

La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia¹

Alberto Castillo Castañeda²
César Augusto Niño González³

121

Introducción

Los estudios militares contemporáneos suscitan nuevas dinámicas en torno al concepto de seguridad. Dichos enfoques de acción de las Fuerzas Militares convocan nue-

-
- ¹ Este artículo fue presentado como ponencia en las VII Jornadas de Estudios de Seguridad del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado en la ciudad de Madrid en España durante los días 27, 28 y 29 de mayo de 2015.
 - ² Politólogo de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) e Internacionalista de la Università degli Studi di Milano (UNIMI). Máster en política internacional (UCM) Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional (ICEI-UCM).
 - ³ Politólogo e Internacionalista de la Universidad Sergio Arboleda. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Candidato a Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X el Sabio, España. Director Estratégico y Subdirector General del Grupo de Investigación y Análisis en Terrorismo Global – GRACT.

vas estrategias de mayor alcance, en las que se incluyen elementos políticos, sociales y económicos, logrando superar la ortodoxa concepción de seguridad nacional.

En efecto, las nuevas dinámicas abren paso a lógicas estratégicas que llevan una relación sustancial entre el aparato militar y la población civil. Bajo esa condición relacional, la aparición concreta de prácticas doctrinales y la manifestación de políticas estatales en materia de seguridad, fomentan de manera estructural los cimientos del fin último del Estado. En ese orden de ideas, la configuración de la Doctrina de Acción Integral es la materialización y concreción de una serie de iniciativas que trascienden el viejo y tradicional concepto de seguridad.

Aunque la doctrina de acción integral puede remontarse a la década de los sesenta, es en la actualidad cuando toma mayor relevancia en Colombia dada la necesidad de responder a los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad en un escenario en constante transformación.

En ese sentido, se han desarrollado un cúmulo importante de estudios y perspectivas sobre lo que significa para el país un posconflicto armado, una sociedad posbélica e incluso una economía en el posconflicto. No obstante, una de las cuestiones que más deja espacio para las perspectivas conceptuales es el papel y la reingeniería de las Fuerzas Militares en un futuro cercano.

122 Por lo anterior, este documento pretende ofrecer un marco de análisis de la Doctrina de Acción Integral de Colombia en un posible escenario en transformación, para lo cual, en una primera instancia, se realizará una breve aproximación histórica sobre la evolución conceptual de la doctrina de acción integral. Del mismo modo, se hará un recorrido en la articulación de la misma con las diferentes dependencias del Gobierno.

Posteriormente, se llevará a cabo un análisis sobre la configuración de la acción integral de las Fuerzas Militares de Colombia en el marco de una doctrina estratégica coherente y única ante las nuevas y complejas amenazas. Se resaltarán la seguridad como un instrumento y no como un fin. Finalmente, se buscará exponer de manera crítica la posible dicotomía existente entre el Estado Social de Derecho y la Doctrina de Acción Integral, para así comprender que los objetivos de consolidación de seguridad en Colombia no se limitan simplemente a la reducción armada o desmantelamiento de un enemigo, sino que se amplían para crear condiciones apropiadas, sostenibles y sustentables para una seguridad multidimensional en un territorio de paz.

Reflexiones en torno a la ampliación operacional y conceptual de la seguridad

La seguridad ha sido un elemento fundamental en la construcción del Estado moderno. A través de la búsqueda de la protección del individuo se logró sustentar la configuración de una organización social por medio de un entramado institucional que garantizara el orden social. En otras palabras, la seguridad está íntimamente relacionada con la paz y, por tanto, ambos conceptos se conciben como bienes comunes de la sociedad.

El concepto de *seguridad* en la ciencia política no ha logrado alcanzar un consenso científico-académico debido a su dinamismo y a la naturaleza cambiante del contexto nacional e internacional. Autores clásicos tales como Thomas Hobbes, Carl von Clausewitz y Tucídides desarrollaron sus propias reflexiones en torno a explicar y entender la seguridad como un objeto de estudio desde cada una de sus propias realidades, bien sea en la Inglaterra del siglo XVII, en la Prusia del siglo XIX o en la Grecia del siglo XV aproximadamente.

Según el planteamiento de Hobbes (2005), puede inferirse que el nivel de análisis de la seguridad se concentra en el individuo en un primer momento. El comportamiento humano en su estado de naturaleza condiciona la búsqueda de sus intereses propios de manera egoísta ocasionando actos de violencia, por tanto, se presenta un dilema de seguridad. Por lo anterior, la seguridad se construye sobre la base de la creación de un órgano (Leviatán) que apacigüe las controversias sobre la construcción de su propia legitimidad en el uso de la fuerza, debido a que los hombres utilizarán todos los medios disponibles (incluida la fuerza) para lograr sus objetivos particulares.

Siguiendo en este sentido la argumentación, el planteamiento de Clausewitz y Tucídides se alinean con los postulados de Hobbes (considerando la diferencia de los contextos históricos) que permiten extraer dentro de sus planteamientos el predominio del Estado como unidad de organización política y la defensa de un territorio y población respecto a otros, en ausencia de una organización supraestatal. Por tanto, ambos autores exponen la existencia del dilema de seguridad que se fundamenta dentro de las relaciones con otros Estados; según esta postura, cada Estado debe armarse o buscar aliados con armas para buscar la supervivencia y protección de sus intereses vitales, esto conlleva a que otros Estados hagan lo mismo, es decir, se asume el riesgo que conduciría dicho conflicto en su forma más pura. Los dos autores conciben que la protección de los intereses vitales y la salvaguarda de la seguridad parten del monopolio del uso de la fuerza del Estado en la protección: solo

a través de una fuerza compensatoria a través del poder militar lograría controlar la violencia. El riesgo es que puede darse un juego sin fin en el uso de la fuerza ya que seguramente resulte una espiral en el uso de la fuerza (Kolodziej, 2005).

Tomando en consideración los anteriores autores, se puede partir de un primer análisis de la seguridad donde el actor fundamental es el Estado, por tanto, la búsqueda de su supervivencia y mantenimiento es el objetivo principal. El Estado moderno se convierte en el responsable de dicha seguridad, y se legitima a través de la protección y conservación de la seguridad del ciudadano (Krause & Williams, 1997). Estos planteamientos se fundamentan desde un paradigma realista, que incluyen elementos tales como el interés nacional y el poder, ambos conceptos fundamentales para la concepción de la seguridad nacional.

Desarrollos teóricos como el de Arnold Wolfers (1952, p. 483) señalan que la seguridad es un valor y un símbolo ambiguo. La seguridad nacional puede contener una confusión semántica debido a que es considerada como un valor. En este sentido, los intereses nacionales pueden cambiar según las percepciones de los actores y por tanto, brindar una mayor relevancia a unos aspectos que a otros. Por esta razón el mismo autor señala que, en la actualidad, a lo largo del mundo “las personas realizan sacrificios para proteger y preservar aquellos mínimos valores nacionales fundamentales, la independencia nacional y la integridad territorial” (Wolfers, 1952, p. 489).

Wolfers (1952) señala la distinción entre el sentido objetivo y subjetivo de la seguridad. En una primera instancia considera, desde el ámbito objetivo, que la seguridad se presenta cuando existe una ausencia de amenazas sobre los valores alcanzados. Y en segundo lugar, considera el sentido subjetivo de dicha seguridad en la ausencia del miedo a que esos valores vayan a ser atacados. Esta última responde a una lógica de construcción y percepción sobre lo valorativo de la seguridad.

Desde un enfoque realista, David A. Baldwin (1997, p. 13) aborda el concepto de seguridad al retomar el planteamiento de Wolfers. Baldwin pone en evidencia la ambigüedad existente en el término “ausencia de amenazas” y propone una reformulación considerando la seguridad como “la baja probabilidad de daño a los valores adquiridos”. Esta reformulación no entra en contradicción con el planteamiento de Wolfers, sino que permite la inclusión de eventos como los terremotos, que pueden ser considerados como amenazas a la seguridad. En este sentido, la problemática de la seguridad se focaliza en diferentes posibles elementos que determinan la asunción de políticas de respuesta para mitigar los posibles daños a los valores adquiridos y no tanto en la presencia o ausencia de amenazas.

Baldwin (1997) retoma las categorías de análisis que incorpora Barry Buzan (1983) desde el planteamiento de Waltz, en los cuales establece fundamentalmente tres niveles de estudio que se ubica en: los individuos, los Estados y el sistema internacional. Debido a lo anterior, desde un enfoque neorrealista se incluye la estructura para analizar de manera sistémica las interrelaciones entre los niveles ya que unos con otros se condicionan, es decir, la seguridad debe ser abordada desde una óptica integradora. En este sentido, la seguridad desde el nivel de los individuos depende del Estado y a su vez, puede estar amenazada por el mismo. En este caso, el Estado puede ser el actor que actúe como amenaza para los individuos de diferentes formas, pero también puede ser resultado de la interacción del Estado con otros Estados dentro del sistema internacional (Buzan, 1983, pp. 245-257).

Con las constantes relaciones económicas entre los diferentes Estados se empezó a configurar unas relaciones cada vez más interdependientes en donde sectores, tales como el económico, asumían mayor relevancia. En consonancia con lo anterior, fenómenos que afectaban la seguridad individual, estatal y del sistema internacional no eran solo de índole político-militar, sino también de carácter económico y medioambiental (Buzan, 1983, pp. 7-8).

En este sentido, la definición de seguridad trabajada por Barry Buzan abre la posibilidad de incorporar las dimensiones que van más allá del ámbito militar: “Búsqueda de estar libre de amenazas y la capacidad de los Estados (y las sociedades) de mantener su autonomía de identidad, su integridad y funcionalidad frente a las fuerzas de cambio percibidas como hostiles”⁴ (Buzan, 1991, p. 432).

125

La capacidad de “estar libre de amenazas” comprende la totalidad de factores amenazantes a los cuales puede estar expuesto un individuo, Estado y sistema internacional. Después de la Guerra Fría, la agenda de seguridad ha sufrido una ampliación conceptual superando el análisis focalizado únicamente en el ámbito militar, para dar paso de manera no excluyente al estudio de la seguridad con la inclusión de dimensiones tales como el político, económico, social y el medio ambiente (Buzan, 1991).

En primer lugar, la seguridad militar se entiende bajo la dinámica de las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados y las percepciones que los Estados tienen de los otros. En segundo lugar, la seguridad política se refiere a la organización estable de los estados, es decir, la estabilidad institucional de los Estados

4 Traducción realizada por el autor. En el original: “Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile” (Buzan, 1991, p. 432).

fundamentada en la gobernabilidad, sistema de gobierno y en las ideologías que le proporciona su legitimidad. En tercer lugar, la seguridad económica comprende el acceso a los recursos, finanzas y mercados necesarios para mantener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. En cuarto lugar, nos encontramos con la seguridad societal o del sistema social que se refiere a la capacidad de mantenimiento (con condiciones de evolución) de la identidad nacional y sus costumbres a través de la salvaguarda de elementos del lenguaje, cultura y religión. Finalmente, la seguridad ambiental, que contiene el mantenimiento de la biosfera local y planetaria, como apoyo fundamental al sistema del cual depende el desarrollo de la actividad humana (Buzan, Waeber, & Wilde, 1998; Buzan, 1991).

126

En este sentido, el trabajo de Emma Rothchild (1995, p. 55) consideró la extensión del concepto de seguridad desde cuatro principios que pueden agruparse en la categoría vertical y horizontal. En primer lugar, verticalmente, el concepto de seguridad se extendió desde las naciones a los grupos e individuos, es decir, se extendió ‘hacia abajo’. Posteriormente, se extendió ‘hacia arriba’ desde la seguridad de las naciones a la seguridad del sistema internacional: pasó de la nación a la biosfera. En segundo lugar, horizontalmente la seguridad también se ha extendido contemplando nuevos tipos de seguridad que van desde lo militar, pasando por lo político, económico, social y ambiental. Finalmente, se han extendido igualmente los actores que tienen cierta responsabilidad en la consecución de la seguridad. El Estado sigue siendo el actor relevante dentro de la salvaguarda de dichos objetivos, sin embargo, existen cada vez más actores, tales como instituciones internacionales, gobiernos locales y regionales, organizaciones no gubernamentales, la opinión pública, la prensa y los mercados.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se desarrolló la propuesta del concepto de “seguridad humana” (PNUD, 1994) que propendía en la necesidad de proteger el libre desarrollo de las personas y la protección de los derechos humanos. Es dentro de esta concepción que se pone en el centro del análisis al ser humano respecto a otros actores. El informe presenta una discusión en torno a las dimensiones del concepto de seguridad que quedan enmarcadas según los planteamientos siguientes:

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las Superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una

guerra fría en todo el mundo. Los países en desarrollo, que habían logrado su independencia sólo recientemente, tenían sensibilidad respecto de cualquier amenaza, real o percibida, a su frágil identidad nacional. Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente. Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos (PNUD, 1994, p. 25).

En definitiva, la concepción del informe de desarrollo humano del PNUD establece los principales componentes que son la libertad del miedo y la libertad de las necesidades⁵ (Henk, 2005, p. 93). El informe determina dos tipos de cambios que se deben dar de manera urgente en la concepción del nuevo modelo de seguridad. El primero se refiere al traspaso del acento exclusivo en la seguridad territorial a una dimensión mayor en la seguridad de la población. Y en segundo lugar, de la seguridad basada en armamentos a una seguridad a través del desarrollo humano sostenible (PNUD, 1994).

Las amenazas que determinarán la agenda de la seguridad humana se pueden agrupar en las siguientes siete categorías según el PNUD (1994, p. 28-37):

127

- a. Seguridad económica, que asegure un ingreso mínimo.
- b. Seguridad alimentaria, que garantiza el acceso físico y económico a la comida básica.
- c. Seguridad en materia de salud, que disponga de una mínima protección de enfermedades y de estilos de vida no saludables.
- d. Seguridad ambiental, que consiste en proteger a las personas de los efectos de la naturaleza a corto y largo plazo, y del deterioro del medio ambiente por parte del hombre.
- e. Seguridad personal, que se entiende como la salvaguarda y protección de las personas de la violencia física, sea esta proveniente del Estado, de estados externos, de individuos o de actores subestatales. En esta categoría se incluyen además el abuso doméstico y la protección del daño autosuministrado.

5 Traducción realizada por el autor. En el original: "Freedom from fear and Freedom from want."

- f. Seguridad de la comunidad, que se encarga de proteger a las personas de la pérdida de sus relaciones y valores tradicionales, de igual forma, de las formas de violencia sectaria y étnica.
- g. Seguridad política, es decir, el aseguramiento de las personas a vivir en una sociedad que honra y respeta los derechos humanos básicos.

Es pertinente considerar la seguridad como un concepto que se encuentra en constante construcción, que tiene una naturaleza que no es estática sino que, por el contrario, demuestra un elevado dinamismo. Fruto del contexto internacional, de la proliferación de múltiples relaciones y de la consolidación de la participación de nuevos actores tanto a nivel nacional como internacional es que este tipo de conceptos van adaptándose poco a poco a estas nuevas realidades.

Dentro de los actuales desarrollos de conceptos de seguridad se encuentra el trabajado por el *Center for American Progress* sobre Seguridad Sostenible. Dicha categoría de análisis se centra en la combinación de la seguridad nacional, la seguridad humana y la seguridad colectiva. Este tipo de estrategia de seguridad nacional integraría la defensa, diplomacia y desarrollo en una política integral para hacer frente a las amenazas actuales y prevenir el surgimiento de nuevas.

128

La seguridad en Colombia viene determinada, en primer lugar, dentro de la Constitución política de la nación, específicamente en sus artículos 189, 212, 213 y 215 en las cuales se establecen las prerrogativas del presidente de la República en consonancia al mantenimiento del orden y la salvaguarda de la seguridad nacional. En el conflicto interno en Colombia, por tanto, la existencia de grupos al margen de la ley – que incluyen el narcotráfico dentro de sus actividades ilegales – constituye la principal amenaza contra la seguridad en Colombia. Adicionalmente, aunque vinculado con el conflicto, se debe considerar como causas de inseguridad aquellas actividades económicas como la minería ilegal, el lavado de dinero, la corrupción, la extorsión, entre otros. Asimismo, la posición geográfica de Colombia y los cambios climáticos determinan una clara vulnerabilidad del país frente a las posibles catástrofes naturales.

Las fuerzas militares en Colombia desde su evolución histórica han tenido un desarrollo diferenciado a las que pueden encontrarse en Europa, específicamente en lo que corresponde a la construcción del Estado. Strong y Jassir (2014) señalan que las amenazas externas militares en Europa provenían de otros Estados, por tanto, sobre la base de este factor, focalizado al conflicto exterior, se cimentaba la seguridad europea. En relación con Colombia, las fuerzas militares consolidaron a través

de la emancipación del Reino de España la unidad nacional, por lo cual el Estado de derecho se desarrolló sobre la fundamentación de estas fuerzas. Finalmente, las

fuerzas militares en Colombia han constituido la piedra angular de la unidad territorial. Por tanto, la doctrina de seguridad nacional se ha basado fundamentalmente en una concepción clásica, en donde el poder político-militar es la clave de las relaciones en el aseguramiento de los intereses estatales.

Colombia cuenta con uno de los niveles de desigualdad más elevados a nivel mundial. Aunque el crecimiento económico ha tenido signos positivos, la periferización de la violencia y la exclusión social han determinado enclaves regionales en donde fácilmente germinan nuevos riesgos y amenazas para la seguridad colombiana.

Balance histórico de la Doctrina de Acción Integral en Colombia

Como se ha observado, la evolución del concepto de seguridad ha determinado una ampliación progresiva en las líneas de acción para contrarrestar todos los riesgos y amenazas que vive el Estado. Una de las características fundamentales de Colombia en estos últimos cincuenta años ha sido el conflicto armado interno que vive.

Lo anterior no es impedimento para olvidar las guerras independentistas, las guerras civiles y conflictos internos anteriores⁶ que sucumbieron dicho territorio dentro de la propia dinámica de configuración del Estado-nación. En este sentido, un común denominador es la débil institucionalidad remanente del imperio español que se caracterizaba por dos elementos: el primero, dicha institucionalidad respondía a intereses propios de la corona, por lo cual su configuración daba respuesta a problemas externos y no tanto internos. En segundo lugar, el contexto económico y político había cambiado, por ende, los instrumentos propios del Gobierno para afrontar ese nuevo escenario no eran los adecuados y carecían de legitimidad. Por consiguiente, la militarización de la sociedad fue tomando mayor grado de consolidación debido a la necesidad de mantener el orden político y la consolidación territorial.

En cualquier caso, el momento en donde se puede observar de manera más clara la paulatina ampliación del concepto clásico de seguridad desde un ámbito político-militar es con la 'guerra revolucionaria' derivada de la fragmentación ideológica del mundo, luego de la Segunda Guerra Mundial. Este contexto internacional deter-

129

6 Se puede considerar la campaña libertadora, la disolución de la Gran Colombia, la Guerra de los Mil Días y la ola de violencia partidista.

minó una difusión a lo largo de los territorios de la ideología comunista basada en postulados marxistas, así llegó a América Latina, y especialmente a Colombia.

Uno de los elementos característicos fueron las tácticas de la insurgencia de orientación marxista que eran ampliamente conocidos ya que tomaban el método de guerra de guerrillas de Mao Tse Tung (China), aplicaban elementos del mini manual del guerrillero urbano de Carlos Maringuela (Brasil), adicionalmente, la guerra de guerrillas de Ernesto “El Che” Guevara (Argentina) y su desarrollo en el “foquismo” por Régis Debray (Francia). En consecuencia, la acción de la guerrilla se orientó fundamentalmente en el área rural, con el ánimo de lograr una base social rural organizada y coordinada en una primera instancia, para luego pasar a la acción militar convencional.

La aparición y consolidación de las guerrillas en Colombia se vio favorecida por los altos niveles de violencia política, la exclusión del poder de organizaciones diferentes a los partidos políticos liberales y conservadores y la ausencia del Estado en diversas zonas rurales. Por esta razón, una acción focalizada en el ámbito militar no lograría aplacar el resurgimiento de este tipo de organizaciones luego de ser contrarrestadas. En sintonía con el enfoque ideológico y táctico de las guerrillas rurales, se empezaron a diseñar estrategias que iban desde un enfoque clásico a un enfoque ampliado de la seguridad.

130

En 1966 se expidió la Ley de Seguridad Nacional en Colombia, en consonancia con la política de contención de Estados Unidos de América para contrarrestar la inminente incorporación de los ideales soviéticos a través de organizaciones revolucionarias que podían poner en riesgo la estabilidad política interna de los países latinoamericanos, tal como había ocurrido con Cuba en 1959.

Esta ley establecía la organización, estructura de decisiones y funciones de los poderes públicos para el manejo del orden público. Se regularizó la organización del Ministerio de Defensa Nacional, nombre que adoptó desde entonces el Ministerio de Guerra, y las Fuerzas Militares, a través del Comando General, que eran determinantes en la toma de decisiones para el control del orden público interno (Pardo, 2004, pp. 445-446).

La Doctrina de Seguridad Nacional encontró su materialización en la Ley de Seguridad Nacional, en donde la fundamentación de la consecución de la seguridad de la sociedad se lograría única y exclusivamente a través de la salvaguardia de los intereses y seguridad del Estado, de manera que la militarización del Estado es clave para enfrentar al enemigo (que pasa de ser externo a ser interno).

Como señala Francisco Leal (2003, p. 75): “La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad”. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la Doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región.

Conviene destacar que desde los Estados Unidos de América se generó un modelo que replanteaba el *modus operandi* que se había llevado a cabo con poco éxito en América Latina, por lo cual se diseñó en 1964 el plan “Latin America’s Security Operation” (LASO en su acrónimo en inglés) que intentaba consolidar una primera aproximación a la ampliación del concepto de seguridad y las acciones necesarias para su consecución. Por tal motivo, este documento, como reseña Rafael Pardo “indicaba las formas de operación en pequeñas unidades, la necesidad de tener a mano instrumentos para poner a la población civil campesina del lado del Ejército y la necesidad de planificar acciones cívico-militares” (2004, pp. 448-449).

Asimismo, tomando en consideración las experiencias de la Revolución Cubana, la Batalla de Dien Bien Phu (Indochina) y posteriormente, la guerra de Vietnam se consolidaba un claro mensaje a los Estados Unidos ya que no eran suficientes las acciones militares para acabar con este enemigo interno, sino que se debían incorporar mecanismos para lograr una mayor legitimidad de las fuerzas militares entre la población y también, lograr incentivar el desarrollo en la región para lograr un apaciguamiento de los conflictos sociales y políticos. En este sentido, el programa de ayuda económica, social y política de Estados Unidos de América para América Latina, Alianza para el progreso (1961-1970), impulsado por el entonces presidente John F. Kennedy, buscaba consolidar medidas que fortaleciesen el desarrollo de los territorios latinoamericanos con el ánimo de contener por medios financieros y técnicos un ambiente propicio para la consolidación de la amenaza comunista.

Dentro de las tácticas utilizadas por las guerrillas, la guerra política ha sido un ámbito fundamental dentro de su accionar. En este sentido, se puede considerar el contexto colombiano como una ‘guerra híbrida’ perpetuada por las guerrillas. La concepción de guerra híbrida como señala el coronel McCuen en su artículo “guerras híbridas” publicado en el 2008 en la *Military Review* son:

Una combinación de guerra simétrica y asimétrica en las que las fuerzas que intervienen conducen operaciones militares tradicionales contra fuerzas militares y objetivos enemigos y simultáneamente —y más decisivamente— intentan lograr el control de las poblaciones locales en la zona de combate dándoles seguridad y estabilidad —operaciones de estabilidad (McCuen, 2008, Calduch, 2012, p. 20).

Según el Manual de Acción Integral y Relaciones Cívico-Militares de las Fuerzas Militares de Colombia (1999), los factores que articula la guerra política son la guerra ideológica, de inteligencia, psicológica, de organizaciones, de estrategias (jurídico, informática o ciberguerra) y de masas. Es por lo anterior que la acción política integral se concibe como una ‘guerra integral’ en donde obtienen máxima relevancia las acciones de orden político, socioeconómico, religioso, cultural y militar. En conjunto con las acciones letales y no letales se debe incorporar el trabajo por deshacer aquellas situaciones estructurales del ámbito social y económico que son catalizadores de violencia, tales como la pobreza absoluta, el desempleo, déficit regionales en educación, salud y servicios básicos, desarrollo rural, corrupción, entre otros (FFMM, 1999).

Según el General Mario Montoya (2007, p. 21) se entiende por Acción Integral “el compendio de factores o elementos articulados y coordinados, para fortalecer las estructuras institucionales del Estado, en procura del bienestar de la colectividad, fundamentado en la legitimidad, legalidad, el respeto a la dignidad humana, la protección y difusión de los Derechos Humanos para todos los ciudadanos”.

132 Una de las características de la Acción Integral en Colombia es que se centra en la seguridad interior, relegando a un segundo plano la seguridad exterior. Por tal motivo, dicha doctrina ha sido construida sobre la base de la realidad del propio país, y no tanto como resultado de una adaptación inadecuada de doctrinas foráneas. Sin embargo, como señala Ruiz “[la] teoría de la cooperación cívico-militar de iniciativa colombiana concebida por el gobierno del General Rojas Pinilla, se complementó con las doctrinas extranjeras como las Operaciones Psicológicas y la Guerra Política” (2007, pp. 28-29).

En la Política de Seguridad Democrática del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez se apostó por una estrategia de consolidación territorial. En una primera instancia pasaba por la recuperación y control de la Fuerza Pública del territorio y la población civil para que posteriormente se integraran los diversos campos de acción político, económico y social por medio del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia (CCAI). En el Manual de Seguridad y Defensa Nacional se señala que para que la seguridad y defensa nacional sean eficaces las condiciones: “deben ser integrales, es decir, ser el producto de la convergencia de esfuerzos en todos los campos del poder hacia el logro de sus objetivos, y por otro lado, ser armónicamente desarrolladas, lo cual se logra mediante la adecuada distribución de los medios constitutivos del poder nacional entre sus distintos campos de acción” (p. 28-29; en Ruiz, 2007, p. 31).

La Doctrina de Acción Integral en Colombia ha incidido en la coordinación entre agencias y dependencias civiles y militares para dar un abordaje holístico a las amenazas internas. Por tanto, el principal objetivo es la protección de la población civil, de sus recursos y garantizar la seguridad de los mismos para que puedan desarrollar todas sus capacidades. En este sentido, se debe tener en cuenta la cobertura de sus necesidades básicas⁷.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha venido trabajando en un nuevo enfoque integral de actuación para hacer frente a las dificultades que se han presentado en las operaciones que han realizado desde 1989 en lo relacionado a gestión de crisis, mantenimiento de la paz, estabilización del posconflicto o construcción nacional (Friis & Jarmyr, 2008; Colom, 2012). El enfoque integral sería el más complejo y sofisticado modelo de coordinación nacional ya que determina la organización y regulación de todos los ministerios y dependencias del país. Igualmente, integraría a todos los actores involucrados, sean estos empresa privada, sociedad civil u organismos no gubernamentales. Por consiguiente, se muestra un distanciamiento de algunas formas institucionalizadas como el enfoque denominado 3D —diplomacia, defensa y desarrollo— o el enfoque gubernamental (Colom, 2012).

En Colombia, el Plan de Guerra “Espada de Honor”, puesto en marcha en el 2012, dentro de la dimensión de la Acción Integral ha buscado consolidarse como una clara estrategia del Estado colombiano, donde la combinación del esfuerzo militar, no sólo a través del uso de la fuerza letal sino también en el desarrollo de estrategias de apoyo para el desarrollo de la población, se consolida como una herramienta eficaz en la construcción de la paz. Tal como señala el viceministro de defensa para las políticas y asuntos internacionales, Jorge Enrique Bedoya, este Plan permite a las Fuerzas Militares “diseñar e implementar estrategias de carácter social, político y económico afines a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial PNCRT” (Sánchez, 2014).

Dentro de las acciones militares kinéticas, según el informe de gestión del Ejército Nacional de Colombia (2013), se ha mantenido la afectación a las estructuras narcoterroristas, en las cuales las presentaciones (desmovilizaciones) han sido de 1.034, las capturas de 7.487 y las muertes en desarrollo de operaciones militares (MDOM) han sido 283, para un total de 8.804 neutralizaciones. Del mismo modo, se ha procedido a incautar, decomisar y neutralizar la capacidad armada

7 Se parte de la concepción de la pirámide de las necesidades humanas realizada por Maslow en su obra “Una teoría sobre la motivación humana” de 1943.

de los grupos narcoterroristas (armamento, explosivos y municiones). También se han afectado sus finanzas por medio de acciones contra el narcotráfico en la producción y comercialización, esto ha permitido lograr consolidar áreas libres de cultivos ilícitos que han sido entregadas por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (UACT). En el 2013 se han neutralizado 97 terroristas pertenecientes a las FARC y al ELN que se encontraban dentro de los niveles más altos de la estructura organizativa.

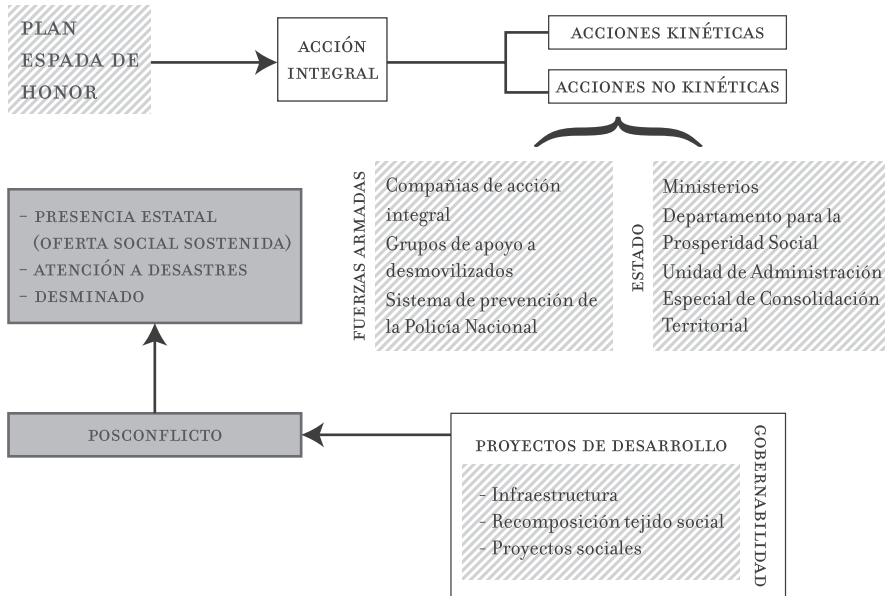
En cuanto a las acciones no kinéticas, y tomando la información disponible en el informe de gestión del Ejército Nacional de Colombia (2013), se puede resaltar un incremento en la favorabilidad institucional que posiciona a las Fuerzas Militares dentro del primer lugar de favorabilidad para los colombianos, teniendo una aceptación cerca del 80%, de acuerdo a la encuesta realizada por Invamer Gallup. En este sentido, las compañías de acción integral (COPAI) desarrollan campañas de desmovilización y prevención al reclutamiento (3.028 actividades), además, se llevan a cabo acciones para acercar a la población con la institución con el ánimo de incrementar los niveles de legitimidad. El Grupo Especial de Operaciones Sicológicas (GEOS) ha puesto en marcha acciones a lo largo del territorio nacional por medio de impresos tácticos y emisoras regionales.

134 El Ejército Nacional ha desarrollado jornadas de apoyo al desarrollo regional y local por parte de las Unidades Operativas. En el año 2013 se llevaron a cabo un total de 382 jornadas que pretendían generar confianza y mejorar la calidad de vida de la población en áreas vulnerables. Finalmente, cabe resaltar la labor de los proyectos de infraestructura llevados a cabo por la Jefatura de Ingenieros Militares del Ejército Nacional que en el 2013 desarrollaron un total de 44 proyectos de construcción beneficiando a un total de 482.000 personas (Ejército Nacional de Colombia, 2015).

El desarrollo de la Acción Integral debe darse de manera simultánea entre los esfuerzos militares y civiles, pero por regla general, la acción militar precede en la estabilización y aseguramiento de unas condiciones mínimas de seguridad en la zona, ya que en caso contrario, no sería plausible alcanzar los efectos esperados que se realicen con las acciones civiles.

GRÁFICA 1

La acción integral en el escenario colombiano



Fuente: elaboración propia basado en Viceministro de Defensa para las Políticas y Asuntos Internacionales (2014)

Como se observa en la gráfica N°1, la simultaneidad y coordinación de las acciones conlleva al éxito del enfoque integral. La intervención de las Fuerzas Armadas y el Estado con las acciones no kinéticas determinan la posibilidad de incorporar proyectos de desarrollo que fortalezcan la infraestructura, la recomposición del tejido social y la provisión de proyectos sociales que incidan en la calidad de vida de sus pobladores.

Esta serie de mecanismos proporciona una gobernabilidad democrática ya que los ciudadanos inciden en la propia configuración de su desarrollo y en la toma de decisiones en relación con el Estado. Por tanto, la presencia de las Fuerzas Armadas estará presente durante todo el proceso de consolidación del territorio. Así se garantizaría la presencia eficaz del Estado y el desarrollo social de las comunidades. Por tanto, se eliminaría el ambiente propicio para el terrorismo y el crimen que se había generado por la desconfianza ante la institucionalidad estatal.

Doctrina de Acción Integral en el eventual posconflicto colombiano

El país se encuentra en medio del desenvolvimiento de un conflicto armado interno que ha volcado a los distintos sectores a pensar en el posconflicto, es decir, en cifrar las estrategias del Estado en su conjunto en el día posterior a una resolución positiva en La Habana. En otras palabras, ha llevado a los tomadores de decisiones a preparar el futuro (Rettberg et ál., 2002).

La Acción Integral inmediatamente lleva al imaginario colectivo de las relaciones cívico-militares. Con ellas, especialmente en Colombia, aplica de manera precisa la apreciación que hace Henry Bienen al advertir que, en efecto, el estudio tradicional de las relaciones entre civiles y militares en el Tercer Mundo se concentra en la intervención exclusivamente militar, y luego en la evaluación del impacto en la población civil. (Bienen, 1981). No obstante, la ecuación de Bienen se revierte cuando la Acción Integral tiende y propende por la relación sostenida y duradera que traspasa la unidimensionalidad de lo militar. El espíritu de la Acción Integral es construir desde la base, en las fases antes, durante y después del conflicto, los cimientos necesarios para el progreso, el restablecimiento de la paz o la consecución de la misma.

No obstante, uno de los bemoles más significativos de este tema es precisamente el rol y aceptación de la población civil, la cual no ha estado acostumbrada a la presencia sistemática del Estado (protagonizada por las Fuerzas Militares) en algunas zonas del país. Esto se debe a una fragilidad volátil y estructural del Estado colombiano. Además, en Colombia las iniciativas de modernización y profesionalización de las Fuerzas se han dado en el marco de un Estado frágil (Andrade, 2012). En ese sentido, el desafío se torna más complejo a medida que evolucionan las brechas sociales, políticas y económicas en la periferia. Un punto central para el éxito o fracaso de la Acción Integral.

Con base en el desarrollo histórico de la doctrina en el país hacia los años sesenta, la configuración de la misma para ser aplicable a la dinámica colombiana y a la prospectiva del posconflicto como eventual escenario, debe contemplar bajo el amparo de los tomadores de decisiones una serie de aspectos fundamentales para su eficaz desarrollo. Por un lado, identificar lo que significó en su momento el atraso y la precariedad de la institución militar en las zonas periféricas, es decir, tener en cuenta la fragmentación y los accidentes geográficos como elementos cruciales para entender las dinámicas regionales (Ortíz, 2005). Por otro, la construcción de legitimidad de las instituciones en su conjunto en la población. Este es un asun-

to estratégico para mitigar existentes y potenciales amenazas, pues el corazón de la ciudadanía es la mejor retaguardia estratégica. En ese orden, la legitimidad se construye o se adquiere cuando se funda el compromiso de la sociedad con el Estado y sus instituciones, partiendo de un contrato correlacional de reconocimiento y aceptación (Delich, 2010).

Otro elemento fundamental es la identificación de economías subterráneas y hoyos negros, dos fenómenos que responden a una ausencia total, parcial y en ocasiones a la omisión estatal. En un eventual posconflicto, contrarrestar dicha fenomenología será la misión estructural para evitar un reescalamiento de grupos al margen de la ley que son capaces de suplantar al Estado y poner en jaque la seguridad nacional. La labor de la Acción Integral y de los actores involucrados es capacitar, generar pensamiento estratégico, aterrizar los discursos institucionales para la base poblacional, elaborar un nuevo paradigma de trabajo y acumulación de la riqueza, crear cultura del ahorro, y de manera estructural, llevar la cultura de la legalidad a zonas donde el imperio de la ley era dictado por grupos al margen de ésta.

Así el panorama, el concepto de la Doctrina tiene dos verbos rectores que se convierten en la hoja de ruta y carta de navegación de dicho programa: desarrollar y coordinar. Ambos verbos son objetivos generales y específicos que se vienen gestando e implementando en Colombia en medio del conflicto. Sin embargo, el gran reto es hacer de estos una sustentable amalgama en un eventual posconflicto.

La aplicabilidad de la Doctrina de Acción Integral es el centro de gravedad de dicho desenvolvimiento. Es la preparación sustantiva del posconflicto armado colombiano. En ese sentido, la Acción Integral funge como la fuerza centrífuga en las relaciones cívico-militares; es la piedra angular en la terminación y consolidación del Estado-nación. Desde esta doctrina se entiende la constante evolución de los conceptos de seguridad y defensa nacionales como medios para la consecución de un fin. Efectivamente, los retos y desafíos en materia de seguridad y defensa estarán a la orden del día en un escenario interno transformado, donde en esencia, las nuevas amenazas, las dinámicas contemporáneas sobre las tipologías de la guerra, la seguridad regional y hemisférica, así como las nuevas fuerzas motrices rivales, generan un cambio estratégico y operacional en la seguridad nacional.

La Acción Integral es inherente a la eficacia de la seguridad y la defensa nacional (Ruíz, 2007), lo cual convoca a todo un andamiaje estructural de los campos del poder. Por tanto, es imperante que la Acción Integral sea asimilada mucho más allá de un solo espectro militar. En ese orden de ideas, es relevante conjugar la doctrina (así como se habla y analiza sobre un posconflicto armado) en una seguridad para la transición y una transición para la seguridad (Daza, 2015). Lo anterior porque la Ac-

ción Integral será la plataforma y espacio sinérgico para la consolidación del Estado en la periferia que va más allá de la simple y llana visión militar.

Partiendo de lo anterior, la configuración del posconflicto será el escenario propicio para las respuestas del Estado a cuestiones fundamentales, pero también es el espacio para la conquista del Estado en zonas olvidadas, es decir, tendrá que corregirse la premisa reduccionista que Colombia posee más territorio que Estado. Para solucionar buena parte de lo mencionado, las Fuerzas Militares conjugan en esencia el pilar sustancial de la democracia, el orden y la soberanía. La creación de una Jefatura de Acción Integral del Comando General de las Fuerzas Militares es la manifestación concreta de una intención plausible por llevar el Estado a los lugares donde éste no existía. No obstante, la integralidad de los campos del poder ha suscitado un enfoque de compromiso con las regiones del país (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2015).

La aplicabilidad de llevar el constructo estatal a las regiones, de aunar esfuerzos políticos y presupuestales, de emplear un pie de fuerza, no para el combate sino para la elaboración y consolidación de la infraestructura, es una estrategia doctrinal-racional del Estado. El posconflicto es el espectro para la puesta en marcha de la racionalidad estatal para el desarrollo del país. De tal manera que, desde el punto de vista militar, la reingeniería de las Fuerzas se teje con las nuevas perspectivas sobre seguridad nacional, rompiendo viejos esquemas de las Doctrinas de Seguridad Nacional que imperaban en América Latina a lo largo de los años setenta y ochenta.

La reingeniería se concentra en lo que Mary Kaldor llama “las nuevas guerras”, y para ello es necesario unas Fuerzas Militares, y Fuerzas Policiales, con la suficiente cultura estratégica para comprender y asimilar las relaciones e integraciones oscuras entre grupos criminales, terroristas, violaciones de derechos fundamentales (Kaldor, 2001), así como para concebir la seguridad pública como parte de la seguridad nacional, sin confundir una con la otra.

Esta reingeniería ha sido puesta en marcha. Si bien no ha terminado el conflicto interno —o por lo menos las partes en cuestión no han dado una fecha para el inicio del posconflicto y la justicia transicional—, se ha empezado a elaborar una reconfiguración de la Acción Integral independientemente de un desenvolvimiento negociado del conflicto. A saber, el año 2015 empezó con una serie de reuniones de alto nivel donde las experiencias y lecciones aprendidas del pasado, y las de algunos países, convocan por primera vez a un intercambio de ideas y expertos en Acción Integral.

Este encuentro es patrocinado y auspiciado por la Escuela de Misiones Internacionales y Acción Integral (ESMAI) de las Fuerzas Militares. Allí se ha acordado

desde la academia un Plan de Cooperación en Acción Integral con el Comando Sur de los Estados Unidos, el Ministerio de Defensa y el Comando General de Colombia (ESMAI, 2015) para intercambiar experiencias y conocimiento en aras de hacer de la ESMAI un centro académico y doctrinal en la región.

No obstante, una de las preguntas existenciales de la Acción Integral, es ¿por qué recae gran responsabilidad de esta doctrina en las Fuerzas Militares?, la respuesta puede estar en la capacidad estratégica y operativa de la institución castrense como actor crucial. En efecto, son las Fuerzas quienes poseen un pie de fuerza que puede ser traducido en fuerza laboral, un diseño ‘en armas’ que se extrapola en capacidades como la ingeniería que funge como artífice de la infraestructura, por ejemplo, la caballería que conoce la topografía nacional, la infantería que conoce los accidentes fluviales y la relación con la geografía terrestre, que posee los equipos necesarios para el despliegue y repliegue de hombres en escenarios adversos, en este sentido, las Fuerzas Militares tienen la capacidad de trabajar de manera conjunta y coordinada, por lo que es sencillo hacer labores integrales con la empresa privada y otras agencias del Estado.

Entonces, la verdadera guerra se gana con la verdadera Acción Integral, pues en el posconflicto el dilema entre amigo y enemigo se difuminará hasta el punto de ser invisible el segundo, y en palabras de Clausewitz, se generará una “niebla de la guerra” (Clausewitz, 2005) donde se triunfará no en un campo de batalla, sino en las mentes y corazones de la población. Ahora bien, esto suscita otra cuestión, ¿cómo podría ser una doctrina de Acción Integral efectiva y coherente para las necesidades de la realidad colombiana en el posconflicto? La respuesta estaría orientada en cumplir con los siguientes parámetros básicos.

GRÁFICA 2

Parámetros para una efectiva Acción Integral en el posconflicto en Colombia



ACCIÓN INTEGRAL EFECTIVA

Fuente: elaboración propia, 2015.

140

El primer parámetro es que, en efecto, la Acción Integral necesita tener un carácter nacional. Esto significa que la Doctrina necesita tener un espectro fundacional colombiano (Comando General de las Fuerzas Militares, 1996), no una adaptación extranjera ni la copia de un modelo similar (Ruíz, 2007). Esto porque la realidad del país es única, así existan comparaciones académicas con otros Estados y conflictos foráneos; la dinámica y naturaleza del país tiene componentes endógenos y afectaciones exógenas que sólo son características de Colombia.

Este parámetro convoca todo un andamiaje conceptual del país, los tomadores de decisiones y los hacedores de los planes y la doctrina tienen que tener presente el desenvolvimiento estructural del conflicto, la periferización del desarrollo y las dinámicas culturales del país. Si bien se debe hacer una doctrina nacional, se debe contemplar en esencia las distintas realidades regionales, la construcción de las identidades, la idiosincrasia y los factores étnicos.

El segundo parámetro es que la Doctrina de Acción Integral para el posconflicto debe aplicarse de manera estratégica. Esto significa que el proceso de toma de decisiones, así como la elaboración e implementación de la doctrina, deben salir desde el nivel estratégico hasta el operativo. Esto es, un planeamiento adecuado con los actores involucrados en el diseño académico y práctico con la población objetiva. El componente estratégico de la Acción Integral debe estar inmerso en los planeamientos de Seguridad Nacional, pues la Doctrina es la manifestación del Estado que busca cumplir con las aspiraciones nacionales y satisfacer un interés nacional en construcción.

De lo estratégico emanan las condiciones tácticas y operativas. Los lineamientos y directrices deben ir encaminados a las dinámicas rurales y urbanas, desde ejercicios de desminado, cátedras en escuelas, socialización de políticas públicas, campañas contra el maltrato infantil, consumo de drogas y alcohol, hasta la recuperación del espacio público, entre otros (Rivas, 2003). Estos deben desempeñarse como aspectos operacionales donde efectivamente desde las Fuerzas la construcción de Estado sea una relación simbiótica entre lo estratégico y operacional. Es decir, el trabajo entre las Fuerzas y las demás instituciones del Estado debe ser integral para que en efecto, lo estratégico y lo táctico tenga un largo y profundo alcance en la tarea de construcción y consolidación de Estado.

Por último, el carácter coordinado es el pilar donde en efecto la ‘integralidad’ de la Acción Integral toma cuerpo. Significa que el trabajo coordinado hace parte del conocimiento del parámetro nacional y de la dinámica estratégica. El planeamiento necesita articular las diferentes agencias del Estado, el sector público y la empresa privada. No obstante, es importante tener en cuenta que las Fuerzas Militares son las que prestan la logística, los conocimientos topográficos y de accesibilidad para llevar al resto de las agencias y actores. Con el cumplimiento básico de los tres componentes anteriormente mencionados, queda en manos del constructo estatal la sustentabilidad y sostenimiento de la Acción Integral.

141

Estado Social de Derecho y Doctrina de Acción Integral: un maridaje estratégico

Los tratados filosóficos y politológicos han hecho una serie de aportaciones relevantes al estudio de la configuración del Estado contemporáneo. Las lecciones aprendidas de Prusia, los legados de Bismark para la nación alemana, los postu-

lados teóricos de Kant, O'Donnell, Sartori, entre otros, han construido elementos diferenciadores para la categorización de modelos de Estado. Entre lo premoderno, lo moderno y posmoderno enmarcan figuras discursivas y políticas en el diseño estructural de un contrato social pertinente e incluyente, donde los grupos criminales y las amenazas a la nación son concebidos como un todo articulador para las reacciones y acciones del Estado en el beneficio de la población.

Entonces, aparece en escena una dicotomía entre dos aspectos y conceptos del Estado moderno: uno imperante a la construcción del Estado-nación como lo es el Estado Social de Derecho, y otro fruto del constructo de una necesidad estructural de llevar el Estado a zonas desconocidas por él mismo, y viceversa, la Acción Integral. Precisamente entre ambas se ha tejido una supuesta discordia teórica y conceptual que puede ser una antagónica de la otra. La propuesta del análisis es enmarcar las supuestas diferencias en una ecuación prospectiva y propositiva para el desenvolvimiento de una nación posbélica.

La Doctrina de Acción Integral no pretende ser un modelo de política asistencialista. Como bien se ha expuesto, la Acción Integral es una puesta en marcha de los planes del Estado para llegar a las zonas marginadas y recuperar su presencia tras la dinámica del conflicto armado. Si bien la Doctrina es la iniciativa de los campos del poder nacional, busca una construcción de legitimidad y de sostenimiento para el desarrollo. No obstante, este tipo de acciones estatales han sido objeto de críticas por supuesta contravía con el Estado Social de Derecho.

El dilema definicional de cuál debería primar sobre el otro, y si en efecto la Acción Integral va en contra del Estado Social de Derecho, es apenas una de las tantas encrucijadas que se deben resolver. Diversos estudios politológicos, de la filosofía del Derecho e incluso desde una profunda perspectiva sociológica, han venido trabajando y estructurando posiciones y enfoques epistemológicos sobre la transición de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho. Los análisis han girado en torno al carácter evolutivo del concepto, la aplicabilidad en las democracias modernas y la configuración de Estado-nación contemporáneo.

En principio, el Estado Social de Derecho se configuró bajo la limitación de los órdenes económicos liberales para abrir un espectro mayor a las reivindicaciones sociales en el campo laboral, económico y los patrones de producción (García, 2011). Es deber del Estado brindar los espacios necesarios para el desarrollo poblacional garantizando los mínimos vitales a la ciudadanía. En efecto, se empieza a discutir sobre el papel de las instituciones y la confianza de la población hacia ellas como medio catalizador de legitimidad de las acciones estatales (O'Donnell, 2004).

Pareciera que hubiese una contraposición entre la Acción Integral y el Estado Social de Derecho en Colombia, porque la primera intenta formular desde el Estado un nivel de confianza básica en la presencia institucional motivada por la misma estructura nacional, mientras que la segunda busca dar un marco regulatorio a la división y segmentación del trabajo, a partir del fomento de la competencia (Molina, 2003), del reconocimiento del derecho legítimo de individuos y grupos de acción colectiva para el acceso a la toma de decisiones de carácter político-administrativas.

El centro de gravedad en la línea de frontera entre la Acción Integral y el Estado Social de Derecho está en lo que O'Donnell enmarca: toda organización política está sujeta a una contradicción que no admite solución final, enteramente consensual, o estable. Por un lado, los miembros de la organización normalmente desean la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de algunos problemas de acción colectiva (O'Donnell, 2004) como asuntos tratables del Estado, y por el otro, la posibilidad de crear mínimos de competencia para que la población tenga herramientas prácticas para la subsistencia y el desarrollo. Se trata de una sinergia estratégica.

Así las cosas, la Acción Integral no es *per se* la antagonista del Estado Social de Derecho. Bajo la dinámica y naturaleza de la realidad colombiana, la doctrina estatal está en completa armonía con el deber ser de la Acción Integral; es una apuesta de sustentabilidad y sostenimiento para el desarrollo con herramientas suficientes para hacer de la población un actor competitivo, en donde la ciudadanía sea el vector esencial de su autoayuda, con una participación constitucional del Estado colombiano.

Si bien el país está al borde de entrar a un nuevo escenario político con el posconflicto, la arquitectura institucional debe diseñarse para dicho momento. Empiezan a tejerse, entonces, no sólo cuestiones referentes a la Justicia Transicional, sino también a la Política Transicional, Seguridad Transicional y en sí un Estado Social de Derecho para la transición. Esto último convoca una mixtura procedimental, filosófica y operacional entre las iniciativas estatales y las fuerzas naturales de un Estado democrático. La dicotomía entre los dos conceptos no es más que una mala interpretación semántica de los mismos, pues la Acción Integral y el Estado Social de Derecho cumplen una unión sustancial donde se amplían las políticas y se configuran las instituciones para crear condiciones apropiadas, sostenibles y sustentables que conlleven a una seguridad multidimensional en un territorio de paz.

Esta unión estratégica tiene que ver con un nuevo enfoque y paradigma de la seguridad, una seguridad multidimensional que traspasa el plano de lo militar. Una seguridad enmarcada en una lógica estratégica de construcción de paz, y con ello, todo lo concerniente a la ingeniería de desarrollo.

El reto fundamental de este matrimonio es ser perdurable en el tiempo y en el espacio. En el tiempo, porque de este factor depende el éxito de las políticas de Estado en materia de recuperación, consolidación y acentuación de los programas y planes articulados en materia cuantitativa y cualitativa hacia la población. Dicha perdurabilidad en el tiempo tiene que ver de manera sustancial con que las estrategias en materia de seguridad no se limiten simplemente a la reducción armada o al desmantelamiento de un enemigo, sino que tengan que ver con todo el constructo estatal para llegar al sector más vulnerable.

En el espacio tiene que ver con una geopolítica nacional. Una articulación específica entre el espacio y el poder nacional, esto significa que el diseño y la implementación de la Doctrina y sus subcategorías deben estar encaminadas a la interconexión entre el centro y la periferia del país. La llegada y presencia en zonas remotas donde operaban los grupos al margen de la ley, la identificación de regiones potencialmente sensibles y vulnerables a la reaparición de los grupos criminales, la construcción de instituciones proveedoras de recursos vitales para la población, el conocimiento estratégico de la cultura regional, raizal e indígena son los insumos necesarios para una perdurabilidad espacial y una construcción de la geopolítica nacional.

El conflicto colombiano ha dejado una lección macro aprendida, y es que gracias a él, el Estado entiende que tiene más territorio que Estado y que la geopolítica no es un asunto de las grandes potencias, es un asunto de conocimiento interno con proyección externa. En ese orden de ideas, para mitigar nuevas y potenciales amenazas, la labor fundamental ahora es que los cuerpos de inteligencia nacional entiendan que la población es el centro de gravedad en la identificación de las amenazas, y por tanto, son los aliados naturales en materia de construcción de sistemas rivales.

La unión entre la Acción Integral y el Estado Social de Derecho es la pieza angular para un posconflicto constructivo y lo que vendrá después del posconflicto. Es la simbiosis que debe escalar para el sostenimiento de una paz estable y duradera.

Conclusiones

El concepto de seguridad en Colombia está teniendo una transformación estructural sobre la fenomenología que representa. Un eventual escenario interno transformado trae consigo múltiples dinámicas interpretativas sobre las dimensiones estratégicas de Colombia. De tal manera que la doctrina militar, como elemento sustancial en la función y misión de los operadores oficiales de seguridad, está presentando cambios, redefiniciones y reingenierías críticas en la forma de emplear la seguridad como medio para la estabilidad estructural en el Estado.

En ese orden de ideas, las nuevas tipologías de la seguridad que desborda los alcances de la soberanía clásica, los tradicionales dilemas de seguridad, e incluso las complejas carreras armamentistas regionales, convocan a la convergencia conceptual y estratégica de las relaciones cívico-militares con la seguridad humana.

La materialización de esta nueva dimensión en Colombia viene con un punto de inflexión de los años sesenta con la Doctrina de Acción Integral en donde los avatares estatales representados en las Fuerzas Militares sustentaron la consolidación de la institucionalidad en las zonas sensibles, vulnerables y periféricas del país. La aplicabilidad de la Doctrina de Acción integral, si bien es un diseño metodológico de la actuación castrense de vital importancia para el desarrollo sostenido y sustentable del país, ha venido presentando una serie de retos y desafíos que dejan el debate abierto a las nuevas perspectivas en la materia.

Por un lado se encuentra la efectiva aplicabilidad de la doctrina en un eventual posconflicto armado. Por otro, está a la orden del día la minimización o neutralización de futuros problemas y amenazas a la seguridad nacional manifestados en distintas naturalezas estratégicas. Seguido a eso, se encuentra el reto sobre la dicotomía existente entre el Estado Social de Derecho y la Doctrina de Acción Integral, es decir, el surgimiento de un nuevo escenario plausible para las relaciones cívico-castrenses de cara a la constante mutación de las amenazas en espacios desconocidos por los operadores de justicia y seguridad en Colombia.

Referencias

- Andrade, O. (2012). *Relaciones cívico-militares: Apuntes para un estado del arte*. Bogotá: Observatorio de Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.
- Bienen, H. (1981). Civil-Military Relations in the Third World. *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 2(3), 363-370.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear. The national Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Calduch, R. (2012). *El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos*. Madrid: Ministerio de Defensa Español.
- 146 Clausewitz, K. (2005). *De La Guerra*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Colom, G. (2012). La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis. *CIDOB d'affaires internationals*, 97-98, 287-304.
- Comando General de las Fuerzas Militares (1996). Manual de Seguridad y Defensa Nacional. Documento Reservado. En J. Ruíz (Ed.), *Acción Integral, hacia una doctrina unificada* (p. 12). Bogotá: Fuerzas Militares de Colombia.
- Daza, A. (2015). Seguridad en la transición y seguridad transicional. En A. Molano (Ed.), *El Posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. (p. 138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung - Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Delich, F. (2010). *La construcción social de legitimidad política en procesos de transición a la democracia*. Buenos Aires: Crítica y Utopía. Escenarios Alternativos.
- Ejército Nacional de Colombia (2015). *Informe de Gestión 2013*. Recuperado de <http://goo.gl/o5q7ks>.
- ESMAI (2015). *Escuela de Misiones Internacionales y Acción Integral*. Recuperado de <http://goo.gl/ybNAdU>.

- FFMM (1999). *Texto Especial Acción Integral como concepto de estrategia integral e integrada del Ejército. Texto Especial TE. 5-4 Público*. Recuperado de <http://goo.gl/IVVajw>.
- García, L. (2011). La incidencia del concepto Estado de Derecho y Estado Social de Derecho en la independencia Judicial. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores* 27, 181-198.
- Henk, D. (2005). *Human Security: Relevance and Implications*. Washington D.C.: Parameters.
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras*. Madrid: Tusquets.
- Kolodziej, E. A. (2005). *Securtiy and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Krause, K., & Williams, M. (1997). *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Oxon: Routledge.
- Leal, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 5, 74-87.
- Molina, J. (2003.) Representación, asociación, participación el genio político del S. XIX. *Anuario Filosófico* , 36(75), 455-472.
- Montoya, M. (2007). La Acción Integral: una estrategia para ganar la guerra. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3, 18-24. Recuperado de <http://goo.gl/IAC1Ai>.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Ortíz, R. (2005). Las relaciones civiles-militares en Colombia: control democrático de las Fuerzas Armadas en el contexto de un conflicto interno. En J. Olmeda (Ed.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. (pp. 573-592). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Oxford Research Group (2015). *Sustainable Security*. Recuperado de <http://goo.gl/kFRlxs>
- Pardo, R. (2004). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- PNUD (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Ajusco: Fondo de Cultura Económica.

Rettberg, A., Camacho, Á., Chaux, E., García, A., Iturralde, M., Sánchez, F., y otros (2002). *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia* (Págs. 36-89). Bogotá: Universidad de los Andes y Fundación Ideas para la Paz.

Rivas, Á. (2003). *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Rothschild, E. (1995). What Is Security? *Daedalus*, 124(3), 53-98.

Ruiz, J. A. (2007). Acción integral, hacia una doctrina unificada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3, 26-32. Recuperado de <http://goo.gl/IAC1Ai>

Sánchez, C. (2014). Acción Integral y Consolidación en Colombia, de la mano en el camino hacia la paz. *Dialogo de las Américas*. Recuperado de <http://goo.gl/W4g06U>

Strong, T. J., & Jassir, M. J. (2014.) *La Fuerza Aerea Colombiana y sus nuevos retos*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2015). *Ministerio para el Postconflicto socializa funciones de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (Daicma)*. Recuperado de <http://goo.gl/WYzGbd>

148 Wolfers, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 481-512

Epílogo

Escribir un epílogo para un libro sobre el conflicto interno colombiano invita a pensar con el deseo. Soñar, más bien, que se trata del epílogo del conflicto mismo y que sólo resta dar cuenta de ese final en una especie de acta de terminación, como las que se firman para finiquitar un contrato. Para la fecha de la publicación de este libro no se sabe aún si las conversaciones de paz que se llevan a cabo en La Habana, darán fruto, y fruto bueno. Por lo tanto los sueños se aplazan mientras el proceso discurre entre las incertidumbres propias de las negociaciones que ponen cara a cara a quienes representan los bandos de una enemistad de más de medio siglo.

149

La historia del conflicto colombiano es la historia de un conflicto inútil en el mundo. Muchas veces los conflictos, por dolorosos que sean, crean dinámicas de cambio en algún sentido positivo. Lo que se ve en Colombia, a lo largo del tiempo del conflicto, es la historia de una transformación, la de la sociedad colombiana, intensa, desigual, llena de significaciones, positivas unas, negativas otras, que transitan hacia la modernidad.

Transformación que se hizo a pesar, o al margen del conflicto

Podemos aventurarnos a plantear la hipótesis de que el conflicto ha frenado procesos políticos que van de la mano, casi siempre, de las transformaciones sociales. Tres generaciones de colombianos pueden recordar que, hacia los años 80 del siglo pasado, despuntaron síntomas de movimientos democratizadores en acción. El im-

pulso alcanzó para generar un cambio constitucional que no pudo transformarse en un pacto de paz.

Diez años después, las ilusiones estaban perdidas. La violencia frenó las tendencias de cambio. La percepción misma del conflicto cambió. Antes la sociedad urbana lo veía como externo, fuera de su entorno: se trataba de noticias. El M-19 logró inquietar la paz urbana, pero no alcanzó la intensidad de lo que estaba por llegar. Entre finales de los años 80 y la década de los 90, el terrorismo llegó a la sociedad urbana y a las cúpulas de la sociedad y de la política. El país se veía hundido y sin salidas viables para enfrentar la violencia.

150 La sociedad urbana, y sobre todo los estratos sociales altos, presenció un fenómeno que merece estudio: la estampida de un nuevo tipo de emigrantes, la de los jóvenes educados y exitosos que salieron a buscar un horizonte de tranquilidad, por lo menos, para sus vidas. No eran los emigrantes pobres que transitaban trochas en las fronteras para encontrar trabajos e ingresos. Eran los que pensaban un mundo moral mejor, los que querían tener certidumbres y seguridades. Como síntoma de un clima social de insania, lo anterior resulta de lo más revelador.

Colombia sufrió, en los peores años de las confrontaciones —contra las guerrillas, el paramilitarismo y el terrorismo de la delincuencia organizada—, una oleada sangrienta de inmensa degradación. A diario sucedían masacres, atentados personales, terrorismo de las guerrillas, terrorismo del narcotráfico, intimidación, desplazamiento de comunidades campesinas, destrucción de bienes, que dejaron un sin fin de secuelas en lo social y lo moral.

En un ambiente como el descrito, el Estado sufrió remezones intensos. Por ejemplo, vio desafiado su poder, su pretensión de ser el único intermediario legítimo en los conflictos sociales e individuales, sus monopolios básicos de la fuerza, la justicia y el tributo. Así, el primer integrador social ya no hacía las reglas en solitario. Sus instituciones básicas resistieron, es cierto, y esa resistencia puede ser la expresión de un trasfondo histórico, el de la larga y contradictoria lucha por tener un Estado de derecho, lo que salvó a Colombia de seguir ‘cuesta abajo en la rodada’. Pero el precio fue alto.

El sector de seguridad y defensa, puesto en la primera línea del combate para frenar la subversión ha tenido transformaciones sustanciales a lo largo del conflicto. Su futuro, en buena parte, estará signado por las dinámicas que se han gestado en medio de la guerra. En este sentido, examinar el pasado, por lo menos el pasado reciente, es un ejercicio básico para pensar en lo que vendrá.

Las Reformas en la Defensa y en la Seguridad

En Colombia no se ha dado una ‘reforma’ única a la institucionalidad de la defensa y la seguridad. Se han dado ‘reformas’ en los campos militar y policial durante las últimas dos décadas, pero ha sido más bien un proceso evolutivo muy marcado por las necesidades y las urgencias resultantes del conflicto interno y de la lucha contra el narcotráfico. En términos generales, se pueden destacar los cambios ocurridos en 1992 con la vuelta de los civiles al Ministerio de Defensa, la reforma de la Policía Nacional en 1993 y la reforma militar, que fue más un proceso acumulativo de transformaciones que un cambio puntual, a partir de 1998.¹

151

Además de los tres momentos mencionados, se han presentado otros cambios en campos tales como el de la justicia militar, las relaciones entre las fuerzas militares y la policía nacional, la protección de los derechos humanos. Asimismo, se ha ampliado la participación de las fuerzas militares y la policía nacional para realizar una acción integral en las zonas más afectadas por la violencia con el propósito de consolidar y fortalecer la presencia del Estado, la credibilidad y la legitimidad de las instituciones y la vinculación de las comunidades periféricas al mercado nacional y a las instituciones centrales de la sociedad.

1 Para una descripción detallada de las reformas del gobierno Gaviria (1990-1994) consúltese: Leal, F (2006). La Inseguridad de la Seguridad. Bogotá: Editorial Planeta. Específicamente el Capítulo III.

En conjunto, una suma de reformas parciales, ajustes puntuales y reasignaciones de funciones han conformado un proceso de cambios no siempre pensados en una dirección única. Particularmente a partir de 1991 se han dado frenos y retrocesos en algunos procesos, así como contrarreformas parciales que han configurado la evolución del sector de defensa y seguridad. Dadas las singularidades del caso colombiano, vale recalcar que el motor de los cambios ha sido la persistencia de una insurgencia armada, el surgimiento de un ‘paramilitarismo’ poderoso y la presencia tanto del narcotráfico, como del narcoterrorismo. El narcotráfico cumple un papel transversal, pues está detrás de todas las violencias que han asolado a Colombia en la época contemporánea.

152

Las reformas del futuro, por lo menos en el campo militar, se pueden imaginar cercanas a las características propuestas en la obra de Charles Moskos² para la conceptualización de una fuerza militar postmoderna. Por supuesto, se trata de un recurso metodológico que busca iluminar el campo de las transformaciones, en cuanto horizonte por alcanzar, pues no se espera de una fuerza militar latinoamericana coincidir en su totalidad con el modelo de las fuerzas de países del primer mundo. Las reformas, en términos globales, deben incluir todo lo relacionado con el interior y la justicia, la policía en primer lugar, y la inteligencia de Estado.

Las características propuestas por Moskos para definir las fuerzas que se encuentran en la fase de superar el modelo nacional westfaliano, de soberanía nacional excluyente y de ejército de masas basado en el soldado-ciudadano, son, de manera sucinta, las siguientes:

1. Relación estrecha entre civiles y militares. Desarrollo de una cultura compartida de defensa y seguridad.
2. Limitación de las diferencias en el interior de las fuerzas y en los sectores de apoyo.
3. Se asignan a las fuerzas objetivos y tareas no estrictamente militares (distintos a la guerra).

2 Moskos, C., Williams, J. A., & Segal, D R. (Eds.). (2000). *The Postmodern Military Armed Forces After the Cold War*. New York, Oxford: Oxford University Press.

4. Participación de fuerzas militares en lo internacional, más allá de la esfera del Estado-nación.
5. Una internacionalización radical de las fuerzas, como la dada con la creación de cuerpos supranacionales.

En cuanto a la Policía Nacional, el modelo de fuerza policial nacional se ha revelado conveniente, tanto por el conflicto interno, como por las características del sistema político, que aconsejan dejar esta fuerza libre de las presiones de la política local.

Contexto de las Reformas Militar y Policial colombianas

153

Desde finales de la Guerra Fría, la mayor parte de las fuerzas militares del mundo han desarrollado iniciativas de modernización y transformación. A este proceso no escapan las fuerzas militares latinoamericanas que deben pensar hoy, tanto en las nociones tradicionales de la defensa nacional, como en las situaciones nuevas, caracterizadas por la aparición de las llamadas “nuevas amenazas”.

Las nuevas amenazas cumplen su parte tras las modernizaciones y transformaciones militares y policiales. El combate contra el terrorismo, la violencia generada por el narcotráfico, la conversión de asuntos que antes fueron solamente de la policía —tales como las migraciones o el fraude financiero—, las problemáticas medio ambientales o los tráficos ilegales de armas y sustancias químicas, los problemas de seguridad del Estado, todas imponen redefiniciones de la arquitectura castrence y de los operadores de seguridad. Una de las consecuencias de estos factores de inseguridad, derivada de su transnacionalización, es el desdibujo existente de las fronteras entre defensa externa e interna, en aspectos de justicia, entre lo militar y lo policial, son estas situaciones las que obligan a repensar repartos tradicionales de funciones en los organismos de seguridad.

El conjunto de factores que conduce a plantearse el problema de una transformación del sector de defensa y seguridad en Colombia puede ser agrupado de la siguiente manera:

- El factor más importante es la posibilidad de una pacificación cercana. Se definen ya hipótesis de finalización del conflicto que azota al país desde hace más de cuatro décadas. En los últimos años se han desmovilizado estructuras del paramilitarismo y las guerrillas han debido retroceder ante el fortalecimiento relativo del Estado. Corre el proceso de La Habana en medio de incertidumbres.
- La aparición de las nuevas amenazas, como el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada transnacional -como el tráfico de armas, el fraude financiero y las migraciones incontroladas—, obligan a pensar en nuevas formas de seguridad, y por lo tanto, en estructuras y maneras de operar diferentes de las tradicionales.
- La complejidad de lo militar es cada vez mayor, lo que implica adaptar concepciones nuevas sobre temas como la conducción estratégica de las operaciones militares, el papel de la ciencia y la tecnología en las mismas, así como la necesidad de adaptar las estructuras operativas a los tiempos y modalidades del presente. Los equipos, los sistemas de información y las comunicaciones, más la posibilidad futura de interoperabilidad en estructuras de seguridad colectiva o cooperativa y en misiones bélicas humanitarias, son aspectos para tener en cuenta en una reforma.
- Completar la construcción de un Ministerio de Defensa moderno, que, entre otras misiones, asegure un 'nicho institucional' claramente definido dentro del Estado para los militares y los policías, y para la coordinación de todos los elementos e instancias relacionadas con la defensa y la seguridad. El ministerio debe ser un espacio de encuentro civil-militar, con conciencia clara de lo

que significan la dirección política de la defensa y la seguridad, y el control civil de las organizaciones militares.

El desarrollo de la inteligencia y su aplicación en los conflictos contemporáneos plantea desafíos organizacionales a las fuerzas y al gobierno en su conjunto. En Colombia se ha intentado, con resultados poco satisfactorios, integrar de manera horizontal (juntas de inteligencia) de los diversos servicios. De cuando en cuando alguien vuelve sobre la idea. No obstante, no se ha intentado aplicar el modelo de integración vertical en el cual, tanto el Ministerio de Defensa como el Comando General de las Fuerzas Militares y cada una de sus fuerzas, tengan sus propios centros de inteligencia relacionados de manera jerárquica. El centro superior operaría como unificador de las apreciaciones que guían las decisiones de gobierno, y como ente de relación con otros organismos del Estado.

Por otra parte, los modelos de inteligencia existentes deben adaptarse a las modalidades de actuación de los movimientos terroristas internacionales y nacionales, cada vez más descentralizados y flexibles. Las agencias de inteligencia son organizaciones burocráticas de bastante peso estratégico, por lo que adaptarse no es fácil, pues una descentralización y una flexibilización excesiva, pueden hacerlas incontrolables para el Estado. Superar la contradicción es el desafío.

- Desarrollar tanto las estructuras como las mentalidades de los militares en todos los niveles para operar de manera conjunta. Colombia tiene ya avances notables en el desarrollo de estructuras conjuntas y fue pionera en la creación de un comando general de todas las fuerzas militares desde 1951. Sin embargo, se debe desarrollar una doctrina propia adaptada a las exigencias que impongan las amenazas, las características de los escenarios de la defensa, las misiones estratégicas y el grado de desarrollo de cada una de las fuerzas implicadas.
- Los equipos que deben incorporarse en un proceso de modernización invitan a una transformación acorde con los mismos. Los equipos no son inocentes: traen consigo conceptos

operativos, aquellos para los cuales fueron pensados. La tecnología de los mismos también implica condicionamientos. El país, tercero en población, quinto en extensión territorial y cuarta economía de América Latina, tiene necesidades de defensa importantes. En la actualidad, por causa del conflicto interno, cuenta con un establecimiento militar grande, pero no tiene ni equipos de alcance estratégico importantes, ni ha montado un dispositivo de disuasión estratégica convencional. La administración de la paz en la región no se debe dejar en manos ajenas y la modernización debe pensarse en términos de capacidades operativas polivalentes. La transformación a su vez, trae consigo sistemas nuevos de organización y educación militar.

- Es necesario un consenso político alrededor de las necesidades de defensa y seguridad. Los cambios de una modernización pueden surgir a partir de propuestas de las propias fuerzas, sin embargo, una transformación va más allá: requiere que tanto la sociedad, como el Estado y el establecimiento militar estén alineados de acuerdo a una política que facilite la ejecución del proceso. Asimismo requiere de unas inversiones para llevarla adelante.
- Las condiciones de la seguridad implican la promoción y la defensa de la paz en el plano internacional. El país debe estar preparado para asumir, con sus fuerzas militares, tareas de participación y apoyo en misiones bélicas humanitarias. En este sentido, las experiencias adquiridas, más el estudio de la amplia variedad de las internacionales, y una organización para su cumplimiento, son otra necesidad futura.
- La defensa y la promoción de los derechos humanos, además del cumplimiento estricto del derecho internacional humanitario mientras permanezca el conflicto interno, son factores importantes en el caso colombiano. Una reforma del sector necesita tanta legitimidad como le sea posible, así como un acuerdo social y

político muy fuerte. El ministerio, las fuerzas militares, y la policía requieren de respaldo ciudadano. El esfuerzo iniciado en 1994 para institucionalizar, tanto la promoción y la defensa, como la educación y control de las fuerzas en materia de derechos, con la creación de la Oficina de Derechos Humanos en el Ministerio de Defensa, es un factor de transformación.

- El control civil es todavía débil en su variante parlamentaria. El Ejecutivo y el Judicial han avanzado en la materia, pero las comisiones segundas de Senado y Cámara de Representantes, encargadas de los temas de relaciones exteriores y defensa, cumplen un papel puramente formal en la actualidad, tanto en la aprobación de los ascensos de oficiales generales y de insignia, como en el estudio de los presupuestos y los planes de desarrollo del sector.
- Es necesario fortalecer el apoyo técnico de las comisiones para que puedan cumplir una labor permanente y no esporádica en los debates que generan escándalos tras afrontar situaciones críticas en campos tales como el cumplimiento de las normas sobre derechos humanos o eventos de corrupción. El papel del Congreso de la República es fundamental no sólo para las cuestiones netamente de escándalos, sino para un control político y de rendición de cuentas que vigile y controle las actividades más estratégicas del país. La consolidación de una comunidad civil de defensa y seguridad, bien integrada con los militares y los policías, es otra faceta de las relaciones civiles-militares por fortalecer.

157

No se puede olvidar proceder con cuidado al enfrentar una transformación profunda en las estructuras de la defensa y de la seguridad. Este es uno de los peligros que entraña, sobre todo en los comienzos, un período de posconflicto. Una modernización, en teoría, implicaría una disminución de tamaño de las propias Fuerzas Militares, porque se entiende como aumento de material y capacidad operativa con menos personal de tropas. En la actualidad se cuenta con unas fuer-

zas de tamaño grande porque un conflicto irregular impone tanto fuerzas móviles como sedentarias que protejan la sociedad, la infraestructura, el transporte y el funcionamiento del Estado.

En los primeros años de un período de posconflicto, los militares deben continuar apoyando a las fuerzas policiales en el control, cercano y fuerte, de territorio y población. La paz tiene en Colombia muchos peligros y la violencia se puede reproducir fácilmente si no se controlan los mecanismos de autoperpetuación de la misma. Se necesitará una fuerza numerosa para cumplir con ese cometido esencial, además, no se puede pasar bruscamente de un dispositivo antiguerrillero a un dispositivo de disuasión estratégica, sin seguir una transición adecuada.

158

Finalmente, es necesario considerar el *modus operandi* de una transformación militar. La iniciativa debe vincular, como se escribió antes, a la sociedad y al Estado en el empeño. Es deseable partir de pensamiento propio (sin desechar, por supuesto, experiencias internacionales valiosas) porque las características del proceso colombiano son *sui generis* en muchos sentidos. En el pasado se ha operado mucho por copia acrítica. A veces funciona cuando concuerda con las necesidades, pero la copia poco resulta en procesos profundos: los escenarios de la defensa son específicos, el tipo de amenazas lo es también, los recursos piden imaginación, las tecnologías deben adaptarse a las condiciones del medio y la continuación de la política requiere planeación de medios posibles.

Una consideración final. En el pasado, los aspectos neurálgicos de un proceso de transformación (por ejemplo, las adquisiciones militares) se han decidido muchas veces con criterios fundados en los “prejuicios educados” de comandantes y ministros. Sin embargo, para un cambio estructural puede resultar muy peligroso el voluntarismo. El Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección Nacional de la Policía Nacional deben fortalecer sus centros de pensamiento para evaluar, tanto las necesidades, como los medios para resolverlas.

Los peligros del posconflicto

Los planes de desarrollo nacional han empezado a ocuparse de una cuestión fundamental en la proyección de un escenario futuro de posconflicto. El problema se centra en las misiones futuras, en el tamaño y poder de las Fuerzas Militares cuando haya finalizado el conflicto interno. Las experiencias internacionales son variadas, sin embargo, todas reflejan el riesgo latente de reproducir la violencia, no necesariamente del mismo tipo de la finalizada, cuando no se controlan los factores de la misma que permanecen latentes en la sociedad. El examen de la cuestión es prioritario para tener elementos de juicio seguros cuando se presente la situación. La idea más plausible es que en una situación de paz interna, por lo menos en la primera fase del post-conflicto, no se puede reducir de manera sustancial la fuerza pública (ni en tamaño ni en poder), pues es necesario mantener un control firme del territorio y de la población, so pena de ver desbordados los procesos de reproducción de la violencia.

159

Es común caracterizar al Estado Colombiano como un Estado inacabado o un Estado débil. La fortaleza relativa de las instituciones políticas colombianas en el contexto latinoamericano contrasta con la apreciación de Estado inacabado. Por el contrario, ‘Estado débil’ parece ser un calificativo más apropiado. Débil, como lo revelan las violencias sucesivas que han azotado a Colombia desde 1946 hasta el presente. Son seis décadas en las cuales el Estado no ha podido establecerse como el monopolista de fuerza, justicia y tributo, los cuales son los atributos fundamentales del Estado-nación moderno.

Otros poderes paralelos al Estado como son las guerrillas, las autodefensas, las bandas de la delincuencia organizada, especialmente las del narcotráfico, han desafiado con sus armas a las instituciones políticas centrales.

Una evidencia de tal debilidad se ha reflejado en los procesos de pacificación que se han dado a lo largo de los casi 70 años de conflicto armado. Cada uno de estos procesos ha sido sucedido por nuevas olas de violencia. Por ejemplo, a la violencia bipartidista de los años cuarenta y cincuenta le siguió el llamado “bandoleris-

mo social”. Más tarde, tras ser casi liquidado el bandolerismo, apareció la guerrilla revolucionaria. Luego, cuando se lograron acuerdos parciales con algunas de las guerrillas, los desmovilizados fueron atacados por grupos de diversas tendencias y orígenes (Como fue el caso de la UP).

160 En esos casos hubo asesinatos con el sello claro de la venganza por parte de grupos afectados por las acciones de la guerrilla, pero también por parte de guerrillas que atacaron a los que habían depuesto las armas al acusarlos de traidores. El proceso de desmovilización del paramilitarismo ha dado origen a bandas criminales de nuevo tipo, casi siempre ligadas al narcotráfico, que ya no se ponen la máscara de la contrainsurgencia. Se suceden cadenas de venganzas que se explican por el largo tiempo de afectaciones producidas por el conflicto. Cotidianamente se vive el poder que tiene el narcotráfico para financiar estructuras armadas ilegales para protegerse del Estado y de competencia frente a grupos rivales como otros carteles, guerrillas o bandas criminales. Es palpable el despojo de muchas comunidades campesinas, además, existen grandes deficiencias por corregir en los programas de reintegración social para los combatientes desmovilizados. Todos son factores de perpetuación de los enfrentamientos.

Ante el panorama incierto de todo proceso de paz en Colombia no se puede pensar en negociaciones que puedan debilitar a las instituciones centrales del Estado. El fortalecimiento del Estado, para que pueda cubrir todos los espacios territoriales y sociales, es condición necesaria para el mantenimiento de una paz, que en sus inicios, será, necesariamente, una paz precaria. Sólo una institucionalidad muy fuerte puede cerrarle el camino a la reproducción de la violencia.

En el conjunto de las instituciones estatales, sobresalen, para el problema de pacificar una sociedad, las que administran la fuerza coactiva del Estado, vale decir: militares, policía y justicia. Otras instituciones juegan papeles importantes en la integración social, pero las mencionadas son irreemplazables a la hora de detener las cadenas de venganzas, eliminar factores poderosos de violencia como el narcotráfico, negarle espacio a fenómenos como las pandillas organizadas (del tipo “maras” centroamericanas, fenómeno del cual ya hay síntomas inquietantes),

y toda suerte de organizaciones mafiosas que pretendan controlar regiones o negocios ilegales.

Las consideraciones anteriores llevan a cuestionar el papel que deben cumplir las fuerzas militares en una negociación futura y en una situación de transición a la paz y a la normalidad. El papel de la policía se discute menos. Sin embargo, esta es una institución que crece y se desarrolla al ritmo y exigencias de las sociedades. En este sentido, si hay crecimiento poblacional, la policía deberá crecer. Si hay cambios importantes en la morfología social, la policía deberá adaptarse a las transformaciones.

No obstante, las fuerzas militares están sujetas a otros criterios. Una sociedad pacífica decidirá sobre éstas en función de las misiones orientadas al exterior, sean de defensa nacional, individual, o de defensa colectiva y cooperativa. En Colombia, las fuerzas militares han estado orientadas a combatir la amenaza interna y no podrán dejar de hacerlo en un periodo de transición. Muchas de las amenazas que se derivan de los mencionados mecanismos de autoperpetuación de la violencia exigen ser contenidas por medios militares. En términos generales, en Colombia, una paz precaria deberá ser tutelada por la fuerza del Estado, tanto militar como policial.

161

El estudio de los mecanismos de autoperpetuación de la violencia cobra sentido en esos términos. Para evitar la reproducción de las violencias sucesivas, el Estado no podrá negociar el tamaño, la potencia, ni el despliegue de sus fuerzas. Si bien en una paz posible disminuyen las presiones de crecimiento, el Estado debe conservar la autonomía necesaria para decidir sobre sus fuerzas de seguridad, especialmente en una sociedad de amenazas y desafíos armados.

La clave de una paz posible estriba en la capacidad del Estado colombiano en construir institucionalidad, en asumir y mantener firmemente el monopolio de la fuerza, generar legitimidad y consenso, y en sostener y mejorar el Estado de derecho que cierre todo espacio a aquellas fuerzas que no acepten la mediación única del Estado en todo tipo de conflictos.

Las enseñanzas internacionales para el posconflicto

162 En el contexto latinoamericano se ha discutido mucho sobre el papel de las fuerzas militares en el mundo de la posguerra fría. El supuesto es el fin del papel de contra-insurgencia que se adjudicó a las mismas en la época del conflicto este-oeste. Pero no todos los casos latinoamericanos se ajustan a ese criterio, y menos el colombiano, en el que no ha cesado el desafío armado contra el Estado. Dicho de otra manera, no tiene cabida en Colombia la pretendida “crisis existencial” de las fuerzas militares en el periodo subsiguiente a la Guerra Fría. La diferencia con otros conflictos internos de América Latina condiciona las posibilidades de una salida negociada. En Centroamérica están los ejemplos de la diferencia: en el Salvador, el fin de la Guerra Fría significó la negociación de un conflicto que dependía en alto grado del apoyo externo; el de Guatemala se caracterizó por una situación de sin salida para la guerrilla, ante su progresiva declinación y eso marcó la diferencia con el Salvador; el de Nicaragua se caracterizó por un cambio de poder mediante elecciones, y el colombiano, más endógeno, autónomo y autofinanciado, resiste el paso del tiempo.

¿Cuál es la experiencia de una negociación sobre el tema de las fuerzas militares? En el Salvador, donde la guerrilla era relativamente poderosa (aunque se vio a sí misma como sin futuro) se dio el caso de una negociación que afectó a la esfera militar con cierta intensidad. En este sentido, se redujo su tamaño, se pactó la eliminación de las unidades élite del ejército, los batallones de reacción inmediata, y se eliminó el servicio de inteligencia militar.

Se introdujeron también consideraciones sobre el papel de los militares en una sociedad democrática, lo que implicó cambios doctrinarios. En materia de fuerzas policiales, se pactó una policía nueva, la Policía Nacional Civil, en la cual se aceptó el ingreso, en una proporción minoritaria pero importante, de antiguos combatientes del Frente Farabundo Martí. Se pactaron cambios en la justicia y se dieron garantías para que el frente pudiera hacer política electoral.

En Guatemala uno de los acuerdos firmados fue el de fortalecimiento del poder civil y la redefinición de la función de las Fuerzas Armadas en una sociedad demo-

crática. El acuerdo contempló la reforma y modernización de la administración de justicia, el establecimiento de una carrera judicial, el servicio público de la defensa penal y la reforma del código penal. Igualmente se pactó reducir, en 1997, el tamaño del Ejército en un 33% y se redefinieron sus funciones y despliegue territorial. Las distintas policías existentes se reunieron en una sola Policía Nacional Civil.

En todos los casos centroamericanos, la violencia se reprodujo bajo diferentes modalidades. En el caso de Nicaragua se reprodujo la violencia política en procesos de diferente signo. En El Salvador y en Guatemala aumentó peligrosamente la violencia social. Guatemala es un ejemplo de lo que puede suceder si un Estado disminuye más allá de lo aconsejable sus capacidades de control.

Otras experiencias latinoamericanas dejan ver una variedad muy grande de posibilidades ante la salida de situaciones conflictivas, pero todas llevan el sello de la originalidad que les confiere cada historia particular. En Argentina, la etapa del último gobierno militar se selló con un grado muy alto de desprestigio institucional, y eso hizo posible la reducción drástica del establecimiento armado argentino. Pero esta es una historia muy diferente de la vivida en el resto de América Latina. Durante 52 años, los militares argentinos fueron protagonistas y árbitros de la política. El desgaste culminó con la humillación de las Malvinas en 1982 y la crisis fue peor en sus resultados que una negociación con un enemigo interno.

En Chile, en cambio, se vivió un proceso muy ordenado de transición que no implicó cambios radicales en sus fuerzas militares. Al contrario, las fuerzas militares chilenas se han modernizado y fortalecido bajo los gobiernos de coalición y especialmente, bajo los últimos gobiernos (dos presididos por socialistas), se han desarrollado en equipo y tecnología, de tal manera que son hoy, en muchos aspectos, las fuerzas militares más fuertes de su entorno regional.

La conclusión de esta breve descripción es que no hay un modelo establecido para las situaciones de posconflicto, pues todo depende de las condiciones de cada negociación. En El Salvador se enfrentaron dos adversarios bien definidos y las razones de la guerra fueron políticas. Hecha la paz, las guerrillas se transformaron en partidos políticos y lograron, en una primera elección, el 30% del electorado y convertirse en una alternativa de poder creíble. En esas circunstancias, la reanudación

del conflicto era una posibilidad remota. En Guatemala, la guerrilla había llegado al agotamiento y pactó sobre la base de reformas políticas y sociales. En Nicaragua, las alternativas electorales llevaron a salidas democráticas, y una vez reinsertados los “contras”, el ejército sandinista se redujo de manera considerable pero congruente con la dura realidad económica del país y con la disminución del apoyo externo que supuso el fin de la Guerra Fría.

Para volver a lo planteado en la introducción del documento, el caso colombiano es muy distinto. La gran variedad de factores de continuación del conflicto, los llamados mecanismos de autoperpetuación de la violencia, por ejemplo el narcotráfico, hacen que el Estado no pueda negociar la reducción y participación de la fuerza pública. Algunos temas, como las misiones de los distintos organismos de inteligencia o las reglamentaciones de la intervención militar en el orden público podrán ser objeto de conversación, pero lo fundamental, la fuerza como elemento de tutela de las relaciones sociales, no podrá ser cambiado. Si el Estado colombiano no toma firmemente en sus manos el control de las situaciones conflictivas, en muy poco tiempo se tendrá de nuevo la presencia de la violencia directa.

Armando Borrero Mansilla

EXCONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONAL. EXDIRECTOR DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE VIOLACIONES MASIVAS DE LOS DERECHOS HUMANOS. ASESOR DE LA DIRECCIÓN DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. HA SIDO DECANO DE LA FACULTAD DE ARTES Y HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL Y PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

Esta obra se editó en Ediciones USTA,
Departamento Editorial de la Universidad Santo Tomás.
Se usó papel propalcote de 300 gramos para la carátula y
papel bond beige de 70 gramos para páginas internas.
Tipografía: Filosofía OT. Impreso por Fundación Itedris.

✻2017✻

