992). *Chile y Argentina: Percepciones acerca del rol de las Fuerzas Armadas*. Fundación Simón Rodríguez.
- Fuentes, C. A. (2002). Resisting change: Security sector reform in Chile. *Security and Development*, 2(1), 121-131.
- Geisse, F., & Ramírez Arrayas, J. A. (1989). *La reforma constitucional*. Centro de Estudios Sociales.
- Glebbeck, M. L. (2001). Police Reform and the Peace Process in Guatemala: The Fifth Promotion of the National Civilian Police. *Bulletin of Latin American Research*, 20(4), 430-452. <https://doi.org/10.1111/1470-9856.00021>
- Godoy Arcaya, O. (1999). La transición chilena a la democracia: Pactada. *Estudios Políticos*, 74, 79-106.
- González, M. (2013). *La Conjura: Los mil y un días del golpe*. Catalonia.
- Gordon, E. (2014). Security sector reform, local ownership, and community engagement. *International Journal of Security and Development*, 3(1), 1-18. <https://dx.doi.org/10.5334/ista.dx>

- Graham, C. (1992). *Peru's APRA: Politics, parties and the elusive quest for Democracy*. Lynne Rienner Publishers.
- Groner Krogstad, E. (2012). Security, development and force: Revisiting Police Reform in Sierra Leone. *African Affairs*, 111(443), 261-280. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads004>
- Hänggi, H., & Scherrer, V. (2008). Towards an integrated security sector reform approach in UN Peace Operations. *International Peacekeeping*, 15(4), 486-500. <https://doi.org/10.1080/13533310802396475>
- Heupel, M. (2012). Rule of law promotion and security sector reform: Common principles, common challenges. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 158-175. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000097>
- Hilbink, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge University Press.
- Homel, P., & Masson, N. (2016). Partnerships for human security in fragile contexts: Where community safety and security sector reform intersect. *Australian Journal of International Affairs*, 70(3), 311-327. <https://dx.doi.org/10.1080/10357718.2015.1126803>
- Hunter, W. (1996). *State and soldier in Latin America: Redefining the military's role in Argentina, Brazil, and Chile*. DIANE Publishing.
- Hunter, W. (1997). Continuity or change? Civil-military relations in Democratic Argentina, Chile and Peru. *Political Science Quarterly*, 112(3), 453-475.
- Jaskoski, M. (2013). *Military politics & democracy in the Andes*. The Johns Hopkins University Press.
- Jobet, J. C. (1987). *Historia del Partido Socialista de Chile*. Ediciones Documentas.
- Kincaid, D. A. (2000). Demilitarization and security in El Salvador and Guatemala: Convergences of success and crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(4), 39-58. <https://doi.org/10.2307/166278>
- Mauceri, P. (1995). State reform, coalitions and the Neoliberal 'Autogolpe' in Peru. *Latin American Research Review*, 30(1), 7-38. <https://doi.org/10.1007/BF02738987>
- Nove, A. (1986). *Socialism, economics and development*. Allen & Unwin.
- Oficina de Naciones Unidas de Drogas y Delito [UNODC]. (2007). *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire*. LAPOP.
- Oosterveld, W., & Galand, R. (2012). Justice reform, security sector reform and local ownership. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 194-209. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000115>
- O'Neill, W. G. (2004). Police Reform and Human Rights. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The Human Rights Strengthening Programme* (pp. 7-17). PNUD.
- Pérez, O. J. (2003). Democratic legitimacy and public insecurity: Crime and democracy in El Salvador and Guatemala. *Political Science Quarterly*, 118(4), 627-644. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2003.tb00408.x>
- Petras, J. F., & Morley, M. H. (1974). *How Allende fell: A study in U.S.-Chilean relations*. Spokesman Books.

- Philip, G. (2013). Nationalism and the Rise of Peru's General Velasco. *Bulletin of Latin American Research*, 32(3), 299-293. <https://doi.org/10.1111/blar.12031>
- Proyecto de Opinión Pública de América Latina [LAPOP]. (2008). Corruption victimization by Police. *Americas Barometer Insights*, 3. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0803en.pdf>
- Real Academia Española. (2019). *Efectividad*. <https://dle.rae.es/?w=efectividad&m=form>
- Riley, J., & Schulz, M. (2016). Shifting norms: Development Policy and the role of security sector reform in advancing human security. *Journal of Global South Studies*, 33(1), 147-200.
- Roberts, K. M. (1995). From the Barricades to the Ballot Box: Redemocratization and political realignment in the Chilean Left. *Politics & Society*, 23, 495-519.
- Rojas, F. (1994). Chile y el gasto militar. En F. Rojas (ed.), *Gasto militar en América Latina* (pp. 239-278). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Sagredo, R., & Gazmuri, C. (eds.). (2005). *Historia de la vida privada en Chile*. Aguilar Chilena de Ediciones.
- Sampó, C. (2013). Violencia en Centroamérica: Las Maras en El Salvador, Guatemala y Honduras. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 2, 139-158.
- Stanley, W. D. (2006). El Salvador: State-building before and after democratisation. 1980-95. *Third World Quarterly*, 27(1), 102-122.
- Stanley, W. D. & Holiday, D. (2002). Broad participation, diffuse responsibility: Peace implementation in Guatemala. En S. J. Stedman, D. Rothchild & E. Consuens (eds.), *Ending civil wars* (pp. 421-462). Lynne Rienner Press.
- Taylor, L. (2007). Politicians without parties and parties without politicians: The Foibles of the Peruvian Political Class 2000-2006. *Bulletin of Latin American Research*, 26(1), 1-23.
- Varas, A. (1981). *Fuerzas Armadas y gobierno militar: Corporativización y politización castrense en Chile*. FLACSO Chile.
- Walter, R. J. (2010). *Peru and the United States 1960-75: How their ambassadors managed foreign relations at a turbulent time*. Penn State University Press.
- Weeks, G. (2008). A preference for deference: Reforming the military's role in Argentina, Chile and Peru. *Third World Quarterly*, 29(1), 45-61.
- Weyland, K. (1996). Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected affinities. *Studies in Comparative International Development*, 31(3), 3-31.
- Weyland, K. (1997). 'Growth with Equity' in Chile's New Democracy? *Latin American Research Review*, 32, 37-67.

# Observaciones finales: perspectivas para futuras investigaciones sobre gobernanza y la reforma del sector seguridad

7

<https://doi.org/10.21830/9789585350601.07>

*Martha Lucía Bahamón Jara*<sup>1</sup>

*Wisman Johan Díaz Castillo*<sup>2</sup>

*Ximena A. Cujabante Villami*<sup>3</sup>

*Alex Camilo Durán Montaña*<sup>4</sup>

*Mateo Morales Callejas*<sup>5</sup>

Universidad Militar Nueva Granada

*Manuel Alexander Betancur Montoya*<sup>6</sup>

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

---

1 Abogada de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás y magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Exvicerrectora Académica de la Universidad Militar Nueva Granada en el periodo 2009-2015. Directora de Posgrados de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Docente tiempo completo de carrera. Asesora y consultora de instituciones de educación superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5877-6886>. Contacto: [martha.bahamon@unimilitar.edu.co](mailto:martha.bahamon@unimilitar.edu.co)

2 Profesional en Derecho de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. Materias finalizadas en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6370-1945>. Contacto: [wisman.diaz@uniagraria.edu.co](mailto:wisman.diaz@uniagraria.edu.co)

3 Politóloga de la Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>. Contacto: [ximena.cujabante@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.cujabante@unimilitar.edu.co)

4 Politólogo de la Universidad de los Andes. Investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9701-1520>. Contacto: [ac.duran1035@uniandes.edu.co](mailto:ac.duran1035@uniandes.edu.co)

5 Politólogo y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5272-1959>.

6 Magíster en Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6511-9000>

El primer capítulo establece que se empezó a formar una agenda de acción transnacional a partir de la noción de control democrático de las Fuerzas Armadas y la división de los actores sujetos de estos procesos en un núcleo de fuerzas de seguridad, los cuerpos de administración y supervisión de dichas fuerzas y otras fuerzas no-estatutarias o no-estatales. La comunidad internacional de donantes y operadores de seguridad formaron una agenda programática para consolidar normas democráticas que rijan a las fuerzas de seguridad con los principios de la buena gobernanza y el imperio de la ley, y también la vincularon a otros temas neurálgicos de la agenda internacional como la justicia, el desarrollo y la igualdad de género. En medio de este ejercicio, se esclareció que la reforma del sector seguridad aplica a programas, políticas, iniciativas y actividades concretas que buscan fortalecer el control democrático civil de las Fuerzas Armadas en contextos de transición política, mientras que la gobernanza del sector seguridad es la plataforma de principios en los que deben fundamentarse dichos programas, políticas, iniciativas y actividades.

Por su parte, la academia introdujo a la discusión sobre gobernanza y reforma del sector seguridad un entendimiento más amplio de seguridad, aludiendo a múltiples conceptos nuevos de seguridad como seguridad humana, comprehensiva, extendida, colectiva e interconectada. Adicionalmente, pensadores provenientes de la academia ilustraron cómo los procesos de reforma del sector seguridad deben articularse con normas regionales y globales, cuáles son exactamente los principios de gobernanza que deben regir, y las conexiones entre la gobernanza y la reforma del sector seguridad y la reforma de las relaciones cívico-militares.

Asimismo, el capítulo muestra cómo la producción académica sobre gobernanza y reforma del sector seguridad ha expandido en los últimos quince años el entendimiento y la discusión sobre los nexos que la gobernanza y la reforma del sector seguridad tienen con conceptos como seguridad humana, desarrollo, justicia, construcción de Estado y apropiación local. De igual forma, evidencia que se han refinado las líneas de intersección entre la reforma del sector seguridad y los elementos clave de la reforma democrática de las relaciones cívico-militares. No obstante, la literatura se centra cada vez más en casos prácticos específicos de procesos de reforma del sector seguridad,

los desafíos prácticos de formular y ejecutar procesos integrales de reforma del sector seguridad y, adicionalmente, en definir criterios claros para evaluar procesos de reforma del sector seguridad a nivel mundial.

Como se puede apreciar en el segundo capítulo, es indudable que Colombia está atravesando un periodo clave para revisar su sector de seguridad y defensa con miras en el posacuerdo o en la estabilización del territorio (según se mire). La fuerza pública del país ha sido pionera en muchos aspectos que atañen a los procesos de profesionalización, modernización, transformación y ahora reforma. Las mismas dinámicas del conflicto han incentivado a las instituciones a adaptarse a las mutaciones de una guerra que ha involucrado a un sinnúmero de actores e intereses políticos y económicos. Ante la falta de una clara dirección desde el poder civil, las fuerzas de seguridad y defensa han debido llevar sus procesos de manera autónoma en respuesta a los importantes retos de seguridad que ha debido enfrentar el país.

Estas condiciones han hecho que los procesos de reforma en diferentes frentes sean casos bastante atípicos en comparación con aquellos usualmente referenciados por la literatura académica, ya sea porque no se dieron al finalizar el conflicto, o porque han involucrado otros componentes, como lo internacional, en los momentos y contenidos de las reformas. Muy seguramente, gran parte de la explicación tiene que ver precisamente con el desarrollo tan particular y complejo de nuestro conflicto armado.

Pese a que los cambios se han dado en el interior de las instituciones de seguridad y defensa, y el futuro cercano sugiere que esto se va a seguir presentando, sobre todo a razón del vaivén de los gobiernos de turno, no deja de ser preocupante que la reforma del sector de seguridad y defensa no sea ya un tema de debate público encabezado desde el Ministerio de Defensa y no únicamente parte de discusiones académicas cerradas que no trascienden al debate nacional. Como se mencionó anteriormente, se hace necesario contar con una guía civil en los horizontes de seguridad y defensa, de manera tal que existan directrices de Estado y no únicamente de gobierno. Generar una ley de seguridad y defensa es sin duda clave en todo este debate, como se desarrolló en el cuarto capítulo. La falta de direccionamiento respecto hacia dónde y cómo transformarse en relación con las necesidades del país puede conducir al final a que cada fuerza (Policía y Fuerzas Militares) terminen por funcionar

como ruedas sueltas, que se solapan en el desarrollo de ciertas funciones y que generan enormes sobrecargas en términos de roles y acciones que no deben ser desarrollados por este tipo de instituciones. Por más profesionales, preparadas y sofisticadas que sean las fuerzas de seguridad de un país, nunca van a lograr suplir las funciones del Estado.

Los casos analizados en el segundo capítulo, por ejemplo, ponen de presente diferentes problemáticas que se agudizan por la falta de este direccionamiento civil. Con respecto a los Derechos Humanos, ya se ha comentado cómo todo el proceso de inclusión de las normativas por parte de las fuerzas fue traumático, pues si bien estas fueron adoptadas y ratificadas por los gobiernos del momento, la transferencia a las fuerzas de seguridad fue mucho más complicada. Gran parte del problema puede tener que ver, precisamente, con el hecho de que, hasta ese momento y a razón de la filosofía generada por la doctrina Lleras, los militares y policías hacían lo que tenían que hacer para mantener la seguridad y el orden público. Con razón, Leal ha hablado de una “seguridad nacional a la deriva”. Los procesos de socialización no fueron planeados ni estructurados, sino que se fueron dando de acuerdo con la necesidad de contar con las ayudas provenientes de Estados Unidos (en su gran mayoría).

Hoy en día, como se sugirió, las normativas de Derechos Humanos forman parte de la doctrina militar y policial, pero aún está por verse hasta qué punto se ha hecho un seguimiento sistemático para verificar que esta adopción corresponde con una interiorización real. La carencia de una guía en materia de seguridad y defensa agrava esta situación, en la medida en que favorece el surgimiento de estrategias ad hoc en aras de generar impacto mediático que no solo pueden terminar afectando a las fuerzas de seguridad, sino también minar, realmente, el cumplimiento del respeto a los Derechos Humanos. Basta con recordar el reciente caso en el cual *The New York Times* afirmaba que las autoridades militares habían solicitado a las unidades militares duplicar los resultados en 2019, lo que claramente podría traer a escena nuevos casos de los mal llamados “falsos positivos”.

Frente al tema de género, es importante señalar que los avances que ha habido deben ser resaltados y evidenciados positivamente. La política de

transversalización es sin duda un paso hacia delante en materia de reforma del sector seguridad y defensa y se debe ahondar su desarrollo. Si embargo, algo similar ocurre frente a este respecto. La ausencia de directivas claras en cuanto hacia dónde y cómo desarrollar la seguridad y la defensa del país conduce a que desarrollos como este se vean seriamente truncados. Si bien la política existe, los resultados no solo son desiguales entre las fuerzas (siendo la Policía la que más la ha desarrollado), sino que corren el riesgo de frenarse del todo.

Como se mencionó, gran parte de lo que se ha hecho en materia de desarrollo del enfoque de género (y no de inclusión de las mujeres) se debe a los insumos generados por la cooperación internacional, especialmente del fondo multidonante de Naciones Unidas. Para los funcionarios policiales que trabajan en estos proyectos es un hecho que sin la voluntad ni el apoyo de estos donantes no se hubiera podido avanzar en la transversalización del enfoque de género, ya que el Ministerio de Defensa no destina rubros constantes para generar acciones en función de esta meta. Por supuesto, esta situación se agrava en la medida en que los temas “duros” de seguridad sigan siendo priorizados y a los asuntos “blandos” solo se les asignen recursos cuando los demás temas de seguridad marchan como es debido. En este sentido, es necesario capitalizar los avances que se han tenido en la materia, poner a dialogar en espacios formales a las fuerzas para compartir sus experiencias y aprender de las mejores prácticas.

Finalmente, vale la pena sugerir que si bien la estrategia de cooperación en seguridad ha sufrido un importante proceso de institucionalización (formal e informal) —lo que se aprecia por ejemplo revisando los documentos de política de defensa y seguridad de los últimos gobiernos—, es importante clarificar el para qué. Como estrategia, la reducción del pie de fuerza sin duda no es exitosa, en la medida en que no ha generado, como tal, envíos de personal a misiones internacionales, por cuanto gran parte de la cooperación que ofrece el país se hace por medio de asistencia técnica que no implica un intercambio permanente de personal.

Indudablemente, la estrategia de exportación de seguridad ha posicionado a Colombia como un referente en la materia y por lo tanto como un jugador activo en el escenario regional. Sin embargo, no quedan claros cuáles son los objetivos a largo plazo que se persiguen, ni cómo se pueden capitalizar los

resultados de estos procesos de asistencia e intercambio para reformar el sector seguridad del país. De nuevo, es necesario contar con un direccionamiento claro en el quehacer internacional de las fuerzas de seguridad y defensa para mantener al día la profesionalización de estas instituciones, sobre todo teniendo en cuenta los importantes retos de seguridad que aún se deben enfrentar.

En cuanto al tercer capítulo, casos como los de SUMA ponen de presente dos importantes puntos de cara a la construcción de paz y el escenario actual de Colombia. Por una parte, que pese a la situación de orden público es posible volcar la Policía hacia tareas que caen dentro de su misión institucional. Esto no está desconectado del orden público, como a primera vista se podría pensar. De hecho, es todo lo contrario, pues generar e implementar metodologías que acercan la Policía y a la comunidad por medio de un relacionamiento genuino permite crear unas condiciones propicias para desactivar posibles focos de violencia, así como desincentivar la presencia de actores armados ilegales en los territorios, en la medida en que habrá un tejido social fuerte, comunicación y confianza entre los actores locales.

Por otra parte, este tipo de experiencias permite entender que hacer paz territorial, en lo que atañe a la seguridad, es posible. Por supuesto, para que sea operativo a nivel país se requiere una serie de cambios estructurales que van desde el financiamiento de los fondos de seguridad, hasta los incentivos e indicadores utilizados para medir el desempeño policial. Esto no es poca cosa, si se entiende que gran parte del problema radica en que la Policía forma parte del Ministerio de Defensa. Igualmente, para la adopción efectiva de estas metodologías se requiere un cambio sustancial en la formación policial, como se sugirió más arriba. No solo en términos de formar policías aptos para materializar aproximaciones que requieren de capacidades blandas, sino también en términos de dismantelar esas lógicas internas de la institución que siguen generando una división artificial entre problemas “fuertes” y “débiles” de seguridad, que lo que hace es profundizar el carácter militarista de la Policía.

Finalmente, vale la pena cerrar sugiriendo que este tipo de experiencias le ofrecen al país la oportunidad de apropiarse de las reformas al sector seguridad. El caso de SUMA, como se vio, es una oportunidad que fue posible gracias a la cooperación internacional y al entusiasmo de un grupo de policías que activa-

mente buscaron el financiamiento necesario para implementar el Modelo de Construcción de Paz. El Estado colombiano está en deuda de prestar atención a estas iniciativas, planificadas e implementadas de manera endógena en la institución. Así, podrá proyectar la hoja de ruta que debería adquirir la reforma del sector seguridad en el país para enfrentar los retos que plantea un escenario de posacuerdo y no desaprovechar las oportunidades que vienen con este. Hay un riesgo enorme de que estas acciones de las instituciones caigan en saco roto al no tener respuesta de la autoridad civil correspondiente y, por lo tanto, se desaprovechen los recursos inyectados por medio de la cooperación internacional, así como apagar las voces progresistas en sectores tan conservadores como la seguridad y la defensa.

Entre las principales conclusiones del análisis que propone el cuarto capítulo se encuentra la necesidad de consolidar un componente normativo claro en materia de seguridad y defensa nacional. Se trata de un asunto de gran envergadura para el caso colombiano, pues con ello no solo se logra apoyar el alcance y la protección de los intereses nacionales, sino también el uso adecuado de las capacidades del Estado. De esta manera, ante la necesidad de determinar el contenido normativo para el caso de Colombia, resulta oportuno analizar y definir los componentes que son relevantes para los países analizados, los cuales cuentan actualmente con este instrumento jurídico.

La selección de los países se realizó de acuerdo con tres características relevantes para Colombia: (1) en su desarrollo como nación debían haber atravesado por procesos de transición que hubieran incidido en ese contenido normativo; (2) las Fuerzas Militares debían tener importancia en su formación como nación, pues en el caso colombiano estas han tenido una participación activa en comparación con otros países, y (3) debían contar con un contenido normativo claro en seguridad y defensa. Asimismo, el análisis incluyó las circunstancias que determinaron la degradación del entorno en seguridad y defensa de Estados centroamericanos que atravesaron procesos de transición luego de firmar acuerdos de paz.

Como se evidenció con el estudio de los casos, la base de una ley de seguridad y defensa —o de otros instrumentos que regulen la materia, como los libros blancos de defensa— consiste en establecer los fundamentos consti-

tucionales que definan la responsabilidad del Estado en la administración de este ámbito, ya sea entendido como un derecho, un servicio o una función. Igualmente, queda claro que no se trata únicamente de una responsabilidad de gobierno, sino que involucra a todas las instituciones del Estado e, inclusive, al conjunto de la sociedad.

Para el caso colombiano, uno de los aspectos relevantes que se pueden sustraer del análisis es la comprensión de la seguridad como un elemento de todo el Estado, de tal manera que cada uno de los actores debe participar en su consolidación. Esto se materializa respecto de la claridad jurídica de aquellos fines que sean considerados como intereses de toda la nación, sobre los cuales deben orbitar todas las acciones del Estado y la sociedad. Asimismo, se hace oportuno que este instrumento integre las distintas capacidades del Estado y no solo el componente militar, sino además cada una de las instituciones que contribuyen a alcanzar estos intereses nacionales.

Otro elemento que puede contribuir a que Colombia consolide un instrumento jurídico que le permita regular efectivamente la seguridad y la defensa nacional es determinar con claridad la relevancia de la inversión social para las regiones que fueron afectadas por el conflicto armado. De acuerdo con las lecciones aprendidas de los países centroamericanos, la seguridad en el territorio no se logra solamente por medio de la fuerza pública, sino que también se necesita toda la institucionalidad.

Dentro de estos mismos aportes, se puede destacar la formación de la diplomacia colombiana con fortalezas representativas y un dinamismo mayor dentro del sistema internacional, lo cual permite evidenciar una nueva herramienta que también contribuya a consolidar los intereses nacionales del Estado. En este sentido, se hace indispensable generar una integración clara entre la política exterior colombiana y la seguridad y defensa del país —en cuanto herramientas que permiten lograr estos intereses—, así como contar con una proyección que sea reconocida y desarrollada por el instrumento jurídico.

Asimismo, se hace necesario que la ley de seguridad y defensa nacional defina y establezca las siguientes consideraciones: (1) definir lo que significa para el país la seguridad y la defensa; (2) identificar las amenazas; (3) integrar el instrumento normativo con la política exterior del país; (4) establecer los

medios y las capacidades del Estado para garantizar la seguridad y la defensa; (5) definir las condiciones en que se debe ejercer el control territorial; (6) determinar todos los campos de acción del Estado en favor de la seguridad y defensa nacional, y (7) fomentar la innovación desde la academia en favor de la seguridad y la defensa nacional. Asimismo, es indispensable que este contenido normativo evite (1) la falta de transformación institucional, (2) la falta de control territorial por el Estado y (3) la falta de participación de todos los actores de los conflictos. Finalmente, una lección aprendida muy importante es que esta ley divida claramente las funciones sobre seguridad y defensa entre las instituciones de la Fuerza Pública.

Por su parte, el quinto capítulo arroja varias conclusiones. En primer lugar, el contexto histórico de los casos evidencia los peligros que conlleva la centralidad de las Fuerzas Armadas como un actor político y, simultáneamente, la extralimitación de sus funciones “tradicionales”. Para contribuir a la creación de una nueva estructura de gobernanza del sector seguridad en el marco del posconflicto en Colombia, parecería esencial definir claramente los roles entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, de tal manera que se revierta el *statu quo* en el cual ha existido una Policía Nacional militarizada y unas Fuerzas Armadas desempeñando tareas de mantenimiento del orden público.

Los fracasos en materia de efectividad en los casos seleccionados ofrecen lecciones importantes. Estos hallazgos marcan un derrotero claro para crear una nueva estructura de gobernanza del sector en Colombia orientado principalmente hacia:

- Una formulación de objetivos claros y delimitados con un proceso de operacionalización y aterrizaje claro por parte de tomadores de decisión y reformadores civiles a cargo.
- Un marco normativo coherente con el objetivo central de establecer un mayor grado de control democrático civil sobre las Fuerzas Armadas.
- Una concepción de seguridad en la cual el pie de fuerza policial y militar sea un instrumento dentro de una oferta institucional amplia orientada a reducir las condiciones estructurales del conflicto y,

simultáneamente, aumentar la capacidad de gestión de conflictividades por parte de autoridades civiles.

Estos casos también presentaron obstáculos políticos, culturales y normativos al establecimiento del control democrático civil sobre las Fuerzas Armadas, además de imperativos políticos derivados de condiciones deterioradas de seguridad ciudadana. Específicamente, frente al caso colombiano y los prospectos de una nueva estructura de gobernanza del sector seguridad, es necesario:

- Identificar los obstáculos políticos y culturales en el interior de las Fuerzas Armadas frente a medidas que busquen establecer un mayor control democrático civil de estas.
- Contrarrestar las prerrogativas institucionales para las Fuerzas Armadas que puedan derivarse del marco normativo y los esquemas de justicia transicional.
- Aumentar la autoridad política civil y su incidencia en la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana para que futuros desarrollos en índices de percepción y confianza institucional no justifiquen la implementación de políticas militaristas o de “mano dura”.

Los tres casos dejan mucho que desear respecto a las reformas de justicia y desarrollo que deben acompañar la reforma del sector seguridad. En Colombia, es esencial que una nueva estructura de gobernanza del sector seguridad garantice la independencia de la rama judicial frente al establecimiento militar, que reduzca la incidencia de mecanismos paralelos de justicia militar sobre casos de violaciones de Derechos Humanos o Derecho Internacional Humanitario, y que se implementen medidas para reducir la impunidad o la falta de esclarecimiento frente a episodios de violaciones de Derechos Humanos o crimen violento.

Mientras que Perú, Chile y Guatemala ofrecen lecciones por sus falencias en materia de apoyo social y apropiación local, el caso salvadoreño ilustra las ventajas de tener un proceso inclusivo (si bien su resultado final no es *efectivo*). Para la nueva estructura de gobernanza del sector seguridad que se pretende construir en Colombia durante los próximos años es esencial incluir de manera

activa, pública y participativa a secciones representativas de la sociedad civil para garantizar la apropiación y apoyo frente a un proceso que, por su inclusión, se considerará legítimo.

Asimismo, los tres casos seleccionados ofrecen lecciones sobre los peligros de tolerar prerrogativas económicas amplias para las Fuerzas Armadas y la corrupción endémica en sus filas y eslabones superiores. Para Colombia, es fundamental que la construcción de un nuevo marco de gobernanza del sector seguridad identifique y repliegue las prerrogativas económicas de las Fuerzas Armadas que no son esenciales para el desempeño de labores de defensa características de la redefinición de roles que debe acompañar la reforma. De igual modo, es fundamental que este proceso sea acompañado de inversión pública en áreas claves como el empleo, la salud y la satisfacción de necesidades básicas, de tal manera que el pie de fuerza policial y militar sean instrumentos dentro de una oferta institucional amplia para mejorar las condiciones de seguridad.

Tanto el proceso peruano como el chileno se caracterizaron por su hermetismo y participación casi nula de la sociedad internacional, al igual que el caso guatemalteco, mientras que en El Salvador la participación activa de la sociedad internacional mediante acción multilateral liderada por la ONU probó ser fundamental para legitimar el proceso de reforma del sector seguridad, aunque sus resultados hayan sido deficientes. Como lección para el caso colombiano y el objetivo de crear una nueva estructura de gobernanza del sector seguridad, es imprescindible la participación de la sociedad internacional para ejercer una veeduría sobre el proceso y generar alertas tempranas sobre desarrollos normativos o procesos políticos que puedan crear eventuales fracasos en el propósito de instaurar un control democrático civil sobre las Fuerzas Armadas, o cualquiera de las otras variables analizadas.



# Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa

## Lecciones y retos para Colombia

El actual contexto de transición obliga a pensar que se deben hacer cambios en los aparatos de seguridad y defensa del Estado colombiano. Desde hace tres décadas, diversos esfuerzos académicos y políticos han insistido en la necesidad de incorporar la reforma de las instituciones de la seguridad y la defensa dentro de los procesos de construcción de paz, lo cual ha dado pie a que se desarrolle el concepto de *reforma al sector seguridad*.

Pese a la relevancia del concepto, en Colombia son escasas las reflexiones que se han generado en torno a este debate. Por consiguiente, el libro discute diversos elementos que se podrían tener en cuenta frente a una posible reforma al sector seguridad y defensa en Colombia, como la gobernanza, los principales retos y las tendencias que debe enfrentar el país en este proceso de transformación y sus principales determinantes, tales como la territorialidad y los criterios normativos que debería tener una ley de seguridad y defensa en Colombia. Por último, el libro presenta un estudio comparado de las reformas al sector seguridad y las relaciones civiles militares en cuatro países de América Latina.



ISBN 978-958-53183-9-7

