

Sonia Alda Mejías

Profesora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y especialista en Seguridad y Defensa.

Correo: alda@igm.uned.es

LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA TRAS EL POSCONFLICTO

Resumen

El presente artículo pretende reflexionar acerca de cómo configurar las fuerzas de seguridad en Colombia, una vez que la guerrilla deje de ser la principal amenaza para el país.

Mediante el análisis del escenario de inseguridad actual, a nivel regional y colombiano, se pretende poner de manifiesto qué fuerzas podrían ser las más convenientes para afrontar las amenazas existentes. Se plantean dos opciones: las que abarcan muy diferentes misiones, bajo el rubro de fuerzas multifunción y aquellas, que, pese a su versatilidad, son fuerzas especializadas en determinadas amenazas.

Colombia puede convertirse en una referencia, orientando la configuración de sus fuerzas hacia la especialización, como modelo de fuerzas más idóneo para afrontar el complejo escenario de inseguridad. Para hacer posible esta especialización, junto a las FAS y a la policía, se propone una Policía con estatuto militar que libere de misiones a estas fuerzas. Con ello sería posible que liberar a las fuerzas ya existentes de la realización de misiones para las que no están preparadas y al mismo tiempo esta tercera fuerza también podría especializarse, muy particularmente, en la persecución del crimen organizado.

Palabras clave

Fuerzas Armadas, Policía, fuerzas intermedias, fuerzas multifunción, fuerzas especializadas.

Abstract

This article aims to reflect on how to configure the security forces in Colombia, once the guerrilla ceases to be the main threat to the country.

By analyzing the current scenario of insecurity, regional and Colombian level, it is intended to show what forces might be more convenient to deal with the threats. Two options were considered: those that cover very different missions, under the heading of multifunction forces or those who, despite their versatility, are specialized forces in certain threats.

Colombia can become a reference, guiding the configuration of its forces towards specialization, as a model most suitable strength to face the complex scenario of insecurity. To enable this specialization, with the SAF and the police, a police force with military status intends to release these forces missions. This would make it possible to release existing forces carrying out missions for which they are unprepared while the third force could also specialize, particularly, in the prosecution of organized crime.

KeyWords

Armed forces, police, police with military status, multimission forces, specialized forces.

LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA TRAS EL POSCONFLICTO

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende reflexionar acerca del modelo de fuerzas de seguridad que deben configurarse en Colombia, una vez que la guerrilla deje de ser la principal amenaza para el país. Esta posibilidad es prácticamente un hecho, como parece indicar el compromiso adquirido por el gobierno del presidente Santos y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para firmar la paz en marzo de 2016.¹ También cabe prever que a este proceso se sume el Ejército de Liberación Nacional (ELN), organización guerrillera que igualmente ha manifestado su voluntad de iniciar conversaciones de paz. Sin embargo, la firma de la paz en ningún caso significará su inmediata implantación, sino que será necesario un período de transición para asegurar el fin definitivo de los conflictos.

No obstante lo que parece definitivo es que este importante paso lleva consigo un cambio radical del escenario de seguridad. De ahí que, acabado el conflicto interno, tras el período de transición preciso, quepa plantearse la reorganización institucional de su fuerza pública de acuerdo a los principales problemas de seguridad existentes en este nuevo contexto.

Para ello puede ser de utilidad, contemplar la experiencia latinoamericana que, desde el fin de los movimientos guerrilleros, a mediados de los noventa, ha permitido a los países de la región dedicarse plenamente a luchar contra otro tipo de amenazas. Por ello, esta referencia puede ser de gran utilidad para Colombia con el fin de evitar errores ya detectados en el combate contra las nuevas amenazas o adoptar lecciones aprendidas.

Tomando esta referencia, en el presente artículo se pretende poner de manifiesto que la tendencia general en la región ha sido, fundamentalmente, la implantación de políticas de carácter represivo y, dentro de este marco, una progresiva militarización de las mismas.

Con la incorporación de las Fuerzas Armadas (en adelante FAS) al combate de la violencia intraestatal han aumentado el número de sus misiones. Cuestión de la que tampoco se ha librado la policía. Ambas instituciones han acabado confluyendo en el combate

¹ Las negociaciones de paz se iniciaron en 2012, cuando se abrió la mesa de diálogo. Este documento es el que da inicio a las conversaciones que conducirán a la firma de la Paz, La Habana, 26/08/2012, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.

contra el crimen organizado, a través de la persecución de los tráficoos ilegales que este lleva a cabo. Misiones que se suman a las que tradicionalmente les corresponden. Como consecuencia, en buena parte de América Latina, las FAS se encuentran sobrecargadas de misiones, atendiendo a todo tipo de cometidos, sin tener la preparación suficiente. Por su parte, la policía persigue igualmente a todo tipo de criminalidad y desempeña tareas relacionadas con la seguridad interior, sin poder tampoco alcanzar a todas las necesidades existentes. Este proceso, además, ha favorecido la militarización de las fuerzas policiales y la asunción, por parte de las FAS, de misiones más propias de la policía.

El resultado de esta tendencia ha sido la creación de unas fuerzas de seguridad en las que se invierten un sobreesfuerzo presupuestario y de recursos humanos, pero sin grandes resultados. En este momento, podría ser oportuno contemplar todas estas cuestiones, o, cuanto menos, ser discutidas, ya que en Colombia el «ejército del futuro» se comienza a contemplar como un ejército multifunción, es decir, que la institución armada debe ser varias fuerzas al mismo tiempo de diferente naturaleza: una fuerza disuasoria hacia el exterior, la que combata el crimen organizado y bandas criminales, proteja los recursos naturales y contribuya al desarrollo nacional. Un perfil de fuerza que sobrepasa la versatilidad, multifuncionalidad y márgenes de acción que deben caracterizar a una moderna fuerza militar, pues se corre el riesgo de la desprofesionalización.

Este trabajo tiene la intención de aportar una alternativa a los términos de esta discusión. La propuesta es configurar fuerzas especializadas en las funciones para las que han sido creadas. De ahí se derivaría la dedicación de las FAS, fundamentalmente, a la seguridad exterior, a través de un imprescindible proceso de modernización que las permitiera actuar como fuerza disuasoria, frente a enemigos externos. Y por su parte, la policía debería dedicarse a la seguridad ciudadana, una necesidad reclamada por toda la ciudadanía. Esta división clara de misiones proporcionaría mayor eficacia a las fuerzas de seguridad, ya que concentrarían sus actuaciones en misiones específicas para las que además están adecuadamente preparadas.

Entre la amenaza interna y externa, cabe un espacio de inseguridad en el que se encuentran las nuevas amenazas y, muy especialmente, el crimen organizado, que todo indica que tendrá cada vez una mayor presencia. Para esta amenaza, por su importancia y complejidad se propone la creación de fuerzas intermedias, policías con estatuto militar, cuyo perfil las hace las fuerzas más idóneas para combatir este tipo de amenazas. Esta propuesta requiere un proceso complejo, pero factible, de transformación, ya que inicialmente podría estar integrado por militares y policías, tras un previo proceso de formación.

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Sin duda, la eficiencia de una fuerza de seguridad no puede contemplarse únicamente en términos cuantitativos, la adquisición de equipamiento o el grueso del presupuesto destinado a este ámbito. El aumento de recursos, equipamiento o plantilla

no puede dar resultados, por sí mismos, si dicha fuerza no está formada y entrenada para enfrentar las misiones que se le asignen. Esta cuestión, a pesar de su obviedad, por diferentes motivos, no ha impedido a muchos gobiernos latinoamericanos a recurrir a las fuerzas de seguridad para todo tipo de misiones, al margen de la idoneidad de las mismas para llevarlas a cabo.

El reto de transformación que tienen ante sí las fuerzas de seguridad colombianas frente al nuevo escenario de inseguridad tampoco se puede resolver aumentando o reduciendo efectivos, equipamiento o recursos ya que no garantizará, de manera automática, el óptimo desempeño de la labor de dicha fuerza pública. El debate recientemente desarrollado en Colombia se ha dirimido, en parte, en estos términos. Por un lado, se encuentran quienes sostienen que ante, la nueva situación, es preciso reducir drásticamente las FAS y aumentar la policía. Y por otro, los que han defendido mantener el mismo número de efectivos en las FAS empleado para enfrentarse a la guerrilla.

Sin embargo, la transformación que debe llevarse a cabo en las fuerzas de seguridad exige contemplar numerosos factores de extraordinaria complejidad. Las afirmaciones, a priori sobre la reducción de efectivos de las FAS y el aumento mecánico de policía, no son suficientes para combatir el nuevo escenario de seguridad. No es una cuestión meramente cuantitativa, sino también cualitativa, basada no solo en disponer de fuerzas, sino también en las más adecuadas. Por ello, antes de determinar la necesidad de aumentar o reducir el número de efectivos es imprescindible analizar las fuerzas que se precisan de acuerdo a las amenazas existentes.

Más allá de este aspecto, cabe decir que, en cualquier caso, tampoco es suficiente con la creación de una fuerza adecuada a una amenaza, sino que dicha fuerza debe insertarse en el marco de una política pública de Seguridad y Defensa, bajo liderazgo civil y con los controles institucionales precisos.

La transformación de las fuerzas de seguridad en el marco de un sistema democrático

El periodo de posconflicto abre un periodo de grandes esperanzas, aunque de no pocas complejidades e incertidumbres. Asegurar la paz de manera sostenible significa prever la reproducción de circunstancias y situaciones que favorezcan la violencia. De manera que la reforma de las fuerzas de seguridad no puede abordarse aislada de la realidad, ni del resto del conjunto institucional. Por este motivo dicha reforma ha de enmarcarse dentro de la llamada Reforma de la Seguridad y Defensa (RDS). En este sentido Colombia tiene retos pendientes que son ineludibles si se plantea la reforma de su fuerza pública.²

2 GARCÍA PINZÓN, Viviana. «Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano», ponencia

Esto significa que la reforma de las fuerzas de seguridad deben estar enmarcadas dentro de un proyecto de reforma más amplio que contemple el «sector de la seguridad» que, según la OECD, incluye los actores de seguridad centrales (fuerzas armadas, policía e inteligencia); los cuerpos de administración y control (ministerios de Defensa, organismos de administración financiera y las comisiones de veeduría ciudadana); las instituciones de justicia y aplicación de la ley y las fuerzas de seguridad no estatales (compañías de seguridad privada, milicias y guerrillas).³

Por tanto, la reforma de las fuerzas de seguridad no es suficiente, si no abordan igualmente las mejoras necesarias en todo este entramado institucional y legal. Esto incluye las reformas a los ministerios relevantes y su capacidad de gerencia, así como los mecanismos parlamentarios y judiciales de supervisión y control. Sin embargo, estos cambios no serán posibles si, a su vez, no se garantiza el necesario liderazgo civil. El objetivo último ha de ser el fortalecimiento de la administración civil y la supervisión democrática del aparato de seguridad. Solo mediante esta reforma global, tendrán auténtico efecto las reformas que deban operarse en las fuerzas de seguridad. En este sentido Colombia ya ha realizado reformas importantes, más allá de los retos pendientes⁴.

La seguridad depende de muchos factores y no puede reducirse como garantía de la misma a las FAS, sin olvidar que estas, además, han de estar insertas en el sistema democrático, al igual que el resto de las instituciones relacionadas con la seguridad. Teniendo presente siempre este marco integral de transformación de las fuerzas de seguridad, se realizará una propuesta basada en la configuración de unas fuerzas de seguridad especializadas para enfrentarse a las amenazas existentes.

El conflicto interno y la nueva situación de seguridad

En relación esta cuestión, la particularidad colombiana respecto al resto de la región, e incluso a buena parte del resto del mundo, ha sido la persistencia del conflicto interno. Durante sesenta años y desde el momento en que se inicia esta guerra interna, la agenda de seguridad colombiana ha quedado determinada por el combate a la guerrilla y, en consecuencia, esta amenaza ha determinado las misiones, doctrina y configuración de su fuerza pública, que ha focalizado la mayoría de sus esfuerzos y recursos en el combate a estos grupos.

presentada en CONFERENCIA FLACSO-ISA: «Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante», Buenos Aires, julio de 2014, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ceo4630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>.

3 OECD (2007). Handbook on Security System Reform (SSR). <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.

4 SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA MEJÍAS, Sonia (eds.). La Administración de la Defensa en América Latina, Madrid: IUGM, 2008, Vols. I, II y III. Se recomienda de estos volúmenes la lectura del primer capítulo del vol. I y los capítulos de los tres volúmenes de Alejo Vargas dedicados a Colombia.

Como consecuencia, de manera especialmente particular las FAS han estado orientadas a misiones relacionadas con el mantenimiento del orden público interno, dando lugar a una indefinición funcional entre militares y policías. Cuando en los años ochenta se intensifica la relación entre el narcotráfico y la guerrilla la implicación de las FAS en el combate contra el crimen organizado agudizó esta particularidad.⁵

En circunstancias normales las FAS deberían estar dedicadas, fundamentalmente, a la defensa del territorio y de la soberanía nacional; mientras que en el caso de la policía, esta fuerza ha de estar dedicada a prevenir la delincuencia y a asegurar la convivencia ciudadana. Sin embargo, Colombia no ha podido plantearse la posibilidad de separar la seguridad exterior e interior y asignar a cada fuerza, una misión en particular, como sí pudieron hacer algunos países vecinos, a partir de la transición democrática. Estas mismas necesidades son las que explicarían que Colombia, a día de hoy, sea el único país de América Latina donde las FAS y la policía dependen del Ministerio de Defensa.

El fin del conflicto interno equivale al fin de la guerra contrainsurgente, llevada a cabo por las fuerzas de seguridad, lo que obliga al Estado colombiano a resolver cómo emplear sus fuerzas de seguridad ante un nuevo escenario que va a ser muy similar al del resto de la región. No obstante, cabe suponer que la intensidad de las amenazas podría ser más mayor, pues se calcula que entre el 23 y el 26% de los guerrilleros desmovilizados podrían acabar delinquiendo, lo que supondría que unos 6.500 exguerrilleros pasarían a ser mano de obra para el crimen organizado y bandas criminales.⁶

Como en otros países, en Colombia se está planteando la necesidad de que las FAS, ante la dimensión que pueda adquirir el crimen organizado, deban contribuir a su combate. No sería la única amenaza que las FAS deberían de combatir, pues también se contempla su dedicación al desarrollo nacional, a la protección del medio ambiente y a los recursos naturales. Sin olvidar otro importante reto, lograr que las FAS colombianas sean una fuerza disuasoria frente a potenciales enemigos externos, elemento trascendental, ya que, después de tan prologado período de conflicto interno, la capacidad defensiva de la institución armada ante una agresión externa es mínima.

La pregunta es si una fuerza pueda desempeñar todas estas misiones eficazmente, de acuerdo al entorno de inseguridad actual y la complejidad de las amenazas existentes. Por el momento todo parece indicar que la dedicación de una fuerza a muy diferentes misiones y de muy distinta naturaleza no proporciona demasiados resultados. Llevándolo al extremo podría decirse que este tipo de fuerzas corre el riesgo de que al dedicarse a todo, en realidad no puedan atender eficazmente a nada.

5 VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas, Medellín: Editorial Lealón, 2010, pp. 231-240 y «Diversos roles de la fuerza pública», *El Colombiano*, 18/VII/2015, <http://www.elcolombiano.com/diversos-roles-de-la-fuerza-publica-BD2342715>.

6 DELGADO, Jairo. «Una aproximación a los nuevos paradigmas de seguridad pública en el contexto del postconflicto», *Observatorio de Política & Estrategia en América Latina*, julio 2014, http://opeal.net/images/APE_posconflicto_paradigmas_seguridadF.pdf.

Lo cierto es que, si reducimos esta cuestión a términos prácticos, tampoco los resultados han sido significativos. En este momento, la región es de las más violentas del mundo y la tendencia ascendente de la violencia y conflictividad no se ha detenido,⁷ a pesar de los esfuerzos realizados en el marco de políticas de carácter fundamentalmente represivas y que han incorporado a las FAS a misiones de seguridad interior.

ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS

Siguiendo el hilo argumental planteado es obligado contemplar el actual escenario internacional y regional de inseguridad con el fin de analizar las posibles alternativas para un modelo de fuerzas de seguridad más eficaz.

Un periodo complejo de inseguridad internacional: la existencia simultánea de distintas amenazas y de diversa naturaleza

Actualmente no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por la nueva situación de seguridad. Y, en consecuencia, no hay ningún gobierno que no plantee cuál es la mejor manera de enfrentarse a las nuevas amenazas. América Latina no es una excepción. Muy al contrario, es una región que vive con particular intensidad esta inseguridad y, por tanto, este problema es una prioridad para los gobiernos y para los ciudadanos.

En esta situación es trascendental el conocimiento de las amenazas y la dimensión de las mismas, porque dependiendo de ello sería también posible abordar con más herramientas de análisis y criterio cuáles son las fuerzas que se precisan para proporcionar, de la manera más eficaz, el mayor grado de seguridad, de acuerdo al entorno actual.

La complejidad de la realidad actual no consiste tanto en enfrentar una situación radicalmente nueva, sino en la necesaria transición. Esto significa que, junto a cambios radicales, hay importantes permanencias y mientras continúan las llamadas amenazas tradicionales, se suman las nuevas amenazas, que cabe prever se convertirán en principales.

Esta convivencia de nuevas y viejas amenazas es la que genera la discusión entre los especialistas acerca de quién debe ser el sujeto de protección. De hecho, hay dos corrientes claramente contrapuestas. Mientras una defiende los presupuestos

7 UNDOC. The Global Study on Homicide, 2013, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

básicos de una visión estado céntrica y la solución militar como la única posible, la otra plantea un concepto multidimensional de seguridad que supera esta visión tradicional.⁸

Si adoptamos las corrientes más críticas, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia, no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además diluye la distinción entre seguridad interior y exterior.

Desde este punto de vista, la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho y de acuerdo a las implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad, podrían llegar a justificar la sustitución de las FAS, por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para enfrentarse a una situación de inseguridad muy diferente. De hecho, la justificación existencial de las FAS es la protección de los Estados y no tanto de las personas. En otras palabras, y siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que, en última instancia, las FAS y la policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas, o bien proceder a una reforma de tal magnitud de su misión que nada tendría que ver con su diseño original.

Sin embargo, la cuestión es que en este complejo mundo en transición no es posible prescindir de ninguna de las fuerzas existentes, ni de las FAS, ni de la policía, pues se mantienen vigentes las amenazas para las que estas fueron diseñadas. En otras palabras, podría afirmarse que algunas de las interpretaciones de este debate no se corresponden con la realidad, ni con la diferente naturaleza de las amenazas existentes, ya que el actual, no es un mundo radicalmente nuevo, sino que conviven cambios y permanencias. Por este motivo, es preciso contar con un conjunto de fuerzas de seguridad que atiendan a todas ellas, a las anteriores y a las nuevas. Lo que hace imprescindible la permanencia de las ya existentes, las FAS y la policía, pero también de nuevas fuerzas especializadas en atender las nuevas amenazas.

Las amenazas en América Latina y en Colombia

América Latina es considerada la región más violenta del mundo en cuanto a conflictos intraestatales, sin embargo en relación a conflictos interestatales es reconocida como una región de paz.

8 Sobre un análisis de la evolución del concepto de seguridad, véase LABORIE, Mario. «La evolución del concepto de Seguridad», IEEE, junio 2011,

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. Otra revisión muy completa de las diferentes corrientes en relación al concepto de seguridad serían BARTOLOMÉ, Mariano. «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea», Relaciones Internacionales, n.º 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64. Del mismo autor. «Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea», (I parte), Revista Política y Estrategia, n.º 94, 9-26.

Conflictos interestatales

A diferencia de lo ocurrido en Europa, la convivencia interestatal en el siglo xx ha sido ejemplar en América Latina, aunque no idílica. Frente a las dos guerras mundiales europeas, la región apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo xx.⁹

Pero no cabe duda de que haya habido importantes tensiones, si bien, hasta el momento, la diplomacia presidencialista ha impedido la escalada de potenciales conflictos. Sirva como ejemplo la crisis entre Ecuador y Colombia, a raíz de la operación militar colombiana en territorio ecuatoriano contra las FARC. Dicha crisis fue resuelta en la XX Cumbre de Río celebrada en República Dominicana, en 2008. Pese a las dificultades y las tensiones que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza.

La improbable posibilidad de un enfrentamiento entre países latinoamericanos, pese a los numerosos conflictos fronterizos existentes, no ha impulsado a ningún gobierno a disolver sus FAS. En cualquier caso, haya o no este tipo de conflictos, no es este el factor que justifica los ejércitos nacionales, sino la permanencia de los Estados nacionales.¹⁰ De hecho, hay una cultura soberanista de extraordinario peso en la región que impide, por el momento, pensar en formas de organización, social, política o económica supranacionales. Dicha concepción nacional justifica por sí misma la existencia de ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro.¹¹

En el caso colombiano, las necesidades de una fuerza disuasoria creíble y la especialización de las FAS en la defensa exterior estarían particularmente justificadas, una vez superado el conflicto interno. Más allá de los litigios fronterizos con sus países vecinos, la defensa de la soberanía es la principal misión reconocida a las FAS en la Constitución vigente. En consecuencia, la existencia de las FAS está sobradamente justificada, tanto en América Latina, como en Colombia en particular.

9 Los más recientes serían la «Guerra del fútbol» entre Honduras y el Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prolongó durante cinco semanas.

10 ALDA, Sonia. «América Latina, un territorio de paz ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en Sonia ALDA y Susana FERREIRA. *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implantación*, Madrid: IUGM-SEDENA, 2015.

11 Este supuesto no significa una alineación con las tesis más cerradas que equiparan la seguridad estatal con la idea de la defensa y se la circunscribe al empleo de las Fuerzas Armadas. Se trata de recurrir a una combinación de instrumentos económicos y diplomáticos, bajo una concepción multidimensional de la seguridad, pero no por ello se renuncia al uso de la fuerza militar. La consideración de estas variables equivale a las denominadas tres «D» de la seguridad, Defensa, Diplomacia y Desarrollo. Para un análisis de este planteamiento GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. «La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: “Leading Through Civilian Power”», Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf.

Conflictos intraestatales: criminalidad común y organizada

En la esfera intraestatal el papel de la policía es igualmente trascendental, ya que la seguridad ciudadana es un problema fundamental para los gobiernos nacionales, regionales y locales de los países latinoamericanos. La criminalidad es contemplada por los ciudadanos como la principal preocupación para su seguridad. De hecho, este tipo de delincuencia alimenta los altos niveles de violencia que soporta la ciudadanía. Esta preocupación y el problema real de la seguridad ciudadana es la que igualmente justifica el papel de la policía, de la que tampoco es posible prescindir.

Además, en el entorno intraestatal se localizan las llamadas nuevas amenazas, aunque estas puedan tener un ámbito de acción transnacional. Este tipo de criminalidad es ya una auténtica preocupación en la región y ha sido catalogada como nueva amenaza o amenaza intermedia y enmarcada dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), como una amenaza para estabilidad de la soberanía de los países procedente de actores no estatales que persiguen objetivos de carácter económico.¹²

La principal vía utilizada por estos actores para establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y su filtración en la sociedad hasta llegar a tomar el control de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas, pero la violencia no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus actividades, fundamentalmente, los tráfico ilegal, y en concreto el de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no solo afecta a estos, sino a la ciudadanía, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales.¹³

Los niveles de violencia y de letalidad empleados son muy variados y en algunos casos se manifiestan de manera extrema. Existen cárteles y bandas criminales muy bien organizadas y armadas que, aunque no constituyen un ejército, tampoco pueden ser definidos como criminales comunes. No puede hablarse de una guerra civil (pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzados) ni, por supuesto, de una situación de normalidad. En definitiva, no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una zona gris («grey área»).

Para una amenaza con estas características, las FAS son una fuerza muy pesada y la policía muy ligera. De ahí que la propuesta sea la configuración de una fuerza especializada y proporcionada. En América Latina, en general, así como en Colombia, en particular, la dimensión adquirida por esta amenaza justifica la configuración particu-

12 MAKARENKO, Tamara. "Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Southeast Asia", In SMITH, Paul, J. (Ed.). *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.

13 ALDA MEJÍAS, Sonia. «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 37, marzo, 2015, <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>.

lar de una fuerza que por su naturaleza, estatuto, doctrina y perfil operativo sea la más adecuada para combatir este tipo de amenaza.

Conviene insistir, no obstante, en que disponer de fuerzas con recursos, equipamiento y potencial combativo no significa que puedan ser adecuadas para luchar contra todas las amenazas existentes.

FUERZAS DE SEGURIDAD DISPONIBLES Y NECESARIAS

La configuración de una nueva fuerza, no resta importancia a las existentes. Como ya se ha afirmado es precisa la continuidad de las FAS, lo que no significa que no quepan introducir reformas en profundidad orientadas a su modernización, para concentrar su poderío más que en el número de efectivos, en el manejo de altas tecnología y capacidad de rápida movilidad.

En América Latina, salvo casos excepcionales, como es el chileno, estos procesos de modernización se han ido retrasando ya que la prioridad ha sido emplear a las FAS para misiones de muy diferente naturaleza. La tendencia actual, por tanto, no sería la de la especialización de fuerzas, sino la del recurso indiscriminado a todas las disponibles, para combatir muy diferentes amenazas.

Fuerzas Armadas y Policía implicadas en el combate de las nuevas amenazas

La generalización de políticas que implican a las FAS en tareas, hasta el momento, consideradas de seguridad interior ha suscitado un importante debate académico y político regional sobre las misiones que deben asignarse a estas fuerzas. Hay toda una corriente que defiende la incorporación de las FAS a la seguridad interior al considerar que la dimensión de la amenaza así lo exige y máxime cuando se considera que se carece de un cuerpo policial competente para garantizar dicha seguridad.

Frente a este argumento la corriente de opinión contraria pretende reforzar el papel de la policía para evitar los riesgos de militarización de la seguridad interior. En otras palabras, seguirían siendo también necesarias para atender problemas como la delincuencia común, pero no necesariamente para todas aquellas amenazas que se den en el ámbito intraestatal, como el crimen organizado. El intento repetido de intentar «reforzar» los cuerpos de policía agregando direcciones generales y subdirecciones para atender todo tipo de delincuencia, común y organizada, orden público y seguridad ciudadana no ha dado buenos resultados.

Remitimos de nuevo al mundo en transición por el que atravesamos, caracterizado por las diferentes necesidades de seguridad que exigen las diferentes fuerzas y que deben especializarse en las tareas para las que están mejor preparadas.

La participación militar en el combate de los conflictos intraestatales

Las políticas de seguridad presentan similitudes en toda la región, ya que, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los gobiernos han recurrido políticas de signo represor y punitivo en el marco de las FAS para combatir el narcotráfico y/o proteger al ciudadano.

Estos rasgos comunes se observan incluso entre gobiernos de muy diferente signo ideológico. En este sentido, ni gobiernos de derecha, ni otros de izquierda moderada o más radical presentan demasiadas diferencias en sus políticas de seguridad. En este sentido, la presión de soluciones rápidas y visibles, la incapacidad de los cuerpos de policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario han empujado a la mayoría de los gobiernos regionales, al margen de su signo político, a desarrollar este tipo de políticas.

En México, como en el resto de Centroamérica, las FAS juegan un papel determinante y se lleva a cabo desde 2006 una guerra contra el narcotráfico. En Centroamérica, desde los noventa, se ha ido incrementando la participación militar en todos los problemas de seguridad, dentro del marco de políticas fundamentalmente de carácter represivo.¹⁴

En la región andina, también las FAS tienen como misión la lucha contra el narcotráfico. Más recientemente se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana realizando patrullajes junto a la policía. En Ecuador, desde 2010 los militares, realizan tareas de patrullaje ciudadano y, en este momento, se pretende legalizar este tipo de misiones para los militares mediante la reforma de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. De esta forma las FAS podrán apoyar a la Policía en el trabajo de protección interna, del mantenimiento y control del orden público y de seguridad.¹⁵ En Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad llevada a cabo por su antecesor Hugo Chávez mediante el Plan Patria Segura.¹⁶

También, en Bolivia los militares, dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado a la policía, para combatir la inseguridad ciudadana en las principales ciu-

14 ALDA MEJÍAS, Sonia. «Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana», en A. BONILLA (dir.). Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina, Secretaria General de FLACSO-Costa Rica, San José, 2013,

<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%Egicos%20CELAC.pdf>.

15 PACHANO, Simón. «Seguridad», Infolatam, 19/05/2014,

<http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>.

16 «Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB», mayo, 2013, http://argentina.emba-jada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en, mayo/2013; «Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela». Gramma, 13/05/14, <http://www.gramma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>.

dades del país.¹⁷ El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad ya que, en principio, las FAS combaten al grupo terrorista Sendero Luminoso, y, en determinadas zonas también apoyan a la policía en la persecución del narcotráfico, si bien hasta el momento, y a diferencia de sus países vecinos, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una gran presión política y popular para que así sea. Durante el presente período electoral, candidatos como los expresidentes Alan García y Alejandro Toledo ya han hecho pública esta propuesta, en 2015.¹⁸

Las FAS brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo, la tendencia es restringir las tareas militares a la defensa nacional. Para ello se ha potenciado la policía, con el objetivo es disminuir la dedicación de las Fuerzas Armadas al combate de la criminalidad urbana. No obstante, estas han participado en la seguridad proporcionada para los Mundiales de Fútbol.¹⁹

Dentro de esta tendencia las excepciones serían Chile, Argentina y Uruguay.²⁰ En estos países las FAS han mantenido su especialización como fuerzas dedicadas a la defensa exterior. El ejemplo más destacable sería el chileno, cuyo ejército ha experimentado un proceso de modernización y especialización particularmente sobresaliente, en relación a la defensa exterior.

Además de las misiones de lucha contra el narcotráfico y/o la inseguridad ciudadana, como se ha contemplado en la mayoría de los países de la región, las FAS, de estos mismos países, acumulan más misiones y de muy diferente índole. De manera que además de la defensa frente a un enemigo externo, también se dedican a tareas relacionadas con el desarrollo nacional, a participar ante desastres naturales y de proteger los recursos naturales, también están llevando a cabo tareas señaladas de apoyo a la policía, para combatir diferentes formas de criminalidad, desde la común a la organizada.

Las limitaciones de las FAS y la policía para el combate de nuevas amenazas

La insistencia en este tipo de políticas conduce necesariamente a resultados muy limitados, como ya se ha podido comprobar con el transcurso de los años. Es compren-

17 En 2012 las FAS por primera vez patrullaron diferentes ciudades, http://www.la-razon.com/index.php?_url=/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_o_1579042106.html.

18 «Seguridad ciudadana en Perú», <https://www.youtube.com/watch?v=xnu8YkD6ulw>.

19 «Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Fútbol». El 19, 23/05/2014. <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>. Consultado el 2/10/2014.

20 Si bien en este último país las FAS han sido implicadas en la vigilancia de la producción de marihuana, después de su legalización. «Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana», ABC, 14/03/2014, <http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>.

sible que en el contexto de inseguridad existente para el ciudadano sea tranquilizador ver patrullar a los militares en las ciudades o que estas persigan el crimen organizado. Sin embargo, por profesionales que sean estas fuerzas, no están preparadas ni equipadas para llevar a cabo este tipo de misiones. Incluso la policía, en muchos casos, se encuentra incapaz de enfrentarse al crimen organizado por los recursos que exige, el número de efectivos necesarios y el grado de formación especializada que estos han de tener.

Para la persecución de este tipo de criminalidad es fundamental la labor de prevención, investigación y persecución de las que, sin embargo, las FAS, carecen. Su estructura, organización y formación no son las más adecuadas para llevar a cabo estas tareas. Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo, mediante el uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad. Su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos.

Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones que mantienen ambas instituciones con la sociedad. Las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, pero para la policía su medio es precisamente conocer y tratar con la población civil. Estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal completamente diferente, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del Estado y, en el otro, de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

Consecuencias derivadas del empleo multifuncional de las FAS

Además es preciso tener muy presente las implicaciones derivadas del combate de las nuevas amenazas, ya que pueden contribuir a su desprofesionalización y a la identidad de la institución militar. Así mismo la falta de formación de las FAS para el desempeño de labores policiales puede dar lugar a la violación de derechos humanos por parte de estas.²¹

Otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal es la corrupción. Son varios los casos denunciados en este sentido en las FAS de México, Colombia o Perú. Por último, no puede dejar de señalarse la desprotección legal de los militares mientras desempeñan misiones policiales, lo que puede significar la formalización de

21 GRAY, Colins. "The 21st Century Environment and the Future of War", *Parameters*, 2005. 38, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/o8winter/gray.pdf> y HARRIS, Geoff. "The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?", *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

denuncias y condenas judiciales ante las que estos, en el desempeño de estas funciones, no tienen defensa legal posible.

Junto a estas probables complicaciones hay que tener presente que la implicación de las FAS en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas.²² En una situación como esta, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones en el ámbito interno puede favorecer la militarización de la seguridad interior y la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional.²³ Si a ello le sumamos la falta de control en el desempeño de estas misiones y las lagunas legales existentes, se suman factores que pueden consolidar esta autonomía y que repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FAS y de la debilidad institucional.²⁴

Por tanto, todo indica que un aumento de efectivos y de letalidad y el planteamiento principal de las políticas de carácter represivo que de manera generalizada se están aplicando en la región, no resuelven los problemas de seguridad, sino que además puede repercutir en los contrapesos y mecanismos de control a los que deben de estar sometidas todas las instituciones sometidas a los parámetros democráticos.

De acuerdo a todos estos argumentos, los críticos con la militarización de la seguridad interior apuestan por la Policía como la institución que debe afrontar el problema de criminalidad actual en la región. Sin embargo, la Policía se encuentra extremadamente desprestigiada y requiere de importantes reformas. En cualquier caso, y aun superando este importante obstáculo, la existencia de cuerpos de policías profesionales y apegados a la ley no es suficiente para hacer frente a determinada criminalidad organizada que actúa en la región.

FUERZAS ALTERNATIVAS: POLICÍAS CON ESTATUTO MILITAR

Hasta el momento se ha insistido en la especialización de las fuerzas de seguridad. La propuesta se basa en configurar fuerzas con capacidad de adaptabilidad, aunque sin llegar al punto de desnaturalizarse.

Reconociendo la necesidad de tener fuerzas para la defensa exterior o la seguridad ciudadana, la propuesta es destinar a las FAS y a la Policía, respectivamente, a estas mi-

22 ALDA, Sonia y SEPÚLVEDA, Isidro (eds.). *La administración de la Defensa en América Latina*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, ts. I, II y III.

23 STEVENSON, Jonathan. "Demilitarising the War of Terror", *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443> y ALDA, Sonia. «La participación militar en el combate de la violencia criminal».

24 RASMUSEN, Maria. "The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems". CCMR Occasional Paper, N.º 6, 1999, Monterrey: Naval Postgraduate School.

siones, dado que son ámbitos imprescindibles para cualquier Estado en este momento. Quedaría por abordar el ámbito de las nuevas amenazas, un espacio de inseguridad que cabe prever será el principal motivo de preocupación en el ámbito de la seguridad en los siguientes años. En este ámbito de inseguridad que hemos denominado «grey área» han confluído policías y militares, pero, como se ha puesto de manifiesto, no parece que ninguna de estas fuerzas sean las más apropiadas para combatir este tipo de amenazas.

De acuerdo a su particular configuración, y tras intentar mostrar las limitaciones que ambos cuerpos presentan para el combate de este tipo de amenazas, la propuesta de este artículo, basándose en la necesidad de especialización de fuerzas, es la creación de policías con estatuto militar, como las ya existentes en Europa y algunos otros países de América Latina. Estas fuerzas policiales, creadas en el siglo XIX, además del combate al crimen organizado, controlan el tráfico o realizan tareas de policía de proximidad.

La actual propuesta apuesta por la creación de cuerpos policiales que adopten una doble naturaleza (civil/militar) y cuya doctrina, capacidades y configuración operativa, en tanto fuerzas robustas, concentren su actividad en el combate del crimen organizado. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiados estos cuerpos de policía para los entornos de inseguridad calificados como «security gap», como considera la Gendarmería europea.²⁵

En este sentido si bien, la referencia fundamental son la Guardia Civil española, la Gendarmería francesa y argentina o los carabinieri italianos y chilenos, la idea es que el nivel de especialización de estos nuevos cuerpos de policía sea mayor, con el fin de concentrarse fundamentalmente en el combate de los tráficos ilegales que lleva a cabo el crimen organizado.

Una policía con doble naturaleza (civil y militar) contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz contra este tipo de amenazas, ya que puede combinar capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, como es el caso de la Guardia Civil en España.²⁶ Su polivalencia y flexibilidad le permite actuar tanto en misiones internacionales, como locales; estar integrada en organizaciones militares, o puramente civiles y tanto en tareas de inteligencia, como de combate contra el terrorismo o el crimen organizado.²⁷

25 “European Gendarmerie Force”, <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>, p. 42

26 COSIDO, Ignacio. *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, pp. 210 y ss.

27 Sobre esta propuesta véase ALDA MEJÍAS, Sonia, «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina», E. IGLESIAS (coord.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa*, Cuaderno de Estrategia, n.º 171, IEEE-IUGM, 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf.

Todo ello la convierte no solo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad.²⁸

FUERZAS DE SEGURIDAD ESPECIALIZADAS PARA COLOMBIA

En este momento, cuando Colombia tiene la posibilidad de replantearse la configuración de sus FAS, tiene también la oportunidad de superar las limitaciones que hasta ahora se han dado en la región para combatir el actual escenario de inseguridad.

La adopción de un modelo alternativo en Colombia permitiría al país convertirse en una referencia en seguridad no solo regional, sino también internacional. La reconfiguración especializada de FAS y de Policía y la creación de esta fuerza intermedia, dedicada a amenazas intermedias, sería la respuesta más próxima a la complejidad de un mundo en el que conviven amenazas de diferente naturaleza, tradicionales y nuevas.

Hay plena conciencia, desde todos los sectores, de la necesidad de realizar esa tarea y, en ese sentido, se han orientado los esfuerzos del Ejecutivo y de las propias FAS. De hecho, para el presidente Santos este proceso ya ha comenzado:

«La transformación de las Fuerzas Militares y la Policía de Colombia no es una meta lejana sino una realidad. El futuro de nuestra Fuerza Pública ya comenzó... nuestra Fuerza Pública ha asumido y está asumiendo el reto de trabajar en su transformación y diseñar su futuro».²⁹

Ciertamente las FAS llevan ya tiempo trabajando en este proceso. Desde 2009, siendo ministro de Defensa, el presidente Santos, comenzó a trabajar en este proceso de cambio para crear el «Ejército del futuro», a través de tres etapas, que culminarían en 2030.³⁰

28 COSIDO, Ignacio. *La Guardia Civil más allá del año 2000*, p. 213; LÓPEZ, Santiago. «Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial», Cuadernos de la Guardia Civil, 21, p. 18.

29 http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Agosto/Paginas/20130822_02-El-futuro-de-nuestra-Fuerza-Publica-ya-comenzo-Presidente-Santos.aspx.

30 En el caso del Ejército, como las otras fuerzas que componen las FAS, también empezó desde hace tres años a estructurar un plan para la transformación de lo que será nuestro Ejército del Futuro. El plan de la transformación se empezó a gestar en el CREI (Comité de Renovación Estratégica e Innovación de la fuerza pública) después paso al CETI (Comité Estratégico de Transformación e Innovación) y en la actualidad se viene trabajando en el CEDEF (Comité Estratégico del Diseño del Ejército del Futuro).

La propuesta de un ejército multifunción

Colombia va a optar por un ejército multimisión,³¹ lo que en términos de debate se traduce en unas FAS que desempeñarán diferentes tareas en el ámbito de la seguridad interior, el exterior, el desarrollo nacional o la protección de recursos naturales. Un modelo muy similar al que ha desarrollado en el resto de la región. Esta decisión es de gran importancia y, en consecuencia, cabe reflexionar sobre qué misiones caben dentro de este modelo de fuerza. En otras palabras, parece recomendable tener presente los límites de «elasticidad» que contempla dicho modelo de Fuerzas Armadas.

Lo cierto es que, desde esta perspectiva, no han dejado de sumarse misiones, y en este sentido son muy significativas las declaraciones que ya hizo el exministro de Defensa, Carlos Pinzón, al poner de manifiesto esta opción. Según el ministro Pinzón:

«Las Fuerzas Armadas de Colombia tienen el deber de continuar, sin descanso, persiguiendo al terrorismo, a la criminalidad o a cualquiera que haya violado la ley. Pero, al mismo tiempo, tienen la posibilidad de empezar a diseñar desde ya un futuro para cualquier escenario, un futuro que, en el marco de una paz –que llegará por la razón o por la fuerza–, pueda garantizar la estabilidad, el desarrollo y la contribución de Colombia al resto del mundo en la paz y la estabilidad global».

Es obvio que además de la preparación para la defensa exterior y la cooperación internacional hay muchas más misiones que las FAS colombianas deberán de llevar a cabo: «Hoy podemos decir que son muchas las tareas que desde ya visualizamos para las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, garantizar la soberanía territorial por tierra, en los ríos, en el mar, en el aire. Proteger los recursos ambientales y el potencial hídrico que tiene Colombia y, por supuesto, esa potencialidad en minerales y la capacidad mineroenergética que tiene la Nación».

Junto a ello, las FAS, deberían de atender en el futuro los desastres naturales, sin olvidar su contribución «a promover el desarrollo a través de obras de infraestructura realizadas por ingenieros militares».³²

31 CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, M. «Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros», *Revista Científica Gen. José María Córdova* 12, 20014 (13), pp.19-88 y ZULUAGA RAMIREZ, Sergio Paulo. «Impacto del actual proceso de paz y eventual postconflicto en el ejército nacional de Colombia. Evaluación y formulación de estrategias de transformación hacia un ejército multimisión y autosostenible», Universidad Militar de Nueva Granada, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13912/2/TRABAJO%20DE%20GRADO%20SERGIO%20ZULUAGA%20-%20Tipo%20articulo.pdf>.

32 «Fuerzas Armadas trabajan en su transformación ante el proceso de paz», 31/10/2012. <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/fuerzas-armadas-trabajan-su-transformacion-por-proceso-paz>,

Son muchas las opiniones que apoyan la configuración de una FAS multimisión.³³ Buena parte de los argumentos se basan en el aprovechamiento disponible de su equipamiento y experiencia. Sin embargo, no todos los recursos humanos, ni materiales disponibles han de ser necesariamente los más adecuados para el desempeño de cualquier misión. Es preciso agregar que, con respecto al ejército colombiano, nadie puede dudar que sea el mejor ejército del mundo para combatir la contrainsurgencia. Sin embargo, y pese a la importancia de dicha experiencia y al valor que posee, no necesariamente se podrá emplear para todas las nuevas misiones que deba desempeñar. Así, por ejemplo, algunos exguerrilleros que acaben en las filas del crimen organizado se comportarán como delincuentes y no como combatientes. Por lo tanto, para su persecución, ya no será válida la estrategia contrainsurgente, sino formas de prevención y persecución policial, así como de investigación criminal que nada tienen que ver con aquella estrategia.

Frente a la sobrecarga de misiones de las FAS en el ámbito de la seguridad interior algunos especialistas proponen reforzar a la Policía. Una propuesta alternativa, pero en realidad no muy diferente, ya que se basa en la misma lógica de sobrecargarla de misiones. Esta propuesta pretende cubrir todas las necesidades de seguridad, tanto ciudadana como de criminalidad organizada, a través del cuerpo policial.³⁴ Con ello ciertamente, se evita el problema de militarización de estos ámbitos de seguridad, sin embargo, la cuestión es si una «macro policía», en tanto que acumula multitud de misiones, puede atender a todas ellas con eficiencia y eficacia.

Una propuesta interesante es organizar a la Policía Nacional «en función del tipo de actividad y delito por prevenir o combatir».³⁵ Se debe separar las funciones de vigilancia, control del orden público y persecución del crimen organizado.³⁶ Esta, sin duda, sería la mejor manera de organización institucional, aunque quizás insuficiente. No puede dejar de contemplarse la evolución y la complejidad adquirida por las bandas criminales y el crimen organizado. Este «área gris» de inseguridad no va a dejar de crecer y por este motivo, no puede ser abordada mediante la creación de nuevas unidades, dentro de los cuerpos policiales, que no siempre reunirán las capacidades más

33 CASTAÑO, Cesa. «Fuerzas militares y postconflicto», *El Espectador*, 02/08/2015, <http://www.elspectador.com/opinion/fuerzas-militares-y-posconflicto-columna-542840>; ERASO AGUDELO, David. «El papel social del militar en el postconflicto colombiano», ensayo argumentativo, Universidad Militar de Nueva Granada, 2012, p. 24, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>; COLON, Rafael Alfredo. «La transición y los militares del postconflicto», 08/09/2015, <http://www.las2orillas.co/la-transicion-y-los-militares-del-posconflicto/>.

34 CARVAJAL, M. C. «La Policía Nacional en el postconflicto», *Criminalidad* (47), 2004, pp. 28-48.

35 MANRIQUE ZULUAGA, Viviana. «Después de la Habana: Un postconflicto relativo y armado», Ponencia Observatorio de drogas ilícitas y armas, mayo 2013, <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>.

36 VARGAS, Alejo. «De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el postconflicto armado», *Ciencia Política* (1), (2006 enero-junio), pp. 179-212.

adecuadas,³⁷ sino que serán precisos cuerpos policiales autónomos y especializados en dichas amenazas.³⁸

El debate se encuentra abierto, no hay duda de la trascendencia del tema y es preciso abordarlo. Conviene tener presente los elementos de discusión internacional, así como los resultados de este modelo de fuerzas en la región y las implicaciones y evolución que a largo plazo puede significar para las propias FAS.

CONCLUSIONES

Colombia se encuentra en una coyuntura de seguridad muy compleja. Su fuerza pública ha de enfrentarse a diferentes escenarios de inseguridad, antes incluso de que se alcance el fin del conflicto, ya que, además de la guerrilla, el narcotráfico, las bandas criminales (Bacrim), la delincuencia común, o la tala o minería ilegal son desde hace tiempo preocupantes problemas de seguridad. Sin embargo, más allá de esta cuestión, una vez firmado y finalizado el conflicto interno, la fuerza pública podrá concentrar buena parte de sus esfuerzos en combatir el crimen organizado. En ese contexto, la especialización de fuerzas podría ser la alternativa adoptada ante el necesario proceso de reconfiguración de fuerzas que ha de acometerse.

El debate ya mencionado si han de ser las FAS o la Policía quienes combatan las amenazas no se corresponde necesariamente con las necesidades reales de seguridad que exigen el actual escenario. No se trata de una disyuntiva excluyente, sino de aplicar la fuerza adecuada al tipo de amenaza. Así, por lo que respecta a las nuevas amenazas y a su particularidad, cabe pensar en fuerzas diferentes a las FAS y a la Policía para responder de la manera más eficiente posible.

La propuesta a partir de este planteamiento es la potenciación de fuerzas policiales con estatuto militar, entendidas como fuerzas intermedias. Con esta fuerza, además es

37 Estos serían los casos de la Gendarmería mexicana y de la policía militar o de los TIGRES, en Honduras. ALDA, Sonia. «Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?», Documento de opinión IEEE, 124/2012. 17/12/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO124-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf y ALDA, Sonia. «La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado», Comentario Real Instituto Elcano, N.º 62/2013 - 16/10/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.

38 Sobre la propuesta de fuerzas intermedias en Colombia véase, VELASQUEZ, Carlos Alfonso. «La fuerza pública que requiere el postconflicto», working paper, 13, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>. Otra propuesta sobre la configuración de una tercera fuerza RODRÍGUEZ CAMACHO, David, A. «La gendarmería como respuesta a los restos de seguridad nacional en un posible escenario de postconflicto en Colombia», Trabajo de Grado para Magister en Seguridad y Defensa, Escuela Superior en Guerra, Colombia, 2015.

posible evitar los inconvenientes y limitaciones derivadas de recurrir a las FAS y a la Policía para este ámbito.

De otra manera la sobrecarga de misiones perjudicará a las mismas fuerzas y, en consecuencia, a sus posibilidades de combatir la inseguridad. La adjudicación de multitud de misiones y de muy diferente naturaleza podría conducir a su desprofesionalización. La principal consecuencia es que dejan de ser eficientes en su misión principal y además no pueden realizar con eficacia tareas para las que no están preparadas. En efecto, la existencia de esta tercera fuerza permitiría a la Policía dedicarse a la seguridad ciudadana y a las FAS a la defensa exterior y a la cooperación internacional, espacio donde Colombia puede volcar toda su acumulada experiencia.

BIBLIOGRAFÍA

“European Gendarmerie Force”, <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>.

The Global Study on Homicide, 2013, UNDOC, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?», Documento de opinión IEEE, 124/2012, 17/12/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO124-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado», Comentario Real Instituto Elcano, N.º 62/2013, 16/10/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana», en A. BONILLA (dir.). Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina, Secretaría General de FLACSO-Costa Rica, San José, 2013, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», Revista Española de Ciencia Política, n.º 37, marzo, 2015. <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina», E. IGLESIAS (coord.), Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa, Cuaderno de Estrategia, n.º 171, IEEE-IUGM, 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «América Latina, un territorio de paz ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en S. ALDA y S. FERREIRA, *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implantación*, Madrid, IUGM-SEDENA, 2015, http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf.

BAQUER, Miguel Ángel, «El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la resolución de conflictos», en C. VIADEL, *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid, Cuadernos y Debates, 2000.

BARTOLOMÉ, Mariano, «Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea», (I parte), *Revista Política y Estrategia*, n.º 94, pp. 9-26.

BARTOLOMÉ, Mariano, «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea», *Relaciones Internacionales*, n.º 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64.

BELTRÁN, Virgilio, «Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15(3), pp. 50-67.

BRYDEN, A. & HÄNGGI, H. *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Centre for the Democratic Control of Security Forces, Geneva, 2004.

CARVAJAL, M. C. «La Policía Nacional en el postconflicto», *Criminalidad* (47), 2004, pp. 28-48.

CASTAÑO, Cesar, «Fuerzas militares y postconflicto», *El Espectador*, 02/08/2015, <http://www.elespectador.com/opinion/fuerzas-militares-y-posconflicto-columna-542840>.

CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, M., «Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros», *Revista Científica Gen. José María Córdova* 12, 2014 (13), pp. 19-88.

COLÓN, Rafael Alfredo, «La transición y los militares del postconflicto», 08/09/2015, <http://www.las2orillas.co/la-transicion-y-los-militares-del-posconflicto/>.

COSIDO, Ignacio, *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130426113551de-las-clasificaciones-de-isaiah-berlin-o-a-proposito-de-verdi.pdf.

DELGADO, Jairo «Una aproximación a los nuevos paradigmas de seguridad pública en el contexto del postconflicto», *Observatorio de Política & Estrategia en América Latina*, julio 2014, http://opeal.net/images/APE_posconflicto_paradigmas_seguridadF.pdf.

ERASO AGUDELO, David, «El papel social del militar en el postconflicto colombiano», ensayo argumentativo, Universidad Militar de Nueva Granada, 2012, p. 24,

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>.

GARCÍA PINZÓN, Viviana, «Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano», ponencia presentada en CONFERENCIA FLACSO-ISA: «Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante», Buenos Aires, julio de 2014, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ceo4630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>.

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio, «La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: “Leading Through Civilian Power”», Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf.

GRAY, Colins, “The 21st Century Environment and the Future of War”, *Parameters*, 2005, 38, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/08winter/gray.pdf>.

HARRIS, Geoff, “The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?” *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

LABORIE, Mario, «La evolución del concepto de Seguridad», IEEE, junio 2011, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011Evolucion-ConceptoSeguridad.pdf.

LEAL BUITRAGO, Francisco, «Postconflicto y Fuerza Pública», *El Espectador*, 21/01/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/posconflicto-y-fuerza-publica-articulo-539314>.

LÓPEZ, Santiago, «Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial», *Cuadernos de la Guardia Civil*, 2.

MAKARENKO, Tamara. “Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Souteast Asia”, In SMITH, Paul, J. (Ed.), *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.

MANRIQUE ZULUAGA, Viviana, «Después de la Habana: Un postconflicto relativo y armado», Ponencia Observatorio de drogas ilícitas y armas, mayo 2013, <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>.

OECD (2007). *Handbook on Security System Reform (SSR)*. <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.

RASMUSEN, María, “The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems”, *CCMR Occasional Paper*, N.º 6, 1999, Monterrey: Naval Postgraduate School.

SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA MEJÍAS, Sonia (eds.), La Administración de la Defensa en América Latina, Madrid, IUGM, 2008, Vols. I, II y III.

SOMMER, Nyc, «Las Fuerzas Armadas y la Ley», http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2003_1/24-25.html.

STEVENSON, Jonathan, “Demilitarising the War of Terror”, *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443>.

VARGAS, Alejo, De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el postconflicto armado, *Ciencia Política* (1), (2006 enero-junio), pp. 179-212.

VARGAS, Alejo, Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas, Medellín, Editorial Lealon, 2010, pp. 231-240.

VELASQUEZ, Carlos Alfonso, «La fuerza pública que requiere el postconflicto», working paper, 13. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>.

ZULUAGA RAMIREZ, Sergio Paulo, «Impacto del actual proceso de paz y eventual postconflicto en el ejército nacional de Colombia. Evaluación y formulación de estrategias de transformación hacia un ejército multimisión y autosostenible», Universidad Militar de Nueva Granada, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13912/2/TRABAJO%20DE%20GRADO%20SERGIO%20ZULUAGA%20-%20Tipo%20articulo.pdf>.

- Artículo recibido: 20 de octubre de 2015.

- Artículo aceptado: 22 de noviembre de 2015.
