

CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN COLOMBIA: ALCANCES DE UNA REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD

Peace and Security Consolidation in Colombia: Security System Reform Scopes

CÉSAR ANDRÉS RESTREPO FLOREZ

Ministerio de Defensa, Colombia*

RESUMEN: Colombia ha firmado un acuerdo de paz con el grupo terrorista más longevo y desestabilizador que haya existido en los últimos 60 años. La implementación de dichos acuerdos se realizará en el marco de un proceso de transición que marcará el paso de un estado de conflicto a uno de desarrollo, estabilidad y paz. Los procesos de transición se desarrollan a través de subprocesos que establecen las bases para la construcción de la reconciliación, la confianza y del tejido social necesario para garantizar la sostenibilidad y durabilidad de la paz. La Reforma al Sistema de Seguridad - RSS- es uno de esos subprocesos. Como resultado de este las instituciones de seguridad deben estar en capacidad de proteger los derechos humanos, garantizar el imperio de la Ley y brindarle vigencia y legitimidad al Estado. Este artículo realiza una revisión conceptual de la RSS y la evolución del sector seguridad en Colombia, como una propuesta analítica sobre el alcance de una RSS en el cumplimiento de su objetivo estratégico.

PALABRAS CLAVE: Colombia, Reforma al Sistema de Seguridad, Transición, gobernanza, modernización, transformación.

ABSTRACT: Colombia has signed a peace agreement with the longest and destabilizing terrorist group that has existed over the past 60 years. The execution of these agreements will be made as part of a transition process that mark the evolution from a state of conflict to one of development, stability and peace. Transition processes are constructed over sub - processes that found to create and develop the foundation for reconciliation, trust and social ties to ensure the sustainability and durability of peace. The Security System Reform –SSR- is one of those. SSR should generate security institutions able to protect human rights, ensure the rule of law and provide validity and legitimacy to the state. This article describes from the conceptual revision of the Security System Reform and the security sector evolution in Colombia; to determine which should be the scope of Colombia`s SSR, in order to fulfill its strategic objective.

KEYWORDS: Colombia, Security System Reform, Transition, governance, modernization, transformation.

Recibido: 12 de septiembre de 2016

Aceptado: 23 de septiembre de 2016

* Las opiniones expresadas en este artículo corresponden a la posición exclusiva del autor y no comprometen a ninguna institución del gobierno de Colombia.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 2, No. 2 (2016), pp. 131-152.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.4.6>

INTRODUCCIÓN

Dentro de los elementos que componen los procesos de transición desde una situación de conflicto a una de paz y democracia, la doctrina internacional contempla la reforma al sistema de seguridad – RSS - como una respuesta a la necesidad de desarrollar condiciones de protección y seguridad en entornos institucionales débiles o que derivan de regímenes políticos autoritarios. Asimismo, como garantía de la protección de los derechos humanos - DDHH-, la promoción del imperio de la ley y como fundamento de la estabilidad del sistema político.

El diseño e implementación de un proceso de transición tiene uno de los debates públicos de mayor complejidad en la naturaleza del sistema de seguridad y su aporte a la construcción de una paz sostenible y duradera, por lo que representa para la sociedad en su conjunto, para la comunidad internacional y para las organizaciones armadas institucionales e ilegales.

En el proceso de paz con el grupo terrorista de las FARC, el Gobierno colombiano no incluyó discusión alguna sobre reformas a las Fuerzas Militares –FFMM- o la Policía Nacional –PONAL- en la agenda de negociación, afirmando que este es un asunto que el Estado colombiano desarrollará a la luz de la visión estratégica de la nación y sus retos en seguridad.

La visión general de un proceso de transición desde el conflicto da lugar a un debate público sobre la que debe ser la configuración del sistema de seguridad en un país en proceso de estabilización y construcción de paz. Dicho debate gira usualmente en torno a los asuntos relacionados con las instituciones que ostentan el monopolio legítimo de la fuerza, sus presupuestos, estructuras de fuerza, doctrina, roles y misiones. Pocas veces en aquellas que se encargan de complementar la aplicación de la ley y la construcción de legitimidad al Estado de derecho.

El posconflicto demanda el aporte de unas FFMM y policiales fuertes y consolidadas, que respondan a los nuevos retos estratégicos para la seguridad y estabilidad de Colombia, así mismo a los retos que impone la construcción de confianza entre el conjunto completo de actores de la sociedad. Responsabilidades que van desde la participación en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración -DDR- de las estructuras armadas ilegales, la reconstrucción física de áreas afectadas por el conflicto, una oferta de seguridad amplia -protección ciudadana, garantías de seguridad para desmovilizados-, hasta el neutralización de las amenazas contra la estabilidad del proceso y la seguridad de la nación.

A partir de una revisión conceptual sobre transición y seguridad, y de la evolución de las FFMM y de Policía en Colombia durante los últimos 15 años, este artículo busca identificar el alcance de una RSS en Colombia, en un escenario de posconflicto con una democracia institucional vigente, donde la seguridad es la clave para el sostenimiento de los acuerdos. Un contexto en el que la premisa es transformar para fortalecer, no reformar para debilitar.

TRANSICIÓN DE UN CONFLICTO A UN ESTADO DE PAZ: ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

El lapso entre el fin de un conflicto y la consolidación de un entorno de seguridad y desarrollo es comúnmente denominado transición, un periodo durante el cual se construyen las condiciones necesarias para la consolidación de la estabilidad de una sociedad, un país y hasta una región.

De acuerdo con la Guía de Estabilización y Reconstrucción del Instituto Estadounidense de Paz -USIP-, una transición está acompañada por una serie de principios¹ transversales que aumentan la probabilidad de superación del ambiente de violencia y destrucción de manera sostenible y duradera a través de acciones en asuntos como seguridad, aplicación de la Ley, fortalecimiento de la democracia, sostenibilidad económica y bienestar social. (USIP-PKSOI, 2009)

Las transiciones carecen de una definición estándar, responden a criterios particulares y condiciones únicas, son procesos, no respuestas coyunturales. Es un concepto multidimensional que ofrece el ámbito de actuación para que actores internos, internacionales, gubernamentales, no gubernamentales, humanitarios y corporativos, interactúen en la construcción de un entorno seguro, estable y próspero.

Una transición exitosa depende de su comprensión como un conjunto de acciones paralelas y secuenciales, enfocadas en la construcción de capacidades institucionales² y condiciones que soporten esfuerzos de mediano y largo plazo en asuntos políticos, sociales, económicos y de seguridad. Estas capacidades deben estar firmemente atadas a anclajes en el Estado y también en la sociedad. (Luckham, 2003:3; Armstrong et al. 2010)

Generalmente, una transición se extiende desde la estabilización que sigue a la finalización de un contexto conflictivo hasta la materialización de un estado final deseado, pasando por una etapa de reconstrucción que ofrece las bases para la paz y el desarrollo, es un proceso enfocado en “limpiar, sostener, construir, consolidar”. (Armstrong et al. 2010: 8).

No obstante, existen casos en los que dichos procesos son acotados, es decir que la finalización de la violencia o el cambio de régimen político, están precedidos de subprocesos que han logrado generar bases que conducen a la terminación del conflicto y hacia una transición más confiable y expedita. (Brzoska, 2007; Armstrong et al. 2010)

Las transiciones son abordadas desde un primer esfuerzo de estabilización. Las operaciones de estabilización demandan la conducción de acciones simultáneas para la superación de la violencia y oferta de seguridad, hasta la construcción de una institucionalidad con gobernabilidad y legitimidad. (Armstrong et Al. 2010) De acuerdo con Brzoska (2007), la agenda de una transición comprende el desarrollo de acciones enfocadas en prevenir la reiniciación del conflicto, el establecimiento del imperio de la Ley, la democratización y el desarrollo sostenible, como misión principal.

Un proceso de transición tiene en el desarrollo de una institucionalidad eficaz en el cumplimiento de sus misiones y eficiente en el uso y rendimiento de los recursos asignados, factores determinantes para el desarrollo de una legitimidad robusta, que se constituye en el activo más relevante para un proceso de ese tipo, dado que la sociedad construye progresivamente un imaginario situado en el futuro, a medida que va superando las condiciones adversas del pasado y del presente. (Bruneau&Tollefson, 2006)

¹ Dichos principios son: Apropiación local del proceso y de las capacidades para llevarlo a cabo; La política como mecanismo de solución de conflictos; Legitimidad institucional; Esfuerzo unificado; Seguridad; Transformación del conflicto; Compromiso regional. (USIP-PKSOI, 2009: 23).

²El desarrollo institucional es un proceso lento, evolutivo y transicional. La fragilidad del Estado está relacionada directamente con instituciones políticas, económicas y sociales ineficientes e ineficaces. (Armstrong et Al. 2010: 1)

Para el caso de aquellas transiciones que no tienen punto de partida en una estabilización absoluta, sino que se construyen desde avances sólidos en campos determinantes para su sostenibilidad y éxito, Armstrong toma como referencia lo planteado por Huntington³ sobre lo que representa la fortaleza institucional en estos procesos, dejando en claro que la fortaleza institucional es un factor determinante del éxito en una transición. Para estos casos, las instituciones existentes son el capital semillado de la consolidación efectiva.

De acuerdo con la literatura especializada en transiciones, existen seis tipos de transición, que pueden ocurrir simultáneamente en un contexto evolutivo de consolidación de la seguridad y el desarrollo: transiciones de la guerra a la paz, de poder, de la sociedad, de sistema político, de seguridad y económicas. (Armstrong et al. 2010: 13-42)

TRANSFORMACIÓN DEL ENTORNO DE SEGURIDAD

De los elementos que constituyen una transición, los referidos a la superación de la confrontación violenta y la generación de condiciones de seguridad, representan el grupo base de sostenibilidad. Tanto los generadores de violencia, como los ciudadanos y los actores externos que convergen en la estabilización del entorno social, ven en la disminución de la violencia y el incremento del ejercicio efectivo de las libertades, los indicadores más significativos de la superación de una situación de conflicto. El buen desempeño de estos indicadores depende, en gran medida, del apoyo sostenido a transiciones de otra índole.

Las transiciones hacia posconflicto representan para una transición integral, la base fundamental de la construcción de acciones de mediano y largo plazo, y la superación de un punto de no retorno a la confrontación. Esta se enfoca inicialmente en neutralizar los riesgos que ofrecen los grupos opositores al proceso de pacificación, los rezagos de la confrontación representada en disidencias, la lucha contra el crimen y el sostenimiento del orden público. Así mismo, en la generación de unas capacidades robustas y legítimas que prevengan un retroceso a una situación de conflicto (Cawthra&Luckham, 2003). Sobre estas transiciones reposa la confianza de todos los actores en que el camino hacia la paz, no tiene punto de retorno.

La transformación de un conflicto está enfocada en la reducción de los factores disparadores de violencia y su prevención (Armstrong et al. 2010). En esa medida, requiere acciones en tres líneas estratégicas: Identificación y reconocimiento de factores generadores de inestabilidad y violencia; neutralización de factores generadores de inestabilidad y violencia; generación de capacidades para la gestión de factores generadores de inestabilidad y violencia (USIP-PKSOI, 2009: 30-31). Su objetivo primordial es generar un entorno seguro⁴ para el desarrollo exitoso de las diferentes transiciones.

Un entorno seguro no es el resultado exclusivo de la cesación de la confrontación y las hostilidades entre los bandos contendores, en la terminación de un conflicto armado. Tampoco la expresión de voluntad de cambiar la vocación represiva o antidemocrática de

³Armstrong referencia los planteamientos de Samuel Huntington en "Political Order in Changing Societies" (1968), sobre la relación entre institucionalidad y estabilidad democrática. Al respecto Huntington indica que la sociedad es políticamente más activa en la medida que las instituciones estatales son más efectivas canalizando la participación ciudadana con el fin de mantener el orden y la estabilidad política.

⁴Un ambiente en el cual los ciudadanos pueden tener una vida diaria sin miedo a violencia sistemática o a gran escala.

fuerzas de seguridad oficiales y no oficiales de un régimen político autoritario. Un entorno seguro para el desarrollo de la acción coordinada de estabilización, reconstrucción, transformación y transición, requiere la consolidación de mecanismos de protección para las personas, la infraestructura y las comunidades, así como de la libertad de movimiento (USIP-PKSOI, 2009: 47-48) y una oferta institucional de seguridad legítima para todos los ciudadanos.

La transformación del entorno de seguridad en una transición desde un conflicto se da a través de tres acciones principalmente: a) la estabilización de la seguridad, b) la reforma al sistema de seguridad y c) la articulación de los esfuerzos del Estado para una prestación efectiva y legítima de los servicios de seguridad. Dicha transformación es sinónimo de una transición de la seguridad (Luckham, 2003), dado que al final de la operacionalización de cada una de las líneas estratégicas, el “estado final deseado” en términos de la superación del conflicto y la provisión de servicios de seguridad es: la protección de los ddhh, el monopolio legítimo de la fuerza y el control democrático del aparato de seguridad.

ESTABILIZACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD (ESS)

Es una acción enfocada en la protección y promoción de la autoridad política legítima, el uso de la fuerza del Estado para la reducción de la violencia y el restablecimiento del imperio de la ley con miras a generar un ambiente de estabilidad estructurado y sostenible. (DFID,2014: 1)

La ESS está enfocada en la transformación del relacionamiento entre los diferentes actores sociales, particularmente grupos armados y no armados (DFID,2014: 10-11), y tiene como objetivo central configurar un mínimo arreglo necesario para proveer seguridad y justicia, que potencie la legitimidad de la autoridad política y determine las bases de una reforma al sistema de seguridad. (DFID,2014: 5)

¿Cómo definir la superación de la fase de estabilización? De acuerdo con el concepto de ESS, esta etapa estaría determinada por una disminución estructural de la violencia y del impacto de los factores generadores de inseguridad a gran escala. Esto significa la desarticulación o neutralización de los perpetradores de la violencia y el reconocimiento general de las instituciones encargadas de provisión de servicios de seguridad, sean nacionales o internacionales. Esto, considerando que un aumento de la legitimidad y reconocimiento de los proveedores de seguridad, visibilizarlos actores que amenazan el éxito de la estabilización, un factor disuasivo indiscutible.

REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD (RSS)

Tras la estabilización del ambiente de seguridad se generan las condiciones para el desarrollo de un proceso estructural de RSS, desarrollado a partir de información, experiencias, logros y lecciones aprendidas de la terminación del conflicto y la estabilización. Un proceso que ocurren simultánea con otros procesos que dan lugar a la sostenibilidad de la construcción del Estado final deseado.

Se puede señalar que el inicio de una RSS se ubica - en la línea de tiempo de una transición - entre la aparición de unos acuerdos que conduzcan a la estabilidad política, económica y social de una nación y la propia implementación de estos. El final, se alcanza

con base en victorias tempranas, dada la relevancia de la seguridad, la protección y la legitimidad, como centros de gravedad de la construcción del estado deseado.

Una transición del posconflicto está acompañada de una intensa polémica sobre el arreglo institucional requerido para hacer sostenible la seguridad durante superación del conflicto. Este debate regularmente se enfoca en las capacidades, mandato y funciones de las instituciones que ofrecerán los servicios de seguridad, y está influido por el “dilema de seguridad” de cada uno de los actores políticos, económicos y sociales interesados, dando lugar a una puja por la institucionalización de una alternativa que no amenace su supervivencia o afecte sus intereses.

Con el fin de la Guerra Fría, se advirtió la necesidad de eliminar la “politización” de las instituciones de seguridad, particularmente en aquellos países afectados por violaciones de ddhh durante regímenes autoritarios. Así mismo, el creciente involucramiento de la comunidad internacional en escenarios de posconflicto de tipo local, generó un debate sobre el carácter y dimensión de una intervención, con miras a generar resultados sostenibles de seguridad que contribuyeran a un clima de seguridad internacional estable.

Después de 25 años, la conclusión -en ambos casos- de los principales cooperantes para el desarrollo, fue que era definitivo hacer un esfuerzo inicial considerable para generar un ambiente de protección, confianza y legitimidad basado en la seguridad con el fin de brindar sostenibilidad de largo plazo a cualquier proceso de estabilización, transformación y transición.⁵ Desde 1990, el concepto de RSS ha girado en torno a la profesionalización de los servicios de seguridad, la gobernanza y la mitigación de conflictos.

Para la comunidad internacional, en una transición desde conflicto, un plan para la superación de las condiciones de conflictividad es un elemento fundamental para la consolidación de la paz. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, “unas instituciones de seguridad eficaces y responsables son fundamentales para la paz y el desarrollo sostenibles y deben ser la base del enfoque de la seguridad”.(ONU, 2000)

Una RSS permite redefinir la oferta institucional que se encarga de la protección y aplicación de la Ley, en países con un pasado reciente de violencia a gran escala y estándares democráticos deficientes. Su aproximación más común está dada por la búsqueda de alternativas a organismos de seguridad sobredimensionados con bajos niveles de profesionalización; proliferación de actores armados estatales, privados e ilegales; falta de independencia judicial; debilidad de los sistemas de justicia y sus operadores; falta de control y vigilancia de las otras ramas del poder público; violaciones de ddhh por parte de los organismos de seguridad; incapacidad del Estado de proteger a la ciudadanía del terrorismo y la impunidad e incapacidad de aplicación de la Ley. (Comisión Europea, 2016; OCDE, 2005; African Union Commission, 2009; Consejo de la Unión Europea, 2005; UN, 2008, 2013; UNDPKO, 2012; MAEE- Ministère de la Défense, 2013)

La RSS también está dirigida a mejorar la seguridad externa, dado que un sistema de seguridad fiable y efectivo, tiene un impacto directo sobre la estabilidad y la seguridad

⁵El concepto adoptado tras la Guerra Fría para el desarrollo de reformas a los sistemas de seguridad fue influenciado por la noción de “seguridad humana”, particularmente en dos ideas: i) la protección de los individuos como elemento crítico para la seguridad nacional e internacional y ii) las condiciones de seguridad requeridas por los ciudadanos también se pueden garantizar por medio de acciones en las dimensiones económicas, políticas y sociales que disminuyan los riesgos para las personas.

regional y global. En el ambiente contemporáneo, determinado por la dispersión de amenazas de tipo híbrido y la proliferación de espacios desgobernados, la existencia de sistemas de legítimos y eficaces, representan un activo para la prevención y neutralización de factores generadores de violencia e inestabilidad.

Reforma al Sistema de Seguridad: Conceptos	
Organización de Naciones Unidas -ONU-	Considera una RSS como un proceso liderado por autoridades nacionales para el análisis, asesoramiento, desarrollo y evaluación de las instituciones de seguridad de un Estado, con el fin de brindar un servicio de seguridad efectivo y responsable, sin discriminación, en el marco del respeto a la ley y el respeto de los derechos humanos. (UN, 2008)
Unión Europea -UE-	<p>El Consejo de la UE define la RSS como un proceso que busca incrementar la capacidad de un Estado de atender sus requerimientos de seguridad internas y externas (vecindad y estabilidad regional) con base en normas democráticas y bajo principios de buen gobierno, derechos humanos, transparencia e imperio de la Ley. Una seguridad entendida como un asunto que abarca el bienestar del ciudadano, la estabilidad del Estado y la estabilidad de la comunidad de naciones. La RSS está conformada por campos de acción como la estructuración, la regulación, la administración, la financiación y el control de los componentes del sistema de seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2005) (European Commission, 2012). Para la UE, la RSS es sinónimo de desarrollo institucional (Consejo de la Unión Europea, 2005:43).</p> <p>De acuerdo con la Comisión Europea -CE-, una RSS representa una acción para el fortalecimiento de la seguridad interna y externa de un Estado, centrada en el fortalecimiento de la seguridad humana. En este sentido, la CE señala que ésta debe apuntar a la protección de los ciudadanos y la salvaguarda de los intereses estratégicos del país, con base en el respeto de las libertades, los derechos humanos y el imperio de la Ley. La RSS es un elemento clave para la prevención de conflictos, la construcción de paz, la democratización y la contribución al desarrollo sostenible. (Comisión Europea, 2016)</p>
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-	<p>La RSS es una acción dirigida a fortalecer la capacidad de un Estado de atender las necesidades relacionados con la seguridad con base en normas democráticas y bajo principios de legalidad, gobernanza, transparencia y apego a la ley, como complemento de la asistencia enfocada en defensa, inteligencia y servicio policial. (GFN-SSR, 2007:5)</p> <p>La OCDE considera la generación de un ambiente de seguridad estable como una acción necesaria para la reducción de la pobreza y la materialización de los objetivos del milenio. (OCDE,2007:20)</p>

?

De acuerdo con la OCDE el principal objetivo de una RSS es la generación de un entorno seguro para la implementación de acciones enfocadas en el desarrollo, la reducción de la pobreza y la promoción de la democracia, a partir de dos pilares: la capacidad del Estado de generar condiciones que mitiguen las vulnerabilidades a las que se ven enfrentadas sus ciudadanos; y la capacidad del Estado de poner su institucionalidad al servicio de la prevención o atención de las amenazas a la seguridad que atentan contra la sociedad.

Para la OCDE, un esfuerzo de RSS debe enfocarse en el fortalecimiento de la gobernanza del sector seguridad y por lo tanto en el aporte que esta da al fortalecimiento de la democracia, aunque reconoce la existencia de una línea de acción dirigida al fortalecimiento de capacidades. (OCDE, 2005: 24) En este contexto, seguridad significa bienestar de la

población y ddhh; buen gobierno y transparencia en la implementación de las políticas públicas y multidimensionalidad en la observancia de las amenazas.

OCDE – Categorías de las actividades relacionadas con la Reforma al Sistema de Seguridad	
<p>Dialogo político e iniciativas de política pública: Fortalecimiento de las relaciones cívico – militares, promoción de la participación civil en el diseño de políticas públicas de seguridad y apoyo a la RSS.</p> <p>Fuerzas Armadas e Inteligencia: actividades enfocadas en el fortalecimiento de la gobernanza de organizaciones con roles militares y de inteligencia.</p> <p>Seguridad interna y Justicia: actividades enfocadas en las funciones de las instituciones policiales, judiciales y de inteligencia.</p> <p>Actores de seguridad no-estatales: Actividades con actores no estatales que tienen participación en actividades de seguridad.</p>	<p>Mecanismos de vigilancia civil: Actividades enfocadas en el desarrollo de mecanismos de vigilancia y control por parte de otras ramas del poder público y la sociedad civil.</p> <p>Cuerpos de administración civil: fortalecimiento de los órganos de gobierno, administración, planeación y desarrollo institucional de los actores del sistema de seguridad.</p> <p>Desarrollo de capacidades civiles: iniciativas de desarrollo de organizaciones civiles y educación para el análisis, seguimiento y evaluación de los asuntos relacionados con la seguridad.</p> <p>Iniciativas regionales: promoción de acciones coordinadas en asuntos de defensa, lucha contra el crimen e inteligencia, entre otros.</p> <p>Iniciativas de desmilitarización de la sociedad: DDR, reclutamiento de menores, control de armas.</p>

Fuente: (OCDE, 2005:35)

?

Una RSS debe entenderse como una actuación política, económica, social e institucional (GTZ, 2000: 30-31), materializada en acciones que impacten los componentes del sistema, los ciudadanos, el gobierno y la sociedad civil. La actuación en estas dimensiones genera un aumento de la probabilidad de que el control civil, la transparencia y la visión democrática de las instituciones de seguridad sean la base del desarrollo de un entorno de paz y prosperidad.

Un sistema de seguridad eficaz es determinante en la construcción de confianza, dado que las fallas resultantes de una mala configuración de las capacidades en un periodo de transición, tienen una alta probabilidad de solucionarse a través de sistemas paralelos, informales e ilegales de seguridad y justicia, originando un nuevo ciclo de crimen y violencia. (Nathan,1999)

Frente a lo anterior, los tomadores de decisiones son proclives a ver en el debilitamiento del componente militar la clave para la promoción de la democracia, la justicia y la protección de los ddhh (Bächler,2001: 16). Esto aumenta el riesgo de reducir las causas objetivas de una situación de conflicto a la vocación violenta de los aparatos de seguridad. Es decir, que la clave para el éxito de la transición radica en la limitación de los alcances del sistema de seguridad, más que en la solución de los factores que dieron lugar al desborde de la violencia.

La discusión estaría errada si se enfoca exclusivamente en los aspectos militares y securitarios. Debe estar más enfocada en el uso legítimo de la violencia y su monopolio por parte del Estado; una amplia representatividad de la sociedad en su implementación; profesionalismo, sostenibilidad y generación de capacidades para su actuación efectiva; así como la construcción de tejido social, a partir de la vigencia de un orden aceptado por el conjunto de la sociedad.

La observación de varios escenarios de posconflicto⁶ deja ver como el primer resultado esperado de una transición es una mayor protección de los ciudadanos, la vigencia del imperio de la ley y el fortalecimiento de la legitimidad institucional. Nada de esto se logra sin un sistema de seguridad robusto y con capacidad de acción.

Dado que la relación seguridad efectiva – transición exitosa es tan fuerte, la milimetría del diseño de una RSS debe consultar en profundidad el contexto y grado de avance del proceso de estabilización. Cuando se busca construir un espacio para la transición a partir de un escenario con condiciones mínimas de protección y carencia de instituciones legítimas, el término reforma toma la connotación de “refundación”. Esto significa que la RSS debe dar respuestas desde cero, a un déficit de confianza y legitimidad generado por el uso de la violencia como principal herramienta de control social, político y económico. (Bächler,2001: 14)

De otra parte, están las transiciones desde escenarios con una seguridad estable e instituciones legítimas y reconocidas, en las cuales la RSS tiene una connotación de “adaptación”, en la que se deben reconocer los avances alcanzados, corregir las fallas del sistema y potenciar sus fortalezas.

El involucramiento local en el desarrollo de una RSS es fundamental para la construcción de una visión estratégica de seguridad que articule las acciones de mejoramiento de la seguridad con aquellas multisectoriales que brinden sostenibilidad al esfuerzo de construcción del estado final deseado. (Dagand&Ramel, 2013: 72)

La configuración de un sistema de seguridad favorable a una transición requiere actuaciones en los ámbitos de lo militar, lo policial y la inteligencia así como en el sistema penitenciario, el sistema de justicia, la seguridad privada, la reintegración de excombatientes, el control civil de las instituciones de seguridad y el control fronterizo. (OCDE, 2005; UNDPKO, 2012; USIP-PKSOI,2009)

En el campo de la Defensa, la RSS debe enfocarse en la consolidación de instituciones militares efectivas, que responden a un mandato democrático. El proceso debe dar lugar a una transformación que abarque el conjunto de la ecuación de capacidades (organización, doctrina, personal, equipos e infraestructura), y al desarrollo de procesos y herramientas de gobernanza que incrementen la legitimidad. (GFN-SSR,2007)

En el campo de la inteligencia, la reforma se enfoca en el fortalecimiento del mando y control civil con estándares democráticos, respetando las particularidades relativas a la naturaleza de los servicios y sus campos de acción. En ese sentido, el desarrollo de mecanismos de control; normas reguladoras; control presupuestal; y una planeación enfocada en la visión estratégica del gobierno; representan un aporte significativo a un proceso de transición integral, con base en principios democráticos. (Hannah-O’Brien & Rathmell, 2005)

En el campo policial y de aplicación de la Ley, la RSS se orienta a dos objetivos: la provisión de un servicio de seguridad con base en el respeto y la promoción de los ddhh, y la lucha contra los fenómenos que ponen en riesgo el sostenimiento de un entorno seguro. La literatura sobre asuntos policiales en transiciones desde situaciones de conflicto o gobiernos autoritarios sostiene que la RSS busca su desmilitarización, con el fin de desmontar estructuras autoritarias.(Ziegler&Niield, 2002)

⁶Bosnia, Suráfrica, Túnez, Indonesia, entre otros.

El objetivo es un servicio de policía efectivo, profesional y responsable que responda a las características del entorno social que atiende. En ese sentido, se entienden como actividades comunes en un proceso de reforma policial asuntos como el mejoramiento de los procesos de selección y clasificación del personal uniformado; la investigación criminal con un asunto puramente civil; mecanismos de control disciplinario; profesionalización del servicio y del capital humano; involucramiento de civiles en la discusión y diseño de políticas públicas de seguridad; y herramientas de vigilancia y control externos. (Ziegler&Nield, 2002)

Además de las acciones de transformación y reforma de estructuras militares, policiales y de inteligencia, la RSS amplía su campo de acción a otros asuntos que contribuyen a que la atención de los factores de riesgo contra los ddhh y la sostenibilidad de un ambiente de seguridad conveniente para la transición.

Uno de estos es el penitenciario, sobre el cual las acciones se enfocan en desarrollar una oferta completa de opciones para atender los diferentes sistemas de justicia implementados durante la etapa de transición; una oferta de servicios dirigida a la resocialización y reintegración de la población carcelaria; que otorgue credibilidad a las autoridades armadas y los jueces.

De otra parte está la reforma a la justicia, un proceso multidimensional que va desde la reformulación de códigos y leyes adaptándolos al nuevo ambiente de seguridad; la articulación con las instituciones de aplicación de la ley; hasta el desarrollo de infraestructura, capital humano, tecnología y una organización necesaria para la aplicación de la ley, dando así una nueva dimensión a la regulación de los conflictos y su solución pacífica. (Ferguson & Isima, 2004; GFN-SSR, 2007)

El resultado debe ser un sistema judicial imparcial, eficaz y eficiente que atienda la demanda de servicios de justicia de todos los ciudadanos y que de la mano de un sistema penitenciario con enfoque resocializador, de lugar a la desaparición progresiva y definitiva de la violencia a gran escala. Las consecuencias más probables de no desarrollar dichas capacidades son la desinstitucionalización, la privatización de la seguridad y la aplicación de justicia por mano propia. (Ferguson&Isima, 2004; GFN-SSR, 2007)

Otro conjunto de acciones debe estar enfocada en la desarticulación de estructuras armadas no estatales y la regulación, control y supervisión de los servicios privados de seguridad.

En el primer caso, se refiere a los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR- de combatientes, que marcan el punto culminante de una etapa de conflicto o de reordenamiento de los asuntos que atañen a la seguridad en un ambiente desinstitucionalizado que va hacia la democracia.⁷

⁷En un proceso de transición la RSS y el DDR no pueden ir desarticulados. La lectura del entorno estratégico y de las necesidades particulares de transformación de los actores relacionados con la seguridad, debe ser la base prioritaria de información para el diseño de los programas de desmovilización y reintegración. Desarrollos individuales en contravía, significaran inevitablemente un riesgo altísimo para la legitimidad del nuevo concepto de seguridad de la sociedad en transición. (Bryden, 2007; Yasutomi, 2008). De otra parte, un mal cálculo en el tamaño de las estructuras de seguridad y justicia, o una agrupación indiscriminada de integrantes de grupos armados e instituciones armadas durante la confrontación, en el nuevo escenario de seguridad, puede derivar en asociaciones poderosas para el crimen, más violencia e inseguridad.

Respecto a los servicios privados de seguridad, la RSS⁸ tiene como objetivos centrales el desarrollo de un marco regulador robusto, mecanismos de coordinación y control de la industria de la seguridad privada, orientados a prevenir la aparición de contradictores violentos al proceso de transición o alternativas de justicia y seguridad privadas⁹.

La necesidad de avanzar en estas líneas está dada por el riesgo inminente que ofrece para las personas y la gobernanza de las instituciones públicas de seguridad, un contexto desregulado de la seguridad privada, en términos de la posibilidad de que estos actores sean cooptados por el crimen, disidencias armadas e incluso grupos de interés, todos buscando defender el statu quo obtenido durante la confrontación o la obtención de una ventaja en el nuevo ordenamiento social. (Caparini, 2006; Gounev, 2006; Richards-Smith, 2007)

Así mismo, hay acciones encaminadas a diseñar y desarrollar bases sólidas para la democratización del sistema de seguridad con apego al imperio de la ley y el respaldo institucional. Hacen parte de este conjunto la vigilancia y control civil, así como la promoción de la participación ciudadana en los asuntos referentes a la seguridad y de los derechos de los ciudadanos. (GFN-SSR,2007)

En lo concerniente a la vigilancia y control, la RSS incluye acciones enfocadas al robustecimiento de la capacidad técnica de otras ramas del poder público para generar frenos y contrapesos, que se conviertan en incentivos para el aumento sostenido de estándares democráticos y transparencia institucional. En esto el desarrollo de espacios para el ejercicio de un dialogo técnico y profesional con la rama legislativa es clave para la construcción de un sistema no politizado. La institucionalización de capacidades técnicas en organismos de control disciplinario y fiscal, dinamizará el profesionalismo de los componentes del sistema y la legitimidad de sus instituciones.

Las acciones dirigidas a la participación ciudadana buscan el desarrollo de relaciones más estrechas con los ciudadanos y sus grupos representativos. La literatura sobre RSS sugiere el impulso a veedurías, la construcción de un dialogo bidireccional sobre la visión de la seguridad entre los actores sociales y las instituciones armadas e incluso la prestación de servicios de soporte para el funcionamiento y desarrollo de las capacidades del sistema de seguridad.

En el diseño estratégico de acciones de estabilización, reconstrucción y transición, así como de esfuerzos típicamente humanitarios, resalta la necesidad de incluir como un elemento imprescindible el enfoque de atención diferencial por género, edad e incluso asuntos étnicos y culturales. En lo que respecta al género, se subraya la importancia del reconocimiento de esta característica como factor de comprensión particular en la definición de los mecanismos de integración y participación a los procesos de reforma, y el rol que juegan en su desarrollo exitoso. (Valasek, 2008).

Por último, es necesario señalar el conjunto de acciones enfocadas en el desarrollo de las capacidades para el fortalecimiento de la gobernanza. (Hänggi, 2003) En esencia, desde el enfoque europeo y de la OCDE, las RSS están direccionadas a generar un marco

⁸En muchos casos, los actores que prestan servicios privados de seguridad son conocedores del contexto y las necesidades de la población en sus nichos, las cuales difícilmente son reconocidos por un sistema de seguridad reformado o naciente. El conocimiento previo del ambiente de seguridad nacional y local, hace de las compañías desplegadas en países donde se desarrollan RSS, socios clave para apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales a través de servicios de entrenamiento y asesoría (Caparini, 2006).

⁹La confianza de la ciudadanía y la legitimidad del sistema de seguridad, representan una victoria temprana necesaria para el desarrollo y robustecimiento de las capacidades.

institucional robusto y legítimo que genere un soporte apto para el desarrollo del plan de transición y construcción de cohesión social. Estas acciones aportan en la construcción de gobernanza de abajo hacia arriba, desde la prestación de los servicios hasta el nivel estratégico de las organizaciones prestadoras de estos.

La generación de las condiciones de seguridad requeridas para la transición exitosa a una situación de estabilidad, paz y desarrollo, requiere de sinergias sectoriales con unidad de criterio en la fundamentación de las prácticas democráticas para la prestación de la seguridad. Así mismo, la suficiente apropiación de los estándares, normas y objetivos del sistema abarcando las directivas y los integrantes de los cuerpos que lo conforman. En este sentido, la administración del sistema de seguridad debe desarrollar procesos de planeación, presupuestación, diseño y generación de capacidades, administración del capital humano, vigilancia y control, desarrollo tecnológico, adaptación normativa y relacionamiento con el conjunto de la sociedad, con el fin de garantizar la sostenibilidad, flexibilidad y adaptabilidad de sus objetivos, medios y acciones para alcanzar y mantener un entorno de paz y seguridad. (Consejo de la Unión Europea, 2005; OCDE, 2007; UN, 2008, 2013; African Union Commission, 2009; UNDPKO, 2012; MAEE & Ministère de la Défense, 2013).

Una RSS es un proceso enfocado en tres líneas estratégicas: i) reconstrucción institucional con enfoque de eficiencia y efectividad; ii) subordinación al imperio de la Ley y al control civil; y iii) garantía de la vigencia y prevalencia de la institucionalidad, el orden y el imperio de la Ley. (Yasutomi, 2008)

COLOMBIA: ALCANCES A UNA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

El fin de la negociación entre el Estado colombiano y la organización terrorista de las FARC después de 60 años de conflicto, marca el inicio de la implementación de unos acuerdos de paz enfocados en la reparación de las víctimas, el impulso al desarrollo rural y la protección de los ciudadanos, con el fin de garantizar un paz sostenible y duradera.

La firma de los acuerdos llega después de 4 años de negociación. No obstante, la construcción de la paz en Colombia es un proceso impulsado por el Estado desde hace poco más de 15 años, a partir de la modernización del Estado, el aumento de su capacidad administrativa y la conducción de políticas públicas sostenidas en el tiempo, orientadas a negar cualquier posibilidad de tomar el poder por vías violentas.

Veinte años atrás Colombia entraba en una espiral de violencia e inestabilidad que amenazaba su supervivencia como una nación viable. El 30% de las alcaldías del país no podían ser ejercidas, más de 2.000 personas eran secuestradas anualmente y la tasa de homicidios alcanzaba los 68 por cien mil habitantes. De otra parte, Colombia era el mayor productor de cocaína en el mundo (700 toneladas) y un punto de encuentro de diferentes líneas del crimen transnacional organizado.¹⁰

Las FFMM y de Policía enfrentaban su peor momento institucional y estratégico de la historia, representado en una debilidad integral de sus capacidades que se materializaba en derrotas sucesivas por parte de los grupos armados ilegales, baja capacidad de protección

¹⁰Con base en información histórica consultada en los documentos de política del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

de los ciudadanos y pérdida progresiva del control territorial y de su habilidad de hacer efectivo el imperio de la Ley. (Villamizar, 2003)

La debilidad de las autoridades políticas, administrativas, judiciales y de seguridad, generaba nuevos actores armados ilegales enfocados en ofrecer servicios de justicia y seguridad privadas (Duncan, 2006) aumentando la inestabilidad y la violencia, dando lugar a un crecimiento considerable de la criminalidad y la ilegalidad en todo el territorio nacional.

Colombia también sufría la recesión más grave de su historia. En 1999 alcanzaba un crecimiento negativo de la economía del 4,5 del PIB, un desempleo del 14,8% y en crecimiento, un endeudamiento excesivo de los sectores público y privado y la caída de la productividad nacional (El Tiempo, 2003). La capacidad limitada de recaudación tributaria, el bajo consumo y la disminución de la generación de excedentes económicos por la sociedad, dio lugar a la configuración de un Estado cuya sostenibilidad estaba en entredicho.

Desde 1999 hasta 2015, los gobiernos de Colombia han puesto en marcha acciones dirigidas a configurar un tablero estratégico que permita dar el paso hacia la construcción de una paz sostenible y duradera. Como respuesta al panorama caótico del final del siglo XX, el gobierno de Andrés Pastrana, puso en marcha una estrategia integral con dos cursos de acción desarrollados en paralelo -negociaciones de paz y fortalecimiento de la institucionalidad- para desarticular los generadores de la violencia y la criminalidad que dinamizaban el proceso de desarticulación social e institucional.

Al final del gobierno, el proceso de paz tuvo una terminación fallida. Pero el curso de acción de fortalecimiento del Estado, tuvo un avance considerable representado en la modernización, transformación y profesionalización de los aparatos de seguridad estatales como una herramienta para construir legitimidad institucional, lograr más seguridad y vencer el crimen. Así mismo, se avanzó en la construcción de un entorno gubernamental con una visión transversal e integral respecto a la sostenibilidad fiscal, el desarrollo territorial y la protección de los ciudadanos a través de una agenda fortalecida de protección de los DDHH (DNP, 1999)

Entre 2002 y 2010, el gobierno de Álvaro Uribe, soportado en los avances significativos que el gobierno anterior había dejado en términos de transformación institucional, sostenibilidad fiscal y -para el caso de las Fuerzas Armadas (FFAA)- fortalecimiento institucional, da un viraje en la visión del Estado respecto a las mismas preocupaciones fundamentales de la nación observadas para el final de la década de los noventa.

Los ocho años de gobierno estuvieron dedicados a la construcción de un ambiente seguro y la pacificación del país a través de la articulación de acciones de seguridad con base en estándares democráticos, el desarrollo de capacidades económicas y la cohesión de la sociedad en torno de un proyecto común: la superación de la violencia, el crimen y la ineffectividad del aparato estatal. En este periodo la construcción de paz no estuvo orientada por la estrategia de los diálogos. Sino por la extensión de los servicios del Estado en todos los campos, con miras a deslegitimar cualquier iniciativa no institucional, criminal o armada. (DNP, 2003: 2007)

Desde 2010 hasta 2016, año en el que se firman los acuerdos de paz, el gobierno del presidente Santos, construyó un nuevo proceso de negociación esta vez soportado en el avance significativo que el país logró en el debilitamiento de los grupos terroristas y criminales durante el gobierno de Uribe. En 2010 el nuevo gobierno retomaba la idea de

Pastrana de trabajar por la paz en dos dimensiones - el aumento de la presión militar sobre el crimen y el terrorismo, y el desarrollo de una negociación que terminara el conflicto de más de cinco décadas- dando lugar a una nueva etapa de fortalecimiento de capacidades, profesionalización y desarrollo institucional en el conjunto del Estado, pero especialmente en las FFAA. Así mismo, poner en marcha un proceso de paz que condujera a los grupos ilegales al convencimiento de que el objetivo trazado por la sociedad colombiana 20 años atrás, de cerrar cualquier espacio a la violencia y el crimen como ruta hacia el poder, se había cumplido, y solo quedaba la opción negociada como única alternativa posible. (DNP, 2011: 2015).

El camino transitado para obtener estos resultados y la protección efectiva de la Constitución y la institucionalidad, ha sido el resultado del apoyo decidido de los ciudadanos¹¹ a sus instituciones armadas, del esfuerzo gubernamental por desarrollar capacidades para disminuir la violencia y de un proceso ininterrumpido de transformación y adaptación. Esta transformación ha ido en paralelo con la evolución favorable de condiciones económicas, institucionales y de seguridad, siempre a la vanguardia de los retos nacionales, en el marco de principios democráticos y bajo un robusto direccionamiento y control civil. (Mindefensa, 2015)

Dicha adaptación enfocada en la consolidación de la vigencia del imperio de la ley, la protección de los ddhh y el monopolio de la fuerza por parte del Estado; es el resultado de la observación dinámica de la transformación del entorno estratégico; y no de una repuesta al rompimiento de una dinámica histórica que no tiene como eje determinante las instituciones de seguridad. (Mindefensa, 2015) Colombia emprendió hace 16 años una ruta para la construcción de la paz, entendida como la combinación de acciones que le devolvieran la legitimidad al Estado, la confianza a los ciudadanos y la posibilidad de construir un proyecto común, sin la consideración de la violencia masiva e indiscriminada como una alternativa de poder.

ESTABILIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMAZIÓN: LA REFORMA ANTICIPADA DE LAS INSTITUCIONES ARMADAS DE COLOMBIA

En algunas ocasiones las RSS se dirigen hacia el mejoramiento de las capacidades y la efectividad operacional, descuidando el desarrollo de un diseño institucional que promueva la transparencia, el carácter democrático y el fortalecimiento del control civil. La emulación entre transformación, modernización y reforma, es tal vez el debate central alrededor de la RSS. (Lutterbeck, 2012).

La superación de la inestabilidad en Colombia, se sustentó en la búsqueda de alternativas para la solución del conflicto por la vía de la negociación o la vía de las armas con base en 4 pilares: a) más fuerza y efectividad operacional; b) más legitimidad y transparencia; c) mejor y más eficiente administración; y d) más protección de los ciudadanos y los bienes del Estado. Esto para las FFMM y la PONAL significó un proceso sostenido y evolutivo de transformación y articulación de las FFMM y la PONAL, con base en una revisión permanente de las necesidades en equipamiento, estructura de fuerza, doctrina, gobernanza

¹¹El Gallup Poll Colombia realizado desde 2000 muestra una favorabilidad promedio de las Fuerzas Armadas superior al 65%, siendo la institución de mayor reconocimiento favorable de la sociedad colombiana.

y control, con altas exigencias adaptativas, con dos resultados sostenibles: más legitimidad, mejores condiciones de seguridad.

Si bien la transformación y adaptación progresivas de las FFAA ha sido un proceso financiado y dirigido por los colombianos, igual que el conjunto de acciones estatales de estabilización y reconstrucción, la cooperación internacional -EEUU- jugó un papel clave en el impulso a una especie de revolución militar en los ámbitos tecnológicos e institucionales en asuntos como derechos humanos, gobernanza y excelencia técnica.

Después de 16 años del proceso se ha consolidado un modelo institucional en el que las FFMM y la PONAL responden coordinadamente al direccionamiento de un Ministerio de Defensa civil, que responde a las órdenes del Presidente de la República, su Comandante en Jefe. Una línea de mando claramente delineada, en la que los cuerpos armados responden bajo una lógica de subordinación y atención a sus roles y misiones.

El Ministerio de Defensa Nacional está mayoritariamente compuesto por una tecnocracia civil en asuntos de seguridad y defensa, que apoya la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de defensa y seguridad. Este es el fundamento principal de la capacidad política e institucional desarrollada por Colombia, respecto a la evolución de sus políticas de defensa y seguridad en políticas de Estado de largo aliento, sujetas al escrutinio nacional e internacional.

Este proceso político ha sido sustentado con una inversión económica que supera los 15 billones de dólares en la última década. Dichos recursos enfocados en el desarrollo de capacidades operativas completas y modernización de su administración. Gracias a esto FFMM y PONAL lograron recuperar su iniciativa operacional, cubrimiento del territorio nacional y mejoramiento significativo de la protección de los ciudadanos.

Durante 16 años, se logró la desmovilización de más de 50.000 miembros de grupos armados ilegales y el desmantelamiento de más de 30 estructuras armadas. Más de 100 jefes de grupos armados han sido neutralizados. El país ha retornado a la tasa de homicidios más baja en 40 años -25,7 por cien mil habitantes- y presenta una reducción del 95% en el número de secuestrados, con condiciones necesarias para la vigencia del Estado de Derecho en todo el territorio nacional. El año 2016 ha sido el de menor cantidad de miembros de las FFAA muertos en operaciones y hay un descenso significativo de heridos.¹²

Los resultados anteriores también son el resultado de un proceso adaptativo en varias fases que ha dado como resultado una Fuerza Pública profesional, y ajenas al debate político, a partir de acciones enfocadas en su bienestar y desarrollo profesional con base en políticas de educación, atención familiar, salud y vivienda. Acciones que incentivan el apego a la ley y el desempeño profesional basado en excelencia e integridad.

La transformación también ha tenido un desarrollo de control institucional y sectorial. Lo institucional incluye la participación del parlamento en la discusión de los presupuestos, el seguimiento a políticas y planes, la nominación de oficiales de alta graduación e incluso en temas específicos, como la inteligencia; así mismo, la tutela de los organismos disciplinarios y fiscales. (Mindefensa, 2015)

Las FFAA están sujetas al sistema judicial ordinario en todas sus instancias, aun con la existencia de una Justicia Penal Militar – sujeta al DIH- enfocada en el tratamiento de los

¹²Con base en información de agosto de 2016, del Sistema de Información de Defensa y Seguridad –SISYD- de Mindefensa.

asuntos que están relacionados con asuntos del servicio. son resueltos por una instancia civil. (Mindefensa, 2015).

Para la promoción y protección de los ddhh¹³, se han instituido instancias sectoriales especializadas que emiten políticas y ejercen vigilancia sobre el tema, y sirven de enlace con un organizaciones civiles, en un esfuerzo por mantener un dialogo activo para preservar la legitimidad.

La modernización se evidencia también en la adopción de un concepto de planeación, administración y desarrollo institucional, adaptado de los más avanzados sistemas de seguridad en el mundo, con estándares que pretenden ser replicados por las agencias internacionales en procesos de estabilización hasta el fin de la transición. (Mindefensa, 2015) Eso hace de Colombia una de las naciones más avanzadas en el contexto latinoamericano en asuntos de gobernanza, buen gobierno y transparencia respecto a su sector seguridad. Gracias a esto, en la actualidad el sector defensa y seguridad brinda cooperación a mas 70 países en el mundo, en asuntos estratégicos, tácticos y operacionales. (Mindefensa, 2016).

En desarrollo de la confrontación armada, las FFAA de Colombia llevaron a cabo el rediseño de su organización, doctrina, administración y generación de estructura de fuerza, con principios de buen gobierno, transparencia y altos estándares técnicos. (Mindefensa, 2015) Esto dio lugar al desarrollo del programa de construcción de integridad de la OTAN, como compromiso sectorial de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción. (Mindefensa, 2015).

La transformación y adaptación del sector seguridad durante los últimos 16 años, ha sido una reforma evolutiva de las instituciones armadas del Estado para garantizar una construcción de un entorno de paz, desarrollo y democracia, sostenido e irreversible.

CONCLUSIONES

Desde hace 20 años los gobiernos en Colombia asumieron la defensa de su institucionalidad y la protección de sus ciudadanos con base en el desarrollo de una capacidad de respuesta integral del Estado frente a los factores que llevaban al país al colapso. La base sobre la cual se ha avanzado en ese propósito ha estado en el sector defensa y seguridad.

El aporte vanguardista del sector requería mayores recursos, una administración responsable de estos, mas profesionalismo y mayor efectividad operacional, que diera lugar a una base sólida de legitimidad para el Estado. Para lograr esto, se desarrollaron trasformaciones normativas, institucionales y de capacidades que dieron lugar a un cambio de actitud nacional, determinada por el convencimiento nacional de estar en capacidad de superar el conflicto por la negociación o por las armas.

El camino recorrido desde 1998 a la fecha es un caso de éxito de transformación institucional. Durante 18 años, el sector defensa y seguridad ha avanzado en una curva

¹³Las FFMM y PONAL mantienen una relación muy estrecha con la Comité Internaiconal de la Cruz Roja – CICR- para el desarrollo de doctrina. Así mismo, es necesario resaltar como el Mindefensa, las FFMM y la PONAL hacen parte del sistema nacional de alertas tempranas liderado por la Defensoría del pueblo.

ascendente de transformación de la mano de reformas que apuntan a la sostenibilidad, la adaptación y la flexibilidad de sus capacidades, sus roles y su administración.

A diferencia de lo que regularmente requiere un proceso de transición desde el conflicto que involucre etapas de estabilización y reconstrucción, determinado en refundar las instituciones de seguridad como garantía de superación del conflicto, en el caso de Colombia dicha transformación es un ejercicio de RSS sostenido y adaptativo que ha incorporado progresivamente todos los elementos necesarios para responder a los requerimientos de una transición desde una situación de conflicto. No en vano, dispositivos de las FFAA estarán encargados de acompañar el DDR en la implementación del acuerdo de La Habana.

Las FFAA desde el inicio de la construcción de la paz, entendieron su transformación y modernización como la clave de éxito para materializar el estado final deseado. Por tal razón, en Colombia no hay espacio para una RSS entendida como una refundación de los aparatos de seguridad.

Las Fuerzas de Seguridad deben ser respetadas en la evolución propia que han diseñado para su transformación de manera tal que hagan sostenible los acuerdos de paz, asegurando el progreso de la Nación y la protección de sus ciudadanos. Por tal razón cualquier reforma orientada a la disminución prematura de sus capacidades o la obstrucción de sus roles y misiones, derivará en el debilitamiento de los logros y será una amenaza para la construcción de paz.

Para el caso colombiano, el conjunto de amenazas a la seguridad de los individuos, el territorio y el Estado, no están representados exclusivamente en los actores ilegales que han optado por la negociación con el Estado como ruta para su incorporación al sistema democrático y su sometimiento al imperio de la Ley. Mucho menos en las instituciones legítimas del Estado. Proviene del alto impacto del crimen organizado, la persistencia de actores armados ilegales y la ineffectividad del sistema no cinético de seguridad: la administración de justicia, las instituciones penitenciarias, migratorias y aduaneras, especialmente.

Una RSS en Colombia enfocada en el sector seguridad y defensa, representa una apuesta por la insostenibilidad de la transición, por causa de la deslegitimación de las instituciones armadas y la desprotección de los ciudadanos, incluidos aquellos que han decidido retornar a la legalidad.

A diferencia de los casos que han dado origen a la doctrina internacional sobre reforma al sistema de seguridad, en Colombia la transición no da lugar a una transformación de sus instituciones armadas para el posconflicto, sino que el posconflicto llega como resultado de una adaptación progresiva de las FFAA en paralelo al mejoramiento de las condiciones de seguridad, mucho antes de conseguir la firma de un acuerdo de paz.

El Estado colombiano entendió dos décadas antes de lograr un acuerdo con el grupo armado que ofrecía más riesgos a la viabilidad democrática de la Nación, que la gobernanza y legitimidad de sus instituciones armadas eran activos determinantes para garantizar el apoyo de los ciudadanos y la efectividad de sus acciones de neutralización de las amenazas.

Si se aborda una RSS en Colombia, debe estar dirigida al desarrollo de una visión integral para el componente no cinético de la seguridad que tome como referencia los logros alcanzados en la efectividad, gobernanza, capacidades y visión conjunta y coordinada de las instituciones armadas.

La agenda pendiente de la reforma al sistema de seguridad, representa un reto para el estado en su componente integral de justicia y aplicación de la Ley. Las FFAA han construido su propia dinámica de adaptación. El componente no-cinético será el factor determinante para el éxito de la consolidación de la seguridad.

SOBRE EL AUTOR:

César Andrés Restepo Florez es director de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa de Colombia. Graduado en Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. Universidad de Granada.

Las opiniones expresadas en este artículo corresponden a la posición exclusiva del autor y no comprometen a ninguna institución del gobierno de Colombia.

REFERENCIAS:

African Union Commission. (2009), "African Union Policy Framework On Security Sector Reform". Addis Ababa, Ethiopia. Enero, 2009. En: <http://www.peaceau.org/en/page/67-security-sector-reform-ssr>

Armstrong, Nicholas J. & Chura-Beaver, Jacqueline. (2010) "Harnessing post-conflict transitions: a conceptual primer". PKSOI PAPER. Septiembre, 2010.

Bächler, Günther. "Gestión de conflictos mediante la reforma del estado". (2001), *The Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.* Octubre, 2001. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan019198.pdf>

Binnendijk, Hans. & Johnson, Stuart E (Eds). (2004), *Transforming for stabilization and reconstruction operations.* Washington D.C: Center for technology and national security policy. National Defense University.

Brozoska, Michael. (2007), "Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations," En: M. Brzoska & D. Law, (eds.) , *Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations,* Routledge. Abingdon, UK: New York.

Bryden, Alan. (2007), "Linkage between DDR and SSR. Understanding the DDR-SSR Nexus: Building Sustainable Peace in Africa". *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, No. 29.

Bryden, Alan. (2006), "Approaching the Privatisation of Security from a Security Governance Perspective". En: Bryden, Alan. & Caparini, Marina (Eds). *Private Actors and Security Governance.* Geneva: DCAF Yearbook 2006. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. pp. 3-19

Caparini, Marina. (2006) "Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security". En: Bryden, Alan. & Caparini, Marina (Eds). *Private Actors and Security Governance.* Geneva: DCAF Yearbook 2006. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. pp. 263-282

Carafano, James J. & Dillion, Dana R. (2005), “Winning the Peace: Principles for Post-Conflict Operations” *Backgrounder*, No. 1859.

Consejo de la Unión Europea. (2009), “Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor”. Bruselas, Bélgica.

Council of the European Union. “Initial Elements for an EU Security Sector Reform (SSR) Concept”. Bruselas, Bélgica.

Council of the European Union. (2005), “EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform.” Bruselas, Bélgica.

DCAF. (2013), “The United Nations and Security Sector Reform: The Way Forward”. *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.

Diario El Tiempo. (2003). “Hechos que sacudieron al país”. *El Tiempo*. 15 de septiembre. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1030130>

DNP. (1999), “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la Paz”. *Departamento Nacional de Planeación*.

- (2003), “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario”. *Departamento Nacional de Planeación*.

- (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario desarrollo para todos”. *Departamento Nacional de Planeación*.

- (2011), “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos”. *Departamento Nacional de Planeación*.

- (2015), “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo País”. *Departamento Nacional de Planeación*.

DFID. (2014) “The UK Government’s Approach to Stabilisation. *FCO, MOD, DFID and Stabilisation Unit 2014*. En: <http://www.sclr.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/520/TheUKApproachtoStabilisationMay2014.pdf>.

Dubik, James M. (2009), “Building Security Forces and Ministerial Capacity: Iraq As A Primer”. *Institute for The Study of the War*.

Duncan, Gustavo. (2006), *Los Señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

European Commission. (2016), “A Concept for European Community Support for Security Sector Reform”. Bruselas, Bélgica.

- (2016), “High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform”. Estrasburgo, Francia.

- (2012), “Inspiring Change. EU support to rule of law, justice and security sector reform”.

Ferguson, Chris. Isima, Jeffrey (Eds). (2004), “Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice and Intelligence Reform in Africa”. *Global Facilitation Network for Security Sector Reform –GFN-SSR*.

GFN-SSR. "A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)". *Global Facilitation Network for Security Sector Reform*.

Gournev, Philip. (2006), "Bulgaria's Private Security Industry". En: Bryden, Alan. & Caparini, Marina (Eds). *Private Actors and Security Governance*. Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. pp. 109-128

GSDRC - Governance and Social Development Resource Centre. (2013), "Topic Guide On Security Sector Reform". *International Development Department, College of Social Sciences University of Birmingham*.

GTZ. (2000), "Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern". *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*.

Hannah, Greg., O'Brien, Kevin A. & Rathmell, Andrew.(2005), *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Londres: Technical Report. Rand Corporation.

Hänggi, Heiner. (2003), "Making Sense of Security Sector Governance". En: Hänggi, Heiner. & Winkler, Theodor H. (Eds). *Challenges of Security Sector Governance*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. pp. 3-18

- (2005) "Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective". En: Bryden, Alan. & Hänggi, Heiner. (Eds). *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. pp. 3-19

Hanlon, Querin. (2012), "Security Sector Reform in Tunisia". *United States Institute Of Peace - Special Report*.

Heinemann-Grüder, Andreas. (2015), "Sicherheitssektorreform". En: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54736/reformen-im-sicherheitssektor>

Invamer-Gallup.(2016), Gallup Poll Colombia #114. Agosto 2016.

Killculen, David; Davis, Dickie; Mills, Greg; Spencer David. (2016), "A Great Perhaps? Colombia: Conflict and Covergence". C.Hurts& Co Publishers. Londres.

Law, David. "The Post-Conflict Security Sector". Policy Paper No. 14. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva, 2006.

Loh, Johannes. "Success factors for police reform in postconflict situations". Working Papers No. 57. Hertie School of Government.

Lutterbeck, Derek. "After the Fall: Security Sector Reform in post-Ben Ali Tunisia". Septiembre 2012.

MAEE – Ministère de la Défense. "Réforme des systèmes de sécurité : approche française". En: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/12-MAEE-RSS-final.pdf>

Masson, Ann. "Colombian State Failure:The Global Context of Eroding Domestic Authority". 2001. En: http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed_states/2001/papers/mason.pdf

McFate, Sean. "Securing the Future a primer on Security Sector Reform in Conflict Countries". United States Institute Of Peace - Special Report. Septiembre, 2008.

MINDEFENSA - Colombia. (2015), “Fuerzas Armadas Más Fuertes Que Nunca. Ministerio de Defensa Nacional 2011 -2015. Tomos 1 al 8. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.

- (2016), “Colombia: diplomacia para la seguridad y defensa 2010-2018”. Bogotá.

NATHAN, Laurie. ”Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies” En: McCARTNEY, Clem; FISCHER, Martina; & WILS, Oliver (eds.) Security Sector Reform - Potentials and Challenges for Conflict Transformation. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Agosto,2004.pp. 29-33

OECD. “Security System Reform and Governance” Development Assistance Committee. 2005.

- “Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice”. Development Assistance Committee. 2007.

- “Security System Reform: What Have We Learned?”.Development Assistance Committee. 2010.

ONU. “La seguridad de los Estados y las sociedades: fortalecimiento del apoyo integral de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad”. Informe del Secretario General - A/67/970–S/2013/480. Agosto, 2013.

- Resolución 2151 (2014). S/RES/2151 (2014). 7161a sesión, celebrada el 28 de abril de 2014

Ortiz, Román / VARGAS, Janneth (Eds). “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública. El modelo colombiano y la Experiencia Internacional”. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, 2014.

Perdan, Slobodan. “Bosnia: SSR under International Tutelage”. En: DONAIS, Timothy (Ed). “Local Ownership and Security Sector Reform”. DCAF Yearbook 2008. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2008. pp. 252-273.

Pinzon, Carlos. (2006). “Más de 30.000 "paras" desmovilizados quedan en manos de Fiscalía”. La W Radio. Abril 18 de 2006.

Richards, Anna /SMITH, Henry. “Addressing the Role of Private Security Companies within Security Sector Reform Programmes”. Saferworld. Londres, UK. Enero, 2007.

Rooms, Travis E. “Beginning With the End in Mind: Post-Conflict Operations and Campaign Planning” School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, Kansas. 2005.

Schnabel, Albrecht / ehrhart, Hans-Georg (Eds). (2005), “Security sector reform and post-conflict peacebuilding”. United Nations University Press. New York.

UN. A/62/659–S/2008/39. (2008), Report of the Secretary General. “Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform”.

UN – DPKO. (2011), “Defence Sector Reform: Policy”.

- (2012), “The United Nations SSR Perspective”.

USIP-PKSOI. (2009), “Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction”. U.S. Army Peacekeeping And Stability Operations Institute. Washington-DC.

Valasek, Kristin. (2008), "Security Sector Reform and Gender." En: Bastick, Megan. Valasek, Kristin. "Gender and Security Sector Reform Toolkit". DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW. Geneve.

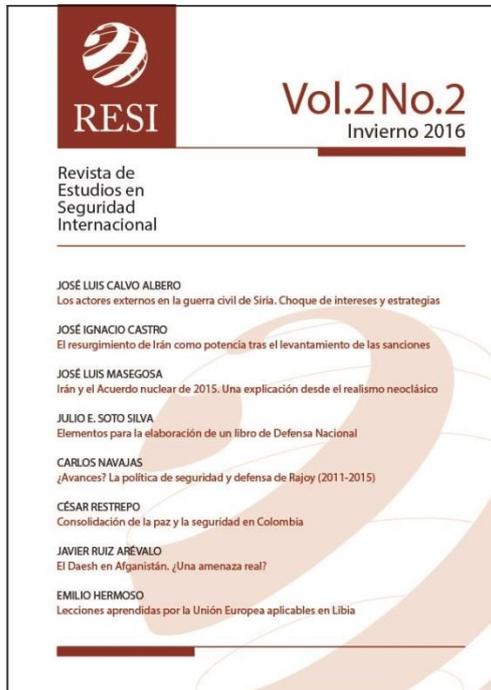
Villamizar, Andrés. "Fuerzas militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar". Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, 2003.

Wulf, Herbert. (2011) "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited". En: B. Austin, M. Fischer, H.J. Giessmann (eds.) *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*. Opladen/Framington Hills: Barbara Budrich Publishers. pp. 337-357

Yasutomi, Atsushi. (2008), "Linking DDR and SSR in Post-conflict States: Agendas for Effective Security Sector Reintegration" *The Central European Journal of International & Security Studies*. Volume 2 / Issue 1, pp 36-57

- carmans, Jan. (2007), "Security Sector Reform (SSR) in Post-Conflict States: Challenges of Local Ownership". *The Central European Journal of International & Security Studies*. Volume 1 / Issue 2, pp-109-131

Ziegler, Melissa. Nield, Rachel. (2002), "From Peace to Governance: Police Reform and the International Community". Washington Office On Latin America. – WOLA-. Washington D.C., EEUU.



Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 2, No. 2 (2016)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

César Restrepo, “Consolidación de la paz y la seguridad en Colombia: alcances de una reforma al sistema de seguridad”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 2, (2016), pp. 131-152.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.4.6>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).