

LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PERTINENTE

Carlos Medina Gallego
(Compilador)

Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Aula libre



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL

**ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PERTINENTE**

Carlos Medina Gallego

LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL

**ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PERTINENTE**

Carlos Medina Gallego



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
AULA LIBRE

La Seguridad Humana en el contexto de la Paz Total

Elementos para la formulación de una política pública de seguridad y defensa pertinente

- © Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
- © Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
- © Vicedecanatura de Investigación y Extensión
- © Instituto de Investigación Sociojurídica
"Gerardo Molina" - Unijus
- © Carlos Medina Gallego, compilador
- © para todos los textos de sus respectivos autores
- © para todas las fotografías de sus respectivos autores

Edición única, 2023

Dolly Montoya Castaño
Rectora Universidad Nacional de Colombia

Hernando Torres Corredor
Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Alejo Vargas Velásquez
Vicedecano de Investigación y Extensión

Preparación editorial

Instituto de Investigación Sociojurídica
"Gerardo Molina" - Unijus

Alejo Vargas Velásquez
Director Unijus

Hernando Sierra
Coordinador editorial

Ana María Jaimes Martínez
Asistente editorial

Sandra Milena Méndez Niño
Asistente administrativa en procesos editoriales

Nancy Farfán Barreto
Correctora de estilo

Malory Camargo
Diagramación

Juan Sebastián Bazzani Delgado
Diseño de cubierta y finalización de archivos



Esta obra es de libre descarga y difusión, siempre y cuando se acredite adecuadamente la autoría. Está prohibida la modificación total o parcial y el uso comercial de la misma.

Seguridad Humana: La Seguridad Humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Estado garantizará la Seguridad Humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la Paz Total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia.

Así mismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de Seguridad Humana.

La cultura de Paz Total es un concepto especial de Seguridad Humana, para alcanzar la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación a efectos de adoptar usos y costumbres propias de una sociedad sensible, en convivencia pacífica y el buen vivir.

Artículo 2. Ley 2272, 4 de noviembre de 2022

Contenido

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DE LA SEGURIDAD HUMANA

SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL, SEGURIDAD HUMANA	17
<i>Tica Font y Pere Ortega</i>	
El final de la Guerra Fría: cambios en el contexto	18
Creación de una nueva doctrina de seguridad	20
La Seguridad Humana como alternativa	25
Conclusión	27
EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	29
<i>Armando Borrero Mansilla</i>	
Orígenes y desarrollo	29
Componentes de la Seguridad Humana	31
Ventajas y desventajas del concepto	33
SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: ¿QUÉ ES? ¿CÓMO IMPLEMENTARLA?	37
<i>Viviana García Pinzón</i>	
Seguridad Humana: un concepto ambiguo y disputado	38
Definiendo la Seguridad Humana en el gobierno Petro: una nueva expansión del concepto	41
De la teoría a la práctica: consideraciones sobre la política pública	43
SEGURIDAD, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA	45
<i>Carlos Medina Gallego</i>	
La seguridad como política de salud pública	
Seguridad ciudadana y humana	45
La Seguridad Humana y ciudadana como salud pública	48
A manera de epílogo	51

REDEFINIENDO LA SEGURIDAD EN COLOMBIA: ENTRE EL PASADO Y EL PRESENTE	53
<i>César Castaño y Felipe Fernández</i>	
Antecedentes	53
De la seguridad del Estado a la Seguridad Humana	55
Conceptos, adaptación y procesos	56
A modo de conclusión	57
 PROPUESTAS A LA SEGURIDAD HUMANA A PARTIR DE LA CONCEPCIÓN DE DOCTRINA	 63
<i>Farid Camilo Rondón Raigoza</i>	
Introducción	63
La doctrina como un asunto prioritario al abordar la seguridad	64
La Seguridad Humana en medio de la doctrina de la Fuerza Pública	65
La Seguridad Humana como un enfoque de comprensión de la seguridad	67
La importancia de delimitar la Seguridad Humana	68
Conclusiones	68
 SEGURIDAD HUMANA.....	 73
Una concepción del cuidado integral de la ciudadanía desde el Estado social	
<i>Andrés Camilo Nieto Ramírez</i>	
 DESAFÍOS, AMENAZAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD	
 LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD INTERNOS Y EXTERNOS HOY EN COLOMBIA	 83
<i>Eduardo Pizarro Leongómez</i>	
El entorno internacional de Colombia y sus riesgos	85
La ruptura de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Nicaragua	88
Fronteras porosas o la presencia precaria del Estado	89
Ucrania, Rusia, Venezuela... y Colombia	91
Los fundamentos de un nuevo modelo de seguridad	92
 AMENAZAS Y PERSPECTIVAS PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA ENFOCADA EN LA SEGURIDAD HUMANA	 101
<i>Jesús Leonardo Suárez Calderón y Jorge Cabrera Botero</i>	
 SEGURIDAD HUMANA, TRANSFORMACIONES DE LA FUERZA PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD	
 SEGURIDAD HUMANA EN COLOMBIA: DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA	 113
<i>Carolina Ortega Contreras</i>	
¿De seguridad nacional y seguridad ciudadana a Seguridad Humana?: claridades normativas y de política	113

La Seguridad Humana no es un tema nuevo ni tampoco partidista	115
Lecciones aprendidas y consideraciones para la implementación de la Seguridad Humana	119
TRANSFORMACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA EN CLAVE DE SEGURIDAD HUMANA.....	123
<i>Rocío Pachón Pinzón</i>	
Principales retos y desafíos	124
Algunas recomendaciones	125
Conclusiones	130
SEGURIDAD HUMANA INCLUSIVA, FUERZAS ARMADAS Y CON ENFOQUE TERRITORIAL	131
<i>Jean Carlo Mejía Azuero y Kelly Chaib De Mares</i>	
Enfoque antropocentrista del Estado social de derecho y de la Seguridad Humana	132
La Seguridad Humana, un concepto en permanente construcción en el debate internacional	133
Seguridad Humana a la colombiana, con enfoque territorial y la participación de todos los agentes estatales	135
Aportes de las Fuerzas Militares a la Seguridad Humana	136
Conclusiones	140
LOS DERECHOS HUMANOS, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SEGURIDAD HUMANA	143
<i>Mg(V) Juan Guillermo García Serna</i>	
APRENDIZAJES COGNITIVOS DEL EJÉRCITO NACIONAL PARA EL POSCONFLICTO	151
<i>Germán Darío Valencia-Agudelo y Maritza Andrea Trujillo-Rodríguez</i>	
Introducción	151
Cambios cognitivos institucionales	154
Los cambios cognitivos del Ejército entre 2010 y 2022	156
Los retos del Ejército en los cambios cognitivos que exige la Paz Total	160
REFORMA AL SECTOR SEGURIDAD DESDE UN ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA.....	169
<i>Nathalie Pabón Ayala</i>	
El papel de la sociedad civil y la supervisión del sector	170
Instituciones y otros actores	172
El contexto	174
Factores para una RSS	175
CONVIVENCIA, INTELIGENCIA Y CIBERSEGURIDAD	
LA CONVIVENCIA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD HUMANA. EL PAPEL DE LA POLICÍA	179

<i>Mayor Juan Aparicio Barrera</i>	
La Seguridad Humana	179
La seguridad en términos de convivencia	180
El elemento ausente de la convivencia	183
Conclusiones	185

ELEMENTOS PARA LA INTELIGENCIA EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD HUMANA 187

Henry Cancelado

Introducción	187
Funciones y servicios	188
Toma de decisiones y gestión del conocimiento	189
Profesionalización y modernización	190
Conclusiones	192

LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CIBERESPACIO, HACIA UN EJERCICIO SEGURO DE LA CIUDADANÍA DIGITAL 195

Diego Stetid Rodríguez Samora

De la seguridad nacional a la Seguridad Humana	196
A qué nos referimos con la Seguridad Humana en el ciberespacio	198
Reflexiones finales	201

¿MODELO TOP-DOWN? LA SEGURIDAD HUMANA Y ALGUNOS RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN DE LA MANO DE LA POLICÍA NACIONAL 205

Juan Carlos Rico Noguera

Introducción	205
Relación Policía Nacional-élite política	207
La estructura y la herencia cultural militar de la Policía en Colombia	208
El capital simbólico que se desprende de ser un policía	210
La extensión indefinida del concepto de seguridad	210
Conclusión	211

PAZ TOTAL, SEGURIDAD Y FUERZA PÚBLICA

PAZ TOTAL Y SEGURIDAD HUMANA EN EL GOBIERNO PETRO: UN CAMINO PARA SUPERAR LA VIOLENCIA 215

Alejo Vargas Velásquez y Farid Camilo Rondón Raigoza

Sobre la Paz Total	216
La articulación de la Seguridad Humana con la Paz Total	219
Conclusiones	221

LA SEGURIDAD HUMANA EN LA PAZ TOTAL 223

Notas para la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y para
el Plan de desarrollo 2022- 2026

<i>Camilo González Posso</i>	
¿Qué es lo nuevo de un enfoque de Seguridad Humana?	225
Sin empoderamiento desde abajo no hay Seguridad Humana	226
Seguridad multidimensional redefinida	227
La Seguridad Humana en la política pública de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	229
Desmantelar conductas contra la paz	231
Desmantelar organizaciones que atentan contra la vida y la paz	232
Las garantías de seguridad y el plan de desarrollo	235
SEGURIDAD HUMANA Y LOS ACUERDOS DE PAZ.....	237
<i>Carlos Arturo Velandia Jagua</i>	
La seguridad y los muros de la vergüenza	240
La seguridad se extiende a otros ámbitos	241
El enemigo interno	241
¿Qué es Seguridad Humana?	243
Seguridad Humana en la Colombia de hoy	243
La Seguridad Humana y la paz	247
PAZ TOTAL CON SEGURIDAD TOTAL	251
Una nueva fase de los procesos de transformación de la Fuerza Pública y del contexto de amenazas	
<i>Rocío Pachón Pinzón</i>	
Lecciones aprendidas del proceso de transformación militar	252
Retos y roles de la Fuerza Pública frente a la Paz Total	257
Conclusión	260
PAZ TOTAL Y SEGURIDAD	263
Limitaciones, discusiones y alternativas	
<i>Carolina Ortega Contreras</i>	
SEGURIDAD HUMANA Y PAZ TOTAL	271
Desafíos de un contexto híbrido de inseguridad y violencia	
<i>Nicolás López y Jorge Mantilla</i>	
¿Qué es la Seguridad Humana?	272
Antecedentes de Seguridad Humana en Colombia	273
Paz Total en un país en transición	275
Entre lo político y lo criminal	276
La Fuerza Pública y la Seguridad Humana	277
LA PAZ TOTAL CON LAS FUERZAS ARMADAS TAMBIÉN	281
<i>Jean Carlo Mejía Azuero</i>	
NO MATAR, NO TORTURAR, NO DESAPARECER: AGENDA HUMANITARIA PARA LA PAZ TOTAL.....	287

Alexandra González

Resumen	287
Introducción	288
El alistamiento humanitario de la Paz Total	289
Un nuevo enfoque de la ley de orden público	293
Conclusiones	294

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DE LA SEGURIDAD HUMANA



Fotografía tomada de: [Presidencia](#)

Seguridad nacional, seguridad multidimensional, Seguridad Humana

Tica Font

Directora del Institut Català Internacional per la Pau

Pere Ortega

Investigador del Centre Delàs d'Estudis per la Pau

El artículo aborda la evolución del concepto de seguridad en las últimas décadas. En la posguerra Fría surgieron propuestas para ampliar la idea puramente militar de la seguridad hacia una visión multidimensional. Sin embargo, la respuesta al 11S propició la vuelta a una concepción dura que ha engendrado en Europa proyectos de tintes orwellianos. En contraste, los autores proponen un cambio de paradigma que articule las estrategias de seguridad, ubicando al ser humano en el centro de las políticas públicas e internacionales.

Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 2012¹

El concepto clásico de seguridad nacional tiene como objetivo prevenir o rechazar amenazas militares y, por tanto, defender militarmente la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado frente a posibles agresores. De esta manera, el Estado busca su propia seguridad, incrementando su poder a través de su capacidad militar.

En la década de los ochenta surgieron enfoques críticos a esta concepción de la seguridad. Las críticas se centraban en que dicha concepción solo se refería a la seguridad del Estado, olvidando a los ciudadanos, al tiempo que planteaba amenazas militares desde el exterior, sin considerar otras fuentes de inseguridad, tanto globales como internas, económicas o medioambientales. El primer enfoque crítico surgió con la extensión de la globalización, que ponía de manifiesto que el Estado ya no era el único actor internacional, pues aparecían

nuevos riesgos y amenazas (crisis económicas, desastres medioambientales, el crimen organizado, etc.) que tenían dimensiones transfronterizas y cuyas soluciones no podían buscarse a escala nacional sino en la cooperación internacional.

Un segundo enfoque crítico se centraba en cuestionar el concepto de desarrollo o subdesarrollo, enfatizando las causas estructurales del mismo. Esta visión pretendía romper con la idea de que la seguridad de las personas era equivalente a la seguridad del país, es decir, si el Estado está seguro, las personas están seguras. Pero entonces, la seguridad nacional no era otra cosa que la seguridad de las élites que ostentaban el poder.

Estas críticas a la seguridad nacional han ido cuajando y han tomado relieve a raíz de los cambios producidos con la finalización de la Guerra Fría. La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la que se asume que además de las amenazas militares hay otras amenazas (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc.), que las mismas son transfronterizas y globales, que vivimos en un mundo interdependiente y que, por tanto, las estrategias para abordar esa nueva realidad no pueden ser las estrictamente militares, sino que se deben introducir estrategias diplomáticas, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otras. Esta nueva visión se ha ido desarrollando desde finales de los ochenta y ha culminado en la primera década del siglo XXI en las nuevas doctrinas de seguridad.

Estos debates sentaron las bases para un nuevo concepto: el de Seguridad Humana, en el cual la seguridad quedaba inextricablemente unida al bienestar de los seres humanos e implicaba que todas las personas tuvieran la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas en un entorno medioambiental seguro (Pérez de Armiño y Areizaga).

El final de la Guerra Fría: cambios en el contexto

El final de la Guerra Fría supuso la derrota del bloque comunista y la victoria del bloque capitalista, lo que comportó la finalización del apoyo que cada bloque ofrecía a gobiernos, oposición o a los grupos insurgentes que defendían los intereses políticos de cada bloque. Ello supuso que los conflictos dejaran de estar enmarcados dentro del conflicto Este-Oeste y pasaran a ser conflictos internos, derivando algunos de ellos en guerras civiles. Muchos de estos conflictos se agravaron como consecuencia de la falta de apoyo económico, de armas, de formación militar, etc., que proporcionaba cada bloque por separado a cada bando. Debido a la falta de apoyo que prestaban las potencias a los

bandos en conflicto, todos ellos tuvieron que buscar fuentes económicas para poder continuar financiando su lucha armada. Así, los conflictos dejaron de ser ideológicos y, especialmente en el caso de África, pasaron a ser conflictos por el control de las riquezas del territorio. La continuidad de un conflicto depende de los medios de financiación que se puedan conseguir para sostenerlo. Las formas para obtener recursos económicos son muy variadas: participar del mercado de drogas, armas, diamantes, oro, coltán, etc., practicar el saqueo, robo, extorsión, toma de rehenes o apropiación de tierras o bienes después de la expulsión de la población de un territorio.

El final del enfrentamiento Este-Oeste supuso una bajada de la tensión mundial que comportó una reducción del gasto militar, lo que conllevó un descenso en la producción de armamentos y de las Fuerzas Militares (tanto de mandos como de soldados)². Es decir, a lo largo de la década de los noventa se produjeron excedentes de personal militar: unos seis millones de militares se desmovilizaron. En cuanto al arsenal armamentístico, una parte que provenía del bloque soviético pasó al mercado de segunda mano y otra parte pasó al mercado ilegal de armamento. En los países occidentales se produjeron cancelaciones de pedidos de armamento y anulaciones de proyectos de desarrollo de nuevas armas.

El segundo elemento contextual que se debe tener presente es el marco de globalización en el que estamos inmersos y que está provocando cambios importantes en el Estado-nación. Tanto en el Norte como en el Sur, la globalización está comportando que los Estados cedan decisiones políticas importantes sobre la economía a instancias superiores o al mercado. La globalización está erosionando funciones importantes del Estado, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo. Así, el Estado es cada vez más débil y en muchos lugares ha perdido, total o parcialmente, los instrumentos de control y monopolio del uso de la violencia. Es lo que se ha venido a llamar Estados fallidos, aquellos que no pueden proporcionar seguridad a la población, proteger las riquezas naturales ni las empresas propias o multinacionales frente a hombres fuertes, clanes o guerrillas; incluso las Fuerzas Militares o de seguridad del Estado no son fiables para proteger al propio presidente del Gobierno.

En definitiva, el final de la Guerra Fría y el posterior auge de la globalización han comportado la aparición de una demanda de seguridad que, en muchos casos, no podía ser atendida por las Fuerzas Militares estatales. En la década de los noventa este binomio de oferta-demanda provocó un estallido de empresas que ofrecían sus servicios militares y de seguridad a gobiernos, bancos, cuerpos diplomáticos, multinacionales, empresas mineras, petroleras, agen-

cias de Naciones Unidas, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. A estas empresas se las denomina empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) y en sus estatutos afirman que su participación en el mercado da respuesta a una creciente demanda de seguridad por parte de esos actores, que son entidades respetuosas con los derechos humanos y que se limitan a dar servicios a aquellos poderes reconocidos internacionalmente.

Creación de una nueva doctrina de seguridad

En la segunda mitad de la década de los noventa el *lobby* militar industrial junto con los centros de creación de opinión *think-tank* empezaron a generar nuevos escenarios de conflictos, con sus consiguientes riesgos y amenazas. Si el comunismo y los Estados que lo defendían habían dejado de ser una amenaza para el bloque capitalista occidental, para que el ciclo armamentista se siguiera alimentando había que buscar nuevos enemigos, nuevas amenazas y nuevos riesgos. En coincidencia con estas corrientes de búsqueda de polos de conflictividad mundial en el 2001 se produjeron los atentados del 11S y el lanzamiento por parte del Gobierno norteamericano de la llamada guerra global contra el terrorismo.

Los acontecimientos que siguieron al 11S impulsaron un nuevo enfoque de la seguridad: EE. UU. reformuló el ámbito de la seguridad, bajo el síndrome del terrorismo y se acuñó el concepto de *homeland security*, en el 2002. Se trata de una estrategia donde se combinaban aspectos policiales, militares y de seguridad en todos los ámbitos de la vida nacional, tanto del espacio público como del ámbito privado, creándose diversas agencias dedicadas a ejercer una estrecha vigilancia en aeropuertos, transportes, comunicaciones, transacciones financieras e internet, entre otros ámbitos, mediante agencias estatales de seguridad, activos militares, empresas privadas de seguridad e industrias fabricantes de armas.

En paralelo a EE. UU., los países de la Unión Europea (UE) y la OTAN abrieron la reflexión a la creación de un nuevo concepto estratégico y los gobiernos empezaron a definir las estrategias de defensa y seguridad en el nuevo contexto internacional. En contraposición a EE. UU., la UE presenta en 2003, con algunas diferencias, la Estrategia Europea de Seguridad (EES)³. En este documento, la UE pone un mayor acento en los países que lo circundan, sin descartar inseguridades o amenazas provenientes de lugares más lejanos (Afganistán, el área del Cáucaso o de Asia central), y presenta una mayor preferencia por las medidas de *soft power*⁴, (poder blando) en comparación con los estadounidenses, aunque hablan de intervenciones “tempranas”, para evitar el térmi-

no “preventivas”, tan significativo del periodo Bush (aunque en la práctica sea lo mismo) y muestra una preferencia por el uso de instrumentos civiles y multidimensionales, frente a los militares, aunque estos también están presentes.

Con la EES, también conocido como Informe Solana, la UE definirá los desafíos mundiales: el gran número de guerras existentes, los desplazamientos de población como consecuencia de los conflictos, la pobreza creciente, ciertas enfermedades como el sida, el fracaso económico de muchos Estados (enfaticando que la seguridad es una condición para el desarrollo), la competencia por los recursos naturales (en particular el agua, por cuyo control prevén disturbios y movimientos migratorios) y la dependencia energética.

La EES tiene una concepción más amplia de la seguridad que la concepción tradicional. En la visión clásica se tiende a proteger valores como la independencia política o la integridad territorial del Estado y se definen como amenazas el terrorismo, el extremismo religioso violento, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada. Este nuevo enfoque es multidimensional y abarca nuevas amenazas como desastres naturales, mal gobierno, acceso a recursos y protección de valores como el desarrollo económico o la salud. En cuanto a los instrumentos desde la concepción clásica, se menciona la disuasión militar, pero, en contraste, la nueva estrategia plantea una combinación de instrumentos militares, políticos y civiles que incluye, por primera vez, la cooperación al desarrollo.

Cinco años más tarde, la UE revisará la EES⁵ y reafirmará las amenazas a la seguridad europea en el siguiente orden: 1) la proliferación de armas de destrucción masiva, tanto en manos de terroristas como en manos de ciertos Estados se define como un peligro para la seguridad mundial, por ello los esfuerzos se centran en evitar que nuevos Estados tengan la capacidad de fabricar armas atómicas; 2) el terrorismo, respecto del cual se reconoce que la UE ha actuado con decisión para proteger a la sociedad. Ven necesario redoblar los esfuerzos contra la radicalización de ciertas ideologías extremistas ligadas al islamismo que fomentan la violencia; 3) la delincuencia organizada, de la cual se afirma que se han de profundizar las asociaciones de seguridad interior entre los países europeos mediante una política de mayor coordinación e integración de los cuerpos policiales y judiciales, poniendo especial celo en los movimientos de personas; 4) la ciberseguridad, pues este es un punto débil de las economías modernas “que dependen en gran medida de infraestructuras vitales como transportes, comunicaciones y suministro de energía” (EES, p. 5), ámbito que se debe reforzar para evitar ciberataques; 5) respecto a la seguridad energética, existe una gran preocupación por la dependencia, sobre

todo en lo que se refiere a la energía fósil y por la inestabilidad de los países proveedores. En este sentido se hace una apuesta por la diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito, también por el buen gobierno y el respeto al Estado de derecho en los países de origen; 6) el cambio climático se percibe como un multiplicador de amenazas por catástrofes naturales, degradación del medio ambiente y competencia por recursos naturales; todo ello puede exacerbar la situación de pobreza, dando lugar a crisis humanitarias, políticas y de seguridad que producirán conflictos que afectarán a las rutas comerciales de los recursos y generarán migraciones que pueden alcanzar a Europa.

En aras de defender la seguridad y promover los valores de la UE, se marcan objetivos estratégicos. Uno de ellos será el de crear un cinturón de estabilidad en los países que rodean la UE. “Nos conviene que los países limítrofes estén bien gobernados” (EES, p. 6), ya que ello aumentará la seguridad. Preocupan en especial los Balcanes y los “conflictos congelados” de la ribera sur del Arco Mediterráneo, debido a la insuficiencia de reformas políticas, las migraciones ilegales y la radicalización del islamismo; también los conflictos de Oriente Próximo, en especial el palestino-israelí y las aspiraciones nucleares de Irán. Bajo la premisa de la globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas y se afirma que la primera línea de defensa estará a menudo fuera de Europa y que ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de estas amenazas requiere una combinación de instrumentos; por ejemplo, abordar el terrorismo puede requerir servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros; en los Estados en descomposición hacen falta instrumentos militares para restaurar el orden y disponer de medios humanitarios para hacer frente a las crisis inmediatas; por su parte, los conflictos regionales requieren soluciones políticas —puede que también militares y policiales— en las que aparece la cuestión de la reconstrucción posconflicto, que requiere de instrumentos económicos y de gestión civil para restablecer un buen gobierno.

Otro de los objetivos estratégicos de la EES es construir una Europa más eficaz y más capaz con un enfoque preventivo: una intervención temprana, rápida y, si es necesario, contundente. En cuanto a las capacidades operativas, se menciona llevar a cabo varias operaciones simultáneas, tanto militares como civiles, con Fuerzas Militares más flexibles y móviles y con mayor aportación de recursos civiles para gestionar el caos posterior a la intervención militar y la capacidad de ampliar la gama de misiones militares como operaciones conjuntas de desarme, apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo o la reforma del sector de seguridad.

Desde el punto de vista del desarrollo, la EES problematiza la pobreza o el subdesarrollo y refuerza el papel del Norte y su intervencionismo en el Sur, enumera la pobreza, la malnutrición, las pandemias, ciertas enfermedades, el fracaso económico y el mal gobierno, como elementos de inseguridad o amenazas a la seguridad del Norte, mostrándolo como una incapacidad del propio Sur para gestionarse o salir de su situación. En ningún momento se menciona que los países del Norte puedan tener responsabilidad alguna sobre los problemas que tiene el Sur; es como si solamente abordáramos la corrupción desde los corruptos, sin tener presente que para que haya corruptos tienen que haber corruptores. Así, la visión de las estrategias de seguridad presenta un “ellos” sin revisar el “nosotros”, o podemos afirmar que “su” seguridad es importante solo en la medida en que es un medio para “nuestra” seguridad. En definitiva, podemos valorar que la EES aborda “nuestra seguridad” frente al “otro”.

Finalmente, en la revisión de la aplicación de la EES y de la Política Europea de Seguridad Común y Defensa (PESCD)⁶ se pedirá que los Estados miembros de la UE en su conjunto deben progresar en proyectos que permitan desplazar más rápidamente las misiones militares. En concreto, se pide la creación de una flota europea de transporte aéreo y la modernización de helicópteros de transporte; que se avance en proyectos para mejorar la información, que se concreta en la petición de crear una nueva generación de satélites de observación, y que la Agencia Europea de Defensa trabaje en las necesidades militares de vigilancia espacial. Finalmente, también propone avanzar en proyectos que refuercen la dimensión marítima, creando un sistema de vigilancia marítima de control migratorio.

En ese sentido, uno de los proyectos que ha recibido el impulso más importante de todas estas nuevas plataformas ha sido Frontex, la agencia de control de fronteras de la UE. El resultado ha sido la militarización de las misiones que este organismo lleva a cabo contra la inmigración ilegal, especialmente en el área del Mediterráneo, zona considerada como la “primera línea de defensa” de las fronteras de Europa. Frontex desarrolla misiones policiales, aéreas y navales de intervención rápida, equipadas con material militar pesado, aviones y helicópteros de combate y buques de vigilancia marítima.

Junto a la EES, la UE también elaboró en 2003 —desde la PESCD, por un lado, y desde Justicia y Asuntos de Interior (JAI) por el otro— el Programa Europeo de Investigación y Seguridad (ESRP), destinado a aumentar la seguridad interna de los Estados miembros de la UE. El programa fomentaba el crecimiento de las industrias ligadas a los sectores de la seguridad, de las tecnologías de la información y comunicaciones y también de defensa militar, con la voluntad de crear un “complejo industrial de seguridad” en Europa.

Los pasos dados en esta dirección por la UE han sido, sobre todo, incrementar mediante ayudas la investigación a las empresas que puedan implementar el ESRP en los ámbitos de la vigilancia terrestre, marítima, aérea, espacial y cibernética. Se persigue que tales investigaciones puedan ser utilizables a la vez con finalidad civil, comercial, de seguridad policial y de defensa militar. El programa ESRP deja entrever que este dividirá la seguridad europea en dos zonas: una, fuera de las fronteras de la UE, destinada a dar cobertura a la seguridad exterior para ejercer funciones de defensa con fuerzas de intervención rápida bajo mando militar; y otra, de seguridad interior, con una compleja red de controles físicos y virtuales en manos policiales que dispondrán de sofisticados sistemas de vigilancia y control de las personas.

El primer paso del ESRP fue formar un grupo de personalidades en el cual estaban presentes el alto representante de Política Exterior (Mr. PESC), entonces el español Javier Solana; varios comisarios europeos para la sociedad de la información; varios comisarios de Asuntos Exteriores y Comercio; representantes de la OTAN; representantes de la agencia de armamento de la UE; representantes de las cuatro industrias militares europeas más importantes (Thales, EADS, BAE Systems y Finmeccanica) y cuatro representantes más del ámbito de la electrónica y tecnologías militares y civiles (Ericsson, Siemens, Diehl y la española Indra).

Otra consecuencia de las medidas de seguridad adoptadas han sido de carácter legislativo, con la aprobación de una orden de detención europea, o de carácter instrumental, con la creación de bases de datos comunes que contienen toda clase de información sobre los ciudadanos europeos: medidas biométricas, huellas dactilares en pasaportes, permisos de residencia y visados; todos los datos en telecomunicaciones (correos electrónicos y teléfonos); los datos de todos los pasajeros que circulan por el espacio aéreo, tanto dentro como fuera de Europa; y también de todas las transacciones financieras. Informaciones que son almacenadas por la Interpol System y la Schengen System, las dos bases de datos criminales de Europa. Es decir, se está acumulando una enorme montaña de información privada que permite un minucioso seguimiento de todos los ciudadanos europeos. También destacar la creación de agencias europeas como Europol o Eurojust.

El objetivo de todo este entramado de agencias y recursos destinados a incrementar la seguridad europea, como bien revelan todos los informes y los documentos elaborados por la Comisión Europea, es la defensa del “propio territorio” de Europa y la lucha frente a las “amenazas contra el estilo de vida occidental”. Se trata de unas ideas ultraconservadoras que nos abocan a una peligrosa “sociedad de la vigilancia” de estilo orwelliano, con unos sistemas

de vigilancia supraestatales que lo ven todo y lo controlan todo, y que se están construyendo sin ningún control ni regulación democrática. Se trata de sistemas que vulneran el principio de privacidad, uno de los fundamentos de la democracia, pero con un grave peligro añadido: esta vigilancia se está llevando a cabo desde empresas privadas.

Por su parte, en EE. UU. la nueva Administración de Barack Obama suavizó el impulso unilateralista inicial de la etapa de George Bush jr., eliminando las “guerras preventivas” que llevaron a EE. UU. a invadir Afganistán e Irak, pero sigue manteniendo una “guerra quirúrgica” a través de la estrategia formulada en el documento oficial *Quadriennial Defence Review* (QDR), de marzo de 2010, donde se establecía la guía de los planes militares de EE. UU. en los próximos cuatro años y definía a EE. UU. como “un país en guerra, en Irak y en Afganistán”. El documento aludía también a una guerra no convencional que no se circunscribía a un territorio o Estado concreto, sino que se libraba en una lucha política y militar multifacética contra el terrorismo de Al Qaeda y sus partidarios en cualquier lugar del mundo. Se trata de una guerra secreta de baja intensidad, llevada a cabo con una nueva generación de armas muy sofisticadas (drones), aviones no tripulados que han ejecutado ataques en Pakistán, Yemen y Somalia, o a través de operaciones como el asesinato de Osama Bin Laden. Estos ataques vulneran la soberanía de los Estados donde se perpetran y se realizan al margen de la legalidad internacional.

La Seguridad Humana como alternativa

El riesgo de relacionar los problemas de desarrollo con la seguridad está en que contribuye a una creciente supeditación de la cooperación al desarrollo y de la acción humanitaria a criterios geopolíticos y de seguridad nacional del donante, convirtiendo la cooperación y la acción humanitaria en un instrumento al servicio de la acción estratégica de la UE o de EE. UU. Continuando con este razonamiento, la seguridad multidimensional que presenta la EES en Europa y la QDR en EE. UU. puede ser utilizada para llevar a cabo intervenciones militares en países periféricos como “intervenciones humanitarias”. Se trata de intervenciones militares que se justifican por razones humanitarias para frenar violaciones de derechos humanos o garantizar la ayuda humanitaria.

Podemos afirmar que se está produciendo un proceso de abandono del concepto clásico de seguridad en términos estrictamente militares para transitar hacia la creación de un nuevo concepto de Seguridad Humana, aunque este proceso está aún en fase de maduración y adopta varios enfoques: un enfoque más amplio que aborda la seguridad en términos de seguridad alimentaria,

sanitaria, educativa, medioambiental, etc.; y un enfoque más restringido de seguridad como protección frente a la violencia física en contextos de conflicto.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuñó en 1994 el nuevo concepto de Seguridad Humana, desplazando el viejo enfoque de una seguridad centrada en proteger a los Estados a otro que pone a las personas como sujeto central de la seguridad. Este nuevo enfoque trasciende la amenaza por la violencia personal y pone en primer plano las amenazas a la subsistencia de las personas en unas condiciones de dignidad. El concepto amplía el ámbito del término de seguridad a la seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, política y comunitaria. El paradigma de la Seguridad Humana muestra que todos los seres humanos están profundamente interconectados en un escenario global en donde las principales amenazas surgen de la falta de desarrollo humano en educación, salud, desigualdades económicas y falta de respeto a los derechos humanos. Este nuevo concepto responde a dos nuevas ideas: primera, que la seguridad debe centrarse en las personas; y segunda, que la seguridad de las personas se ve amenazada no solamente por la violencia física, sino por otras amenazas como la subsistencia o las condiciones de llevar una vida con dignidad. Además, el concepto tiene dos dimensiones, una cuantitativa, la satisfacción de las necesidades materiales básicas que aseguren la continuidad de la vida, y otra cualitativa, vinculada a la dignidad, lo que exige avanzar en la satisfacción de los derechos humanos.

La Seguridad Humana está asociada a otro concepto, el de desarrollo, el cual evoluciona desde una concepción clásica de desarrollo entendido como un mero crecimiento macroeconómico hacia el desarrollo entendido como un proceso de ensanchamiento de las capacidades y libertades de las personas.

Como hemos explicado, este enfoque sobre Seguridad Humana se formula a partir de dos reflexiones: quién es el sujeto de la seguridad, produciéndose un cambio en el mismo, desde el Estado al individuo; y el otro cuestionamiento se refiere a qué seguridad y cuáles son las amenazas a la misma. Su aporte consiste en ir más allá de la violencia física y contemplar otros factores, como los socioeconómicos o medioambientales, como esenciales para la supervivencia y la dignidad humana.

Esta evolución teórica del concepto de seguridad hacia la Seguridad Humana requiere mayor profundización. Se trata de un nuevo concepto al cual dotar de contenidos más precisos que permitan la elaboración de indicadores para su medición; también, hay que estudiar la aplicabilidad de este concepto y su utilidad como herramienta de análisis y como criterio de elaboración de propuestas políticas que puedan ser utilizadas en el diseño de una nueva agenda política.

Conclusión

Los atentados perpetrados en EE. UU. el 11 de septiembre, en Europa el 11 de marzo de 2004 (Madrid) y el 7 de julio de 2005 (Londres) y muchos otros en otros lugares pusieron en la agenda política el tipo de políticas de seguridad que deberían aplicar EE. UU. y Europa. La respuesta de la UE y EE. UU. fue practicar medidas de tipo paliativo, a base de extremar las medidas de vigilancia policial y militar, lo cual ha supuesto una inevitable pérdida de libertades y derechos para los ciudadanos europeos. Pero si se quiere buscar soluciones para las causas que motivaron los atentados terroristas en EE. UU. y Europa harán falta políticas preventivas de otro signo. Estas políticas han de ir dirigidas a establecer medidas de confianza entre EE. UU., Europa y los países de Oriente Próximo y Medio, por ejemplo: terminar con las intervenciones militares y sustituirlas por acciones diplomáticas que desactiven los conflictos, en especial el palestino-israelí; terminar con el apoyo a regímenes corruptos y, en cambio, fomentar la democracia, el respeto de los derechos humanos y practicar la cooperación y el desarrollo con el mundo árabe y musulmán.

En definitiva, la lucha global contra el terrorismo hace resurgir con fuerza en el discurso político una interpretación dura de la seguridad en clave estrictamente militar. En ese sentido, es necesario un cambio de paradigma que articule las estrategias de seguridad, ubicando al ser humano en el centro de las políticas públicas e internacionales. El objetivo debe ser resolver las necesidades de millones de seres humanos afectados por las inseguridades provocadas por la globalización en los ámbitos político, económico, social, cultural y medioambiental. Hay que abordar una auténtica política de Seguridad Humana para que las personas y los pueblos puedan vivir libres de necesidad y libres de temor, que promueva la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la superación de la extrema pobreza.

Apostar por este nuevo concepto requiere de análisis multidisciplinares capaces de aglutinar las múltiples y complejas causas que determinan las condiciones de inseguridad de las personas. La Seguridad Humana deja de ser competencia en exclusiva de los expertos en relaciones internacionales o de estrategias en geopolítica; requiere de visiones procedentes del campo económico, político, medioambiental, antropológico y de género, entre otros. Igualmente, precisa de la creación de políticas públicas con nuevos enfoques: del mismo modo que la seguridad nacional desarrolló una estrategia militar y construyó todo un entramado militar-industrial, el enfoque de la Seguridad Humana requiere de políticas nacionales e internacionales que garanticen a todas las personas la capacidad de formar parte de su propio desarrollo. Mientras el grueso de los recursos se destine a aumentar nuestras capacidades

militares o policiales, intentando blindar nuestro primer mundo de amenazas exteriores, nos seguiremos alejando de la paz y la justicia, que es, en definitiva, a lo que una política de Seguridad Humana debería aspirar.

Referencias

Pérez de Armiño, K. y Areizaga, M. Entrada en el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204>.

Notas

¹Se publica en este dossier por la importancia conceptual y contextual del tema, con la autorización de los autores Tica Font y Pere Ortega

²Según *Military Balance 2011*, se ha pasado de 26 a 20 millones de soldados en el mundo.

³El Consejo Europeo adoptó la Estrategia Europea de Seguridad (EES): Una Europa segura en un mundo mejor, Bruselas 12 de diciembre de 2003. En ella se establecen por primera vez principios y objetivos para promover los intereses de la UE en materia de seguridad, basados en los valores esenciales de la comunidad occidental.

⁴La expresión fue acuñada por el politólogo Joseph Nye en su libro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, de 1990, que luego desarrolló en 2004 en *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. El término, de uso común en relaciones internacionales, alude a la capacidad de un actor político para influir en las acciones o intereses de otros actores utilizando instrumentos de carácter político, económico o cultural, como la diplomacia, la comunicación, la difusión cultural o la ayuda exterior. Se opone al concepto de *hard power* (poder duro), referido a aquellas medidas basadas en la coerción, como el poder militar o las presiones económicas. (N. del E.)

⁵El Consejo de Europa elaboró en 2008 un informe que no sustituye a la EES del 2003, sino que pretende reforzarlo. Informe sobre la aplicación de la estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

⁶Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa 2009/2198 (INI). Publicación: 2010/C 349 E/13

El concepto de Seguridad Humana

Armando Borrero Mansilla

Docente universitario, investigador y consultor en temas de seguridad y defensa.

Orígenes y desarrollo

El concepto de Seguridad Humana tiene ya un recorrido importante en la historia reciente. El documento más relevante para entender la difusión y el desarrollo posterior del concepto fue el Informe Anual de Desarrollo Humano, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994. En este escrito queda clara la propuesta de un paradigma nuevo de la concepción de la seguridad. En esa época se vivía el cambio de naturaleza de los conflictos armados y el cambio correspondiente en las formas de relacionamiento entre sociedades y Estados, en el campo de lo comúnmente llamado "relaciones internacionales". Ya para esa época, actuaban en la escena internacional otros actores influyentes, diferentes de los Estados: empresas multinacionales de tamaños económicos que superaban el de muchos Estados nacionales; instituciones de una sociedad civil que trascendía las fronteras y aparecía como fenómeno de naturaleza transnacional y, en tercer lugar, el conjunto de organizaciones del sistema internacional, todos con capacidad para ser interlocutores válidos, y obligados, de los Estados.

En el escenario descrito, los conflictos armados trascendieron el monopolio que de los mismos tenía el Estado nacional clásico. Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de las guerras han sido intraestatales y pocas interestatales. En la última etapa han aparecido actores bélicos sin fundamento nacional, que esgrimen las armas en nombre de una civilización, un grupo étnico o una confesión religiosa. Hoy, los Estados, aunque sigan siendo los titulares de la soberanía y el marco regulatorio más importante para la vida de los ciudadanos, no monopolizan la interlocución entre las sociedades: no controlan, o por lo menos no totalmente, las comunicaciones, el desarrollo tecnológico, las finanzas, las inversiones, el comercio y las migraciones.

De manera congruente con lo mencionado, los desafíos apremiantes de la humanidad no pueden ser afrontados por los Estados de manera individual. El cambio climático, los desastres naturales, la crisis alimentaria, las enfermedades pandémicas, el terrorismo y el crimen organizado de talla internacional fuerzan un cambio en los paradigmas de la seguridad. Del paradigma realista “que cada Estado se procure la seguridad propia” se pasó, gracias a la aparición de una arquitectura institucional internacional de estirpe liberal, al multilateralismo y al paradigma menos agresivo de “que mi propia seguridad no genere inseguridad en terceros”. Hoy, ante la transnacionalización de las amenazas y ante la imposibilidad de que los Estados resuelvan individualmente los problemas que causan las nuevas amenazas, se difunde el paradigma que reza: “mi seguridad propia es, también, la seguridad del otro”.

La necesidad de paradigmas que reflejaran la realidad cambiante de los conflictos contemporáneos llevó a incorporar planteamientos del campo de los derechos humanos y de los movimientos por la paz. De estos últimos, la paz vista como proceso que se construye y situación que debe mantenerse activamente, surgieron estímulos para pensar en paradigmas que abarcaran situaciones de inseguridad relacionadas con temas como la pobreza, la desigualdad, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos.

El campo de las ciencias sociales ha contribuido con investigación y generación de teoría sobre los temas de violencia y conflicto. Es particularmente destacable la obra de Johan Galtung, quien propuso conceptos novedosos sobre la violencia y fue, en cierto modo, el inspirador de los movimientos por la paz, la seguridad compartida y los paradigmas no agresivos de la seguridad. La proximidad de ideas e intereses entre él y Olof Palme, produjo una síntesis entre teoría y acción política que resultó en cambios fértiles de las ideas sobre la paz, los derechos humanos y el desarrollo económico. En esa década se abrió la puerta a los conceptos básicos de la Seguridad Humana concretados en los planteamientos de la ONU, a partir de 1994.

El camino abierto por Galtung se funda en los conceptos de violencia estructural y violencia cultural, que ampliaron el espectro, limitado antes a la violencia directa, física y verbal. Al considerar la violencia más allá de la fuerza física, se posibilitó una ampliación del concepto de seguridad. La seguridad también pudo verse como protección en un plano moral. La violencia estructural es una violencia indirecta, consecuencia de las estructuras sociales en las que están presentes la injusticia y la desigualdad. La violencia cultural se materializa en discriminación y persecución por motivos raciales, o de creencias religiosas, prejuicios, ideologías, sectarismos políticos y desigualdades sociales.

La violencia directa es un acontecimiento. La violencia estructural tiene altos y bajos y la violencia cultural tiende a la permanencia, dada la lentitud y la complejidad de los procesos de cambio cultural. La seguridad, inscrita en la realidad o en la posibilidad de sufrimientos causados por las injusticias a las que son sometidos pueblos o grupos sociales, se convertiría en un ejercicio de transformación social. El poder y el honor social entran a formar parte de la esfera de las amenazas. El primero, por la capacidad de imponer desigualdades en el tratamiento de los ciudadanos y en el acceso a los recursos vitales necesarios para una vida digna. El segundo, por los sufrimientos que causa la privación de reconocimiento, la segregación social y la privación de espacios de ejercicio de derechos y libertades.

Componentes de la Seguridad Humana

El secretario general de Naciones Unidas, en el 2005, Kofi Annan, propuso tres campos de la Seguridad Humana (muy pertinentes en una situación como la colombiana por causa de los conflictos y de la conducta de los actores armados, cuyo comportamiento afecta de manera preferencial a los pobladores del mundo rural) que son:

- Libertad ante el miedo. En Colombia, en el alto número de comunidades en las cuales reina el terror impuesto por actores armados ilegales, el miedo impide el ejercicio de derechos y de libertades públicas. Están amenazados los bienes de la población, sus vidas, las libertades de expresión, de asociación, los derechos de participación política, de movimiento, entre otros, porque están severamente limitados. En áreas urbanas deprimidas también se presenta la coacción de pandillas y de bandas delincuenciales. La extorsión, por ejemplo, se ha extendido en los últimos tiempos. El empoderamiento de las comunidades es necesario para superar el poder de los delincuentes y las instituciones de seguridad ciudadana deben generar ambientes de garantía para que fluya la cooperación de los ciudadanos. Los climas de miedo son profundamente desintegradores porque rompen la cadena de confianza sobre la cual se asientan las relaciones humanas.

- Libertad ante la necesidad. Las carencias económicas limitan la capacidad de elección de los individuos. Las opciones se reducen y la autoestima se afecta cuando se debe aceptar la imposición para conseguir algún recurso. Para poner un ejemplo, en lo político, Colombia padece del fenómeno del clientelismo que golpea la autonomía individual, reduce la capacidad de elegir y obliga a realizar tareas que garanticen la simpatía de los detentadores del poder para que se traduzca en servicios, puestos de trabajo y preferencias para la obtención de favores a los cuales tendría derecho por la sola condición de la ciudadanía.
- Libertad para vivir con dignidad. Los fenómenos mencionados en los dos puntos anteriores, y muchos más derivados de la pobreza y las limitaciones para acceder a las instituciones centrales de la sociedad, coartan la posibilidad de tener una vida en la que se goce de estimación social, se cubran las necesidades básicas de habitación, trabajo, vestuario, alimentación, educación, servicios de salud y recreación, acceso a la justicia y a la seguridad social.

En cuanto a la definición de Seguridad Humana, el Informe de la Comisión de Seguridad Humana (CSH) de las Naciones Unidas en su reporte anual de 2003, definió de la siguiente manera el concepto:

La Seguridad Humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades y la plena realización de las personas. Seguridad Humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger a las personas contra las situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y en las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Esta definición, que es muy general, implica que la Seguridad Humana es, según la definición de las Naciones Unidas, una formulación con las siguientes características:

- Centrada en las personas
- Multisectorial (gama amplia de amenazas)
- Integral (seguridad, desarrollo y derechos humanos)

- Contextualizada (las amenazas varían en contextos diferentes y las respuestas deben ser adaptadas)
- Preventiva (conduce a estrategias de protección y empoderamiento)

Los valores añadidos son:

- La Seguridad Humana es más amplia que la sola ausencia de conflictos violentos.
- Además de la violencia directa, se preocupa de la indirecta (privación de necesidades básicas, incidencia de enfermedades, desastres naturales, desplazamientos de población, explotación de diferencias étnicas y culturales). También se ocupa de lo subjetivo: percepción de inseguridad, temor y miedo.
- Articula tres conceptos: seguridad internacional, seguridad estatal y Seguridad Humana. La inseguridad en uno, afecta los otros dos.
- Le da prelación a la protección y esto implica, también, prelación para la prevención.

Ventajas y desventajas del concepto

El concepto de Seguridad Humana, al ampliar la visión de la seguridad, desplaza el centro de gravedad conceptual centrado en lo estatal, de una centralidad político-institucional, a una visión que le otorga ese privilegio a la persona. En la contemporaneidad, el desarrollo social impone la plena vigencia de los derechos sociales y de los derechos colectivos y del medio ambiente. La ampliación a la protección de las personas y a la promoción de su bienestar pone el tema en la realidad de unas sociedades globalizadas e intercomunicadas como nunca antes en la historia y puestas ante desafíos sociales, políticos y ambientales de carácter novedoso y planetario.

En la otra cara de la moneda, el concepto deja ver dificultades como instrumento de análisis y para ser traducido a políticas y estrategias. Es un concepto que abarca muchos ámbitos problemáticos e invade muchos campos disciplinarios. Cuando un concepto es tan amplio, pierde capacidad analítica, es decir, capacidad para identificar y precisar los fenómenos de la realidad. Por otra parte, es un tema que se ha trabajado en el nivel del desarrollo del concepto mismo y en formulaciones de tipo general, como propósito por construir. Hay

poca experiencia en la utilización del concepto para formular políticas concretas y estrategias de aplicación traducidas en acciones. Un riesgo adicional es la dificultad para identificar los temas fundamentales, las variables causales y la secuencia de las mismas (el hambre causa violencia, o la violencia causa hambre, o en contextos diferentes ambas relaciones son plausibles. Si la cantidad de variables es numerosa, el problema metodológico es muy serio).

El hecho de referirse a multitud de problemas, tanto de investigación como de aplicación práctica, puede llevar a situaciones de “todo y nada” (si seguridad es todo, seguridad es nada). Cómo focalizar la seguridad en un caso concreto es la primera pregunta, y cómo se definen los recursos institucionales disponibles para resolverlo, es la otra. ¿Se están trasladando a un concepto general de “seguridad” campos disciplinarios muy diferentes y relativamente autónomos?

Una propuesta es utilizar el concepto total de Seguridad Humana en el plano de las políticas más generales y acotarlo progresivamente en los niveles de aplicación que se desprendan de la política general. Por ejemplo, en el nivel de la formulación de una política de seguridad nacional, el concepto se despliega con propiedad y es útil. Proporciona una dirección ética a las políticas sectoriales que se desprendan de la misma. Cuando se baja al nivel de aplicaciones concretas, los problemas por resolver se reducen a objetivos separados del conjunto que abarca el concepto general. Si la política es sectorial, por ejemplo, la política de defensa nacional, más limitada que la de seguridad nacional, el campo problemático se reduce y no trataría, por ejemplo, problemas de identidad de género o de equipamiento de servicios básicos. En otro escalón, como puede ser la estrategia militar del Estado, se reduce lo atinente a la Seguridad Humana, a un solo aspecto: la conformidad con el derecho internacional humanitario. Si es la seguridad ciudadana, lo fundamental sería el derecho internacional de los derechos humanos y así, en cada caso. Se repite, no hay todavía un acumulado de experiencias en torno a la aplicación. Lo importante es que los desarrollos sectoriales estén inspirados y guiados por la formulación general, vale decir, la idea de Seguridad Humana. En un nivel de proyectos más limitados, en los que se ataquen problemas específicos y no la totalidad de los encontrados en un diagnóstico al nivel de comunidades, lo importante sería la coincidencia con una política general de protección y empoderamiento de las poblaciones.

Hay un campo en el cual el concepto de Seguridad Humana se torna problemático en grado elevado. Se trata de la definición de la paz. Se tiende a pensar hoy que la paz no es, solamente, la ausencia de confrontación armada y se aduce para justificar este punto de vista la definición de la Seguridad Humana. En ese momento, la poca capacidad analítica de los conceptos que “mucho

abarcan, pero poco aprietan” los revela como imprecisos. El papel de la subjetividad aumenta cuando se trata de introducir condiciones para definir qué es paz: el tipo ideal que se construya se convertiría en una camisa de fuerza poco útil para definir si una nación, o en un nivel inferior, una comunidad, están o no en paz. Tal vez sea mejor mantener la definición de paz en el silencio de las armas y dejarles a otros campos disciplinarios los problemas de la pobreza, de la desprotección y la desigualdad.

Como ejemplo de la dificultad relativa de identificar proyectos concretos como planeados bajo las prescripciones de la Seguridad Humana, se puede mencionar el conjunto de proyectos adelantados con patrocinio de las Naciones Unidas, en comunidades pobres. El documento de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (2009) contiene un anexo denominado “Génesis y trayectoria institucional de la Seguridad Humana en el marco de la ONU” en el que se consignan siete casos de proyectos financiados por las Naciones Unidas en el Congo, El Salvador, Kosovo, Liberia, Moldavia, Myanmar y Perú. Son proyectos en comunidades rurales que habían sufrido las consecuencias de conflictos de tipo diverso. Tenían en común el sufrimiento de la violencia durante periodos relativamente prolongados, o el sufrimiento de desastres naturales, o de fenómenos de descomposición social por causa de la pobreza extrema.

Bien mirados los siete proyectos, un investigador se puede hacer la pregunta de si la insistencia en el concepto de Seguridad Humana se justifica. Igual hubiera sido el resultado si se presentaran como producto de, por ejemplo, una política de “acción integral” o de “desarrollo comunitario” puesto que, de manera implícita, los logros que pudieran ser obtenidos contribuían a empoderar y a proteger, a elevar la autoestima y a fortalecer la integración social, todo lo que es congruente con la promoción de las libertades ante el miedo, ante la necesidad y por la dignidad. Esto es solamente una ilustración de la necesidad de acotar el concepto cuando los proyectos son muy concretos en objetivos y limitados en extensión y cobertura poblacional. En síntesis, el concepto funciona muy bien como directriz ética pero no tiene mayor capacidad analítica para establecer un campo disciplinar específico.

Seguridad Humana en el contexto colombiano: ¿Qué es? ¿Cómo implementarla?

Viviana García Pinzón

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magíster y doctora en Resolución de conflictos. Investigadora, asesora, consultora, experta en temas de seguridad y defensa.

El cambio en el paradigma de seguridad y una reforma al sector son puntos centrales del gobierno de Gustavo Petro. La Seguridad Humana se ha posicionado como noción definitoria de dicha agenda. Entre los aspectos que sobresalen del discurso de gobierno sobre la Seguridad Humana se destacan la prioridad en la protección de la vida, la ruptura con la visión predominante de la política de seguridad en Colombia (centrada en la defensa del Estado y la noción del 'enemigo interno'), y en el reconocimiento de la interrelación entre seguridad, desarrollo y derechos humanos. En buena medida, estos aspectos concuerdan con demandas que distintos sectores políticos y sociales han expresado de forma recurrente respecto a las dañinas consecuencias y limitaciones de la política de seguridad enfocada en la lucha contrainsurgente, en la guerra contra las drogas y la concomitante necesidad de una reforma. Visto así, la inclusión de la Seguridad Humana es un avance en el proceso de transformar las visiones que han cimentado la comprensión y las políticas de seguridad en Colombia. Sin embargo, el contenido y las implicaciones concretas de una política basada en la Seguridad Humana están lejos de ser obvios. Al contrario, la ambigüedad que

acompaña el concepto y las brechas entre la definición teórica y su viabilidad práctica despiertan sendos interrogantes. Este último punto define el énfasis de este capítulo. Por un lado, el texto explora los diferentes enfoques de la Seguridad Humana y, a partir de ello, caracteriza la propuesta del gobierno colombiano. Por otro lado, el artículo discute el problema de la operacionalización de la Seguridad Humana de cara a las políticas públicas y sugiere una alternativa para abordarlo.

Seguridad Humana: un concepto ambiguo y disputado

En contraste con la visión realista clásica de la seguridad, centrada en la defensa del Estado y el uso de medios militares, la Seguridad Humana identifica la protección de la vida humana como el objetivo de las políticas de seguridad nacional e internacional. El concepto proviene de los debates sobre seguridad y desarrollo de comienzos de la década de 1990 y se plantea como una nueva forma de entender la seguridad de cara al fin de la Guerra Fría. Si bien se acuña en el seno de organismos multilaterales, la noción de Seguridad Humana ha sido apropiada y desarrollada por parte de actores de la sociedad civil (Fukuda-Parr y Messineo, 2012). En este sentido, el concepto se ha expandido considerablemente en el campo de la cooperación multilateral, y frecuentemente se menciona como referente en la definición de intervenciones en temas tan variados que van desde la resolución de conflictos y construcción de paz hasta la migración y el cambio climático.

No hay una definición única de Seguridad Humana. La literatura sobre el tema clasifica las definiciones existentes en dos grupos: el enfoque amplio y en enfoque restringido (Martin y Owen, 2014; Pérez, 2006). El enfoque amplio incluye las definiciones empleadas por parte de la ONU, empezando con la formulada en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, la Comisión sobre Seguridad Humana, el gobierno de Japón, y organismos multilaterales de América Latina, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el informe del PNUD de 1994 se define la Seguridad Humana en dos sentidos. Primero, seguridad de amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión. Segundo, la protección de interrupciones dañinas y repentinas en la vida diaria, ya sea en el hogar, en el trabajo o en la comunidad. El informe identifica siete dimensiones de la Seguridad Humana: 1) seguridad económica, 2) seguridad alimentaria, 3) seguridad en salud, 4) seguridad medioambiental, 5) seguridad personal, 6) seguridad comunitaria, y 7) seguridad política.

El concepto ha experimentado varios desarrollos en años posteriores. En el enfoque amplio, la Seguridad Humana se entiende como la libertad del miedo, la libertad de la necesidad (o miseria) y la libertad para vivir con dignidad. Por ejemplo, en la sección sobre Seguridad Humana la resolución de la Conferencia Global de la ONU de 2005 señala:

Insistimos en el derecho de las personas a vivir en libertad y dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del miedo y de la miseria, con igualdad de oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano.

En el enfoque amplio, el entrecruce de seguridad con desarrollo es evidente. A tal punto que es difícil distinguir entre uno y otro. En efecto, la seguridad desde esta perspectiva se define desde un enfoque de capacidades, similar a la del desarrollo humano. Adicionalmente, la Seguridad Humana es considerada un prerrequisito para el desarrollo y este, a su vez, es necesario para la materialización de la seguridad (Pérez, 2006).

La definición amplia ha sido objeto de varias críticas. Para Owen (2014), la Seguridad Humana presenta una paradoja que consiste en que, a mayor integridad conceptual de la definición, menor el potencial práctico del concepto y menor su utilidad para el análisis y la política pública. En uno de los textos más referenciados al respecto, Paris (2001) afirma que el concepto es tan vago y general que casi que carece de utilidad. Al formular una visión tan amplia de seguridad, cualquier cosa que interrumpa la vida cotidiana de los individuos puede ser considerada una amenaza a la seguridad. En este sentido, Paris afirma que la Seguridad Humana termina siendo una lista de mercado con un sinnúmero de problemas, donde no se puede distinguir con precisión qué es Seguridad Humana y qué no. Además de las limitaciones del concepto desde una mirada académica, la vaguedad en la definición implica varios problemas para poder llevarlo a la práctica, dado que no ofrece elementos para priorizar y definir objetivos en procesos de política pública. En este plano, otra crítica tiene que ver con que una definición tan amplia de seguridad tiene el riesgo de legitimar la militarización de las políticas públicas, legitimando la participación de los militares en ámbitos fuera de su esfera (Pérez, 2006).

El enfoque limitado de la Seguridad Humana, por su parte, se basa en el componente de la 'libertad del miedo' de la definición. Es decir, en las amenazas violentas, particularmente violencia organizada. En este enfoque se agrupan las definiciones de organismos como la Red de Seguridad Humana y los gobiernos de Canadá y Noruega. Los adherentes a este enfoque no niegan que

hay múltiples amenazas a la seguridad. Sin embargo, frente a la falta de claridad del enfoque amplio, propenden por una visión restringida de la seguridad y se enfocan en un tipo de amenaza. Desde esta perspectiva, se argumenta que ya hay otras instituciones y redes que se ocupan de los aspectos relacionados con el desarrollo (Evans, 2014). Críticos de esta perspectiva señalan que, en pos de favorecer una aproximación más pragmática, reduce significativamente el contenido y significado de la Seguridad Humana, dejando de lado el potencial transformador y progresista que la definición original implica. Particularmente, el aspecto que enlaza la seguridad a las condiciones socioeconómicas (Pérez, 2006).

Independientemente del enfoque, tres aspectos definen el 'núcleo' del concepto de Seguridad Humana (Evans, 2014, p. 273):

1. Que el individuo es un, sino el objeto referente de la seguridad.
2. Que la seguridad del individuo y del grupo está sujeta a una variedad de amenazas, entre las cuales las amenazas militares no son las únicas y frecuentemente no las más importantes.
3. Que puede existir una tensión entre la seguridad del individuo y la seguridad del Estado, la nación, y el régimen, incluso reconociendo que el Estado es el principal responsable de la protección del individuo.

Más allá de este núcleo, la definición puede variar desde el enfoque restringido hasta el más amplio. Para algunos autores, debido a su amplitud, la Seguridad Humana es un concepto principalmente normativo que describe el tipo de seguridad que debería existir en el mundo (Fukuda-Parr y Messineo, 2012). Para otros, se trata de un concepto cuyo potencial radica en el análisis académico, pero que difícilmente puede materializarse en la política pública (Paris, 2001). En otras experiencias —por ejemplo, la del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín—, la Seguridad Humana ofrece un marco amplio y comprensivo para evaluar los impactos de fenómenos como la violencia, pobreza, pandemias, entre otros, en la seguridad de los individuos. Así como para guiar y evaluar los resultados de la política pública en diferentes dimensiones del bienestar humano, más allá de la violencia directa y letal.

Definiendo la Seguridad Humana en el gobierno

Petro: una nueva expansión del concepto

Dado que el entendimiento de lo que es Seguridad Humana no es unívoco, es necesario indagar sobre la forma en que el gobierno colombiano lo define. Aunque todavía no hay un documento de política de seguridad, la revisión del programa de gobierno, discursos del presidente y algunos funcionarios, y de manera más reciente, la Ley 2272 de 2002 o de “Paz Total”, permite caracterizar la aproximación del gobierno.

El programa de gobierno “Colombia potencia mundial de la vida” habla de la Seguridad Humana como una seguridad que “se mida en vidas y en felicidad”. Igualmente, señala:

Transformaremos el enfoque de la seguridad basada en la construcción y eliminación del enemigo interno para pasar a una Seguridad Humana basada en la igualdad, la protección de la soberanía nacional, la seguridad ciudadana, el cuidado de la vida y la naturaleza, aspectos desarrollados a lo largo de este Programa. Avanzaremos en la desmilitarización de la vida social.

En una intervención en agosto de 2019, el comandante del Ejército, general Luis Mauricio Ospina, explicó que la Seguridad Humana tenía tres “pilares” que se deben manejar en todos los niveles de mando, esto es garantizar tres libertades: vivir sin miseria: desarrollo social sostenible, vivir sin miedo: que se sienta la paz y vivir en libertades: defensa de los derechos humanos para la población (León, 2019).

La Ley 2272 de 2002 ofrece una definición de Seguridad Humana más elaborada y en conexión con la idea de Paz Total:

La Seguridad Humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Estado garantizará la Seguridad Humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la Paz Total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada

contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de Seguridad Humana.

La cultura de Paz Total es un concepto especial de Seguridad Humana, para alcanzar la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación a efectos de adoptar usos y costumbres propias de una sociedad sensible, en convivencia pacífica y el buen vivir.

Esta breve revisión permite concluir que el gobierno colombiano no solo se adhiere al enfoque amplio de la Seguridad Humana, sino que su definición agrega una expansión del concepto. En la definición formulada en la Ley 2272 de 2022 se incluye a la naturaleza y a los seres sintientes como sujetos de seguridad. Si bien las definiciones en el enfoque amplio incluyen varias dimensiones, que van desde las necesidades materiales y la libertad de estructuras de poder opresivas hasta el bienestar y la felicidad de los individuos, esta es quizás la primera vez que se mencionan otros sujetos de referencia de la seguridad, además de las personas, como parte de la Seguridad Humana. La definición también resalta la importancia del contexto y la interseccionalidad en la definición de seguridad. En efecto, los problemas de seguridad varían dependiendo del territorio y del grupo poblacional y es necesario desarrollar políticas que logren responder a dichas diferencias.

La definición de Seguridad Humana formulada por el gobierno recoge varias de las contribuciones y aspectos positivos del concepto (Pérez, 2006). Entre estas, el posicionamiento de las personas como sujetos de referencia de la seguridad, el considerar que los problemas de seguridad son multidimensionales y van más allá de las amenazas de violencia directa, enfatizando en la garantía de condiciones de vida con dignidad, la inclusión de una visión interseccional y sensible a las diferencias contextuales, y el reconocimiento de la interrelación de la seguridad de las personas y la naturaleza. Sin embargo, también exhibe la paradoja de la Seguridad Humana en los términos referidos por Owen (2014). Por ejemplo, la inclusión de la naturaleza y los seres sintientes es coherente con el programa político del gobierno, que ha hecho énfasis en la protección del medio ambiente y la biodiversidad. En este sentido, es entendible el interés por formular una definición abarcadora de la Seguridad Humana en consonancia con el programa de gobierno y sus electores. El problema radica en que la expansión conceptual hace aún más difícil la dimensión práctica.

De la teoría a la práctica: consideraciones sobre la política pública

Uno de los grandes puntos de discusión en el campo de la Seguridad Humana, particularmente desde su comprensión en el enfoque amplio, tiene que ver con las brechas entre el concepto y su utilidad concreta en los procesos de política pública. Visto desde el caso colombiano, es necesario considerar la definición de Seguridad Humana formulada por el gobierno, por un lado, y el contexto del país, por el otro. Respecto a la definición, la adopción del enfoque amplio del concepto junto a la adición de nuevos referentes de seguridad inevitablemente introduce mayores niveles de complejidad para lograr su materialización. En cuanto al contexto, el conflicto armado y las dinámicas de violencia en el país han experimentado varios cambios desde la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Entre ellos, el aumento de la heterogeneidad de los escenarios de conflicto violento con sendas diferencias entre regiones, la reconfiguración de la constelación de actores armados en los territorios, y la persistencia y/o aumento de algunas formas de violencia, tales como las masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos forzados, con las consecuentes implicaciones humanitarias.

La definición extensa de Seguridad Humana propuesta por el gobierno, sumada a las consideraciones sobre el contexto del país despierta varios interrogantes sobre la implementación, por ejemplo, más allá de la negociación con múltiples grupos armados en el marco de la Paz Total: ¿Cuáles van a ser los criterios para definir las prioridades de acción del Estado desde la perspectiva de la Seguridad Humana? ¿Cómo va a ser la articulación intersectorial e interagencial para la implementación de la política? ¿Cómo se van a definir los objetivos, metas y programas en la política pública? ¿Bajo qué indicadores se van a evaluar las intervenciones en materia de seguridad? ¿Cómo se va a articular con la anunciada reforma a los cuerpos de seguridad del Estado? ¿Qué implicaciones tiene la inclusión de la Seguridad Humana para la política de drogas y la creciente militarización de la lucha contra la deforestación? Si no se establecen estos aspectos de manera clara, es muy probable que la Seguridad Humana quede limitada a ser un marco normativo que señala a lo que debería aspirar la seguridad en Colombia, pero sin una operacionalización concreta o con efectos marginales.

Referencias

Evans, P. (2014). Human security in East Asia. En Mary Martin y Taylor Owen, *Routledge Handbook of Human Security*. Routledge/Taylor Francis Group.

Fukuda-Parr, S. y Messineo, C. (2012). *Human Security: A critical review of the literature*. Working Paper 11. Centre for Research on Peace and Development (CRPD). Leuven.

León, J. (2019). La Seguridad Humana de Petro reta a la Fuerza Pública a cambiar de paradigma. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-seguridad-humana-de-petro-reta-a-la-fuerza-publica-a-cambiar-de-paradigma/>

Owen, T. (2014). Human Security Thresholds. En Mary Martin y Taylor Owen, *Routledge Handbook of Human Security*. Routledge/Taylor Francis Group.

Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26 (2): 87-102.

Pérez, K (2006). "El concepto y uso de la Seguridad Humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos". *Revista CIDOB*

Seguridad, seguridad ciudadana y Seguridad Humana

La seguridad como política de salud pública

Carlos Medina Gallego

Docente - Investigador Universidad Nacional de Colombia.

Seguridad ciudadana y humana

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la Seguridad Humana, entendida esta como:

[...] el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación... a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano" (PNUD, 2005).

Dichos derechos deben ser garantizados por el Estado y sus instituciones, las cuales, se supone que:

"tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho o un Estado Social de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con

eficacia cuando éstos son vulnerados [...] De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal (PNUD, 1994).

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), existe una estrecha relación entre derechos humanos y seguridad ciudadana, definiéndose como

[...] aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad”, de manera que todos los individuos puedan desenvolverse en su vida cotidiana sin “amenaza a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.

Javier Aguilera (2009) señala al respecto que la ausencia de seguridad ciudadana hace referencia a la carencia de cumplimiento o respuesta estatal de sus obligaciones con la sociedad civil de brindar protección y garantía frente al crimen y a la violencia social, es decir, que el incumplimiento de este deber del Estado significa “una grave interrupción de la relación entre gobernantes y gobernados”, situación que se ha incrementado en las últimas décadas en las que ha aumentado la desconfianza ciudadana sobre el comportamiento institucional y una cerrada y aguda crítica a las prácticas institucionales violentas e invasoras con que se pretende garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Con estos elementos podría decirse entonces que la seguridad ciudadana es una condición en la cual los individuos de una sociedad pueden ejercer plenamente sus derechos ciudadanos, sin ningún tipo de amenaza a su integridad, y que esta condición debe estar garantizada por el Estado, a través de sus políticas y sus instituciones.

Sin embargo, es necesario decir que el concepto de “seguridad” está relacionado con las dinámicas políticas nacionales y globales. Es decir, con lo que se considera de acuerdo con las coyunturas una “amenaza”. Es así como se han definido las políticas en materia de Seguridad Humana, seguridad nacional y seguridad ciudadana. Por ejemplo, “El miedo al terrorismo ha desempeñado un papel importante en la formación de las sensibilidades colectivas y las prácticas políticas en el campo de la seguridad” (Shearing y Wood, 2011, pp. 15 y 16).

Para CIDH, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia, desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Este deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles

de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. La Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de “seguridad pública” se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado (CIDH, 2009).

Pero en general, la seguridad ciudadana está en el campo de la política, asociada al delito (Shearing y Wood, 2011), es decir, a todo lo que transgrede la ley, que no únicamente a la violencia. Pero está imbuida de características propias del contexto donde se dan esas políticas y prácticas de gobierno. De acuerdo con Shearing y Wood, al triunfar la idea del monopolio estatal, es la Policía quien ejerce las funciones de seguridad, pero, más recientemente, con la transformación de los enfoques en esta materia, han comenzado a movilizarse otros actores, de carácter civil y militar para contribuir con el cometido, y quienes ante el Estado son corresponsables de denunciar o llevar a los transgresores a las autoridades. Por otro lado, cada vez es más común la emergencia de instituciones privadas de seguridad. De acuerdo con David Garland (2012) el campo del control del delito ya no está solamente en manos del aparato de justicia policial y penal sino de una serie de actores sociales y económicos, y el desarrollo de este nuevo sector ha incrementado la preocupación por la prevención, la reducción del daño y la gestión del riesgo.

En lugar de perseguir, procesar y castigar a individuos, su objetivo es reducir los eventos delictivos, mediante la minimización de las oportunidades

delictivas, la intensificación de los controles situacionales y el apartamiento de las personas de las situaciones criminogénicas. En lugar de tratar las inclinaciones delictivas o castigar a los individuos culpables, se concentra en prevenir la convergencia de factores que precipitan eventos delictivos. (pp. 279-281)

Aquí aparece la llamada “seguridad comunitaria” en la que la reducción del miedo, es decir, de la percepción de inseguridad, se transforma en un tema central.

En el desarrollo de las categorías, también se utiliza otro concepto como el de “seguridad urbana”, el cual interpreta las diferentes políticas y aplicaciones que se toman para salvaguardar la integridad de todos los individuos en una comunidad. La definición de algunos Planes de Seguridad Ciudadana (2007) señalan que “La Seguridad Ciudadana es una situación social, donde predomina la sensación de confianza, entendiéndose como ausencia de riesgos y daños a la integridad física y psicológica, donde el Estado debe garantizar la vida, la libertad y el patrimonio ciudadano” (p. 7).

Desde esta perspectiva, es necesario afirmar que la seguridad se constituye en un derecho humano y ciudadano y que es responsabilidad del Estado a través de sus instituciones garantizarlo, pues de él depende el funcionamiento armónico y seguro de la sociedad en los ámbitos del desempeño social, económico y político.

La Seguridad Humana y ciudadana como salud pública

Mirta Roses Periago (2012) señala al respecto de la relación entre seguridad y salud pública que, la Seguridad Humana¹ es un paradigma emergente que permite comprender vulnerabilidades globales, que este concepto ha evolucionado durante las dos últimas décadas, transformando una noción tradicional vinculada a la seguridad nacional con fuertes inversiones en preparación y respuesta militares, a una centrada en las dimensiones que sustentan la seguridad de la población a través de la inversión en el desarrollo de las personas y las comunidades. Roses Periago (2012) afirma que el paradigma de la Seguridad Humana convoca una visión de la seguridad centrada en las personas que resulta de vital importancia para la estabilidad nacional, regional y mundial (p. 351).

El viejo concepto de la seguridad no toma en consideración la pobreza. La propagación de enfermedades, la destrucción del medio ambiente, la falta de acceso a agua potable, las deficiencias en el ámbito de la salud materna y el des-

empleo no se contextualizaban en el debate sobre Seguridad Humana, ya que se tenía la impresión de que la principal amenaza estaba fuera de las fronteras nacionales y básicamente consistía en un enfrentamiento distante entre las superpotencias mundiales. La Organización de las Naciones Unidas propuso modificar el concepto de seguridad, de manera que no le diera excesiva importancia a las armas y a la defensa del territorio, sino que fuera un concepto más amplio que incorporara como componentes esenciales de la seguridad el acceso equitativo a la educación, el trabajo y la salud, así como el respeto por los derechos humanos. Este cambio de paradigma, aun cuando no exime a los gobiernos de su obligación de garantizar la seguridad nacional a sus ciudadanos, cambia el centro de la atención, alejándolo de las amenazas externas y del conflicto para acercarlo al desarrollo interno pacífico, cooperativo y sostenible de las naciones y sus pueblos (Roses Periago, 2012. pp. 351-352).

Para Roses Periago (2012) el nuevo paradigma de la Seguridad Humana, al formar parte de un proceso de desarrollo más amplio, reconoce la responsabilidad de los gobiernos de proteger las libertades humanas esenciales. Afirma que este enfoque implica proteger a la población de los riesgos y amenazas que pueden perjudicar sus aspiraciones y su calidad de vida, así como crear sistemas que faciliten el acceso de las personas a los derechos básicos de supervivencia, dignidad y trabajo decente. De este modo, la gama de libertades humanas y su interrelación se vuelven más transparentes —libertad al no padecer de hambre ni tener otras necesidades básicas, libertad al no sentir temor y libertad de actuar en nombre propio y por cuenta propia— en un marco que promueve la realización plena del potencial humano. La evolución de estos conceptos les ha brindado nuevas oportunidades a países y comunidades de todas partes del mundo para que aborden los riesgos y las amenazas vinculados al desarrollo humano y apliquen las estrategias que fortalecen la Seguridad Humana (p. 352).

El nuevo paradigma establece una estrecha relación entre desarrollo humano y Seguridad Humana. El desarrollo humano procura aumentar las opciones, las oportunidades y el acceso de las personas a los servicios y bienes públicos y hace hincapié en lo que puede lograrse. La Seguridad Humana recalca los riesgos, peligros y amenazas que enfrenta el desarrollo humano, evalúa el grado de confianza que tienen las personas en los servicios y bienes públicos y subraya qué puede perderse cuando se frustra el desarrollo del potencial humano. El informe del PNUD² agrupa las amenazas contra la Seguridad Humana en siete categorías principales: económicas, alimentarias, sanitarias, ambientales, personales, comunitarias y políticas (PNUD, 1994).

Acercar el concepto de Seguridad Humana al concepto de salud pública está mucho más allá de las enfermedades físicas o sociales, en un contexto de oferta de posibilidades de vida que disminuyen las inseguridades y los riesgos y posibilitan una convivencia más armónica entre la población, en un ambiente de mayor bienestar general y, esto, indiscutiblemente tiene que ver con el mejoramiento de las causas estructurales que propician las situaciones de inseguridad ciudadana.

En este marco, la seguridad se entiende de una manera integral como una oferta de oportunidades de vida que facilita la construcción de ambientes sanos y seguros. La sociedad en su conjunto está amenazada por distintas situaciones que comprenden pandemias, deficiencias en el suministro de agua y los sistemas de saneamiento, desastres naturales y provocados por el hombre, escasa atención a la salud materno-infantil, desempleo, violencia y falta de seguridad en las vías de comunicación y los sistemas de transporte, entre otras situaciones de inseguridad. La pobreza, al representar una seria amenaza para la vida, la salud y la seguridad, es un componente clave de la inseguridad humana. La capacidad de satisfacer sus necesidades básicas permite a las personas elegir entre diferentes oportunidades y garantiza las condiciones que hacen falta para alcanzar el bienestar con seguridad. En este sentido, las diversas categorías en que se divide la Seguridad Humana están directamente relacionadas con los determinantes de un concepto de *salud pública* que compromete para la población la *seguridad económica* con las oportunidades educativas y laborales; la *seguridad alimentaria* con una nutrición segura y adecuada; la *seguridad ambiental* con aire limpio, aguas no contaminadas, saneamiento y suficientes espacios verdes; la *seguridad personal* con la protección contra amenazas como la guerra, las tensiones étnicas, la delincuencia, la violencia de pandillas, las violaciones, la violencia doméstica, el maltrato de menores y el daño autoinfligido, como el suicidio y el consumo de drogas; la seguridad de la comunidad con las políticas que promueven modos de vida saludables y sólidas redes familiares y sociales, y la *seguridad política* con la protección de los derechos humanos y el desarrollo y profundización de la democracia (Roses Periago, 2012. pp. 352-353).

Bajo esta perspectiva, la relación entre seguridad ciudadana, Seguridad Humana y salud pública abarca todo el espectro de los determinantes de la vida humana y las desigualdades estructurales que solo pueden corregirse si se adoptan enfoques multidisciplinares y multisectoriales. La alta visibilidad de la inseguridad y la aparición de nuevas definiciones de seguridad reflejan un mundo globalizado pero interdependiente y los retos que acompañan la gobernanza requieren un compromiso permanente por parte de todos los actores del mundo global. Se tiene que garantizar que exista un compromiso local,

regional y mundial con la inserción del nuevo paradigma de la Seguridad Humana en los planes de desarrollo y en la formulación de las políticas públicas. Sobre todo, debe reconocerse que los valores rectores de equidad y solidaridad son los impulsores de la Seguridad Humana y garantes de la seguridad ciudadana como un estado de salud pública (Roses Periago, 2012. p. 354).

A manera de epílogo

Resulta afortunado el hecho de que la recién promulgada Ley de Paz Total haya tomado en consideración el concepto de Seguridad Humana y lo haya plasmado como prerrequisito de la Paz Total en los siguientes términos:

La Seguridad Humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Estado garantizará la Seguridad Humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la Paz Total.

Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia.

Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de Seguridad Humana. La cultura de Paz Total es un concepto especial de Seguridad Humana, para alcanzar la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación a efectos de adoptar usos y costumbres propias de una sociedad sensible, en convivencia pacífica y el buen vivir.

Es de esperarse que en los próximos años el concepto como práctica institucional, social y política, se convierta en parte de la cultura ciudadana, se vaya enriqueciendo en el camino del propósito de generar sociedades más justas, democráticas y ambientalmente sustentables.

Una sociedad que toma en consideración el concepto de Seguridad Humana debe dirigir su gestión pública a garantizar el derecho a la vida en el marco de los derechos humanos, el derecho a la alimentación sana, a la vivienda de calidad, a la salud como forma de vida, a la educación de excelencia, a la recreación y al deporte, a la cultura y al arte, a la participación política amplia y democrática y, sobre todo, crear las condiciones del desarrollo económico, para que el trabajo hecho empleo de calidad, sea la particular forma de satisfacer, en equidad y justicia, las necesidades básicas de las personas y las familias.

Referencias

Aguilera, J. (2009). Sobre seguridad ciudadana y democracia En Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Programa Guatemala, Guatemala, 1996. Citado en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos".

Garland, D. (2012). *La cultura del control*. Gedisa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). Documento Final de la Cumbre 2005, Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Informe sobre Desarrollo Humano.

Roses Periago, M. (2012). Seguridad humana y salud pública. *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health*. p. 351.

Shearing, C. y Wood, J. (2011). *Pensar la Seguridad*. Gedisa.

Notas

¹El concepto se presentó por primera vez en el Informe sobre desarrollo humano 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1), el cual marcó un hito en el campo de la Seguridad Humana. En este informe se planteó una propuesta clave, según la cual garantizar a todas las personas la "libertad para vivir sin miseria" y la "libertad para vivir sin temor" es el mejor camino en la lucha contra el problema de la inseguridad mundial

². Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano 1994. Oxford University Press; 1994. Capítulo 2: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>

Redefiniendo la seguridad en Colombia: entre el pasado y el presente

César Castaño

Oficial retirado del Ejército Nacional, exasesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, docente de la Cátedra de la Paz y Construcción de Ciudadanía y asesor del Comando General de las Fuerzas Militares.

Felipe Fernández

Abogado, magíster en Gerencia en innovación social y asesor de entidades territoriales en paz y seguridad ciudadana, desarrollo y gobernanza. Contribuyó a la obtención del Premio Internacional de Paz por la gerencia de la estrategia "Pazos" en Palmira, Valle del Cauca.

Antecedentes

El sector defensa en Colombia ha transitado por diferentes visiones, procesos y transformaciones que posibilitaron el desarrollo institucional y organizacional durante la historia republicana del país, concentrando esfuerzos conjuntos y coordinados como fundamento de la misión establecida en la Constitución Política para alcanzar y mantener capacidades, fortalezas y definir roles de la función militar. Los aspectos históricos son relevantes y cruciales para el fortalecimiento de la planeación, doctrina y estrategia, pero también para generar entendimiento del contexto operacional, pues cada vez son mayores los retos y desafíos en el marco de nuevas misiones y áreas de capacidad que de cierto modo pueden ser interpretados como viejos y nuevos problemas en escenarios complejos.

La historia constitucional asociada a la provisión y garantía de la seguridad y defensa ha estado exclusivamente en cabeza del Estado, ha sido entendida de esta forma y ha reproducido paradigmas, materializados en los esfuerzos de los

policías y soldados colombianos —entre aciertos y errores—, permitiendo consolidar una nación que ha tenido periodos polivalentes de paz y desarrollo, en una sucesión de experiencias no lineales que van y vienen desde los procesos de paz, las desmovilizaciones, los indultos, la reincorporación a la vida civil de excombatientes, el reciclaje de la violencia hasta una criminalidad organizada que se ha enquistado y reproducido en contextos urbanos. En otras palabras, la estructura organizacional de la Fuerza Pública ha experimentado una tendencia al cambio mediante procesos de adaptación, inteligencia y transformación de la mano de las exigencias de reforma, sin dejar de lado su misión constitucional; dicha orientación cobra relevancia en las acciones tomadas por las instituciones, especialmente por parte del sector defensa, en prever consecuencias no anticipadas, evaluar el papel del tiempo en dichas decisiones y la importancia de las ideas y comportamiento de las personas, como parte del “sendero de dependencia” (en inglés, *path dependency*)¹ (Pierson, 2004, entre otros). Por naturaleza, los procesos de cambio son complejos y determinan el curso de las fuerzas entre periodos constitucionales de gobierno que se debaten por ánimos reformistas o de quietud gobiernista, lo cual no sería posible sin la gobernanza, la voluntad política y la articulación intersectorial del Estado —que se entremezclan por causa de las diferentes misiones y visiones—. De manera que la oportunidad para la reorganización de programas, líneas y ejes de acción, así como la reorientación de los esfuerzos y el redireccionamiento de programas y políticas frente a las expectativas de cambio y transformación, parte de la curva de aprendizaje lograda a través de los años en los que han resultado efectivos mecanismos de planificación, operación y adaptación para garantizar la paz, pero al mismo tiempo acompañado por el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares respecto a la prevención del delito, la violencia y los diferentes riesgos sociales.

Las capacidades distintivas dirigidas a ofrecer soluciones pueden ser muy limitadas o amplias desde —enfoques punitivos, preventivos y recientemente restaurativos— y, en algunas ocasiones, provocar desacuerdos propios en la sociedad con relación a la forma en que el sector defensa propicia o genera escenarios de pacificación, estabilización y desarrollo. Tales capacidades —que buscan esencialmente prevenir y proteger a la sociedad— son el reflejo de una lectura histórica-política determinada, donde la Fuerza Pública, en específico, ha tenido que moldearse y adaptarse².

Latinoamérica ha ido reduciendo de manera diferencial y progresiva los homicidios en centros urbanos y otros delitos de alto impacto con programas y estrategias no tradicionales que tienen como propósito la función social, pero mientras pasa esto enfrenta retos emergentes relacionados con la globalización. Esta responsabilidad asumida por el Estado ha dejado una sensible evidencia sobre la complejidad de estos fenómenos que superan el empleo de la fuerza —que,

en términos de la seguridad y defensa como tradicionalmente se conoce, ha sido insuficiente como respuesta—, por tratarse de actores y factores de inestabilidad de naturaleza multidimensional que abarcan una serie de elementos, componentes y causas estructurales.

En comparación con otros conceptos relacionados con la seguridad del Estado, velar por la Seguridad Humana o su aplicación comprenderá una noción basada en la idea de solidaridad y corresponsabilidad por fuera de las formas tradicionales de gestionar la seguridad y la justicia, así como la posibilidad de dar respuesta desde enfoques alternativos, integrales y multisectoriales como garantía constitucional del Estado social de derecho. Al margen de lo problemático que pueda resultar acoplar la visión de Seguridad Humana o lo nuevo que también pueda parecer como política de Gobierno, el concepto aparece desde 1994 emitido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en uno de los informes que realiza anualmente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³. De igual manera, hay diversos diagnósticos acerca de la Seguridad Humana en la región, emitidos por organismos internacionales —como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)—, en los cuales abordan el cumplimiento de la Seguridad Humana desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De la seguridad del Estado a la Seguridad Humana

La Fuerza Pública se encuentra en el centro de la discusión y es: ¿Cómo pasar de la seguridad del Estado a la Seguridad Humana —entendiendo esta última como un trasplante de un concepto foráneo— o partir de un entendimiento local y propio de acuerdo con la realidad que vive el país, sus capacidades y líneas de esfuerzo para afrontar los riesgos y amenazas desde esta visión? De esta manera, la seguridad ciudadana resulta como una condición necesaria para la obtención de la Seguridad Humana, cuyo reto principal es abordar los problemas relacionados con la dimensión de la seguridad y las diferentes políticas públicas desde los distintos niveles de Gobierno. En el contexto de la seguridad y defensa nacional, la Seguridad Humana requiere el concurso integral de la Fuerza Pública y la división de trabajo de las entidades e instituciones del Estado —compartiendo responsabilidades dentro de un gran espectro de intervenciones que lleven a dar respuesta sobre las causas estructurales del delito y la violencia—. Pero más allá de una colaboración e integración esporádica o situacional en algunos escenarios, precisa la aplicación del principio constitucional de colaboración armónica, que tiene como premisa la inclusión

social en múltiples asuntos —la primera infancia, las juventudes, el empleo, la educación, el deporte, la vivienda y la seguridad alimentaria—, que, en definitiva, terminan por afectar la seguridad y su percepción y amplificar las causas centrales que dan origen a esta.

Los cambios en materia de política pública tienen por esencia que producir mayor bienestar o nivelar la cancha en términos sociales (Bonilla, 2022); por consiguiente, *se debe hilar muy fino y no confundir los fines con los medios* [Énfasis fuera del texto]. En el contexto colombiano, los territorios periféricos han estado excluidos de la presencia integral del Estado, puesto que, en muchas ocasiones, en estas zonas se ha vivido la intensidad del conflicto y la presencia del Estado se encuentra con un soldado o un policía. En consecuencia, sería un error que la política de defensa y seguridad y la política marco de convivencia y seguridad ciudadana, entre otros —como instrumentos principales del modelo de gestión pública territorial desde el orden nacional— presenten la política social como un instrumento de la política de seguridad (Acero, 2022).

Conceptos, adaptación y procesos

En la vía de la redefinición de conceptos, conviene desenredar los nudos estratégicos desde los diferentes niveles de gobierno que deben coincidir en la visión, los objetivos y el tiempo. La visión de la Seguridad Humana y Paz Total deberá concordar con lo anteriormente mencionado y con una serie de ejes determinantes —como la adaptación e integración normativa, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de procesos estructurales—. Históricamente, el servicio de policía y las operaciones militares han estado enfocadas pensando en un único país y en una única problemática —cuando la realidad es que el territorio colombiano tiene márgenes y le ha costado política y militarmente la construcción territorial y la consolidación de este (Barreto, 2014)—. La pregunta que deberá guiar la implementación de la Seguridad Humana es si, en estricto sentido, esto es nuevo para la Fuerza Pública⁴; especialmente, cuando se cuenta con unas Fuerzas Militares con un carácter civilista definido que ha marchado al compás de la subordinación militar al poder civil⁵ sin dejar de lado la naturaleza y la misión constitucional de la Policía Nacional que es eminentemente civilista—.

A la fecha, persiste una multiplicidad de cargas y tareas otorgadas a la Fuerza Pública directamente por vía normativa, por vía política o porque se han ido asumiendo con el paso del tiempo por causa del conflicto. Esto desdibuja en ocasiones el rol constitucional y no permite cristalizar la política pública. Seguramente, la planeación de la Seguridad Humana se encontrará con retos ope-

rativos de no contar con un solo enfoque de la seguridad y defensa por parte del orden nacional y local, rigidez en procesos, cambio de mando y la forma como se concibe y se diseña la política pública del sector y las capacidades y realidades territoriales en la materia. Colombia, a través de la Fuerza Pública, ha entendido y ha avanzado paulatinamente para entender la seguridad como mantenimiento del orden público y el combate de la criminalidad y del enemigo 'interno' —como lo señala un sector de la academia—⁶ a una visión concentrada en la garantía de los derechos humanos y libertades, el acceso a la justicia y la participación ciudadana en el marco de la prevención del delito y de la violencia.

A modo de conclusión

Comprender de manera integral el escenario y el teatro de operaciones permitirá tener un diagnóstico adecuado y focalizado para trazar una hoja de ruta conjunta de solución y de provisión de servicios estatales; especialmente, con los retos y las oportunidades que genera la Seguridad Humana. Ahora bien, es necesario distinguir los alcances y su compatibilidad con los diferentes niveles de Gobierno —o el sector Defensa, en general— al momento de definir las políticas. Por ejemplo, el enfoque de la Seguridad Humana —desde su perspectiva multidimensional— puede ser compatible con el de la seguridad ciudadana; sin embargo, no pasa lo mismo con el de seguridad nacional “[...] que exige el reconocimiento de amenazas distintas de las comunes, con creciente probabilidad de afectar la seguridad y la soberanía nacional” (CEDEF, 2014).

En la región, movimientos contra el militarismo y la militarización han sacudido las funciones de las Fuerzas Militares y las han puesto en entredicho —al asegurar que ciertas tareas delegadas por el Estado no deben estar en manos de los militares—. La Seguridad Humana y la ejecución de sus siete componentes podrían acrecentar dicha acusación o polemizar el rol de los militares en tareas desarrollistas encomendadas por el Estado; por esta razón, es imperioso definir los campos de acción —internos y externos—.

El origen de las inseguridades históricamente en el país se debe a la identificación de causas estructurales asociadas al delito y violencia que han sido una constante en la construcción de Estado colombiano y han estado relacionadas con factores y dimensiones —social, económica, medioambiental, sanitaria, etc.— en los cuales la Fuerza Pública ha contribuido en gran medida a la Seguridad Humana mediante diversos programas —con múltiples denominaciones, rótulos y nombres—⁷.

Referencias

Acero, H. (2022, 4 de septiembre). La "Seguridad Humana" del presidente Petro. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-seguridad-humana-del-presidente-petro/>

Barreto Henriques, M. (2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de relaciones internacionales estrategia y seguridad*, 9(1), 179-197. <https://doi.org/10.18359/ries.56>

Bonilla Orozco, V. (2022). La igualdad de lo desigual. Una misma política de soluciones educativas. Religación. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 7(31), e210892. <https://doi.org/10.46652/rgn.v7i31.892>

Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.

Castaño, C. (2022). Un Ejército a contracorriente. *La Crónica del Quindío*. <https://www.cronicadelquindio.com/opinion/opinion/un-ejercito-a-contracorriente>

Centro de Estudios de Derecho Financiero (CEDEF). (2014). *Transformación: El Ejército del futuro*. Ejército Nacional.

Diario Oficial. (1958). Decreto 165 de 1958: "Por el cual se crea una Comisión Nacional Investigadora de las causas y situaciones presentes de violencia en el territorio nacional". [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1037043?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1037043?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

Esquivel, R. y Castaño, C. (2022). Desactivación del conflicto por parte de las FF. MM. (1953-1961). *Revista Experticia Militar*, (15), 44-55.

Gómez, J. (2015). *El trabajo de la Misión de Economía y Humanismo en Colombia 1954-1958*. (Trabajo de grado - Programa Sociología). Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/15937>

Jaramillo, J. (2012). El libro de la violencia en Colombia (1962-1964). Radiografía emblemática de una época tristemente célebre. *Revista Colombiana de Sociología*, 35(2). 35-64.

Pastrana, E. y Gehring, H. (2019). *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Fundación Konrad Adenauer.

Peña, M. (1960). *La reforma agraria*. *Revista de las Fuerzas Armadas*, 11(5).

Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.

Pizarro, E. (2017). *De la guerra a la paz*. Editorial Planeta.

Rojas, P. (2022, 21 de junio). El presidente y la profesión militar. *El Tiempo*. p. 7

Ruiz, N. (1965). *El gran desafío*. Tercer Mundo.

Villamizar, J. (2013). *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*. Universidad del Rosario.

Notas

¹En términos simples, esta expresión se puede resumir en la frase "la historia importa". Un especialista diría que el conjunto de opciones que tiene un agente para solucionar un problema está condicionado por las decisiones que se tomaron en el pasado —por muy remoto que este sea—.

²"Colombia puede posicionarse como un referente tanto a nivel regional como internacional; la experiencia adquirida le permitió generar conocimiento en temas que hoy por hoy a la comunidad internacional le es difícil manejarlos, la flexibilidad y sensibilidad de las FF. MM. y la facilidad para adaptarse a nuevas situaciones, les permiten liderar nuevas estrategias para problemas comunes a las naciones" (Pastrana y Gehring, 2019).

³En la década de los ochenta, Barry Buzan propuso un concepto de seguridad más amplio, haciendo presente que esta no tiene límites bien establecidos, sino más bien zonas fronterizas que la separan de otras disciplinas. En concordancia, estableció que la seguridad era un fenómeno multidimensional, ya que se veía afectada en el plano militar y en los ámbitos político, económico, social y ambiental (Buzan y Hansen, 2009).

⁴Sobre este asunto, vale recordar que las Fuerzas Militares crearon la Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional, mediante el Decreto 0165 del 21 de mayo de 1958, el cual fue firmado por la Junta Militar de Gobierno (Diario Oficial, 1958). Al respecto, Jefferson Jaramillo, autor de diversos estudios sobre las comisiones de investigación, comenta que "[...] pese a las limitaciones de la época, la 'Investigadora' (como se le conoció en su momento) funcionó relativamente bien en medio de la elitista transición pactada, y posicionó dos prácticas de trámite importantes. La primera consistió en la firma de micropactos o ceses parciales al fuego, mediante convenios, manifiestos y declaraciones de paz con diferentes facciones, con el fin de detener el enfrentamiento bipartidista en algunas zonas del país, especialmente en el departamento del Tolima, donde estos pactos fueron más comunes, aunque también más débiles con el tiempo. La segunda estrategia, consistió en la asistencia social y económica a las regiones afectadas" (Jaramillo, 2012).

Como resultado de las investigaciones realizadas por esta comisión, ya iniciado el proceso de Gobierno del Frente Nacional (1958), se crearon organismos importantes —como el Comité Ministerial de Orden Público, los Tribunales de Conciliación y la Oficina Nacional de Rehabilitación (integrada por los ministros de Gobierno, Justicia, Hacienda, Guerra, Salud Pública, Educación Nacional y Obras Públicas)— destinados a buscar superar los estragos de la barbarie. Las Fuerzas Armadas fueron integradas a las tareas de la pacificación mediante su participación en la Comisión Especial de Rehabilitación. De este nuevo organismo harían parte los ministerios de Gobierno, Guerra, Hacienda, Justicia, Salud Pública, Educación Nacional y Obras Públicas. Según el Decreto 1718 del 3 septiembre de 1958, firmado por el presidente Alberto Lleras, la Comisión tenía como función principal adelantar obras de rehabilitación de las regiones afectadas por el conflicto. *A partir de 1958, la institución militar comienza a participar en la implementación de obras —tales como la acción comunal, la reforma agraria y los equipos polivalentes de desarrollo—* [Énfasis fuera del texto]; además, participan en el Comité Agrario Nacional y en el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), creados por la administración Lleras (en 1961), con el propósito de adjudicar tierras a la población campesina con acompañamiento social por parte del Estado (Peña, 1960). Estos complementaban los “proyectos de colonización dirigida por el Ejército”, que venían siendo implementados desde principios de los años cincuenta. Las Comisiones Seccionales de Rehabilitación —asignadas a los departamentos de Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca— estaban integradas cada una por un abogado, *un oficial de las Fuerzas Militares* [Énfasis fuera del texto] y un perito de la Caja de Crédito Agrario (Diario Oficial. Año xciv. N.º 29837. 11, diciembre, 1958. p. 3).

⁵Uno de los rasgos más pronunciados de las Fuerzas Militares en Colombia ha sido su carácter civilista; es decir, la subordinación militar al poder civil. Mientras que en otras naciones de América Latina la influencia anticomunista estadounidense sirvió de marco legitimador para que los estamentos militares asumieran directamente el poder, en Colombia, al menos dos factores incidieron a fin de que las Fuerzas Militares se mantuvieran subordinadas al poder civil y, por lo tanto, para que tal influencia foránea no propiciara el golpismo. En primer lugar, el ‘síndrome Rojas’, es decir, el rechazo de los miembros de las Fuerzas Militares de la conveniencia de ejercer directamente el poder político. En segundo lugar, sobre todo, la ausencia de una tradición de gobiernos militares a lo largo de la historia republicana, en contraste con la inmensa mayoría de las naciones de América Latina (Pizarro, 2017). En relación con el mandato del general Gustavo Rojas Pinilla, los partidos políticos, al ver amenazada su hegemonía de poder, propiciaron el final de ese gobierno, en 1957, los militares no solo regresaron a sus cuarteles, sino que desde entonces han seguido acatando al poder civil (Esquivel y Castaño, 2022).

⁶En Colombia, el general Alberto Ruiz Novoa —comandante del Ejército y ministro de Guerra (1960 y 1965)—, influenciado por las tesis del sacerdote dominico y economista francés Louis-Joseph Lebret, autor del *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia* (1958), precisó su definición de desarrollismo militar, el cual se caracterizó por su interés en conocer los problemas “bajo un enfoque distinto a la tradición de pertenencia ideológica a los partidos” (Villamizar, 2013, p. 291) y “[...] por su visión de que los medios militares se podían poner a disposición del mejoramiento económico y social especialmente, de la población campesina, imbuida irreversiblemente en un contexto de pobreza, violencia política y desconexión con la institucionalidad.” (Gómez, 2015). Contrario a lo que sostienen algunos analistas y académicos, en el Ejército de Colombia predominó la escuela desarrollista —en época de golpes de cuartel en América Latina—, en contraste con las doctrinas de seguridad anticomunista impulsadas por EE. UU. (Castaño, 2022). Como señala el coronel (r) Pedro Rojas Guevara, columnista de *El Tiempo* y experto en doctrina militar: “[...] Otra cosa diferente es que, para combatir las amenazas internas, como las guerrillas que nacieron en la década de los 60, que fueron mutando en organizaciones terroristas y narcotraficantes, el Ejército haya empleado para la conducción de las operaciones una doctrina militar contrainsurgente o irregular... que se complementó, revisó y actualizó oportunamente a través de la doctrina Damasco desde el 2015” (Rojas, 2022).

⁷Entre otros, vale recordar que “[...] el Ejército Nacional adelantó planes de desarrollo integral, los cuales fueron promovidos por el comandante del Ejército, general Ruiz Novoa. En particular, el Plan Lazo, el cual se basó en el concepto de desarrollismo militar, subyacente a la misión Le-bret. Su idea consistía en adelantar una estrategia que permitiera enfrentar los focos de violencia de manera integral, es decir, no solamente atendiendo la dimensión armada, sino también con acompañamiento del conjunto del Estado, con el fin de enfrentar con efectividad las causas objetivas de la violencia” (Esquivel y Castaño, 2022).

Propuestas a la Seguridad Humana a partir de la concepción de doctrina

Farid Camilo Rondón Raigoza

Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (GISDE), investigador y profesor ocasional de la Universidad Nacional de Colombia. Politólogo y candidato a magíster en Estudios políticos.

Introducción

Las políticas en seguridad y defensa han tenido cambios paulatinos y secuenciales a lo largo de los últimos años. Estos tienen relación con la transformación de las líneas generales dadas por la llegada del Plan Colombia en el gobierno de Pastrana y la consolidación de la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe. Desde entonces, cada política de seguridad se reclama sucesora de su anterior y han creado una transversalidad en el proceso.

No obstante, a pesar de los avances en los esfuerzos en la sistematización, la política de seguridad aún tiene escollos que deben ser complementados, habiendo expertos que afirman el hecho de que aún no se ha consolidado una política de Estado en esta materia (Borrero, 2022; Leal, 2022). En este marco se presenta un reto del gobierno de Gustavo Petro, el cual se propone hacer transformaciones estructurales, pero que debería fijarse en cómo afianzar un rumbo en una hoja de ruta.

El presente texto se propone analizar en forma de un dossier a la Seguridad Humana en el engranaje establecido, desde el papel que cumple la doctrina en la configuración general de la política de seguridad, haciendo énfasis en las oportunidades que tiene la actual administración para una ruta de cambio. Cabe resaltar que se parte de la idea de que hay importantes avances en el cumplimiento constitucional por parte de la Fuerza Pública —Policía Nacional y Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada)— de sus funciones, los cuales se derivan de los aprendizajes acumulados y que deberían persistir en la presente administración.

La doctrina como un asunto prioritario al abordar la seguridad

La doctrina es importante dentro de la definición de la política de seguridad, ya que plantea un conjunto de preceptos que guían y armonizan el actuar institucional, basándose en las enseñanzas previas y otorgándole una cohesión al sector de seguridad y defensa (definición adaptada de Rondón, 2021). Esta no es un conglomerado de ideas que se encuentren de manera uniforme al interior de la Fuerza Pública, sino que trasciende a las instituciones que la componen, llegando a vincular a otros aparatos estatales, las perspectivas internacionales y las mismas expectativas de la sociedad.

La definición de la seguridad en el país y del rumbo que va a tomar depende de la concepción del Estado (en su gobierno y su burocracia, dentro de la que se encuentra la Fuerza Pública) y de la ciudadanía. Esta debe ser clara con las problemáticas que se presentan y la manera como se abordan. En ese orden, la Seguridad Humana como proyecto tiene que establecerse de manera que se comprenda su perspectiva e impacte la forma en la que la seguridad se construye socialmente. La transformación desde esta perspectiva surge de un cambio cultural, similar al que se propone la Paz Total del Gobierno (Ley 2272 de 2022; Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Asimismo, en cuanto al Estado (en seguridad), su parte burocrática, la cual se encuentra principalmente en el brazo de la Fuerza Pública, también tiene una serie de aprendizajes y prácticas que buscará que se efectúen. De esta manera, la Seguridad Humana no debe verse como un componente completamente nuevo, puesto que hay un proceso y un cúmulo de acciones que han llevado a avances significativos al interior de las instituciones, los cuales deben ser tomados en cuenta para examinar la transformación que tendrá este campo.

Desde la campaña presidencial se ha hecho énfasis en la terminación de la “Doctrina de Seguridad Nacional” (Equipo de Petro Presidente, 2022); sin embargo, la doctrina no es un asunto que se haya dado en su forma pura y que

sea fácilmente encasillable en el país. En contraste, esta tiene matices y se transforma a partir de su contexto. Esta no es una perspectiva dada de manera teórica que cambia completamente la realidad institucional, por el contrario, esta se construye en medio de un proceso con altibajos en el que intervienen diferentes posiciones (Rondón, 2021).

En consecuencia, no se presenta la desaparición total de una doctrina y su remplazo por otra; sino que pueden persistir variados matices al tiempo en el interior de la política de seguridad. Definir que en Colombia se va a presentar la Seguridad Humana tal cual como lo establecen las definiciones internacionales es erróneo, esta depende de un proceso de adaptación a las dinámicas propias del país (Vargas, 2022; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

La Seguridad Humana en medio de la doctrina de la Fuerza Pública

La Doctrina de Seguridad Nacional, como se denomina a una concepción de funcionamiento del Estado y la sociedad que legitima el militarismo, no se aplicó de manera pura en Colombia (Aparicio, 2003; Leal, 2003). Esta doctrina, si bien es un punto de partida, no es la única propuesta para entender a la Fuerza Pública y la manera como se ha articulado la seguridad en Colombia, siendo una visión limitada. Asimismo, las Fuerzas Militares y la Policía, dependiendo de sus funciones, amenazas, relación con los no uniformados y liderazgos, va a tener un camino diferente.

De este modo, en el caso de las Fuerzas Militares, se detectan dos líneas generales que han marcado la doctrina: 1. Se ha transformado a partir de la concepción de las amenazas, pasando de la lucha contra las guerrillas al narcotráfico, siguiendo al terrorismo y, con posterioridad, preparándose para la transformación de las mismas en un proceso de posacuerdo. Esto se ha efectuado en una interrelación importante con los planteamientos internacionales. 2. Se ha mantenido una relación de autonomía y subordinación de los uniformados a los civiles (derivado de la llamada Doctrina Lleras), Vargas, 2010), la cual continúa vigente y se ha acentuado al interior de las Fuerzas.

Así, dependiendo del contexto en el que se encuentren, las Fuerzas Militares responden de manera específica a las funciones que se les asignan. En dicho marco, se realizó desde 2015 un proceso de renovación con la doctrina Damasco, la cual tiene una importante contribución al Ejército Nacional, dado que pretende profundizar la perspectiva de una Fuerza con estándares internacionales, multimisión, orientada por los derechos humanos y con un alto

compromiso ético (Ejército Nacional de Colombia, 2017a; 2017b). Este cambio tuvo sus altibajos en el gobierno de Iván Duque, lo cual ha retrasado su desarrollo (Valencia, 2022).

No obstante, en la nueva administración, este es un lugar de partida crucial, dado que sienta puntos de encuentros importantes con la Seguridad Humana (definida a partir de lo planteado en el gobierno Petro), tales como: el respeto por los derechos humanos, la idea de un Ejército capacitado en la lógica de un posconflicto, la búsqueda del desarrollo del individuo, el acompañamiento a las comunidades, procedimientos definidos y visibles, entre otros. Un nuevo matiz a la doctrina colombiana encuentra un mayor asidero en los rasgos comunes; en los que se conectan conceptos ya trabajados como lo es el de seguridad multidimensional (González, 2022), en el cual varios de los puntos tocados por la actual administración pueden tener sinergias.

En la Policía Nacional ocurre un proceso similar, dado que en esta se encuentran los visos de diferentes doctrinas que inciden en sus miembros al momento de desarrollar sus funciones constitucionales (Rondón, 2021). No obstante, desde 1991 hay una tendencia a la transformación autónoma basada en un impulso hacia la seguridad ciudadana, la cual contradice parte de los preceptos adaptados de la Doctrina de Seguridad Nacional y de la concepción de orden público utilizada en el país (Rondón, 2021).

Este proceso genera puntos de encuentro con la Seguridad Humana que abre posibilidades al interior de la institución. El hecho de que la misión de la Policía sea la garantía de los derechos del ciudadano, facilita relaciones con esta concepción del Gobierno, abriendo rutas de transformación. Asimismo, un relevante enfoque de convivencia y de policías en relación con la comunidad (Policía de vecindario), lleva a que se ponga el foco sobre problemáticas que trascienden el conflicto armado y que preparan caminos para cambios en el actuar de la institución.

De este modo, se afirma que hay una adaptabilidad de la doctrina en Colombia, la cual debe ser aprovechada para la introducción de la Seguridad Humana. Esta no representa un quiebre total con las instituciones; por el contrario, puede ser una oportunidad de renovación, la cual potencie procesos previos y amplíe el panorama de la manera como se ha entendido la seguridad en el país.

La Seguridad Humana como un enfoque de comprensión de la seguridad

Llevar a cabo el proceso que pretende la administración de Gustavo Petro demanda un cambio en la concepción cultural colombiana de entender la seguridad. Por lo que en el texto se hace un llamado a visualizar la necesidad de una transformación en las condiciones que llevan a que se direccionen de determinada forma las políticas de seguridad.

En este sentido, se quieren rescatar dos participaciones claves: primera, las autoridades civiles, las cuales tienen que involucrarse de manera permanente en los procesos que se llevan en la búsqueda de la mejora de la seguridad y la convivencia. Estas han dejado en segunda posición su incidencia dentro de los procesos, los cuales deben ser complementarios con el resto de las acciones de las instituciones. Para lograr el propósito de la Seguridad Humana, contenido en la Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022, es necesario hacer sinergias institucionales, las cuales deben partir de una comprensión articulada de la seguridad (Rondón, 2022).

Asimismo, como la Seguridad Humana lo demanda, se debe entender que el Estado actúa ante problemáticas complejas con diversas causas y consecuencias, por lo que las acciones que se desarrollan en carteras diferentes a la de Defensa impactan sus ámbitos de acción. En este aspecto, el reto que persiste es doble: por un lado, generar mecanismos de articulación institucional que permitan acciones concretas para lograr los objetivos propuestos. Por el otro, evitar duplicidad de funciones o el involucramiento de instituciones más allá de sus labores constitucionales o las áreas en las que tienen experticia, por lo que se deben dar lineamientos claros por parte de la administración.

La segunda participación se basa en la ciudadanía. Esta tiene un rol activo en la definición de las políticas de seguridad al interior del país, a partir de las demandas que realiza a sus instituciones. En ese orden de ideas, pronunciamientos como el de llegar a ser una “Potencia Mundial de la Vida” o de contar el número de vidas salvadas antes que muertes, pasa de manera directa por el que la sociedad considere una seguridad amplia que vaya más allá de un carácter represivo. De otra manera, esto quedará en discursos que no están hechos para la comprensión de parte de la ciudadanía.

Lo anterior es un ejercicio que se debe hacer de manera permanente, dado que la Seguridad Humana es planteada a largo plazo. Asimismo, este cambio cultural pasa por el reconocimiento de los enfoques diferenciales, diversos, étnicos, raciales e interseccionales, viendo la manera en la que la seguridad

es una problemática que se articula de distintas formas, dependiendo de los territorios y las comunidades.

La importancia de delimitar la Seguridad Humana

Una de las preocupaciones que quedan al momento de adoptar un marco de principios para la definición de una política de seguridad tiene que ver con lo acotado del enfoque que se maneja. La Seguridad Humana consta de una importante ambigüedad (González, 2022) y dificultad al momento de ponerla en práctica (Rondón, 2022); lo cual se ha acompañado con una falta de dirección que se refleja en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2022) ante la amplitud de la propuesta que se plantea.

De esta manera, se sugiere al Gobierno dar unos fundamentos claros de lo que se entiende por tal precepto y las acciones concretas que va a tener la cartera de Defensa para contribuir a lograr los objetivos. Solo de esta forma se puede llegar a aterrizar una visión que impacte a la Fuerza Pública, al resto de la institucionalidad estatal y a la ciudadanía en general, para que se cambie la manera como se producen las políticas. El concepto de Seguridad Humana es mundialmente conocido por los expertos en las temáticas, pero es necesario darle una apertura bajo un acercamiento colombiano.

Asimismo, uno de los retos que tiene la administración es mirar la forma en la que este nuevo enfoque va a transformar la formulación, implementación y evaluación de la política de seguridad a establecerse. Esto se afirma haciendo la especial recomendación de hacer cambios paulatinos, teniendo en cuenta que este es un sector donde transformaciones abruptas pueden llevar a rompimientos de procesos previos.

Conclusiones

La Seguridad Humana no debe tomarse como una concepción exclusiva del ejecutivo nacional representado en el presidente y en el Ministerio de Defensa; por el contrario, esta constituye las bases de un proyecto en mediano y largo plazo, el cual se sugiere que tenga dentro de su pretensión impactar al conjunto de las instituciones del Estado y a la ciudadanía. El aislamiento o encerramiento de este término dentro de los círculos de expertos puede llevar a un fracaso de la perspectiva que maneja la administración para sus objetivos en la materia.

Asimismo, la Seguridad Humana tiene la posibilidad de articularse con los procesos previos llevados a cabo por las instituciones. Este no es un ejercicio que se empieza desde cero, al contrario, se presentan avances que pueden servir como base al momento de encauzar las reflexiones en la nueva concepción política. En el caso de la Fuerza Pública, es fundamental hacer una revisión institucional y comprender la manera en la que lo trabajado en la Doctrina Damasco, la seguridad ciudadana, la seguridad multidimensional, entre otros términos, puede llegar a complementarse con la nueva visión propuesta.

El no abandonar los aprendizajes y construir a partir de los logros alcanzados es fundamental para generar avances en un nuevo planteamiento de la seguridad, que constituya una base de principios y que sirva de guía para el actuar institucional (a modo de doctrina). La oportunidad de establecer lineamientos novedosos se encuentra sobre la mesa; no obstante, los esfuerzos necesarios para alcanzar la articulación propuesta y definir una política pública de seguridad son amplios. En esta medida, la Seguridad Humana puede ser la punta de lanza para que Colombia cambie las formas en las que se han definido y desarrollado estas temáticas; sin embargo, esta necesita primero obtener mayor definición, filo y apoyo para lograr una transformación estructural.

Referencias

Aparicio, J. (2003). *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de los 60 y 70*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Borrero, A. (7 de marzo de 2022). *Entrevista con Armando Borrero para la tesis "La incidencia de las relaciones con Venezuela en la construcción de la estrategia de seguridad nacional de Colombia entre 1999-2022"* [Texto]. Comunicación Personal.

Departamento Nacional de Planeación (noviembre 2022). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Versión para el Consejo Nacional de Planeación*. Departamento Nacional de Planeación.

Ejército Nacional de Colombia (2017a). *MFE 1.0 El Ejército*. Imprenta Nacional del Ejército. https://www.cedoe.mil.co/enio/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458749/mfe_1.0_el_ejercito.pdf

Ejército Nacional de Colombia (2017b). *MFE 1-01 Doctrina*. Imprenta Nacional del Ejército. https://www.cedoe.mil.co/enio/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458750/mfe_1_01_doctrina.pdf

Equipo de Petro Presidente (2022) *Programa de gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*. Página de Gustavo Petro. <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view>

González, C. (21 de septiembre de 2022). La Seguridad Humana en la Paz Total. *Indepaz*. <https://indepaz.org.co/la-seguridad-humana-en-la-paz-total/>

Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, (15), 74-87. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.05>

Leal, F. (7 de marzo de 2022). *Entrevista con Francisco Leal para la tesis “La incidencia de las relaciones con Venezuela en la construcción de la estrategia de seguridad nacional de Colombia entre 1999-2022”* [Grabación de audio]. Comunicación Personal.

Ley 2272 de 2022 (4 de noviembre de 2022). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. https://www.iidh.ed.cr/multic/userfiles/biblioteca/iidhseguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*.

Rondón, F. (2021). *La doctrina de la Policía Nacional de Colombia (1991-2017). Aproximaciones a la seguridad ciudadana ante los desafíos que plantea un escenario de posacuerdo*.

Rondón, F. (2022). Lineamientos en seguridad del gobierno Petro a 100 días de su posesión. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/lineamientos-en-seguridad-del-gobierno-petro-a-100-dias-de-su-posesion/>

Valencia, G. (24 de agosto de 2022) Un ejército para la paz. PARES. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/un-ej%C3%A9rcito-para-la-paz>

Vargas, A. (2010). *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. La Carreta Política.

Vargas, A. (2021). *La Fuerza Pública en el posacuerdo. Reflexiones acerca de su proceso de adecuación*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecanatura de Investigación y Extensión. Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" (Unijus).

Vargas, A. (2022). Seguridad Humana y Paz Total. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/seguridad-humana-y-paz-total-BI19111734>

Seguridad Humana

Una concepción del cuidado integral de la ciudadanía desde el Estado social

Andrés Camilo Nieto Ramírez

Analista en Seguridad de la Universidad Central. Comunicador Social y Periodista de la Universidad Central. Post. Investigación Periodística de la Universidad de La Habana. Especialista en Gerencia en gobierno y gestión pública de la Universidad de la Tadeo Lozano. Magíster en Investigación social interdisciplinaria de la Universidad Distrital. Candidato a doctor en Estudios sociales de la Universidad Distrital.

El concepto de Seguridad Humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La Seguridad Humana se preocupa y ubica el centro de la seguridad en las personas y las comunidades más que la seguridad tradicional del Estado. La Seguridad Humana incluye amenazas que no siempre se han calificado como, tales como los desastres naturales o las crisis alimentarias. Su consecución incluye la protección de la persona y su potenciación (brindarle los medios para desarrollarse por sí misma). La Seguridad Humana implica que las personas deben vivir libres de necesidad y libres de temor. (Rojas, 2012)

Hablar de seguridad en el contexto latinoamericano remite lamentablemente a fuertes hilos históricos de dictaduras, guerrillas, crimen organizado y rentas ilícitas, como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas; y procesos delincuenciales, como la extorsión, el secuestro y el control territorial.

El trazado acumulativo de políticas en seguridad fallidas en países en desarrollo, se debe en gran parte a que han sido medidas desde lo económico, pero con trasfondos políticos de las potencias mundiales más que de seguridad pura. Fue precisamente esta práctica la que dejó a los países del *continente de las aves*¹ en una encrucijada que muy bien se define desde la Universidad de Navarra en el artículo del diario *La Vanguardia* de marzo de 2020, así:

Durante la segunda mitad del siglo xx, América Latina se convirtió en el campo de juego de Estados Unidos y la Unión Soviética. Estas dos potencias quedaron enfrentadas tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y, durante décadas, intentaron imponer su modelo político a otros países: el sistema capitalista frente al modelo comunista. (Navarra, 2020)

La desaparición lenta del fantasma de una posible tercera guerra mundial —en la que las armas químicas eran el principal protagonista de una novela entre los modelos económicos que intentaron imperar (con aplastamiento definitivo por parte del capitalismo), el principal mecanismo de adoctrinamiento desde el concepto de una guerra fría— estuvo ligada a una serie de asesorías por Estados Unidos a los países aliados, fundamentando la seguridad como un modelo de protección de fronteras y soberanía desde el equipamiento, dotación y fortalecimiento militar que se denominó “seguridad nacional”.

Las orientaciones dadas por Estados Unidos en materia de seguridad para Latinoamérica se basaron en el miedo a una posible pérdida de libertad adquisitiva, lo que incentivó a que Colombia adhiriera esfuerzos a ideas como la *Escuela de las Américas*, desde donde se impulsaron inversiones superiores en militarización y armamento, en comparación con lo referente a salud y educación. A la postre, la *colombianidad* no tuvo un comportamiento diferente y prestó importante mirada a replicar estas acciones, sin contemplar que a la par de dicho enfoque, al interior del país, las olas de violencia y hechos como el Bogotazo, ya empezaban a alimentar el patriotismo y las excluyentes formas de ver al otro en regionalismos extraños pero palpables que configuraron un riesgo más interno que externo.

Es menester traer al ruedo ese marco referencial, pues la segunda mitad del siglo xx en América Latina lleva inexorablemente a observar consecuencias de planes de desarrollo desde líneas como la doctrina Monroe que, desde 1823 en sintonía dispar con una “América para los americanos”, trajo a mediano plazo situaciones económicas y políticas que de manera indirecta llevaron al ruedo nombres como “José Antonio Páez (Venezuela), Anastasio Somoza (Nicaragua), François Duvalier (Haití), Rafael Leonidas Trujillo (República Dominicana), Aparicio Méndez (Uruguay), Hugo Banzer (Bolivia), Juan Velasco Alvarado (Perú), Humberto Branco (Brasil), Tiburcio Carías Andino (Honduras), Carlos Castillo Armas (Guatemala) o Porfirio Díaz (México)” (*El tiempo*, 2021).

Para el caso de Colombia, desde dos décadas atrás ya se empezaban a gestar las consecuencias de un modelo de sociedad en la que la indignación frente a un Estado que no brindaba garantías de calidad de vida terminó por propiciar el levantamiento y toma de armas de la sociedad civil, para la conformación de

grupos insurgentes, al margen de la ley y las guerrillas a finales de los cincuenta y principios de los sesenta.

Fue en medio de las condiciones particulares de cada territorio en Latinoamérica, que se empezaron a desarrollar desde la praxis, pero en su mayoría desde la noción de “seguridad nacional” más de 20 conceptos de seguridad: *seguridad personal, comunitaria, democrática, contextual, natural, geográfica, integral, ciudadana, industrial, remasterizada y hasta planetaria*, entre otros.

El asunto problemático en esa variedad de conceptos es que, al final, si bien ya abarcaban un poco más que inversiones en armamento, aún no concebía en el centro de las acciones a las personas y su cuidado, desconociendo una fórmula de la seguridad desde lo micro hasta lo macro. En otras palabras, quizás el éxito de la nueva conceptualización de la seguridad era invertir la fórmula de la seguridad nacional, de manera que, si la persona se siente segura, su núcleo afectivo lo estará, su familia, comunidad, grupo, zona, ciudad, municipio, departamento, región y país.

En cualquier caso, y al otro lado del globo, las preguntas problematizadoras sobre las otras formas en las que se debía concebir la seguridad para el siglo XXI, ya se venían gestando, frente a nuevos paradigmas de seguridad relacionados con variables que sobrepasaban ejércitos y que planteaban la seguridad —o inseguridad— como una consecuencia de factores de calidad de vida de la ciudadanía en los territorios.

En ocasión a ello, en Noruega, se inició con la promulgación del concepto de Seguridad Humana en 1989, que fue reforzado por Naciones Unidas en 1994 y que enseguida se desarrollaría en la resolución 60/1 del 2005 para terminar por ampliarse en el documento *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas* (ONU, 2006).

El concepto de la Seguridad Humana replanteó el hecho de que la Fuerza Pública es la única ala del Estado que está directamente ligada a seguridad y, en contraste, contempló que, para que una persona se sienta y esté segura, debe tener resueltas siete dimensiones: economía, salud, educación, vivienda, ambiente, comunidad y legalidad.

Pensar que la seguridad es una consecuencia de que se presten o no garantías desde el Estado que sobrepasan a las Policías, Ejércitos y armamentos, pasa por incluir en la fórmula, un principio de corresponsabilidad entre ciudadanos, pues es ello lo que permite generar estrategias de desarrollo comunal en las cuales el Gobierno identifica potencialidades sociales desde el tejido social y el desarrollo humano.

Ahora bien, si la Seguridad Humana concibe el cuidado del ser en una lógica de vivir en paz, sin miedo y con garantías sociales de calidad de vida, requiere de un macroesfuerzo para reunir el conocimiento de dinámicas territoriales y, en general, procesos sociales de base que reconozcan y validen la participación de todos los sectores del Gobierno con metas de previsión, prevención y control, siempre asegurando un modelo de objetivos e indicadores que respondan a planes para garantizar derechos humanos a partir de circunstancias de vida dignas y decentes, es decir: “con acceso a condiciones de igualdad a bienes como la vivienda, la expresión, la salud y el trabajo” (Herrera, 2005).

La Seguridad Humana es entonces en efecto un concepto teorizado, parametrizado y modelado que no se puede de ninguna manera simplificar a un discurso estacionario de un gobernante de turno, sino que debe instalarse como una mirada de Estado-Nación a mediano y largo plazo, en el que el centro de la atención y acción sea el derecho a la vida, no por el simple hecho de vivir, sino en condiciones de vida digna enmarcada en la significación de integralidad con enfoque diferencial y velando por la dignidad humana.

Si la Seguridad Humana se centra en la vida digna y la garantía de la misma, en palabras de Heredia (2004), es necesario tener:

[...] un nuevo significado de la dignidad, como realización de las potencialidades básicas de la vida humana, quien consigue esta realización puede tener una vida digna, a quien se le impide, no logrará un nivel que pueda llamar digno del ser humano. Por tanto, es necesario atender no sólo a los principios sino a las condiciones de su realización.

La protección y la garantía de la vida digna deben velar por la satisfacción total de las necesidades básicas de la ciudadanía, como fundamento del cumplimiento de la garantía de los derechos humanos.

Si un Gobierno y ojalá un Estado le apuesta al concepto integral de la Seguridad, debería avanzar en cocrear *rutasy protocolos de atención con Seguridad Humana*, en donde se garantice la atención eficiente, oportuna y eficaz de los servicios a cargo del Estado, lo que conllevaría a impulsar un cambio estructural en las instituciones para la obtención de justicia, equidad y accesibilidad, en donde los sectores en interrelación le atiendan todas las necesidades a la ciudadanía y ataquen las causas de vulnerabilidad de las personas. Esos protocolos deberán evitar que el ciudadano, por ejemplo, simple, tenga que efectuar un registro para cada entidad a la que llega por un tema particular como salud y educación, o que no tenga acceso equitativo a servicios que permitan su desarrollo integral.

Sin embargo, el sueño teórico de la Seguridad Humana podría verse atascado por las figuras gubernamentales de las entidades de los gobiernos latinoamericanos, en donde el día a día delictivo oculta la posibilidad de planeación estratégica para mejora de las condiciones a largo plazo, y en donde la reacción operativa de las autoridades uniformadas de policía, pareciera que invita a cerrar los ojos al resto de sectores del Gobierno responsables de la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos.

Si la inseguridad no solo es un problema de pérdida de bienes o percepción de inseguridad, y se trata en el fondo de una variable transversal a los sectores de vivienda, educación, salud, empleo y hasta deporte, en la medida en que no se mejoren las ofertas y coberturas institucionales, aparecerán cada vez más obstáculos para el desarrollo económico y social de las personas en un territorio.

El problema se convierte en una bola de nieve, en la medida en que cuanto más tiempo pasa sin medidas efectivas que permitan la reducción de los problemas de raíz que generan las violencias e incidencia de delitos, más especializadas serán las formas de actuar de las que se han denominado desde la Universidad Central: “Empresas dedicadas a delinquir”, refiriéndose a bandas delincuenciales que han especializado su actuar con perfeccionamiento de procesos logísticos, administrativos, de ataque, dotación en armas y hasta capacitación a los delincuentes para que puedan burlar la ley. Llevando a que toda la atención en seguridad se quede en esa punta del iceberg pero no en las razones estructurales por las cuales el delito es rentable.

Llegar a detener la circulación creciente de esa bola de nieve debe contemplar un concepto poco tratado en seguridad y ya mencionado anteriormente: “previsión”, siendo esta, un paso anterior a la prevención y que consiste —en el marco de la Seguridad Humana—, en la identificación de factores —por medio de lecturas de realidades— que facilitan monitorear las condiciones que tienen consecuencias en violencias, delincuencia o crimen, pero que anidan en lo social, histórico, político y económico. Con ese ejercicio desde todos los sectores del Estado y no solo desde la Policía, se debe propender al fortalecimiento de capacidades y competencias para la toma de decisiones de Gobierno. De esta manera se logrará disminuir el riesgo y la vulnerabilidad de la ciudadanía en las seis dimensiones de la nueva seguridad.

En resumen, pensar en Seguridad Humana requiere de una política pública integral que permita previsión y prevención de violencias, que investigue cadenas delictivas, optimice recursos, empodere a la ciudadanía, promueva la cultura ciudadana y, sobre todo, lleve estos debates a la sala de la casa de cada uno de los tomadores de decisiones y del ciudadano del común, salas

en las que se sientan, según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal de Colombia, el 86 % del total de abusadores sexuales de menores de edad, victimarios que en ese porcentaje están en el entorno familiar o comunitario.

De allí que la Seguridad Humana inicia en una mirada de política de Estado y no solo de Gobierno, que debe permear cada hogar, llevando a garantizar que las personas cuenten con las condiciones necesarias, evitando que la vida de las ciudadanas y los ciudadanos se diluyan en el día a día de la sobrevivencia, para pasar a que cada individuo pueda confiar en que hay un Gobierno que le garantiza vida digna y necesidades satisfechas. De ser así, el ciudadano podrá enfocarse en fomentar la cohesión por medio de redes de afecto, protección a los niños, niñas y adolescentes, mitigación del consumo problemático de drogas y, a la vez, cambio en comportamientos culturales generalizados y naturalizados. Por ejemplo, la compra de celulares de dudosa procedencia, en la medida en que, mientras los ciudadanos sigan comprando celulares, bicicletas o autopartes de vehículos hurtados, se va a seguir alimentando el mercado ilegal de este delito que deja ciento de muertes cada año en Latinoamérica y que hace que sea rentable delinquir y, por ende, que toda la atención estatal se ocupe de intentar capturar cada vez más delincuentes, sin esquemas y acciones de fondo para transformar y cuidar lo humano.

Referencias

América, P. (30 de marzo de 2013). América es el continente de las aves, según Birdlife International. *EFE*, p. 12.

Constitución Política de Colombia, 1991 (Asamblea Nacional Constituyente 4 de julio de 1991).

El Tiempo. (5 de octubre de 2021). Se cumplen 30 años de la caída de Alfredo Strossner en Paraguay y Manuel Antonio Noriega en Panamá. *El Tiempo*, p. 19.

Herrera, J. (2005). *Los derechos humanos como productos culturales*. Los Libros de la Catarata.

Universidad de Navarra. (4 de marzo de 2020). Dictaduras en América Latina. *La Vanguardia*, págs. 4-5.

Notas

¹"América es el continente de las aves, con una presencia de más de 7000 especies de las 10 000 que se estima que hay en todo el mundo y el conocimiento que aporta la región marca estrategias de conservación para otros continentes", explicó a EFE Amiro Pérez-Leroux, director regional de Birdlife International (América, 2013)

DESAFÍOS, AMENAZAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD



Fotografía tomada de: [Presidencia](#)

Los desafíos de seguridad internos y externos hoy en Colombia*

Eduardo Pizarro Leongómez

Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia. Fue presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) e integró la Junta Directiva del Fondo de Víctimas de la Corte Penal Internacional. También se desempeñó como embajador en Holanda y como relator de la Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas en las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana.

En el debate público y las intervenciones de los candidatos presidenciales del reciente proceso electoral, los temas relacionados con la seguridad interna y externa del país ocuparon un lugar extrañamente secundario. Un vacío sorprendente pues no solo la violencia interna no ha cesado, a pesar del proceso de paz con las FARC, sino que el entorno geopolítico del país se ha tornado muy agitado.

Basta señalar que la frontera colombovenezolana se ha convertido hoy en la más sensible del continente americano en el marco de la denominada “nueva guerra fría”, el renacer de un mundo bipolar que enfrenta a Occidente con la dupla Moscú-Pekín y sus aliados, que está poniendo en riesgo el más deseable mundo multipolar que se había ido gestando en las últimas tres décadas tras el fin de la Guerra Fría.

La guerra de Ucrania ha significado, ni más ni menos, el fin de la posguerra Fría y la emergencia de un mundo más inestable y peligroso pues, más allá de los múltiples conflictos armados que sacudieron al mundo en las últimas tres dé-

cadass (Irak I y II, Siria, Afganistán, etc.), hoy se hallan involucradas de lleno las mayores potencias militares y nucleares del mundo (Economist Intelligence Unit [EIU], 2022).

Colombia no es ajena a esta agitación global. En los últimos meses han ocurrido al menos cinco hechos que muestran la creciente significación de nuestro entorno geopolítico.

1. En enero de 2022, el viceministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Serguéi Riabkov, hablando de Ucrania y la OTAN, no descartó el posible despliegue de una "infraestructura militar" en Cuba, Nicaragua y Venezuela, países que habían reafirmado su "asociación estratégica" con Rusia.
2. Pocas semanas más tarde se produjo la sorpresiva propuesta del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de EE. UU., el demócrata Bob Menéndez, de presentar un proyecto de ley bipartidista para acordar con Colombia su carácter de aliado estratégico de EE. UU. por fuera de la OTAN (*Major non-NATO Ally* o *MNNA*).
3. En marzo se llevaron a cabo maniobras navales en el Caribe con participación de Colombia, Francia y EE. UU., incluso con presencia de un submarino con capacidad nuclear.
4. Poco después se inició una movilización de tropas venezolanas en el estado de Apure, fronterizo con Arauca y Vaupés, denominada "Operación Escudo Bolivariano", la cual superó la movilización de tropas que ordenó Hugo Chávez tras la Operación Fénix en Ecuador en 2008 contra el campamento de Raúl Reyes.
5. Finalmente, a mediados de junio de 2022, el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, envió a la Asamblea Nacional, controlada por el partido de Gobierno, el Decreto Presidencial 10-2022. En dicho documento se solicita una autorización para el ingreso al país de tropas, naves y aeronaves de las FF. AA. de Rusia a partir del 1 de julio de 2022 para ejercicios de distinto orden, al lado de tropas de Cuba, Venezuela y México (Infobae, 2022).

Estos movimientos en nuestro entorno geopolítico causan mucha preocupación, no solamente por la adhesión de Bogotá y Caracas a dos bloques internacionales cuyas tensiones se acrecientan día a día, sino igualmente debido a los esfuerzos del ELN, las disidencias de las FARC, las FARC Nueva Marquetalia de Luciano Marín ("Iván Márquez") y las FARC Ejército del Pueblo, lideradas hoy por Néstor Gregorio Vera ("Iván Mordisco"), por configurar en la frontera común un "santuario estratégico".

El entorno internacional de Colombia y sus riesgos

Las tensiones diplomáticas entre Washington y Caracas comenzaron poco después de la elección de Hugo Chávez y se recrudecieron como consecuencia del frustrado golpe de Estado encabezado por el empresario Pedro Carmona, en abril de 2002. Chávez sostuvo que este golpe gozaba del respaldo de Washington, y desde entonces las relaciones se fueron agrietando hasta llegar a la ruptura de relaciones diplomáticas el 23 de enero de 2019, tras el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente legítimo y las constantes afirmaciones de Donald Trump sobre la necesidad de derrocar al gobierno bolivariano.

En este tenso clima, gracias a la bonanza petrolera mundial de aquellos años, Venezuela entró en una carrera armamentística sin antecedentes, cuyo costo osciló entre 5000 y 7000 millones de dólares, para la adquisición de veinticuatro superbombarderos Sukhoi (Su-30Mk2), helicópteros de combate Mi-35M, tanques, fragatas, misiles tierra-aire, etc. Los doce sistemas antiaéreos S-300 VM Antey 2500 que adquirió Venezuela en 2013 son muy superiores a los que disponían Sadam Hussein en Iraq, Muamar al Gadafi en Libia o Slobodan Milošević en la antigua Yugoslavia y, obviamente, los talibanes en Afganistán. Además, se adquirieron 5000 sistemas antiaéreos portátiles altamente sofisticados. No es de extrañar, por tanto, que Venezuela fuese considerada en aquellos años (2004-2013) como una “potencia regional secundaria en ascenso” (Suárez y Ardila, 2021, p. 175).

Esta carrera armamentística produjo una alta incertidumbre en nuestras FF. MM., inmersas desde hace décadas en un conflicto armado interno, pues implicó un hondo desequilibrio en armas convencionales (8 a 1) y un clásico “dilema de seguridad” entre ambas naciones, con todos los riesgos que este conlleva: desconfianza sobre las intenciones reales del vecino, búsqueda de aliados para contrarrestar una eventual agresión, etc., es decir, un clima de paranoia que termina ahogando o dificultando las voces más serenas de la diplomacia (Tokatlian, 2010).

Esta preocupación se convirtió en alarma cuando, tras la Operación Fénix en Ecuador, Hugo Chávez no solo rompió relaciones diplomáticas con Colombia, sino que movilizó tropas, tanques y aeronaves a la frontera común. La frase que Chávez pronunció en aquella ocasión, dirigida a Uribe, fue contundente: “Ni se le ocurra hacer eso en Venezuela. Le mando unos Sukhoi, compañero”.

La reacción de Colombia no se hizo esperar. El 30 de octubre de 2009, el entonces canciller de Colombia, Jaime Bermúdez, y el embajador William

Brownsfield firmaron el polémico “Acuerdo Militar de Colombia y Estados Unidos”, el cual le permitía a estos últimos tener presencia en siete bases militares del país: Palanquero, Apiay, Bahía Málaga, Tolemaida, Malambo, Larandia y Cartagena. La idea del Gobierno en aquel entonces era conformar un “paraguas de disuasión defensivo” frente a la superioridad militar de Venezuela en armas convencionales. Sin embargo, la reacción negativa en América Latina, así como la declaración de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional, argumentando que todo tratado según la Constitución debía ser aprobado por el Congreso, hizo trizas este acuerdo.

No obstante, el nuevo mandatario, Juan Manuel Santos, no desistió de la idea de conformar ese “paraguas de disuasión defensivo”, como opción para no entrar en una catastrófica carrera armamentista que, como le ocurriría a Venezuela, coadyuvó a su colapso económico. En efecto, desde 2011 el gobierno Santos inició trámites en Bruselas para articularse como socio global de la OTAN, lo cual logró siete años más tarde, convirtiendo a Colombia en el noveno país que adquiriría ese estatus (al lado de Australia, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda, Pakistán, Afganistán, Mongolia e Irak), el único de América Latina, gracias al voto por unanimidad de los entonces veintinueve miembros de esta alianza militar. El acuerdo, que suscribió Santos en Bruselas el 31 de mayo de 2018, causó asombro, pues desde hacía muchos años Argentina venía solicitando esta condición (Fidanza, 2022) y Brasil, la mayor potencia militar de América Latina, no lo había logrado a pesar de las gestiones de Donald Trump (Blasco, 2019).

Como se sabe, ser socio global de la OTAN no significa ser miembro de la organización ni implica, por tanto, la obligación de responder en caso de agresión a uno de sus miembros en el marco del pacto de defensa colectiva —la cual está reservada, según el artículo 10 del texto original, para las naciones de Europa, Estados Unidos y Canadá—, pero otorga un estatus privilegiado para la adquisición de equipos, formación e investigación.

¿Por qué la OTAN privilegió a Colombia por encima de naciones como Brasil o Argentina? A mi modo de ver, se trataba de un acuerdo mutuamente beneficioso. Por un lado, la OTAN obtenía una oportunidad de oro para aprovechar las experiencias de nuestras FF. AA. en la guerra de contrainsurgencia, dado el predominio actual de las llamadas “guerras asimétricas e híbridas”, en contraste con las guerras interestatales del pasado. Por otro, Colombia conseguía un mecanismo para fortalecer su seguridad nacional en un enrarecido entorno regional.

Cuatro años más tarde, el 23 de mayo de 2022, Joe Biden firmó el memorando que designaba a Colombia como uno de los diecinueve aliados estratégicos de EE. UU. por fuera de la OTAN, entre los cuales se hallan otras dos naciones latinoamericanas: Argentina (1998) y Brasil (2019). Esta alianza conlleva, ante todo, intercambios en el plano militar (adiestramiento, información, etc.), apoyo financiero y, de manera creciente, una lucha compartida en el terreno de la *cyberwar* (“guerra en redes”), que se ha convertido en un espacio inédito de la confrontación global.

Sin duda, Colombia se encuentra desde una perspectiva geopolítica en una situación privilegiada, pero al mismo tiempo llena de riesgos. Basta señalar cinco rasgos que ayudan a explicar su articulación con la OTAN y su vínculo estratégico con Washington:

1. Su cercanía al canal de Panamá, que constituye —junto con el estrecho de Gibraltar, el canal de la Mancha, el canal de Suez y el estrecho de Malaca— uno de los ejes de tránsito del comercio mundial.
2. Es la única nación bioceánica de América del Sur, con amplias costas tanto en el océano Pacífico como en el Atlántico a través del mar Caribe. Es decir, goza de una interconectividad marítima privilegiada, gracias a su acceso a los dos mayores océanos, una condición que solo tienen veintiún naciones en el mundo.
3. Tiene fronteras, ya sea marítimas o terrestres, con once naciones, lo cual es muy poco común. Ante todo, su presencia en el Caribe tiene un enorme peso, debido a que las tres naciones que desafían la hegemonía de Washington en la región están todas localizadas en nuestro entorno geopolítico: Cuba, Nicaragua y Venezuela.
4. Es la última nación del mundo occidental —tras los acuerdos de paz en El Salvador (1992), Guatemala (1996) e Irlanda del Norte (1998) y la decisión de ETA de abandonar la lucha armada en el País Vasco español (2012)— en la cual persiste un conflicto armado interno.
5. Finalmente, tal como ya mencionamos, la frontera colombovenezolana es hoy la más sensible del continente.

La ruptura de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Nicaragua

Esta articulación a la OTAN coincidió con un agravamiento al máximo de las tensiones entre Bogotá y Caracas, las cuales culminaron con la decisión de Juan Manuel Santos de retirar, en enero de 2018, al entonces embajador, Ricardo Lozano. Posteriormente, el 23 de febrero de 2019, se produjo por decisión de Nicolás Maduro la ruptura total de las relaciones diplomáticas. Este fue el resultado de un cúmulo de hechos: en primer lugar, la conformación del Grupo de Lima, el 8 de agosto de 2017, y el posterior reconocimiento de Juan Guaidó, el 23 de enero de 2019, “como presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela”; en segundo lugar, la demanda presentada por el Gobierno colombiano contra el Gobierno vecino ante la Corte Penal Internacional (CPI) por crímenes de su jurisdicción; por último, el lanzamiento, el 22 de marzo de 2019 y con apoyo de nuestro país, del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) como alternativa a la Unión de Naciones de Sudamérica (Unasur), que ha sido relegada al aislamiento con solo cuatro de los doce miembros que la fundaron (Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela).

Los consulados en Colombia y Venezuela fueron clausurados, lo que dejó totalmente desprotegidas a las comunidades de ambas naciones. Un absurdo. Ni en la peor época de la Guerra Fría, Washington y Moscú dejaron de utilizar el famoso “teléfono rojo” (*Hot Line*), que fue clave desde su instalación el 20 de junio de 1963 para evitar una escalada militar potencialmente catastrófica.

En nuestro caso, desaparecieron todos los instrumentos binacionales, tales como la Comisión de Vecindad o el Comité Empresarial Binacional. Incluso desapareció un organismo tan importante como la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), que fue acordada en Caracas el 6 de mayo de 1994 por los ministros de defensa Rafael Pardo y Rafael Montero, conformada por cuatro oficiales en representación de ambas naciones para discutir temas de seguridad de interés común.

Se trata, sin duda, de una situación muy negativa. Hasta el último día del gobierno de Iván Duque carecimos de embajador en las dos naciones con las cuales todavía mantenemos diferendos en la delimitación marítima —Nicaragua, en torno a San Andrés y Providencia, y Venezuela, sobre el golfo de Coquivacoa (o golfo de Venezuela, para nuestros vecinos)—. Si Ricardo Lozano fue retirado en enero de 2018, Alfredo Rangel fue expulsado por el gobierno de Daniel Ortega en febrero de 2022 (Gil, 2022). Es decir, en ambos casos, se superponen unas relaciones diplomáticas hostiles con problemas de delimitación fronteriza no resueltos. Un escenario indeseable.

Fronteras porosas o la presencia precaria del Estado

Es clave resaltar que, entre las 311 fronteras terrestres que existen actualmente en el mundo, la frontera colombovenezolana ocupa el 17.º lugar (2219 km); la de Brasil-Colombia, el 31.º (1645 km) y la de Perú-Colombia el 32.º (1626 km). O sea, en términos simples, Colombia tiene tres de las mayores fronteras terrestres del mundo (Pizarro, 2020). Y aunque las fronteras con Panamá y Ecuador no son tan extensas, las cinco tienen algo en común, además de una enorme complejidad geográfica: salvo en algunas zonas, un enorme abandono estatal. Todas están plagadas de “rutas clandestinas” para el tráfico de personas, contrabando, drogas ilícitas, metales valiosos y armas ligeras.

Colombia, como decía el general Julio Londoño —padre del excanciller del mismo nombre— es una “nación sin conciencia geográfica”, a lo que podríamos añadir que es, igualmente, una nación con escasa conciencia geopolítica y geoestratégica. Eso es altamente preocupante pues, además de la enorme extensión y complejidad de nuestras fronteras terrestres, debemos recordar que nuestro territorio marítimo —distribuido entre la región Caribe insular, la región Caribe continental y la región Pacífica— equivale al 44.85 % del territorio emergido, continental e insular. Se trata de 928 660 km², de los cuales 589 560 km² están en el mar Caribe y 339 100 km², en el océano Pacífico¹, a lo largo de 12 de los 32 departamentos del país. Colombia dispone de 4171 km de línea de costa; 2582 en el Caribe y 1589 en el Pacífico. En el PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, por primera vez se incluyó a los océanos como un activo estratégico para el desarrollo nacional. Es indispensable avanzar más por esta vía.

Colombia, además, goza de una gran riqueza fluvial, la cual incluye 136 ríos principales que abarcan 15 744 km, de los cuales 12 660 son navegables. Además, nuestra nación es una de las diez potencias mundiales por km³ de agua dulce, un recurso cada día más escaso y, por tanto, estratégico. Si bien el 70 % de la superficie del planeta está cubierta de agua, el 97.5 % es salada. Es decir, solo tenemos 2.5 % de agua dulce, pero disponible solamente hay un 0.07 %, pues el resto se encuentra en los glaciares (El Ágora, 2021).

La porosidad de las fronteras terrestres, así como el descuido de mares y ríos (que en muchas ocasiones se constituyen en autopistas sin control para acciones criminales), le ha permitido al ELN, y en menor medida a las dos disidencias de las FARC, disponer de una fuerte presencia en la frontera colombovenezolana. Coincidimos plenamente con la analista venezolana de temas militares Rocío San Miguel cuando sostiene que lo que pasa en la frontera venezolana tiene un impacto en la frontera colombiana. Las guerrillas que operan

de uno y otro lado tienen carácter binacional, de manera que sin coordinación de esfuerzos de seguridad entre Venezuela y Colombia no habrá avances sostenibles. Lo irregular en la frontera se alimenta de la falta de relaciones entre Venezuela y Colombia. (García, 2022)

En efecto, si nos atenemos a la experiencia del denominado “santuario etarra” en las tres provincias vascofrancesas (Labort, Baja Navarra y Sola), esos santuarios juegan un papel clave para los grupos insurgentes: son un refugio seguro para escapar a la persecución oficial; organizar acciones armadas desde el otro lado de la frontera; desarrollar escuelas de formación política y militar propias o para organizaciones aliadas; impulsar la “diplomacia insurgente”, es decir, reuniones con aliados sin riesgo; establecer zonas de descanso para tratamientos médicos u odontológicos; efectuar operaciones de lavado de activos y obtención de armas, explosivos, alimentos, medicinas, documentos ilegales de residencia o inmigración (pasaportes, visas, etc.) y conformar redes de apoyo político local, centros de comunicación, etc.

Si el ELN tiene su “retaguardia estratégica” en el departamento de Arauca, sede del Frente de Guerra Oriental, al pasar la frontera dispone de su “santuario estratégico” en los estados de Apure y Bolívar. Ante todo, en el Arco Minero, de donde obtiene pingües ganancias explotando oro, diamantes y coltán. Lo que es aún más impactante, el ELN (y en menor medida, debido a su debilidad creciente, las FARC Nueva Marquetalia), se ha convertido en un componente de la defensa “revolucionaria”. En efecto, sus dirigentes se refieren a este grupo guerrillero como una “guerrilla binacional” que no solo busca un triunfo militar en Colombia, sino la defensa de la “revolución bolivariana”.

La definición del ELN como “guerrilla binacional” nace de un factor inesperado: con fundamento en la “hipótesis de guerra” de una intervención militar dirigida por Washington², los analistas militares del régimen bolivariano creen que esta tendría dos frentes de batalla: uno naval y aéreo, en el Caribe, y otro terrestre. Ahora bien, por paradojas del destino, el único espacio para penetrar masivamente al territorio venezolano es el departamento de Arauca, punto de encuentro de los llanos de ambas naciones. Las fronteras con Guyana y Brasil son totalmente selváticas y además están demasiado alejadas de los centros urbanos, localizados principalmente en la región norte, en el Caribe, o en la oriental, en la zona Andina. Esto explica no solo la reciente movilización masiva de tropas de las Fuerzas Militares Bolivarianas hacia el estado Apure, sino el rol del ELN en la estructura de defensa de Venezuela, en la cual son concebidos como una primera “línea de contención” en caso de una intervención militar extranjera, con francotiradores, campos minados y trincheras.

Igualmente, influye en esta movilización la necesidad que siente el gobierno de Venezuela de combatir los grupos que, bajo el acrónimo *Tanco* (grupos terroristas armados narcotraficantes de Colombia), están afectando la seguridad de la frontera, ante todo las FARC-EP, hoy dirigidas por Iván Mordisco —tras la muerte de Gentil Duarte— y las organizaciones criminales ligadas al tráfico de drogas.

Ucrania, Rusia, Venezuela... y Colombia

Los esfuerzos de Washington para descongelar sus relaciones con Caracas nacen, a mi modo de ver, de un cálculo del gobierno Biden: Putin cometió en Ucrania un costoso error estratégico —haber pensado que se trataba de una “guerra relámpago” que, tras la rápida caída del régimen de Volodímir Zelenski, le iba a permitir crear un nuevo “Estado tapón” (o “Estado colchón”) entre Rusia y la OTAN—, y lo cierto es que el resultado final va a ser una potencia exhausta. La guerra de Ucrania es una típica “guerra de perdedores” pues, incluso si Rusia logra vencer, los costos para sostener una ocupación territorial —el territorio ucraniano es la mitad del colombiano (603 548 km²) y el PIB ruso equivalente al del estado de Texas o al de Brasil (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2022)—, así como los costos ya pagados y por pagar en sanciones internacionales, van a dejar a esa nación ocupando un lugar muy secundario en el panorama internacional. Una potencia nuclear con pies de barro, que no solamente va a sufrir un debilitamiento interno, sino una pérdida de influencia global. Por tanto, es previsible que Caracas se vea obligada a revisar a fondo su política de alianzas y su inserción en el sistema político y económico internacional.

Ante todo, Moscú está cada vez más lejos de poder actuar en el Caribe: si sostener operaciones militares prolongadas es muy costoso (véanse Vietnam o Afganistán), estas se tornan insostenibles cuando las tropas se ven obligadas a operar lejos de sus bases principales. Este axioma es especialmente válido para una potencia eminentemente terrestre como Rusia.

En efecto, Rusia es un país inmenso, de lejos el más extenso del globo, pero está rodeado de países hostiles, lo cual le impide actuar más allá de su entorno geopolítico. Actualmente, las tres bases militares más alejadas de su territorio se hallan en Siria: la Base Naval de Tartús, sobre el mar Mediterráneo, y las bases aéreas de Jmeimim y Shayrat. El resto de sus bases en el extranjero se encuentran todas localizadas en su entorno geopolítico, ante todo en naciones de la antigua URSS, gracias a acuerdos formales con sus aliados o a través de actos de guerra, como ocurrió en Georgia o Ucrania (Crimea). EE. UU., por el

contrario, constituye en términos geopolíticos una isla, dado que sus dos fronteras terrestres son dos países aliados (Canadá y México), y por tanto puede, igual que la Inglaterra del siglo XIX, desplegarse como una potencia global.

Ante esta realidad geopolítica, EE. UU. duda de la capacidad de Rusia de jugar un rol de primer orden en el Caribe —ya vivió en 1962 una dura prueba con la “crisis de los misiles”—y, por tanto, su debilitamiento creciente puede ahondar aún más esta percepción.

A mi modo de ver, Colombia debe aprovechar a fondo esta nueva realidad geopolítica global que está emergiendo con el debilitamiento de Rusia para buscar una normalización de las relaciones Bogotá-Caracas y un mejoramiento por esta vía de los sensibles problemas fronterizos. Como sostienen Geoff Ramsey y David Smilde (2022), “[...] actores internacionales interesados en Venezuela, incluidos los gobiernos de Estados Unidos, Europa y América Latina, pueden aprovechar esta oportunidad para romper con una estrategia fallida de ‘máxima presión’ y promover una transición democrática negociada”.

Los fundamentos de un nuevo modelo de seguridad

Las tensiones crecientes en la frontera colombovenezolana, aunadas a los riesgos de segmentación de algunos espacios en el territorio nacional bajo control de diversos grupos armados ilegales, principalmente en la proximidad de las fronteras marítimas y terrestres, está generando fuertes interrogantes en las FF. AA. ¿Cómo construir un sistema de “disuasión defensiva” frente a eventuales amenazas externas y, a su turno, garantizar la seguridad interna?

Este dilema es muy complejo, pues la segmentación, así sea puntual, del territorio nacional —tal como ocurre en México, cuyo Estado, al igual que Colombia, no dispone de un adecuado control institucional de toda su geografía— exige un cambio radical de los modelos de seguridad interna. Sin duda, la guerra contrainsurgente resulta inoperante, enfrentando no ya a grupos organizados con estrategias para acceder al poder central. Ni siquiera el ELN cree ya en esta opción, sino frente a decenas de grupos y grupúsculos que controlan parcelas aisladas del territorio nacional y que buscan aumentar su poder mediante la intimidación o la corrupción de las autoridades y el control total de la población local. Se trata de lo que hoy en día se denominan “bandas multicrimen”, dado que disponen de un variado portafolio criminal.

Estos desafíos de seguridad, tanto en el plano interno como en el internacional, exigen repensar a fondo la política de seguridad nacional:

1. Es urgente diseñar dos documentos clave: por una parte, una carta de navegación, ya sea en la modalidad de un documento-marco o un *libro blanco* de la defensa nacional (como existen hoy en muchas naciones de América Latina), en la cual el Gobierno refleje su visión sobre estos complejos temas; por otra, una Ley de Seguridad y Defensa Nacional sólida para enfrentar los difíciles desafíos que afronta hoy nuestro país en un ambiente global y regional tan turbulento. Ambos documentos deben partir de una noción clave: la seguridad debe ser un compromiso de todos los organismos del Estado pues solo se logrará plenamente el día en que haya una democracia más fuerte, una justicia más eficaz, un desarrollo regional más equilibrado, menos desigualdad económica y un acceso universal a los servicios públicos básicos. Además, según el artículo 101 y otros artículos de la Constitución Nacional, la seguridad del país debe comprender la protección del subsuelo, la biodiversidad, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el ciberespacio, el espectro electromagnético y el segmento de la órbita geoes-tacionaria que le corresponde al país. La idea de una seguridad integral es clave para alcanzar un compromiso nacional.
2. Estos documentos deben inscribirse en los principios que guían una democracia pluralista y, por tanto, lejos de la noción de un “enemigo interno”. Ya desde el documento *Política de defensa y seguridad democrática* se rechazó de manera explícita esa noción, que tanto daño causó en nuestra región:

La seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la seguridad nacional en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como “enemigo interno”. Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disienten de las ideas del gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos y partidarios del gobierno. (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003)

Esta perspectiva se mantuvo en la *Guía de planeamiento estratégico 2011-2014* (Giha, Nieto y Restrepo, 2011) y hasta hoy. En una democracia pluralista existen adversarios políticos, no “enemigos internos”, ni a la derecha ni a la izquierda.

3. Ambos documentos deben confluir en la transformación del Ministerio de Defensa, bajo la idea de unas FF. MM. orientadas hacia la defensa nacional

y fundadas en un modelo de disuasión defensiva creíble. Este modelo lo podríamos definir como fundadas en un modelo de disuasión defensiva creíble. Este modelo lo podríamos definir como:

[...] la satisfacción de los objetivos nacionales [mediante] una política diplomática activa a favor del desarrollo, la paz regional y la solución pacífica de controversias. Así mismo supone [...] una política de defensa no agresiva pero sí disuasiva con fuerzas suficientes para prevenir o neutralizar cualquier amenaza externa. (Ministerio de Defensa Nacional, 2017)

4. Esto implica la creación de un Ministerio de Seguridad Pública responsable del manejo de la Policía Nacional. La idea de trasladar esta al Ministerio del Interior es un grave error. pues en los sistemas presidencialistas dicho ministerio constituye el eje de las relaciones con el Congreso y, por tanto, los riesgos de politización de la Policía son inmensos (por ejemplo, ascensos por presión política). Por ello, es clave mirar las experiencias internacionales de los ministerios de Seguridad Pública, que son comunes en los regímenes parlamentarios —en los que las relaciones con el Congreso le corresponden a la oficina del primer ministro— y en algunos sistemas presidencialistas.
5. En Colombia este nuevo ministerio, cuyo diseño y puesta en marcha requiere un tiempo prudencial no menor a dos años, podría ser denominado Ministerio de Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana y tendría a su cargo el diseño no solo de políticas de seguridad, sino también de mecanismos de tramitación pacífica de las demandas ciudadanas (ante el auge de las protestas callejeras). Adicionalmente, se ocuparía de la implementación plena de los acuerdos con las FARC, así como de diseñar mecanismos más eficaces de sometimiento a la justicia de los denominados “grupos armados organizados” (GAO) y, junto a la Alta Consejería de Paz, de acompañar un eventual proceso de paz definitivo con el ELN.
6. Sin embargo, la distribución de funciones entre las FF. MM. (Defensa nacional) y la Policía Nacional (orden público interno) requerirá de un tiempo prudencial pues, ante grupos criminales organizados, el apoyo militar seguirá siendo indispensable al menos por un periodo. En esta fase de transición será necesario reforzar la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental, que cuenta con unidades tácticas operacionales equipadas y entrenadas para el patrullaje y control de zonas rurales y pequeñas poblaciones, principalmente en aquellos municipios que cuentan con menos de 20 000 habitantes. No olvidemos que en el 30 % de los municipios del país la presencia de la Fuerza Pública no es permanente.

7. Muchos analistas consideran que, dado que los actuales 13 000 miembros con que cuenta la Dirección de Carabineros son insuficientes, se debería transitar a mediano plazo hacia una Guardia Nacional Rural robusta (Velásquez, 2015), similar, por ejemplo, a la Gendarmería Nacional Francesa. En la medida en que las FF. MM. se vayan orientando prioritariamente hacia la defensa nacional, un alto número de soldados profesionales podrían ser trasladados a este nuevo cuerpo, así como sus instalaciones en las zonas rurales podrían ser ocupadas progresivamente por unidades de esta guardia que —dada su estructura, funciones y formación— debería estar adscrita al Ministerio de Defensa.
8. En todo caso, para garantizar la integración y coordinación entre las FF. MM., la Policía Nacional y una futura Guardia Nacional es indispensable fortalecer las funciones y capacidades del Consejo Nacional de Seguridad. Este, además, debería impulsar una seria reflexión, con apoyo de la comunidad internacional, sobre cómo combatir con eficacia la producción y comercialización de la cocaína, el principal combustible de las organizaciones criminales, incluido, de manera creciente, el ELN.
9. Dada la enorme extensión y precariedad institucional en las fronteras marítimas y terrestres del país, es urgente la creación de un sólido Viceministerio de Fronteras (adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores), que nos permita adelantar programas de desarrollo y seguridad binacionales con nuestros vecinos.
10. Es imperiosa una reactivación por etapas de las relaciones diplomáticas, el intercambio comercial y las comisiones fronterizas con Venezuela para impulsar los aplazados planes binacionales de desarrollo, una mayor seguridad en la frontera común y la reapertura de los consulados en ambos países para atender a ciudadanos de ambas naciones. Además, se requiere solidificar con apoyo de la comunidad internacional el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, que le ha merecido a Colombia un gran reconocimiento mundial.
11. En el pasado una clave para enfrentar la inseguridad y el tráfico ilegal de toda índole fueron las Comisiones Binacionales Fronterizas (Combifron), las cuales estaban compuestas de manera paritaria por oficiales colombianos y de cada una de las naciones limítrofes. Revivirlas es prioritario.
12. Aun cuando persistan las diferencias con Venezuela y Nicaragua debido a sus enfoques disímiles sobre el sistema internacional, Colombia debería enfocarse en una “diplomacia realista”; es decir, desarrollar el mejor es-

cenario posible a nivel bilateral, a pesar de las diferentes miradas en otros planos, con base en principios como el llamado *nearshoring* que, a diferencia del *offshoring* (el mecanismo mediante el cual una empresa transfiere sus procesos de negocio o de tecnología a terceros países distantes para reducir costos), busca la articulación con países cercanos o con fronteras comunes. No es de ninguna manera conveniente la ausencia de embajadores en las dos naciones con las cuales persisten diferendos de delimitación marítima, un factor de tensión en dos zonas muy sensibles para el país.

13. Dado que en un mundo globalizado las amenazas a la seguridad de las naciones han adquirido igualmente un carácter global, enfrentarlas requiere una estrecha colaboración multilateral, en el marco de la así denominada “defensa cooperativa”. Para ello, es indispensable mantener y reforzar la condición de Colombia como uno de los nueve socios globales de la OTAN, un excelente “paraguas disuasivo” frente a una potencial agresión externa. Esta alianza debe ir acompañada, sin embargo, de una garantía plena de que nuestro territorio no será jamás utilizado para agredir a ninguna nación vecina, lo que equivale a reafirmar una de las tradiciones más sólidas de Colombia a lo largo de su historia.
14. Sin entrar en una carrera armamentística catastrófica para las finanzas públicas, es necesario aprovechar el nuevo estatuto de Colombia como aliado importante no-OTAN de EE. UU. para indagar la posibilidad de adquirir a buen precio y amplio plazo los veinticuatro F-16 Block 70 que el país requiere para crear una fuerza de disuasión defensiva creíble y proteger nuestro espacio aéreo, ante la obsolescencia de los Kfir actuales, que el próximo año ya no podrán continuar en uso. Ese ofrecimiento potencial de Washington no debe ir en detrimento de otras ofertas, como los Gripen NG (Suecia), los Rafale (Francia) y los Eurofighter (España), si sus ofertas son igualmente atractivas.
15. Así mismo —e insisto, sin entrar en una carrera armamentística—, se debe fortalecer el equipamiento del Ejército para el cumplimiento cabal de sus funciones. Las FF. MM., inmersas por más de setenta años en el conflicto interno, exigen una renovación y modernización de su equipo orientado hacia la defensa nacional. En el caso de la Armada no debemos olvidar que —siendo el mar una fuente de riqueza para la generación de empleo, la seguridad alimentaria y la diversificación de nuestras exportaciones— todavía no hacemos lo suficiente para fortalecerla. Basta mencionar que nuestras capturas marítimas (78 000 t) solo representan el 1 % de las de Perú (7 150 000 t) y son insignificantes también frente a las de países como Chile o Ecuador (Rodado, 2022).

16. Si una política orientada hacia la paz definitiva y la disminución de la violencia es exitosa, habría un remanente importante de recursos para ese equipamiento de las FF. MM. sin incurrir en gastos excesivos y, ante todo, privilegiando la industria nacional. Al respecto, es admirable la labor que vienen desarrollando la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar) y el Instituto Nacional de Industria Militar (Indumil). Cotecmar se ha destacado mucho, por ejemplo, en el diseño y producción de patrulleros fluviales que gozan de reconocimiento mundial; e Indumil, ante todo, en la producción de equipos de desminado que están siendo utilizados en naciones como Angola, Camboya y, recientemente, Ucrania.
17. Para fortalecer la seguridad del país en un mundo globalizado es fundamental robustecer las oficinas de la Comunidad de Policías de América (Ameripol), con sede en Bogotá, que reúne a 35 cuerpos de Policía y treinta organismos observadores del resto del mundo. Desde su inauguración, el 17 de abril de 2008, este organismo de cooperación multilateral se ha convertido en un instrumento clave para el intercambio de información en tiempo real entre todas las policías del continente, lo que les permite operar simultáneamente y neutralizar los delitos globales. En la reciente XIII Cumbre de Ameripol, celebrada en Barranquilla, se conformaron cuatro organismos muy importantes para la región: el Sistema de Información Policial (SIPA), el Centro Especializado Antidrogas, el Centro Especializado contra el Cibercrimen (AC3) y el Centro Especializado para el Combate contra la Trata de Personas.
18. Finalmente, es clave intentar un último esfuerzo para convocar al ELN a la mesa de negociaciones, aprovechando el cambio de rumbo previsible en Venezuela, tras el debilitamiento de Rusia, su principal aliado. Al ELN, sin su santuario estratégico, le ocurriría algo similar a lo acaecido a ETA el día en que Francia decidió sustraer su santuario en las provincias vascofrancesas: tuvo que negociar la paz y asumir un serio compromiso de hacer el tránsito definitivo “de las armas a la política”.

Referencias

Blasco, E. J. (6 de abril de 2019). Las nulas opciones de Brasil de entrar en la OTAN, a pesar de Trump. *ABC Internacional*.

Economist Intelligence Unit (EIU, 2022). Ten ways the war in Ukraine will change the world. *EIU Report*.

El Ágora (22 de enero de 2021). Los 10 países con mayores reservas de agua dulce del mundo.

Fidanza, A. (24 de febrero de 2022). Como Ucrania, la Argentina también quiso entrar a la Otan. *ElDiarioAR*.

Fondo Monetario Internacional (FMI, 2022). *World Economic Outlook Databases*.

García, S. (26 de marzo de 2022). Qué pasó hace un año y sigue pasando en Apure. *Crónica Uno*.

Giha, Y., Nieto, P. y Restrepo, C. (2011). *Guía de planeamiento estratégico 2011-2014*. Ministerio de Defensa Nacional.

Gil, L. (23 de febrero de 2022). El embajador en Nicaragua no fue retirado; Alfredo Rangel fue expulsado. *La Línea del Medio*.

Giraldo, H. y Cabrera, F. (2020). *Estrategia de defensa y seguridad nacional marítima y fluvial 2020-2030*. Escuela Superior de Guerra.

Giraldo, H., Grisales, O., Cabrera, F. y Tobar, O. (eds.) (2020). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028*. Escuela Superior de Guerra.

Infobae (14 de junio de 2022). El régimen de Daniel Ortega autorizará mañana el ingreso al país a tropas rusas.

Pizarro, E. (2020). *Las fronteras y la guerra. La Operación Fénix en Ecuador (2008)*. Planeta.

Ramsey, G. y Smilde, D. (19 de marzo de 2022). Biden ante Venezuela: una nueva oportunidad. *El País*.

Rodado, C. (junio de 2022). Candidatos a la presidencia de espaldas al mar. *Revista Alternativa*.

Suárez, L. y Ardila, M. (2021). *Elementos históricos, políticos y militares para comprender las relaciones colombo-venezolanas*. Universidad Externado de Colombia.

Tokatlian, J. (13 de enero de 2010). ¿En el umbral de una guerra entre Venezuela y Colombia? *El Tiempo*.

Velásquez, C. (2015). La fuerza pública que requiere el posconflicto. *Fundación Ideas para la Paz*.

Notas

* Este artículo fue publicado inicialmente en <http://revista.unal.co/detalle/los-desafios-de-seguridad-internos-y-externos-hoy-en-colombia>. Se publica en este dossier con la autorización del autor.

¹ Al respecto, es clave leer la "Estrategia multidimensional de seguridad nacional" (estrategia de primer nivel) (Giraldo et al., 2020) y la "Estrategia de defensa y seguridad nacional marítima y fluvial" (estrategia de segundo nivel) (Giraldo y Cabrera, 2020), así como el documento Conpes 3990 (DNP, 2020).

² Según Heinz Dieterich, el gobierno de Venezuela contemplaría cuatro hipótesis de guerra: 1) una guerra de cuarta generación tendiente a desestabilizar al gobierno, 2) un golpe de Estado, 3) un conflicto regional y 4) una intervención militar mediante una coalición internacional con operaciones combinadas.

Amenazas y perspectivas para una política de seguridad y defensa enfocada en la Seguridad Humana

Jesús Leonardo Suárez Calderón

Asesor de la Oficina Asesora Permanente del Comando Armada, especialista en Seguridad y Defensa nacionales (Esdegue) y magíster en Ciencias en defensa y seguridad interamericana (*Inter-American Defense College*).

Jorge Cabrera Botero

Asesor de la Oficina Asesora Permanente del Comando Armada Especialista en Seguridad y Defensa nacionales (Escuela Superior de Guerra) y Máster en Artes en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos (*Naval War College*).

Con el fin de formular una política de seguridad y defensa que contribuya a desarrollar el concepto de Seguridad Humana, promulgado en la Política de Estado de Paz colombiana en el año 2022 (Ley 2272, 2022, artículo 2, literal a), es necesario abordar la reflexión en torno a las amenazas que afectan a esta seguridad, sobre las cuales se proyecta el empleo de las Fuerzas Militares, que son el instrumento del Estado cuyo fin es la defensa de la Nación. (Constitución Política de Colombia [CPC], 1991, artículo 217)

Para esto, es importante considerar que la Seguridad Humana, de acuerdo con su conceptualización original hecha por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, se compone de siete categorías que son interdependientes, y que agrupan factores de riesgo a la seguridad personal, la seguridad en materia de salud, la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la seguridad política, la seguridad de la comunidad y la seguridad económica (p. 28).

Así mismo, el PNUD (1994), de manera prospectiva, definió seis amenazas verdaderas a la Seguridad Humana, entre las que se cuentan la producción y el tráfico de narcóticos, la disparidad de oportunidades económicas, el crecimiento descontrolado de la población, el deterioro del medio ambiente, la migración internacional excesiva y el terrorismo internacional (p. 39). Sin em-

bargo, aunque el informe no descarta el surgimiento de otras, estas seis siguen vigentes y podrían complementarse con otras amenazas y preocupaciones definidas por la Organización de Estados Americanos (OEA), que con un enfoque multidimensional de la seguridad incluye la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, los accidentes o incidentes durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa por parte de organizaciones criminales (Declaración sobre seguridad en las Américas, 2003, p. 4).

Entonces, a partir de la premisa de interdependencia de las categorías de la Seguridad Humana, se puede establecer que las amenazas verdaderas también tienen relaciones de interdependencia. Esto se obtiene del modelo sistémico de relaciones entre amenazas y categorías en el contexto colombiano de la figura 1, el cual fue elaborado desde nuestra experiencia operacional en la Armada Nacional. Este modelo muestra que centrar todo el esfuerzo en una amenaza o en una categoría de manera aislada no dará resultados positivos para la Seguridad Humana. Por lo tanto, es necesario ofrecer soluciones inteligentes y articuladas que impacten simultáneamente a todas las categorías (véase figura 1).

Figura 1. Interrelación entre categorías de la Seguridad Humana y sus amenazas verdaderas



Fuente: elaboración propia con base en Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD.

A manera de ejemplo, se pueden analizar algunas amenazas que deberían ser consideradas en la política de seguridad y defensa como son la guerra exterior y las organizaciones violentas transnacionales.

Con respecto a la guerra, de acuerdo con Domínguez *et al.* (2004) existe un riesgo moral latente en el sistema internacional, que si bien hace que las guerras sean esporádicas y cortas, permite que las actitudes intransigentes de algunos gobiernos se manifiesten en la militarización como mecanismo de coerción para alcanzar sus objetivos políticos (p. 384). Por esto, se debe tener en cuenta que en el orden mundial persiste la disputa por áreas marinas de alto interés económico, el control de las rutas comerciales y las zonas focales de tránsito marítimo, el acceso a los recursos del subsuelo para la producción de energía, así como la seguridad alimentaria actual y futura que potencialmente proveen los océanos. (Osorio-Dussán y Osorio-Méndez, 2022, p. 123). Estas disputas ocurren especialmente en zonas de frontera, sobre todo donde persisten litigios fronterizos o existe la competencia por el acceso a recursos naturales de interés estratégico. En el caso colombiano, se presentan factores de riesgo para la soberanía por cuenta del interés de Nicaragua y de Venezuela en acceder al petróleo que potencialmente se encuentra en zonas fronterizas, en las cuales existen litigios sobre la delimitación política de los territorios marítimos. (Arango, G., 2021, p. 41)

Por otro lado, desde que en el 2017 el grupo de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que aceptaron el Acuerdo de Paz se concentraron en campamentos, otros grupos armados se movilizaron para asumir el control de actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería criminal y el contrabando. Adicionalmente, la manifestación violenta de esta amenaza es producida por los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos de Delictivos Organizados (GDO), cuya caracterización fue definida en la Ley 1908 de 2018 (Ley 1908, 2018, artículo 2).

Uno de los métodos utilizados por estos grupos es el terrorismo, que de acuerdo con el Código Penal Colombiano es el acto de provocar o mantener “en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella” (Código Penal, 2000, artículo 343). De acuerdo con el International Crisis Group, esta amenaza es más evidente en las zonas fronterizas de Colombia, donde los GAO y los GDO han establecido posiciones y relaciones con grupos delincuenciales en territorio extranjero, con el propósito de adquirir armas y proyectar sus acciones violentas contra la población, la infraestructura económica y las instituciones del Estado en el territorio colombiano (2017, p. i).

Como factor de atención, se observa la relación del narcotráfico con otras amenazas que afectan de manera directa o indirecta a todas las categorías de la Seguridad Humana. Es por esto que este fenómeno criminal es dinamizador del sistema de amenazas, que de acuerdo con Bartolomé, se facilita por el acceso a las armas que tienen las estructuras criminales de alto impacto y, por lo tanto, erosiona el monopolio del uso de la fuerza que es de exclusividad del Estado (Bartolomé, 2017, p. 94).

De manera particular, el PNUD (1994) indica que el narcotráfico es una amenaza de las más destructivas, refiriéndose a Colombia como uno de los principales países productores (pp. 41-42). De hecho, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) reportó para el año 2021 que la tendencia a disminuir los cultivos ilícitos en Colombia cambió para crecer hasta un estimado de 204 000 hectáreas cultivadas, las cuales tienen un potencial de producción de 1400 toneladas de cocaína; 14 % más que en el año 2020 (UNODC, 2022, p. 31).

Sin embargo, aunque la desaparición del narcotráfico como amenaza podría desestabilizar el sistema, la persistencia de las organizaciones violentas, la delincuencia organizada y la disparidad de oportunidades económicas, generará nuevas formas de economía ilegal. Así mismo, la desaparición de organizaciones violentas tampoco garantiza el fin del narcotráfico, ya que existe la posibilidad de que en los eventuales acuerdos de paz y procesos para el sometimiento y desarme de "estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto" (Ley 2272, 2022, artículo 2, literal b) considerados en el desarrollo de la Paz Total, también tendrán cuotas de actores que se inclinarán hacia el crimen transnacional, como se evidencia con la existencia de las disidencias de las FARC, conformadas por grupos armados que no se acogieron al proceso de paz del 2016 y que disputan con otros grupos el control de actividades ilícitas.

Ahora bien, una vez analizado el sistema de amenazas a la Seguridad Humana, consideramos importante aceptar que esta es un componente de la seguridad y no el todo, entendiendo que "No todo tema importante es un tema de seguridad. Tampoco, todo tema de seguridad es per se un tema prioritario" (Fuentes y Rojas Aravena, 2005, p. 52) Por lo tanto, al momento de formular una política de seguridad y defensa, es recomendable utilizar como elemento articulador la relación entre la violencia y el uso de la fuerza, con el fin de determinar acertadamente los roles y el alcance de la participación de las Fuerzas Militares en la Seguridad Humana, debiendo implementarse de manera integrada y complementaria con otras perspectivas de la seguridad. Además, se identifica la necesidad de conciliar jurídicamente los conceptos de GAO y GDO con el de estructuras organizadas de alto impacto, debido a que su ca-

racterización es fundamental en los procesos de inteligencia, judicialización y aplicación del uso de la fuerza, según corresponda.

Para comprender mejor la forma en que se pueden integrar las diferentes perspectivas de la seguridad que han sido desarrolladas desde mediados del siglo xx, el estado del arte en la investigación de Delgado (2021) aporta una descripción de los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes como se presenta en la tabla 1, lo cual permite identificar sus diferencias conceptuales y su potencial de aplicación según resulte del análisis de la amenaza. (pp. 54-55) (Ver tabla 1).

Tabla 1. Conceptos de seguridad como referenciales globales

Concepto	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Doctrina de Seguridad Nacional	Del mundo occidental capitalista liderado por potencia geopolítica en el continente americano (E.U)	Se debe proteger al Estado, sus instituciones.	Al Estado, sus instituciones y sociedad se les protege con la militarización de la seguridad nacional ante enemigos externos y especialmente internos.	Lucha del Estado para la contención, control y eliminación del enemigo interno. (Ejército nacional contra guerrillas revolucionarias y agentes subversivos).
Seguridad Pública	Protección del Estado, y jerárquicamente del orden público y civil. (Procesos de democratización).	Se debe proteger al Estado sin perjuicio de derechos y libertades civiles.	El gobierno civil de la seguridad nacional y pública con instituciones de policía y justicia permite la estabilidad institucional, defensa del territorio y sus recursos.	Acciones contra el delito y la violencia para la protección del orden político, jurídico, económico y social a partir del Estado de derecho.
Seguridad Ciudadana	El individuo y el ciudadano en su integridad física y patrimonial como valores de la democracia liberal y Estado de derecho.	Se debe proteger al ciudadano su patrimonio e integridad, para la protección de derechos y libertades individuales/ colectivas	Proteger al ciudadano debe pasar por el fortalecimiento del Estado de derecho y la seguridad como prioridad y derecho exigible desde un enfoque preventivo.	El ciudadano frente a delitos contra su patrimonio, integridad física y psicológica. El delito común, el terrorismo y/o crimen organizado. Vida digna, derecho a la vida, integridad física y material.
Seguridad Humana	Que la población esté libre de carencias más que libre de temor En sus dimensiones políticas, social, económica, personal, alimentaria y salud. (PNUD 1994).	Debe darse prioridad a los derechos humanos sobre la seguridad del Estado con el individuo en el centro de la protección.	La seguridad se alcanza a través de la protección, defensa y universalización de los derechos humanos, garantías individuales frente a conflicto internos, étnicos y religiosos (IDH)	La inseguridad y amenazas sobre el individuo son más que delincuenciales, son también alimentaria, política, comunitaria. Que la población esté libre de carencias más que libre de temor.

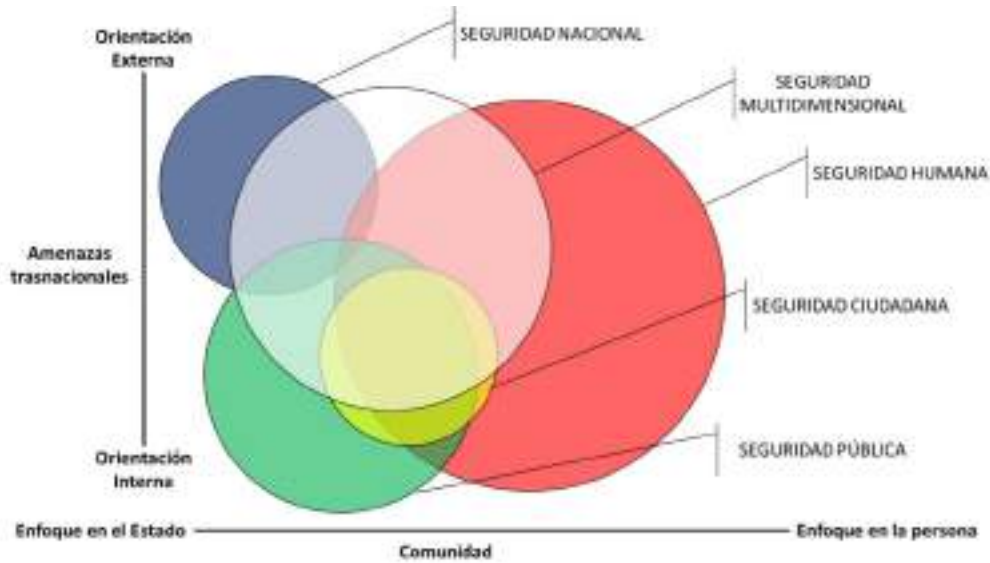
Fuente: tomado de (Delgado, 2021, pp. 54-55).

Adicionalmente, para explicar que estos paradigmas no son excluyentes y que son útiles considerando la visión holística de la seguridad multidimensional, sugerimos el modelo de Hamilton (2021) que determina el alcance de cada perspectiva en dos sentidos: uno, desde la seguridad orientada en el espectro de las amenazas internas y externas; y otro, desde el enfoque de la seguridad en el Estado y el individuo.

En el modelo de la figura 2 se aprecia el alcance y la complementariedad de las perspectivas de la seguridad en cuanto al enfoque y a la orientación, sobre los cuales se incorpora la seguridad multidimensional. Esta puede ser caracterizada de acuerdo con los criterios de Delgado, ya que tiene como valor diferen-

cial la integración de las amenazas tradicionales y otras que son consideradas como preocupaciones comunes de los Estados miembros de la OEA. Como norma, la seguridad multidimensional “se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”, y como algoritmo “contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social” (Declaración sobre seguridad en las Américas, 2003, párrafo 2).

Figura 2. Conceptos de seguridad con relación a su enfoque y orientación



Fuente: elaboración propia con base en Hamilton, 2021

Así, es posible que estas perspectivas se constituyan en paradigmas que se empleen de manera articulada para enfrentar simultáneamente diversas amenazas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en la transición de la orientación interna y externa se encuentran las amenazas transnacionales, y en la transición del enfoque se encuentra la comunidad. Por lo tanto, la Seguridad Humana en su carácter holístico centrado en el ser humano tiene una limitación cuando desde el Estado se debe priorizar el bien de la comunidad sobre el bien particular, o cuando se requiere la cooperación internacional para enfrentar amenazas contra la Seguridad Humana mundial. En todo caso, cualquiera de las perspectivas que se aplique debe conducir a obtener lo que la Nación considera necesario para su seguridad y desarrollo, es decir, promover, proteger y restablecer los intereses vitales de carácter nacional contenidos en la Constitución Política de Colombia (CPC).

En este sentido, vale la pena destacar que operacionalizar la Seguridad Humana en Colombia tiene las mismas dificultades que en los ámbitos regional y mundial, ya que debe superar la diferencia de prioridades en los múltiples actores sociales y políticos, así como entre las regiones y los territorios, lo cual es fuente de problemas que afectan la conciliación de estrategias. Esto presenta un desafío para el Estado al momento de producir políticas públicas sobre seguridad y desarrollo debido al dispendioso y lento proceso de las reformas, además de generar el riesgo de confusión en el rol y el alcance de las funciones de las instituciones (Fuentes y Rojas Aravena, 2005, p. 53). En consecuencia, es necesario que las Fuerzas Militares desarrollen sus funciones operacionales en contra de las amenazas de su competencia según las tareas asignadas por el Ministerio de Defensa Nacional (2008), evitando que se incremente el uso de la violencia por actores no estatales, al tiempo que se logran los cambios estructurales que requiere la Seguridad Humana.

Finalmente, asociando los dos modelos analizados sobre el sistema de amenazas a la Seguridad Humana y de las perspectivas de la seguridad, concluimos que la Seguridad Humana requiere el soporte de los demás paradigmas de la seguridad, al tiempo que es responsabilidad de toda la Nación. Esto debido a que no será posible su implementación solo con el empleo de todos los instrumentos de las ramas del poder nacional, sino que requiere la participación de actores no gubernamentales nacionales e internacionales, así como de todos los ciudadanos. Para lograr esto, es recomendable utilizar el enfoque constructivista, como lo sugiere Ropers (2011) en su estudio sobre la transformación sistémica de conflictos, empleando herramientas como la vinculación de toda la sociedad en torno al interés nacional; promover relaciones basadas en valores, empoderamiento y reflexiones conjuntas; y construir la visión de futuros pacíficos en los cuales puedan tratarse las preocupaciones de todos (p. 124).

No obstante, es necesario enfatizar que en los sistemas democráticos los marcos legales deben evitar la militarización de la Policía Nacional o la policialización de las Fuerzas Militares (Fuentes y Rojas Aravena, 2005, p. 54), así que recomendamos el empleo de los paradigmas de la seguridad según el enfoque y el alcance que se determine para enfrentar cada amenaza, de tal forma que se utilice el instrumento adecuado para lograr el fin deseado. Así mismo, la comprensión de los roles de cada institución del Estado por parte de las autoridades civiles, especialmente los de las Fuerzas Militares cuando el nivel de violencia y el uso de la fuerza así lo amerite, y una adecuada coordinación interinstitucional, son elementos orientadores que deben considerarse durante la formulación de una política de seguridad y defensa que contribuya al logro de los objetivos de la Política de Estado de Paz.

Referencias

Arango, G. A. (2021). *Seguridad Marítima Colombiana: Nicaragua y Venezuela como las principales amenazas del mar Caribe* [Trabajo de grado Pregrado Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/59712/Gabriel%20Andr%C3%A9s%20Germ%C3%A1n%20Arango%20-%20Trabajo%20de%20Grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bartolomé, M. (2017). Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina. En C. Sampó & V. Troncoso (Eds.), *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones* (pp. 89-122). Instituto Universitario General Guitérrez Mellado. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/251280/retrieve#page=91>

Constitución Política de Colombia. (1991).

Delgado, J. F. (2021). *Tipos de seguridad en Colombia. La construcción de imágenes cognitivas (referencial global/sectorial) de los mediadores en la formulación de las políticas públicas de Seguridad durante los periodos de gobierno 2003-2018* [Trabajo de grado]. Universidad del Valle.

Domínguez, J. I., Mares, D., Orozco, M., Palmer, D. S., Rojas Aravena, F., y Serbin, A. (2004). Disputas fronterizas en América Latina. *Foro Internacional*, 177, 357-391.

Fuentes, C. F., y Rojas Aravena, F. (2005). Puntos fuertes y débiles del concepto de Seguridad Humana. En *Promover la Seguridad Humana: Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe* (pp. 51-54). Unesco. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000138940>

Hamilton, M. (2021, noviembre 2). *Definiciones Alternas de la Seguridad y la Defensa*. Curso Seguridad Multidimensional Clase 61 Colegio Interamericano de Defensa, Washington, DC.

International Crisis Group. (2017). *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz* (Informe sobre América Latina Núm. 63; p. 50). <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59e9a8914>

Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, Pub. L. No. 599 (2000). https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=6388

Ley 1908 de 2018, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para la sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones. Pub. L. No. 1908 (2018). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=87301

Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la Política de Paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones, (2022). <https://bu.com.co/sites/default/files/2022-11/Ley%202272%20de%204%20de%20noviembre%20de%202022.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (2008). *Directiva Permanente 01/2008: Definición Tareas Fuerza Pública*.

Declaración sobre seguridad en las Américas, (2003). https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Osorio-Dussán, L. H., y Osorio-Méndez, D. F. (2022). Capítulo 4. La estrategia marítima como factor del desarrollo económico. En *Estrategia marítima, evolución y prospectiva*. Escuela Superior de Guerra. <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/173/149/1935>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.

Ropers, N. (2011). A Systemic Approach: Reflections on Sri Lanka. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, 121-129.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Legis S. A.

SEGURIDAD HUMANA, TRANSFORMACIONES DE LA FUERZA PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD



Fotografía tomada de: [Presidencia](#)

Seguridad Humana en Colombia: desafíos de política pública

Carolina Ortega Contreras

Politóloga, especialista en Análisis de políticas públicas, magíster en Políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Gestión territorial de la seguridad de la Escuela de Posgrados de Policía. Docente e investigadora en temas de seguridad.

¿De seguridad nacional y seguridad ciudadana a Seguridad Humana?: claridades normativas y de política

De acuerdo con la recientemente sancionada Ley 2272 de 2022, la Seguridad Humana es considerada la base para la construcción de la Paz Total en el país. Su principal foco será la protección y la realización de las personas a través de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública. El Estado debe garantizar la Seguridad Humana a través de respuestas centradas en las comunidades, en especial las víctimas de la violencia. Por su parte, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”¹, la Seguridad Humana y la justicia social constituyen una de las principales apuestas de política o “transformaciones”, al igual que otras como el ordenamiento del territorio alrededor del agua, el derecho humano a la alimentación, la convergencia regional y la transformación productiva para la vida y la acción climática.

Inicialmente, desde distintos espacios de discusión se pensaba que la Seguridad Humana se concentraría en el paso de un enfoque de seguridad ciudadana —predominante en Colombia y que ha venido consolidándose desde la década del noventa²— hacia un enfoque de Seguridad Humana. Este ejercicio, probablemente, incluiría asegurar una mayor protección a la vida, trabajar por eliminar la doctrina del “enemigo interno” heredada de la Guerra Fría —en armonía con las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad³— y hacer énfasis en la prevención y persecución del delito, modernizando la Fuerza Pública. Según lo expuesto inicialmente desde el ejecutivo, incluso se consideró que la seguridad nacional —a cargo de las Fuerzas Militares y enfocada en la defensa de la integridad y la soberanía del territorio nacional⁴— también se vería permeada por dicho enfoque.

Pero, tras la publicación de las bases del nuevo Plan de Desarrollo se puede concluir que la Seguridad Humana será una suerte de marco teórico a través del cual se desarrollarán acciones de gobierno multisectoriales, que van más allá del campo de la seguridad. Al revisar el contenido de la transformación “Seguridad Humana y justicia social” se observan una serie de “catalizadores” u objetivos generales que se componen de varias acciones.

Los catalizadores de Seguridad Humana son los siguientes:

- a. Hacia un Sistema de Protección Social con cobertura universal de riesgos. Cuidado como pilar del bienestar.
- b. Políticas de inclusión productiva con trabajo decente y apoyo al emprendimiento.
- c. Garantía de derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar.
- d. Protección de la vida y control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias.
- e. Justicia para el cambio social, democratización del Estado y garantía de derechos y libertades.

En el catalizador D, “protección de la vida y control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias”, es en donde se enlistan parte de las acciones que tradicionalmente corresponden al sector defensa y a la Policía Nacional: política de drogas, desmantelamiento

to del multicitrimen, modelo de convivencia y seguridad ciudadana, defensa integral del territorio y modernización del sector defensa.

La Seguridad Humana, según se logra interpretar, está siendo comprendida desde el Gobierno nacional como un instrumento de protección integral que impulsará la llegada del Estado a los territorios excluidos. Aparte de lo expuesto, aún no se conoce mayor orientación sobre cómo se implementará la Seguridad Humana. Sin embargo, se espera que, como parte del proceso de construcción del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, se estimen responsables, tiempos, indicadores, metas, hitos, costos y demás aspectos fundamentales para hacer seguimiento a su implementación.

Lo cierto es que analizar y comprender la emergencia de la Seguridad Humana desde una política nacional como el Plan de Desarrollo es importante en la medida en que de ello dependerá no solo el proceso de planificación pública —definición de políticas sectoriales— sino también el rediseño institucional y, si se quiere, del modelo de gestión tanto desde el nivel nacional como del subnacional. En palabras de Jorge Iván González (2022), director general del Departamento Nacional de Planeación, sería como:

(...) ampliar el espacio de las capacidades [en donde] interactúan las políticas nacional y local (municipal y departamental). La intervención pública puede contribuir a reducir el peso que tienen los bienes básicos en la estructura de consumo, de tal forma que los hogares tengan más disponibilidad de recursos para adquirir los bienes que consideran valiosos.

Lo anterior implica la definición de nuevos responsables, funciones y competencias; los mecanismos de articulación, la actualización del marco normativo, la gestión de la información, etc. *ad portas* de un cambio en el panorama político regional con la elección de alcaldes y gobernadores en 2023. Estos aspectos redundarán en nuevos diseños de política pública y, lo más importante, en la generación de valor público y la reducción de riesgos, amenazas y vulnerabilidades (González, 2022).

La Seguridad Humana no es un tema nuevo ni tampoco partidista

El desarrollo más difundido sobre Seguridad Humana proviene del Informe de Desarrollo Humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó en 1994⁵, presentándose en contraposición a la visión tradicional de seguridad estadocéntrica y en un escenario de posguerra Fría. El concepto engloba aquellas preocupaciones de la gente del común y asume que seguri-

dad es brindar protección contra otras amenazas como el hambre, el desempleo, el delito, la represión política, los riesgos ambientales y el conflicto social. La sensación de inseguridad, entonces, deriva más de preocupaciones de la vida cotidiana antes que de la emergencia de nuevas guerras.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) el concepto básico de Seguridad Humana contempla los siguientes aspectos:

- a. La Seguridad Humana es una preocupación *universal* en la medida en que existen amenazas comunes (y en aumento) a las personas, como el desempleo y la contaminación.
- b. La Seguridad Humana tiene siete componentes interdependientes y sus consecuencias son glocales. Estos son: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad personal, seguridad ambiental, seguridad de la comunidad y seguridad política (tabla 1).
- c. Para velar por la Seguridad Humana es fundamental y menos costosa la *prevención* temprana, antes que la intervención posterior.
- d. La Seguridad Humana pone en el centro de las políticas a las *personas*. Se preocupa por la forma en la que vive la gente, la libertad para ejercer su proyecto de vida, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, la vida en conflicto o paz.

Tabla 1. Dimensiones y amenazas a la Seguridad Humana

Dimensión	Descripción	Amenazas
Seguridad económica	Acceso a empleo e ingresos fijos o estables. Pago justo, acceso a vivienda y servicios básicos.	Pobreza persistente o crónica, desempleo.
Seguridad alimentaria	Acceso físico y económico a los alimentos básicos.	Hambre, escasez de alimentos.
Seguridad de la salud	Acceso a medicinas y servicios preventivos y curativos, nutrición, agua limpia, ropa.	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación deficiente, desnutrición, ausencia de acceso a cuidados básicos de salud.

Seguridad ambiental	Políticas y prácticas que aseguren la sustentabilidad de la tierra, el aire, el agua, etc.	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
Seguridad personal	Seguridad en contra de amenazas de violencia, crimen, guerras, abusos.	Violencia física, crímenes, acciones delictivas, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil.
Seguridad comunitaria	Protección de grupos comunitarios incluyendo la familia y grupos étnicos.	Intolerancia e irrespeto frente a diferencias sociales y culturales. Tensiones interétnicas, religiosas y similares.
Seguridad política	Provisión de derechos humanos, el derecho a votar y a expresar opiniones políticas.	Represión política, violación a los DD. HH. (derechos civiles y políticos).

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (1994) y Tickner (2022).

Paralelo a esta conceptualización, han existido diversos debates académicos y evolución teórica alrededor de las teorías del desarrollo (desarrollo humano), los estudios de paz y conflicto y la Seguridad Humana, ampliando aún más el concepto (Thomas, 1987; Buzan, 1991; Tickner, 1992; Baldwin, 1997; De La Lama, 1998; Hurrell, 1998; Kornblith, 2002, etc.). Igualmente se podrían enumerar varios diagnósticos sobre Seguridad Humana a nivel latinoamericano, desarrollados por organismos internacionales como la CEPAL, la OIT, la OEA, la OPS, etc., que, incluso, son abordados desde el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como conjunto ambicioso y multidimensional que fomenta la acción en diferentes niveles.

Según Comisión on Human Security (2003), la Seguridad Humana involucra tres enfoques: paz, desarrollo y derechos humanos. Paz como libertad para vivir sin miedo, conjunto de derechos ligados a la supervivencia; desarrollo como libertad para vivir sin miseria, conjunto de derechos ligados a los medios de vida y derechos humanos como libertad para vivir con dignidad, conjunto de derechos ligados a la igualdad. Estos enfoques permiten reconocer que la Seguridad Humana está estrechamente ligada con el modelo de desarrollo humano y uno de sus mayores exponentes, Amartya Sen (2000), quien concibe el desarrollo como expansión de libertades reales y capacidades que disfrutan los individuos y la libertad real representada por la capacidad de la persona para conseguir varias combinaciones alternativas de funcionamientos.

A pesar de lo prometedor que parece el enfoque de Seguridad Humana, lamentablemente no se cuenta a nivel Latinoamérica ni Colombia con suficientes experiencias de implementación desde la interdependencia de sus siete componentes ni en la lógica en la que funciona una política pública, es decir, desde el desarrollo de acciones lideradas por el Estado, materializadas en planes, programas o proyectos a través de los cuales se invierten recursos, en un tiempo determinado para resolver o mitigar situaciones problemáticas de una población objetivo.

Países como Japón y Canadá adoptaron la Seguridad Humana como política oficial a finales de la década del noventa, como una agenda “paz liberal” que se sintetiza en la consolidación de la paz y el cercano nexo entre seguridad y desarrollo. Para el caso de Japón, la referencia a la Seguridad Humana apareció en el discurso del primer ministro Tomiichi Murayama para la Cumbre Mundial para el Desarrollo social de la Asamblea General de la ONU celebrada en Copenhague en 1995, donde se refirió al desarrollo social centrado en el ser humano. Su visión se consideró como una manifestación de su política exterior enfocada en el multilateralismo. Japón adoptó un enfoque basado en la “libertad para vivir sin miseria” y la “libertad para vivir con dignidad”, el cual se convirtió en la piedra angular de su política exterior y de ayuda al desarrollo en el extranjero (Remacle, 2008).

Por otro lado, Canadá utilizó el concepto de Seguridad Humana como componente clave de su discurso de seguridad nacional en la década de 1990. Lloyd Axworthy, ministro de Asuntos Exteriores, fue el principal promotor de la Seguridad Humana como “mucho más que la amenaza militar. Incluye la seguridad contra las privaciones económica, una calidad de vida aceptable y una garantía de los derechos humanos fundamentales” (Axworthy, 1997, como se citó en Remacle, 2008, p. 9). Para Canadá, las cuestiones más importantes de la Seguridad Humana fueron el establecimiento de una capacidad de construcción de la paz, la promoción de la justicia penal internacional y, más adelante, un enfoque renovado de la ayuda al desarrollo, además de la promoción del comercio basado en normas para estimular el desarrollo económico.

En coherencia con la literatura consultada, para los casos de Japón y Canadá, puede concluirse que el enfoque de Seguridad Humana se utilizó en escenarios internacionales para aumentar su legitimidad, desde las carteras a cargo de las relaciones exteriores y como canal discursivo para aumentar la identidad e independencia nacional (su interés común era mantener distancia de la visión tradicional-militar de seguridad predominante que manejaba Estados Unidos).

Lecciones aprendidas y consideraciones para la implementación de la Seguridad Humana

Algunos autores coinciden en afirmar que la formulación de la Seguridad Humana presenta deficiencias y problemas y su materialización práctica es compleja y conlleva a diversos riesgos. Esto pasa por la imprecisión y amplitud del concepto, situación que puede culminar en su distorsión (Pérez, 2007). En su más reciente informe sobre las amenazas para la Seguridad Humana, el PNUD (2022) señala que las categorías de Seguridad Humana podrían enriquecerse en la medida que las amenazas a las personas han cambiado (por ejemplo, pandemia del COVID-19 o violencia basada en género) y que los esfuerzos para su desarrollo se vienen dando, por lo general, por separado, de forma fragmentada y no sistémica.

Como alcalde de Bogotá, el actual presidente Gustavo Petro impulsó el enfoque de Seguridad Humana en su Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana⁶. Según se observa en el documento, en su formulación, la seguridad ciudadana se concibió como uno de los componentes de la Seguridad Humana y a partir de ello se diseñaron acciones que valoraban la prevención y correlacionaban desigualdad, conflictividades sociales, violencias y delitos. Revisando experiencias, durante su implementación fue positiva la focalización de la política en zonas con alta incidencia delictiva que planteó un proceso de articulación interinstitucional interesante (Plan 19-75-100 focalizando UPZ y barrios).

Sin embargo, generar intervenciones para prevenir y atender fenómenos de inseguridad humana implicó involucrar a múltiples sectores de la administración distrital (o nacional), tales como salud, cultura, educación, ambiente, integración social, hábitat, planeación, gobierno, etc. Para ello se requiere de capacidad de convocatoria y planeación conjunta que, según revisiones empíricas, no se pudo generar. Es el caso de instancias de coordinación como el Consejo de Seguridad en el que, dada su naturaleza, fue bastante complejo abordar problemas de Seguridad Humana. Igualmente, el proceso de estructuración del modelo de implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia tomó bastante tiempo, situación que limitó la viabilización de recursos por parte de las entidades, en tanto ya estaban comprometidos en otros procesos.

De otro lado, no es un secreto que las relaciones entre la administración distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá presentaron dificultades de interlocución, situación que impidió el trabajo conjunto e impactó negativamente en la consecución de objetivos.

Lo pasado solamente deja lecciones aprendidas que deben considerarse para no repetir errores. Para ello se recomienda definir un *esquema claro de implementación y evaluación de la Seguridad Humana*. Para armonizar todos los componentes de la Seguridad Humana (seguridad económica, alimentaria, salud, personal, ambiental, comunitaria y política), tanto a *nivel nacional como territorial*, se requieren cambios que superen la buena voluntad de las distintas entidades por vincular. Esto puede partir de actualizaciones normativas y la expedición de actos administrativos que promuevan el compromiso de los múltiples actores para trabajar a favor de la política pública.

Será necesario adaptar modelos de gestión pública hacia la Seguridad Humana para efectos de que la articulación interinstitucional, estructura de gestión, metodología y flujo de toma de decisión se logren. Lo más importante: es fundamental adelantar *procesos pedagógicos sobre Seguridad Humana a los mandatarios locales electos en 2023*, de forma tal que se articulen sus derroteros de política con la visión del Gobierno nacional sobre el desarrollo y la reducción de riesgos, amenazas y vulnerabilidades.

Igualmente, pueden considerarse los avances que se observan en la ejecución y maduración del enfoque de seguridad ciudadana en el país. Aunque con ciertas limitaciones en su desarrollo, desde la década del noventa se viene trabajando en su fortalecimiento, logrando la definición de autoridades con atribuciones específicas, espacios de coordinación, instrumentos de planificación, fuentes de información y de financiamiento. Es tanto que, a la fecha, se cuenta con el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Consec)⁷, en donde ya se vinculan oficialmente a diez actores “no tradicionales” en la atención de la seguridad ciudadana, como el ICBF, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social. Los *Sistemas Nacionales / Locales de Seguridad Ciudadana* que se vienen implementando en algunos municipios PDET, en el Distrito de Barranquilla y en países como Perú, pueden ser un ejemplo de concertación vertical entre el Gobierno nacional y el local, así como de concertación horizontal entre agencias (García y Ortega, 2022).

Es de anotar que para alcanzar la Seguridad Humana no será suficiente contar con el exclusivo trabajo de la Policía Nacional, que bien puede contribuir en las dimensiones de seguridad personal, política y comunitaria, es decir, en algunas de las dimensiones de la Seguridad Humana. Será necesario desarrollar acciones de impacto que partan de la *suma de capacidades de diferentes sectores* —incluyendo a los no estatales— con una definición clara de sus papeles (García y Ortega, 2022).

En cuanto a *evaluación*, es importante avanzar hacia la construcción de indicadores multivariados que recopilen datos de múltiples sectores y fuentes y permitan, desde lo cuantitativo y lo cualitativo, generar evidencia sobre la implementación de la Seguridad Humana.

Referencias

Comission on Human Security. (2003). Human Security Now. <https://digitallibrary.un.org/record/503749>

Congreso de Colombia (2022). Ley 2272 de 2022 "por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Diario Oficial.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026. Versión para el Consejo Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CE-VC15-10-2022.pdf

García, L. y Ortega, C. (14, noviembre, 2022). La seguridad ciudadana en tiempos de seguridad humana. En *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-seguridad-ciudadana-tiempos-seguridad-humana/>

González, J. (2022). Seguridad Humana. En *La República*. <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/seguridad-humana-3506061>

Ortega, C. (28, agosto, 2022). De la seguridad ciudadana a la seguridad humana. En *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-seguridad-ciudadana-la-seguridad-humana/>

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. Oxford University Press. <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas. (2022). Informe Especial 2022: Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exi-

gen una mayor solidaridad (Panorama General). <https://reliefweb.int/report/world/informe-especial-2022-las-nuevas-amenazas-para-la-seguridad-humana-en-el-antropoceno>

Remacle, E. (2008). *Approaches to Human Security: Japan, Canada and Europe in Comparative Perspective*. Universite Libre de Bruxelles, Institute of European Studies.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta.

Tickner, A. (2022). Ponencia retos de la seguridad humana. En Primer Simposio Internacional Seguridad Humana en el Servicio de Policía, una construcción conjunta por la vida y la paz. Escuela de Posgrados de Policía.

Notas

¹Véase: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf

²Artículos 189, 218, 296, 303, 315 de la Constitución Política de Colombia, Decreto 2615 de 1991, Ley 62 de 1993, Ley 418 de 1997, Ley 1551 de 2012, Decreto 1066 de 2015, Ley 1801 de 2016, Ley 2126 de 2021, Ley 2197 de 2022, entre otros desarrollos normativos.

³Véase: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>

⁴Véase: Artículo 217 Constitución Política de Colombia.

⁵Véase: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versi-c3b3n-integral.pdf>

⁶Véase: https://issuu.com/ceacsc/docs/libro_picsc_bogot___2013_-_2023_opt

⁷Ver Decreto 647 del 16 de junio de 2021 <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20647%20DEL%2016%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

Transformación de la Fuerza Pública en clave de Seguridad Humana

Rocío Pachón Pinzón

Experta en Construcción de paz, estabilización territorial, seguridad, defensa y cooperación internacional. Ha sido directora de demanda en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, asesora de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, directora del Centro de Análisis Estratégico del Ejército Nacional, subdirectora de Seguridad y Defensa en el Departamento Nacional de Planeación, asesora del Comando del Ejército y asesora de la Escuela Superior de Guerra, entre otros.

Ha llegado una nueva fase en el proceso de transformación militar y policial que vive la Fuerza Pública desde hace ya varias décadas. Una nada fácil de comprender y proyectar, pero en todo caso, necesaria y mandatoria, dado que ha quedado inscrita en el marco del proceso de transición hacia la Paz Total, conforme a lo expuesto en la Ley 2272 del 4 de noviembre del 2022, que modifica el Decreto 418 de 1997 sobre orden público, y al respecto de la Seguridad Humana señala:

Seguridad Humana: La Seguridad Humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la *fuerza pública* que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Este breve documento establece los principales desafíos que tiene la Fuerza Pública para continuar con su proceso de transformación, implementando el

concepto de Seguridad Humana en un país donde el conflicto no cesa y las amenazas de crimen organizado y contra la seguridad ciudadana parecen ir en aumento. Para ello, analizaremos los principales retos que trae este proceso, así como algunas recomendaciones para abordar el cambio.

Principales retos y desafíos

Sin duda, el mayor reto que tiene la Fuerza Pública para abordar una nueva fase en su proceso de transformación hacia la Seguridad Humana es el carácter cambiante del conflicto y de las amenazas. Pese al Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC, así como de otros muchos acuerdos de paz que se vienen gestando desde principios de los años ochenta, algunos con mayores resultados que otros, lo cierto es que las amenazas contra el Estado, las personas, las comunidades y el medio ambiente, entre otros sujetos de seguridad, no desaparecen, más bien mutan y, en algunos casos, incluso se fortalecen.

En otras palabras, y como ya se señaló en el artículo “Paz Total con seguridad total”, del Dossier Paz Total, publicado por la Universidad Nacional de Colombia,

[...] lo cierto es que las disidencias y los grupos armados organizados (GAO) se han proliferado y los cultivos de coca han aumentado, así como la producción de cocaína. Igualmente, la minería ilegal y otras fuentes de financiación criminal persisten y las masacres y asesinatos de líderes sociales no cesan. (Pachón, 2022).

Adicionalmente, el homicidio, la extorsión, los desplazamientos, la deforestación y otros delitos ambientales siguen siendo de altísima preocupación. Lo anterior, sin mencionar los delitos cibernéticos que siguen creciendo e incluso, el reciente registro de algunos secuestros que han encendido las alarmas, pues era un indicador que se mantenía a la baja.

No basta con señalar el cambio de enfoque y que ahora el indicador de éxito es la protección de la población, pues este indicador ya lo había priorizado el primer gobierno Uribe y fue ese el principio que guio la exitosa estrategia de reducción de secuestros.

En efecto, el segundo mayor reto es la reorientación de indicadores de éxito, dado que muchos expertos lo mencionan, pero llevarlo a la práctica es tarea compleja. En otras palabras, no es nada sencillo cambiar las mediciones que

desde hace años tiene el sector defensa en términos de resultados operacionales y acciones desarrolladas en el marco de su misionalidad, a pasar a medir por ejemplo, protección de líderes sociales o protección de la población, dado que esto es el resultado de estrategias integrales e implementadas de manera coordinada más allá de la Fuerza Pública, dado que involucran al sector judicial, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones del Estado.

En suma, neutralizar principales cabecillas de organizaciones criminales ya no se traduce en mayores niveles de seguridad, dado que existen extensas filas de aspirantes preparados para hacer su remplazo inmediato y, por tanto, se requiere otro tipo de estrategias y mediciones a la misma. El reto no solo está en plasmar estas estrategias que además son integrales, sino en implementarlas de manera coordinada entre varios actores, cada uno aportando con sus indicadores a una medición integral.

Algunas recomendaciones

Repensar la estrategia de seguridad del Estado

Como ya se viene hablando, el punto de arranque de esta nueva fase de transformación de la Fuerza Pública en clave de Seguridad Humana, está en el repensar la estrategia de seguridad. La amenaza ya no son las FARC ni otros grupos armados o de crimen organizado. La prioridad ahora debe enfocarse en proteger a la población, a las comunidades y el medio ambiente y, por tanto, en controlar los impactos humanitarios y ambientales que deja el carácter cambiante del conflicto y las amenazas, es decir, en lograr reducciones significativas de homicidios en general y de líderes sociales, extorsiones, evitar los desplazamientos, confinamientos, la deforestación y demás impactos ambientales.

Para ello, es importante reconocer los impactos humanitarios, ambientales e institucionales que tienen las economías ilícitas —narcotráfico, minería ilegal, tráfico de armas, personas, entre otros—, diferenciándolos tanto en lo rural como en lo urbano, para poderlos abordar.

En otras palabras,

[...] el crimen organizado no desaparecerá de manera automática con el acogimiento a la justicia de los grupos armados organizados existentes y la negociación con el ELN. Como ya ocurrió después del proceso de nego-

ciación con las FARC, y como ha pasado en Centroamérica y otros países que han firmado acuerdos de paz, las actividades de economía ilegal persisten por cuanto sus dimensiones son transnacionales y hacen parte de estructuras más amplias y complejas que las identificadas nacionalmente. (Pachón, 2022)

La tarea es no seguir haciendo más de lo mismo, es decir, no más con abordar solo el componente armado del crimen organizado o, en el caso del narcotráfico, focalizar los esfuerzos en la erradicación de cultivos. Es indispensable, incluso ya lo debimos haber abordado hace tiempo, entender la red de redes que conforman las diferentes modalidades de crimen organizado y focalizar los esfuerzos en debilitar los nodos más estratégicos.

Para el caso del narcotráfico, por ejemplo, se trata de debilitar el nodo de producción, controlando los principales insumos químicos que se requieren para el procesamiento de la cocaína; debilitar el nodo tráfico, robusteciendo las capacidades de interdicción; debilitar el nodo financiero, super fortaleciendo las capacidades de control financiero y lavado de activos y, desde luego, trabajar arduamente en prevenir el consumo. Todo ello no solo implica fortalecer capacidades de la Fuerza Pública en materia de inteligencia, contrainteligencia, comunicaciones, carabineros, sino también otras más nuevas relacionadas con la investigación criminal y el control del ciberespacio, además de robustecer capacidades y el trabajo articulado con la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda (UIAF) y el sector justicia para hacer más eficientes los procesos de investigación criminal y judicialización.

Lo anterior, sin mencionar que repensar la estrategia de seguridad también conlleva el fortalecimiento de las relaciones civiles y militares, la incorporación de una sólida lucha contra la corrupción y cooptación del Estado, así como el trabajo articulado con otros actores internacionales, dado que, como ya se mencionó, el fenómeno es de dimensiones transnacionales. También implica trabajar fuertemente en los impactos humanitarios y ambientales que se generan y, por tanto, en articular esfuerzos y trabajar de la mano con otras Carteras como los Ministerios de Agricultura, Ambiente, Vivienda, el DPS e, incluso, la cooperación internacional.

En fin, repensar la estrategia de seguridad del Estado no solo implica una transformación de 180 grados en la Fuerza Pública, sino también de la mitad del aparato institucional. De esa manera, será posible definir nuevos indicadores integrales para medir la protección de la población.

Escalar la noción de Seguridad Humana más allá de la Fuerza Pública

Además de introducir la noción de Seguridad Humana en los conceptos y estrategias de seguridad nacional y seguridad ciudadana, también es necesario escalar esta noción más allá de la Fuerza Pública.

Hablar de seguridad ciudadana como Seguridad Humana es, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), no limitarse a la lucha contra la delincuencia, sino que se hable sobre cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Así pues, la Policía debe priorizar las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, además de las tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados. (CIDH, 2009, p. 8)

Introducir la noción de Seguridad Humana en el concepto de seguridad nacional es pasar del acento exclusivo de la seguridad territorial al de la seguridad de la población, la comunidad, la economía y las riquezas, incluido el medioambiente. Aunque esto parezca nuevo, realmente no lo es, dado que la ONU, lo introdujo en su informe del PNUD desde 1994 (Pachón, 2022).

En ese orden, pensar que la Seguridad Humana es tarea exclusiva de la Fuerza Pública es un error. Si bien de lo que se trata es de enfocarse más en la prevención, el control, el trabajo articulado de militares y policías y de estos con otras instituciones del Estado, o el apoyo de la Fuerza Pública a tareas de estabilización y crisis humanitarias, entre otras, todo en pro de brindar mayor seguridad a las personas, restringirlo a estas sería un retroceso.

Por ello, una de las tareas que tiene el sector es escalar este concepto más allá de la Fuerza Pública para trabajarlo articuladamente con todo el aparato estatal. Esta no es una tarea sencilla y, para que funcione, debe estar liderada directamente por el presidente de la República. Ojalá, en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, este concepto se conciba de manera transversal a los objetivos y metas que se establezcan.

Trabajar en mejorar las relaciones civiles y militares

A lo largo de las décadas se han establecido fuertes barreras y muros que separan el mundo militar del civil en Colombia, creando desconfianzas y estereotipos poco constructivos. La Policía y, en menor medida, las Fuerzas Militares, tienen una imagen desgastada en la población, debido a escándalos por violaciones a DD. HH., corrupción y otras afectaciones denunciadas por la

JEP y en el informe de la Comisión de la Verdad. De igual manera, para la lógica castrense, los civiles poco entienden y reconocen todo su esfuerzo y sacrificio y, en muchas ocasiones, se entienden como instrumentos de una clase política que los usa en tiempos de crisis y luego los olvida o les reclama.

En ese orden, una importante tarea en el marco de esta transformación con lógica de Seguridad Humana está en deconstruir esas barreras de desconfianza y acercar más a los policías y militares con los civiles y viceversa. Lo anterior implica fortalecer en la Fuerza Pública el trabajo en materia de DD. HH., transparencia e integridad, concepción de enfoques —género, étnico, afro, entre otros—. También implica que, de parte de los civiles y a todos los niveles, nos esforcemos por comprenderlos mejor, esto es que del lado de los civiles que trabajan en el Ministerio de Defensa, el Congreso u otras instancias que trabajan de cerca los temas de seguridad, inclusive, los periodistas y académicos, nos preocupemos por conocer su doctrina, entender sus retos y analizar sus necesidades, para que esto también llegue al resto de población.

Generar espacios de diálogo al interior de las mismas Fuerzas y entre estas y la población es altamente recomendable. Si bien el Ministerio de Defensa ya inició la tarea de diálogos para la formulación de la Política de Seguridad y Defensa, esta no debe culminar allí. Es importante que más allá de este contexto se genere un ejercicio de diálogos entre la Fuerza Pública y la sociedad, para proyectar la transformación de la que se ha hablado.

Un buen ejercicio que conviene retomar, con los ajustes que se requieran, es el que se hizo en el 2016 y 2017 y se denominó “Ciclos de Diálogos Territoriales para la construcción del Ejército del Futuro”. Fue liderado por el Ejército Nacional, a través del Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF) —que hace parte del Comando de Transformación (COTEF)—, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia (CPS-DP), y tuvo como objetivo poner en marcha un mecanismo de debate social que permitiera identificar y recoger los planteamientos de diferentes sectores de la sociedad en diversos territorios acerca del papel del Ejército en la construcción de paz y de los retos para lograr condiciones de seguridad sostenibles (Pachón, 2022).

Este ejercicio no solo permitió identificar barreras existentes entre la Fuerza Pública y la población, sino también crear canales de comunicación con ellas y construir confianza.

Fortalecer roles y misiones complementarios

Aunque la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC es tarea de todas las instituciones del Estado, la Fuerza Pública juega un importante rol. Además de restablecer los mínimos de seguridad en los 170 municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), puede contribuir con otras capacidades como la logística, las comunicaciones y la ingeniería militar, al restablecimiento de derechos de las poblaciones más afectadas. En otras palabras, su contribución se enmarca en el apoyo a la construcción de vías terciarias o la instalación de puentes, para dar dos ejemplos.

También está su trabajo y desarrollo de capacidades como parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, así como las misiones de apoyo a la asistencia humanitaria en casos de crisis causadas por el hombre: migración descontrolada y desplazamientos, entre otros.

Fortalecer los servicios de vigilancia y seguridad ciudadana

La tarea de vigilancia y seguridad ciudadana es el deber ser de la Policía Nacional, pero el despliegue hacia más de veinte especialidades ha llevado a que esta institución pierda el foco en lo que debería ser su tarea principal. En ese orden, es relevante que se fortalezcan los servicios de vigilancia y seguridad ciudadana y que se prioricen las tareas de prevención y control sobre las de represión y castigo. Esto es poner en el centro a las personas y su seguridad.

La prioridad de la Policía Nacional debe ser entonces la reducción de los delitos de mayor impacto, esto es homicidios, hurtos, secuestros, extorsiones, asesinatos a líderes sociales, así como proporcionar protección reforzada a poblaciones afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los líderes sociales y los pueblos indígenas. La prevención del reclutamiento es otra tarea indispensable (Pachón, 2022).

Esto requiere más policías en las calles, mayores capacidades tecnológicas y, sobre todo, revisar la estrategia de seguridad por cuadrantes para ser más eficientes. También implica trabajo coordinado con otras instituciones, sobre todo para tratar los temas de convivencia y prevención, así como el desarrollo de una robusta estrategia de seguridad ciudadana en el campo, que integre una mayor articulación entre las diferentes especialidades de la Policía y entre esta y las Fuerzas Militares.

Conclusiones

Serían muchas más las recomendaciones que podrían darse tratándose de una nueva fase dentro del proceso de transformación militar y policial que tiene la Fuerza Pública. No obstante, más que un listado exhaustivo y completo, lo que se buscó fue resaltar aquellas que la autora considera más importantes.

Al final, este breve artículo solo pretende dejar una idea clave y es que identificar la protección de la población como centro de gravedad de la política de seguridad de la Fuerza Pública requiere avanzar en cambios radicales y profundos, tanto de estrategia como de articulación y capacidades, entendiendo que esta última integra los componentes de doctrina, dotación y equipos, personal, infraestructura y sostenibilidad. Esto no solo demanda un trabajo riguroso por parte de cada una de las Fuerzas, incluyendo a la Policía, sino también del Ministerio de Defensa y otras muchas instituciones que también deben abrirse al trabajo articulado con militares y policías.

Referencias

Informe sobre desarrollo humano (2013). *Gobernanza y asociaciones en una nueva era*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf-fonuypnud

Informe de Desarrollo Humano. (1994). Capítulo II: Nuevas dimensiones para la Seguridad Humana.

Pachón Pinzón R. (2022a). Paz Total con seguridad total: Una nueva fase de los procesos de Transformación de la Fuerza Pública y del contexto de amenazas. En Medina Gallego C. (2022) Compilador. Dossier Paz Total: insumos para la formulación de una política pública integral de paz. Universidad Nacional de Colombia.

Pachón Pinzón R. (2022b). Un Estado más eficiente en la provisión de seguridad, convivencia, justicia y estabilización. Fundación Ideas para la paz. <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/aunnoestarde-seguridad/index.html>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1945). Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Seguridad Humana inclusiva, fuerzas armadas y con enfoque territorial

Jean Carlo Mejía Azuero

Docente e investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. Asesor y consultor internacional. Miembro por Colombia de Resdal¹

Kelly Chaib De Mares

Investigadora en conflictos armados e iniciativas de paz.

Colombia, como Estado social de derecho, consagra desde su Constitución Política la dignidad humana como pilar fundamental. En este sentido, las instituciones estatales como la Corte Constitucional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han desarrollado sus actuaciones dando prevalencia a la protección de las personas, sobre la supervivencia de instituciones. Ahora que el enfoque de Seguridad Humana ha sido consagrado en una ley de la República, conviene analizar el debate internacional que actualmente se viene desarrollando para su conceptualización e implementación, no para trasplantarlo desde un contexto ajeno, sino para aterrizarlo de acuerdo con las necesidades y capacidades locales.

Ahora bien, no se puede olvidar la importancia de la seguridad estatal para la protección y desarrollo de las personas, por ello es necesario fortalecer a las FF. AA. y apoyarlas en el avance en la materia sobre lo ya construido, como las relaciones civiles-militares (de gobierno y gobernanza en el sector seguridad), el monopolio en el uso de la fuerza y la atención en amenazas ambientales.

Enfoque antropocentrista del Estado social de derecho y de la Seguridad Humana

Cuando en el contexto de la posguerra Fría, Naciones Unidas introdujo el enfoque centrado en la Seguridad Humana reorientó el debate pasando de la seguridad territorial a la seguridad de las personas. El mismo enfoque en el cual ya el pueblo colombiano se había encaminado con la promulgación de su Constitución Política en 1991, la cual funda el Estado social de derecho en el respeto de la dignidad humana. Esto significa que desde entonces la satisfacción de necesidades de los individuos es el fin último de las instituciones y los derechos humanos son límites y exigencias al poder estatal y entre asociados.

Es en este marco que operan las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional como una de las manifestaciones más fuertes de la soberanía (centrada en el pueblo), indispensables para la garantía de las libertades fundamentales. Como el país ha sido testigo durante años, al debilitarse el Estado incrementa la violencia con la consecuente degradación del conflicto social y bélico. Es así que diversos hitos² en la historia de Colombia han propiciado la profesionalización de la Fuerza Pública, pues cuando el uso de la fuerza se hace indispensable, deberá ser operante y eficiente, en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; pero no se puede renunciar a ella.

Con la inclusión del enfoque de la Seguridad Humana en la Ley 2272 de 2022, se direccionan a las entidades estatales jurídicamente hacía la consecución de los intereses nacionales previstos desde 1991, además de continuar garantizando la seguridad sin que la libertad y los derechos humanos sean sacrificados o restringidos más allá de lo razonable de acuerdo con la Convención Americana de DD. HH. En este orden de ideas, la Ley resalta la necesidad de realizar los cambios en estructuras y procesos para lograr combinar los programas de paz, seguridad y desarrollo sostenible de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención. Esto no puede quedar simplemente en la letra.

Tal como lo indicó Sonia Picado (2014), en su momento presidenta de la Junta Consultiva de Seguridad Humana, “la Seguridad Humana es un instrumento eficaz para el diseño de proyectos, la planificación estratégica y la formulación de políticas en relación con una amplia gama de ámbitos temáticos y entornos institucionales”. Al apropiarse del concepto de la Seguridad Humana, se requiere entonces del desarrollo de nuevas capacidades y competencias para enfrentar las amenazas en el nuevo escenario regional y mundial.

La Seguridad Humana, un concepto en permanente construcción en el debate internacional

Desde que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) incluyó la Seguridad Humana en su informe sobre Desarrollo Humano, el término ha sido objeto de conceptualización, delimitación e integración en el sistema universal de protección de derechos humanos. Se destaca la resolución de la Asamblea General 66/290 (2012), mediante la cual los Estados Miembros acordaron un entendimiento común y un marco para su promoción. Así que por esta parte tampoco a nivel interno existe nada nuevo.

La Resolución convocó a las personas expertas en seguridad y a las responsables de la formulación de políticas a trascender la protección del Estado-nación para proteger las vidas de las personas, su integridad física y necesidades básicas. La definición acordada hace hincapié en la importancia del *derecho de toda persona a vivir sin temor, sin miseria y con dignidad*, además presta especial atención en acompañar la protección con el empoderamiento para garantizar el desarrollo de respuestas apropiadas ante una amenaza particular y de acuerdo con la capacidad local.

Sin duda el consenso más relevante para las FF. AA. alcanzado en esta Resolución es la premisa que *la Seguridad Humana no sustituye a la seguridad del Estado, por el contrario, la refuerza*. En este orden de ideas, la Seguridad Humana se debe hacer efectiva respetando la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna. No se puede olvidar que su aplicación se basa en la realidad nacional, puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales varían considerablemente en cada país y momento histórico. Pero también es cierto que el enfoque de seguridad estatal debe verse en Colombia desde el ser humano, con un sentido incluyente jamás excluyente.

Pero la Seguridad Humana no es únicamente un concepto teórico, ha sido la columna vertebral de la política exterior japonesa por un largo tiempo (Steiner, 2022) y ha sido adoptada por otros estados, como aquellos que conformaron la Red de Seguridad Humana, para promover el concepto como característica de todas las políticas nacionales e internacionales, a saber: Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Suiza y Tailandia.

Así mismo, para apoyar la materialización del desarrollo teórico, con el apoyo del Gobierno de Japón, se estableció en 1999 el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, y desde el año 2007, otros gobiernos de la Red junto con México contribuyen a su financiación, que ha logrado

ejecutar proyectos en más de 80 países. En Colombia se han financiado tres proyectos con un costo cercano a los nueve millones de dólares (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012).

Pero materializar el concepto exige de la delimitación de las amenazas que se pretenden enfrentar de forma objetiva, o sea con una metodología plausible, combinada con la estrategia de la Seguridad Humana, así también como el enfoque para su implementación en un momento determinado. El orden mundial está cambiando y con ello el enfoque y los recursos destinados al desarrollo de la Seguridad Humana, tanto por parte de los Estados como de los sistemas internacionales y regionales.

La guerra nuclear era el gran temor del siglo xx, mismo que se ha revivido desde la invasión rusa a Ucrania. Mientras la guerra contra el terrorismo ha quedado relegada lentamente, la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China va en aumento. El cambio climático, es cada vez más reconocido por las agencias de seguridad nacional como la amenaza de seguridad, precisamente debido a su capacidad para actuar como un amplificador de amenazas que aumenta el riesgo de interrupción social, conflicto, inseguridad alimentaria, crisis económica y por supuesto, brotes de pandemias como COVID-19. Ni que decir de la desconfianza entre seres humanos y entre estos y las instituciones, en términos de Lipovetsky.

Por ejemplo, Japón, el principal promotor del concepto de Seguridad Humana, encaminó sus acciones iniciales para abordar la seguridad frente a la necesidad, ya que debido a su cultura de posguerra antimilitarista e inhibicionista, su interés nacional consistía en establecer relaciones cooperativas con sus vecinos, asegurar el potencial humano, luchar contra la pobreza, reafirmar el compromiso con la paz y la renuncia al poder militar ofensivo; lo que le permitía lograr un protagonismo político, situarse en el ámbito de la seguridad regional, mediante el uso de la potencia económica en lugar de medios militares (García, 2006).

Sin embargo, recientemente se ha evidenciado un cambio de enfoque en la política exterior de Japón, a medida que aumentan las amenazas regionales, el país se aleja más de su principio de posguerra estrictamente de autodefensa. En 2014, modificó la interpretación al artículo 9 constitucional lo que le permitirá ejercer el derecho de "legítima defensa colectiva" y emprender una acción militar si uno de sus aliados fuera atacado. Más recientemente, adoptó una estrategia de seguridad nacional para poseer capacidad contraataque, contra las amenazas de la vecina China y Corea del Norte. De conformidad, su gasto en defensa aumentará hasta 2027 alrededor del 2 % del PIB, para alcanzar un

total de 320 000 millones de dólares, 1,6 veces el total actual de cinco años (Kim y Guggenheim, 2022). Así que la visión de reforma militar impuesta por los aliados luego de 1945 ya no resulta plausible en pleno 2022.

Lo anterior indica la importancia del fortalecimiento de la Seguridad Nacional con el apoyo de la Seguridad Humana, en palabras del Administrador del PNUD, Achim Steiner (2022):

La pandemia de COVID-19 todavía está con nosotros, devastando vidas y medios de subsistencia en muchos rincones del mundo. Al mismo tiempo, el mayor número de conflictos violentos desde 1946 está provocando el desplazamiento forzoso de un número récord de personas de sus hogares. Eso incluye la guerra en Ucrania, que no solo está causando un inmenso sufrimiento humano, sino que también está contribuyendo a precipitar una crisis mundial de alimentos, energía y finanzas. Como resultado, el mundo ahora enfrenta su peor crisis de costo de vida en una generación.

El nuevo informe del PNUD ha encontrado que 71 millones de personas han caído en la pobreza en solo tres meses como consecuencia directa del aumento de los precios mundiales de los alimentos y la energía. Mientras tanto, la emergencia climática se intensifica [...] pero el concepto de Seguridad Humana [...] puede ayudar al mundo a navegar estas múltiples crisis e impulsar el progreso hacia todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es así que las Naciones Unidas (2022) también han delimitado sus esfuerzos para desarrollar el concepto. En el caso del Fondo para la Seguridad Humana, los proyectos financiados abarcan sus prioridades: Objetivos de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático Migración y Prevención y Resiliencia. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), en su informe más reciente especial identifica cuatro amenazas para la Seguridad Humana que se superponen al contexto del Antropoceno: “los inconvenientes de la tecnología digital, los conflictos violentos, las desigualdades horizontales y los desafíos cambiantes a los que se enfrentan los sistemas de atención de la salud”.

Seguridad Humana a la colombiana, con enfoque territorial y la participación de todos los agentes estatales

La idea de la seguridad en el país se ha desarrollado con base en importaciones (trasplantes) terminológicas y doctrinales que redundaron en circunstancias particulares sobre elementos hostiles (Leal, 2003). Aquellos elementos

pasan por la violencia partidista del siglo XIX, la convulsión guerrillera e insurgente, el conflicto armado, los grupos paramilitares y el narcotráfico, hasta el terrorismo y la violencia urbana moderna (Borrero, 2019).

Si bien la meta de la Seguridad Humana es la reducción del riesgo colectivo bajo en entendido que, en una sociedad globalizada e interdependiente, la inseguridad de un estado afecta a los demás y a la comunidad internacional, es necesario que el Estado colombiano continúe con la adopción de este concepto atendiendo necesidades y capacidades locales, con un enfoque territorial desde la construcción de confianza en fronteras.

Es necesario entonces que el gobierno logre una cohesión de las estrategias que desarrollen los órganos especializados en los diferentes niveles, precisamente atendiendo el carácter interconectado de las amenazas a la Seguridad Humana. Por ejemplo, se debe entender el proceso de control social ilegal en lo territorial y la captura o suplantación del Estado, por lo que se recomienda un organismo de vigilancia y seguimiento sobre diálogos regionales. Los esfuerzos de consolidación de paz a menudo han pasado por alto este aspecto, y se han centrado en abordar los problemas de manera aislada al diseñar o evaluar políticas. Pero, además, si se sigue navegando sin la brújula de una ley de seguridad y defensa o el sextante de una ley sobre el uso de la fuerza, cualquier intento podría terminar iniciando nuevos ciclos de violencia o fortalecer los existentes.

En este contexto, se le debe dar a las FF. MM. y a la Policía Nacional como parte de los órganos especializados del Estado, el lugar que les corresponde en la construcción de paz, subsanando el grave vacío que deja la ley 2272 de 2022 al no definir la política de seguridad y defensa en sus elementos conceptuales³, tampoco lo hace con la normatividad sobre convivencia ciudadana, central desde este enfoque.

Aportes de las Fuerzas Militares a la Seguridad Humana

La misma Corte Constitucional (2001) reconoce a las FF. MM. como autoridades al servicio del poder ciudadano, instituidas para proteger a las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, por lo que su actuación se encamina a “realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”

En este orden de ideas, visos de la Seguridad Humana implementada por las FF. MM. se encuentran desde el diseño del plan lazo y la acción integral y se acrecientan en 2015 con el Plan Minerva, que concibe como eje central operaciones unificadas con enfoque social y colectivo junto, además de homogenizar el lenguaje con otras fuerzas armadas del mundo con la redefinición y vanguardia teórico-conceptual de la seguridad, los asuntos tecnológicos de revolución militar, la estandarización de procesos y regulaciones de calidad, en aras de la multimisionalidad y multipresencia nacional e internacional (Castillo Alberto y Niño César, 2020).

Por ello, la Fuerza Pública en general y las FF. MM. en particular deben desarrollar el modelo de Seguridad Humana de manera coordinada con las demás instituciones estatales dirigidas por la Presidencia de la República, para consolidar los elementos del Estado de Derecho, como son: la división de poderes, la legalidad en la administración, el imperio de la ley y, obviamente, el respeto por los Derechos Humanos. Resulta imperioso entonces que el ejecutivo se abstenga de usurpar atribuciones de la Rama Judicial.

Específicamente, si se quiere sacar el máximo provecho de la implementación de una política de Seguridad Humana no se debe dejar de lado la relación militar-civil, y, por el contrario, fortalecer las FF. MM. para lograr la tan anhelada superación de la violencia y emplear toda la capacidad del Estado para hacer frente a las amenazas ambientales que trae el cambio climático.

Trascendencia de las relaciones civiles-militares

Entre los grandes retos que enfrentan las FF. MM. se encuentra el logro de la cohesión social, el libre ejercicio de la democracia, la paz y la tranquilidad y, en general, la protección de la población civil. Por tal motivo, se requiere seguir construyendo relaciones de confianza mutua, a partir de la percepción de ambas partes como compañeras de ruta en la consolidación de un proyecto de futuro para todos los colombianos (Vargas 2002).

Por una parte, un militar necesita que se mantenga en alto su moral combativa para triunfar en la lucha por la paz estable y duradera, lo que se logra con el pleno respaldo de la población a la institución que la protege. Resulta indispensable entonces por parte de la sociedad, el reconocimiento a la importante labor que realizan su Fuerzas de tierra, mar y aire, además de una permanente interacción que permita la implementación de procesos que coadyuven a la reestructuración social basada en la institucionalidad.

La población entonces debe ser parte activa en la ejecución de la política de seguridad, ello incluye el cumplimiento del deber ciudadano de cooperar en la persecución del delito, tanto contra la delincuencia común como la organizada y el accionar de los grupos armados ilegales, lo que significa acciones de solidaridad voluntarias, solo obtenidas a partir de consensos logrados con los círculos de confianza. Así, la cooperación de la población civil debe extenderse a los ámbitos de gobernabilidad local, transparencia presupuestal, administración de justicia, contención de la violencia y promoción del desarrollo.

Superación de la violencia

Identificada la paz como elemento principal del interés nacional desde la Ley 418 de 1997 y eje principal de los últimos seis gobiernos colombianos, las FF. MM. se convierten en la garantía principal para la normalización de la democracia y su accionar es, además, un elemento fundamental en la búsqueda de la reconciliación. Es por ello que se debe otorgar prelación a la dotación, modernización y equipamiento de la Fuerza, con personal bien entrenado que cuente con los recursos logísticos y de combate adecuados. Nuestras capacidades militares en términos de seguridad integral son casi obsoletas y eso atenta contra cualquier enfoque de Seguridad Humana.

En este sentido, las FF. MM. adoptan una actitud ofensiva para interrumpir los lazos entre el narcotráfico y los grupos armados ilegales, combatir a todos los actores generadores de violencia, además de complementar la acción de la Policía Nacional para contribuir de forma decisiva a la seguridad en sectores rurales. Nada más cercano a la Seguridad Humana que los carabineros, el Comando Estratégico de Transición de las FF. MM. y la Unipep.

Para lograr el monopolio efectivo del uso de la fuerza, entonces, es necesaria la presencia serena y responsable de las Fuerzas Militares en todo el territorio colombiano, ya que sin la participación activa del cuerpo armado en la búsqueda de la tranquilidad y de la reconciliación, no será posible alcanzar la plena normalidad ciudadana. El control territorial es también indispensable para no recaer en el problema de la inseguridad fronteriza, de lo contrario, ni el advenimiento de la paz serviría para truncar la formación de nuevos grupos insurgentes inconformes (Cepede, 2000).

Tal como lo expresaron Humberto de la Calle y Sergio Jaramillo en su Declaración sobre el Estado Actual de la Implementación del Acuerdo de Paz, “conversaciones de paz que no estén acompañadas de una estrategia eficaz de seguridad, fracasan” (2022). El primer paso que han dado las FF. AA. para la

consecución de la paz ha sido recuperar el monopolio estatal de la fuerza; sin embargo, la superación de la violencia solo ocurrirá cuando los actores armados reconozcan y concedan legitimidad a ese monopolio.

Amenazas ambientales

Actualmente el cambio climático se considera la amenaza más importante y generalizada para la humanidad. Desde patrones climáticos cambiantes que amenazan la producción de alimentos hasta el aumento del nivel del mar que aumenta el riesgo de inundaciones catastróficas, los impactos del calentamiento global tienen un alcance universal y una escala sin precedentes. Sin una acción urgente, 122 millones de personas más podrían caer en la pobreza extrema para 2030; los precios de los cereales podrían aumentar en un 29 %, 216 millones de personas podrían migrar dentro de sus propios países para 2050 y la temperatura global promedio podría aumentar entre tres y seis grados centígrados para 2100 (World Bank 2021).

Así, el medioambiente se percibe como una fuente esencial para las políticas de seguridad, pues la falta de recursos disponibles, su deterioro o la lucha por controlar los recursos da lugar a enfrentamientos violentos que provocan la fragmentación de Estados y el aumento de desplazados y refugiados. Estas situaciones pueden alterar gravemente las relaciones internacionales y afectar la seguridad mundial.

Pueden enumerarse múltiples ejemplos de conflictos armados causados por la escasez de recursos o por el control de los mismos (PNUD, 2005), así, en Afganistán, la lucha por el control de las piedras preciosas y el opio generó un conflicto entre 1978 y 2001; en Camboya, el conflicto presentado en los años 1978 a 1997 tuvo como causa la madera y las piedras preciosas; incluso en Colombia, la violencia se relaciona en parte con la lucha por el control de recursos, algunos legales, como el oro y el petróleo, otros ilegales como la coca. Amenazas que, por supuesto, le corresponde enfrentar de manera directa a las FF. MM.

Otra clase de amenazas ambientales identificadas, como son terremotos, maremotos, epidemias, el calentamiento global, el deshielo, el futuro y previsible aumento del nivel del mar y cambios meteorológicos, además de los trastornos mentales, constituyen una preocupación básica del Estado colombiano en sus relaciones con la población. En estos casos, las Fuerzas Armadas se caracterizan por disponer de sus recursos, tanto técnicos como humanos para realizar actividades de asistencia humanitaria a la población afectada por tales circunstancias.

Conclusiones

- Desde la Constitución de 1991 el Estado colombiano tiene como pilar fundamental la protección y el desarrollo de las personas. Principio que ha permeado las diferentes entidades estatales, incluyendo a las FF. MM.
- El enfoque que el Estado colombiano adopte para la materialización del concepto de Seguridad Humana debe integrarse con la discusión internacional, con el fin de alcanzar la prevención colectiva deseada. Lo que significa enmarcar sus avances a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, incrementar sus esfuerzos para contrarrestar el cambio climático y fortalecer la seguridad nacional.
- La paz ha sido identificada como interés nacional desde la Ley 418 de 1997 y ha sido el elemento transversal de los últimos seis gobiernos colombianos. En este contexto, las FF. MM. se convierten en la garantía principal para la normalización de la democracia y la búsqueda de la reconciliación.
- La Seguridad Humana supone el fortalecimiento del Estado de Derecho con la plena división de poderes, por lo que el poder ejecutivo no puede otorgarse facultades judiciales.
- Debe entenderse el proceso de control social ilegal en lo territorial y la captura o suplantación del Estado, en consecuencia, debe tenerse un organismo de vigilancia y seguimiento sobre diálogos regionales.
- En todo caso, las estrategias deberán tener un enfoque territorial desde la construcción de confianza en fronteras y con la inclusión de todos los actores institucionales, como las Fuerzas Armadas.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas (2012) A/RES/66/29. Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución.

Borrero, A. (2019). *De Marquetalia a las Delicias*. Editorial Planeta.

Castillo, A, y NIÑO, C (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia. *América Latina Hoy*, 84, 31-47. <https://doi.org/10.14201/alh.21021>.

Cepede, F. (2000). "FF. MM. en el posconflicto". En Escuela Superior de Guerra, "Análisis del Conflicto Interno", Diferentes Perspectivas, p. 205-212.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1064. MP. Manuel Cepeda Espinosa.

De la Calle, Humberto y Jaramillo, S. (2022). Declaración sobre el Estado actual de la implementación del Acuerdo de Paz.

García, C. (2006). Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto y aplicación. En Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 2006, N.º 76 pp. 79-95. <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/issue/view/4497/showToc>.

Kim, H-J. y Guggenheim, K. 2022. As regional threats rise, Japan shifts away from defense-only strategy. PBS. <https://www.pbs.org/newshour/world/as-regional-threats-rise-japan-shifts-away-from-defense-only-strategy>.

Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, (15), 74-87. Picado, S. (2014). Debate sobre responder a las oportunidades y los desafíos del siglo XXI: la seguridad humana y la agenda para el desarrollo después del 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre desarrollo humano. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2005). Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2022). Informe especial "Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad": <https://hdr.undp.org/system/files/documents//srhs2022overviewespdf.pdf>.

Steiner, A. (2022). Human Security: Japan's Lightning Rod to Advance Sustainable Development. *Press release*. <https://www.undp.org/news/human-security-japans-lightning-rod-advance-sustainable-development>.

Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*. Intermedio.

World Bank. (2021). *2021: The Year in Climate in 5 Numbers*. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/12/16/2021-the-year-in-climate-in-5-numbers>.

Notas

¹Red de seguridad y defensa de América Latina.

²Por ejemplo: la separación de Panamá, la toma de Mitú por parte de las FARC, el desarrollo de grandes carteles de droga, el fenómeno de los falsos positivos, el proceso de paz con las FARC, por mencionar algunos.

³Al respecto se puede profundizar en Mejía, Jean Carlo (2022). Capítulo "La Paz Total con las Fuerzas Armadas también" en Medina, Carlos. *Compendio La Paz Total, Insumos para la Formulación de una Política Pública Integral de Paz*. Universidad Nacional.

Los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la Seguridad Humana

Mg(V) Juan Guillermo García Serna

En los albores de la humanidad y, de manera específica, en los sistemas matriarcales y patriarcales antiguos, no es posible hablar de la existencia de derechos del hombre, considerados estos como un conjunto de prerrogativas del gobernado de observancia jurídica obligatoria e imperativa para los gobernantes. Tampoco se puede afirmar que el individuo tuviera potestades o facultades que le permitieran gozar dentro de la comunidad a la que pertenecía y que constituyesen una esfera de acción o actividad propia frente al poder público (Burgoa, 1996).

Los derechos humanos se han dado bajo condiciones distintas, como resultado de la búsqueda de limitar el poder de los gobernantes para reconocer los derechos de sus gobernados, pues el grado en que un Estado reconoce y respeta los derechos humanos determina su situación particular en el desarrollo y evolución social (Madrazo, 1993).

Ahora bien, tal y como lo expuso Jean-Jacques Rousseau, en su obra *El contrato social*, el ser humano se ha constituido, a través de los años, bajo

una esencia social y comunitaria, cediendo de manera libre y autónoma parte de sus libertades personales, mediante la celebración de un pacto social, para legitimar de manera colectiva una serie de normas y leyes que imparten derechos y obligaciones para sus miembros. De esta manera, y con los propósitos fundamentales de evitar los abusos y la injusticia social y de garantizar la seguridad colectiva, los ciudadanos conceden el uso exclusivo y legítimo de la fuerza a las instituciones que democráticamente los representan.

De esta manera, y en el marco del pacto social que nos concierne, los colombianos hemos acordado mediante el Artículo 1 de la Constitución Política que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, *fundada en el respeto de la dignidad humana*, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la *prevalencia del interés general*. (1991 [Énfasis fuera del texto])

Seguidamente, el Artículo 2 de la Constitución estipula que:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (1991 [Énfasis fuera del texto])

En consecuencia, se convierte en una obligación constitucional de las autoridades, no solo de la Fuerza Pública, sino también de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, garantizar la seguridad, protección y libertades de todas las personas que residen en su territorio y asegurar *la convivencia pacífica, un orden justo y la prevalencia del interés general*. La coyuntura por la que atraviesa Colombia ha generado una dicotomía en las funciones del Estado, pues se presenta una colisión de derechos y principios, tanto colectivos como individuales. Tradicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha aplicado la ponderación para solucionar esta encrucijada, la cual se convierte en una herramienta para dictaminar un criterio metodológico racional, que permita analizar la relación entre las libertades fundamentales y sus posibles limitaciones.

Cabe resaltar la existencia de un vínculo directo entre los derechos humanos y el *desarrollo*, pero la palabra desarrollo que la gente usa y escucha todos los días se convirtió en costumbre para una gran mayoría de las personas, al hablar de países o sociedades subdesarrolladas o de naciones desarrolladas y sociedades ricas; sin embargo, el desarrollo es un concep-

to que necesita ser estudiado y comprendido debido a su complejidad, ambigüedad y alcance.

Al considerar el tema del desarrollo es importante darse cuenta de que el concepto se puede definir de maneras diferentes y, a medida que pasa el tiempo, más y más temas, campos y enfoques se reúnen en esta palabra. Los economistas convencionales, que han dominado el campo del desarrollo, se centran en el crecimiento económico, en el contexto de un mercado libre, en una economía globalizada. Este enfoque del desarrollo tiene como objetivo el crecimiento económico agregado y las actividades de producción como medio; lo cual se puede ver en los informes del Banco Mundial, donde los países se clasifican según sus ingresos. Así, se considera que los países que tienen el ingreso nacional per cápita más bajo están menos desarrollados y necesitan una mayor integración en el mercado mundial. Sin embargo, como hemos dicho, este no es el único enfoque.

Después de que el paradigma centrado en el Estado entró en crisis y las preocupaciones de las relaciones internacionales pasaron de la seguridad del Estado a la Seguridad Humana, los intereses comenzaron a centrarse en el ser humano, y este cambio abrupto en la agenda también afectó la noción de desarrollo. Las personas comenzaron a ser vistas como el propósito del desarrollo, pero también como sus motores esenciales. A partir de ese momento, los enfoques del desarrollo han sido más compatibles con los derechos humanos. Según Michael Goodhart, este término ha tenido importantes componentes, añadidos a lo largo de las décadas, que lo han llevado a convertirse en sinónimo de Derechos Humanos. Teniendo en cuenta que en la década de los años sesenta se incluyó el concepto de desarrollo comunitario, adicionalmente se presentó el programa mundial de empleo de los setenta, el enfoque de necesidades básicas de principios de la década de los ochenta y, desde los noventa, el enfoque de *desarrollo humano* y *capacidades*, donde el desarrollo es un proceso para realizar los derechos humanos (Goodhart, 2013).

Sin embargo, y a pesar de que los derechos humanos y el desarrollo pueden considerarse sinónimos, todavía hay mucho que añadir a la ecuación. Desde la revolución industrial, las sociedades cambiaron la forma y los medios de producción, acortando el tiempo requerido para la fabricación de bienes. Incluso antes de eso, cuando los vastos imperios europeos comenzaron a desarrollarse, necesitaban más recursos de los que poseían, tanto humanos como naturales, por lo que colonizaron y extrajeron bienes de todo el mundo. Conforme a lo anterior, se puede concluir una equivalencia simple: cuanto más desarrollado es un país (imperio), más recursos necesita.

Se necesitó casi la mitad del planeta para que algunos países se desarrollaran, pero el problema de esta ecuación es que la población crece cada vez más rápido y los recursos se están agotando, teniendo en cuenta que la mayoría no son renovables. En resumen, los humanos se han extendido a todos los ecosistemas del planeta, han alterado el equilibrio de la naturaleza, cambiado el clima del mundo y amenazado la sostenibilidad de la Tierra misma.

A finales de la década de los sesenta, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), centrándose en las personas más pobres y vulnerables, comenzó a formular una política en términos de desarrollo sostenible, que comprende por igual la justicia social, económica y ambiental. Aborda específicamente cómo los recursos pueden distribuirse equitativamente en beneficio de todas las personas, en oposición a los modelos actuales de consumo, que tan desfavorablemente benefician a las sociedades ya ricas. Los países opulentos arrastran los productos básicos fuera de los países en desarrollo, aprovechándose de la falta y flexibilidad del marco legal y la necesidad de flujo de capital de los estados en crecimiento, dejando a los más pobres en las peores condiciones ambientales, lo que al mismo tiempo puede verse como un detrimento de los derechos humanos. Por lo tanto, un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible es parte integral del pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento.

En consecuencia de lo anterior, la ONU tiene un marco bien establecido para los derechos humanos y el desarrollo sostenible, vinculados a través del objetivo de la justicia ambiental. Este concepto o movimiento argumenta que es un derecho humano de todos los individuos vivir en un ambiente limpio, seguro y saludable. Con esta posición se enfatiza en que las personas más pobres y oprimidas del mundo a menudo viven en los ambientes más tóxicos, lo que puede obstaculizar aún más su desarrollo social y económico.

Ejemplo de ello son los niveles y los patrones de consumo global, los cuales se volvieron insostenibles a mediados de la década de los ochenta, cuando la demanda humana de recursos excedió la capacidad de la tierra para regenerarse. Este patrón no sostenible varía enormemente en términos de niveles de consumo entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Por ejemplo, si todas las naciones igualaran los niveles actuales de consumo en los Estados Unidos, se estima que la Tierra podría sostener solo quinientos millones de personas; mientras que, en los niveles mexicanos actuales, la Tierra podría sostener a 20 mil millones de personas, y en los niveles africanos actuales, a 40 mil millones de personas (Ecofuture, 2012).

Según el más reciente Análisis de Huella realizado por Redefining Progress, “la humanidad está excediendo sus límites ecológicos en un 39 % [...] necesitaríamos tener más de un tercio más de la biocapacidad actual de la Tierra para mantener el mismo nivel de prosperidad para las generaciones futuras” (s. f.) y, como ya se mencionó, la mayoría de los recursos esenciales, necesarios para mantener las sociedades humanas, son limitados y no renovables; por lo tanto, el riesgo que estamos asumiendo al “desarrollar” nuestras sociedades será pagado por las generaciones futuras. Algunos estudios sugieren que si el crecimiento y el consumo de la población actual continúan como están, para 2030 necesitaremos el equivalente a dos planetas tierra para mantenernos (Global Footprint Network, 2010).

Esta tendencia indica que actualmente estamos en una crisis neurológica y la negación o la falta de respuesta a ella resultará en la destrucción del ecosistema que nos sostiene. El medio ambiente es esencial para el cumplimiento de las aspiraciones humanas y para mantener los estándares mínimos de dignidad humana.

Afortunadamente, la sociedad global se está dando cuenta de que el medio ambiente es solo uno, y de que tenemos un solo planeta que puede satisfacer las necesidades humanas básicas y más intrínsecas. Por lo tanto, si los recursos se dañan, destruyen o contaminan en un país, o incluso en una región o ciudad, toda la población mundial se verá afectada por ello, no solo las personas que están en contacto directo o que viven en esa parte particular del mundo.

La globalización nos ha llevado a darnos cuenta de que tanto las personas como las naciones son interdependientes; en consecuencia, la interdependencia ambiental se extiende más allá de las fronteras nacionales y todos debemos crear una conciencia colectiva al respecto. La contaminación generada en una parte del mundo afectará en algún momento, no necesariamente inmediato, a una población en el otro extremo del globo; la calidad del medio ambiente natural y la salud de los ecosistemas son cruciales para el bienestar humano, pero el argumento se vuelve mucho más poderoso si tenemos en cuenta que el bienestar también incluye a las generaciones futuras.

Para evitar un mayor deterioro de nuestro planeta y garantizar la supervivencia de la humanidad, es crucial abordar el desarrollo de una manera diferente. Las sociedades siempre están tratando de ser mejores y más fuertes, y de proporcionar a sus ciudadanos los más altos estándares de integridad humana y bienestar. También está claro que el desarrollo no se puede detener, y todavía tenemos mucho por mejorar, pero es esencial que

afrontemos la mejora social desde un punto de vista diferente. El desarrollo sostenible es la respuesta a ese dilema, ya que permitirá a las sociedades seguir trabajando en beneficio de los habitantes reales de manera económica, política y social, pero también tendrá en cuenta las capacidades del planeta y garantizará que sigamos teniendo, agua, materiales y recursos para proteger la salud humana y nuestro medio ambiente.

Entonces, ¿qué es la sostenibilidad? No existe una definición universal sobre lo que significa, pero se basa en un principio simple: todo lo que necesitamos para nuestra supervivencia y bienestar depende, directa o indirectamente, de nuestro entorno natural. La idea de sostenibilidad surge del concepto de desarrollo sostenible que se conoció en la primera Cumbre Mundial de la Tierra, en Río, en 1992.

Una de las principales definiciones de desarrollo sostenible se dio en el Informe Brundtland para la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987) que declaró: “Desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, argumentando que el desarrollo sostenible es un “proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están en armonía y mejoran el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”.

Como se ha descrito, existe un vínculo directo entre los derechos humanos y el desarrollo, pero también entre los derechos humanos y el desarrollo sostenible. En la década de 1990, el desarrollo humano basado en el enfoque de las capacidades¹ surgió bajo el argumento de que el fin último del desarrollo era mejorar la vida humana, en particular la expansión de las capacidades en lugar de la expansión del desarrollo material o el crecimiento económico. Las ideas de Amartya Sen apoyan que el crecimiento económico es importante, pero solo como medio, no como fin; se puede ver un gran contraste con el enfoque neoliberal, que busca maximizar el bienestar económico, no toda la gama de bienestar humano, y que conceptualiza el bienestar humano en términos de utilidad.

Asimismo, en el 2000, el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) argumentó que el desarrollo y los derechos humanos compartían una motivación común: la búsqueda de una vida de libertad y dignidad como preocupación central, así que es necesario abordar este desarrollo en coherencia con la sostenibilidad. Esto nos permitirá reconocer los derechos humanos de las generacio-

nes futuras, proteger los derechos de las actuales y conservar y mantener el único planeta que proporciona las características esenciales para que la vida humana continúe.

Para concluir, queda por decir que debemos reconocer la conexión implícita entre la sostenibilidad y los derechos humanos, para que podamos crear una cultura mundial de sostenibilidad ambiental que sea justa y equitativa para todos. El medio ambiente es vital para la vida humana: agua y aire puros, buenos suelos para cosechar, clima estable y una capa de ozono saludable, entre otros elementos, son fundamentales para la vida humana y necesarios para que existan las generaciones futuras; como también lo son para el desarrollo, y cuanto más equitativamente los distribuyamos, más podremos disfrutar.

Referencias

Burgoa, I. (1996). *Las garantías Individuales*. Porrúa.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD). (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común". https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). 2.^a ed. Legis.

Ecofuture. (2012). Población y sostenibilidad. <http://www.ecofuture.org/populat.html>

Global Footprint Network. (2010). 2030: The date we need to double our Earth. https://www.footprintnetwork.org/content/images/article_uploads/LPR_2010_WP.pdf

Goodhart, M. (2013). *Human Rights: Politics and Practice*. 2^a ed. Oxford University Press.

Issues and Challenges in India (6 de septiembre de 2013). What is Amartya Sen's "Capability Approach" to Development and Poverty. <https://socialissuesindia.wordpress.com/2013/09/06/what-is-amartya-sens-capability-approach-to-development/>

Madrazo, J. (1993) *Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano*. Fondo de Cultura Económica.

Redefining Progress. (s.f.). Resources. <http://www.redefiningprogressdrc.org/>

Notas

¹Amartya Sen argumenta que por sí solas las materias primas no pueden ser un buen indicador del bienestar humano. En cambio, depende de las habilidades de funcionamiento de las personas utilizando los productos que tienen. Entonces, el enfoque de capacidad considera que el funcionamiento es más intrínseco a la evaluación del bienestar de las personas que los productos básicos. (Issues and Challenges in India, 2013).

Aprendizajes cognitivos del Ejército Nacional para el posconflicto

Germán Darío Valencia-Agudelo

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Doctor en Estudios políticos, magíster en Ciencia política, especialista en Gerencia social y economista. Miembro del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y del grupo Microeconomía Aplicada de la misma universidad.

Maritza Andrea Trujillo-Rodríguez

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Magíster en Ciencia política y politóloga de la Universidad de Antioquia. Es miembro del Grupo de Investigación Comunicación, Periodismo y Sociedad de la Facultad de Comunicaciones y Filología, y profesora de la misma universidad.

Introducción

Durante las últimas tres décadas, el Ejército Nacional de Colombia —en adelante Ejército— ha tenido que vivir un largo periodo cargado de grandes convulsiones externas y transformaciones internas. Le ha tocado enfrentar un país donde, al mismo tiempo que se realizan procesos de paz con diversos grupos armados —buscando reducir la violencia y sacar a estos agentes del conflicto—, ha visto cómo en diversos puntos del territorio nacional aparecen y reaparecen otros grupos armados organizados (GAO), con los que se intensifican los combates y se afecta negativamente el orden público que juran proteger. Así pasó en la década de 1990, en la primera del 2000 y en el último periodo que va desde 2010 hasta la actualidad.

En el caso del decenio de 1990, este se inició en su primer año con la desmovilización armada de las guerrillas Movimiento 19 de abril (M-19), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Ejército Popular de Liberación (EPL) y Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Al mismo tiempo, luego del rom-

pimiento de los diálogos en Tlaxcala, México, con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, se intensificaron los combates con las restantes guerrillas —con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)—, generando, a partir de 1994 y hasta el 2006, una ola de violencia sin precedentes en el país, que se vio agravada con el surgimiento y consolidación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Valencia, 2019).

En la siguiente década —la primera del siglo XXI— la situación fue algo similar, pues mientras entre 2003 y 2006 el Gobierno nacional mantenía acercamientos, diálogos y desmovilizaciones con las AUC, se tenía una guerra creciente con las FARC-EP y el ELN. Confrontación armada que generó, por parte del Estado, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), la necesidad de aumentar las inversiones en la Fuerza Pública para el fortalecimiento técnico, logístico y militar, mediante el apoyo externo del Gobierno norteamericano —ayuda que se rotuló bajo el título del Plan Colombia— (Pérez, 2002; Vargas, 2006). Estas ayudas le posibilitaron al Ejército enfrentar la nueva ola de violencia que se vivía en el país, a partir del Plan Patriota y la Política de Seguridad Democrática, provocando una presión sobre los armados y reduciendo la incidencia territorial de la guerrilla (Pizarro, 2018, p. 209).

Finalmente, desde 2010 comienza un nuevo periodo para el Ejército, que se extiende hasta hoy. A pesar de que durante los primeros dos años del gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) la guerra contra las organizaciones armadas ilegales continuó con similar intensidad a la vivida en el decenio anterior (Ávila, 2019), a partir de su posesión presidencial, en agosto de ese año, comenzó un proceso de paz con las FARC-EP, que llevó, afortunadamente, al fin del conflicto con esta organización en noviembre de 2016. La salida de la guerrilla más antigua del país generó otro escenario para el manejo del orden público por parte del Ejército y, con ello, un ambiente para que se comenzara a pensar en la realización de una serie de cambios institucionales al interior de la organización, lo que los llevó a dar un giro en las instituciones que los gobiernan.

De forma más específica, el Ejército, desde el comienzo del gobierno Santos, viene realizando una serie de reformas institucionales con el objetivo de enfrentar los retos que le impone la construcción de paz. Son una serie de arreglos institucionales cognitivos, con miras a transformar la mentalidad de sus integrantes y prepararlos para asumir labores en una sociedad en posconflicto. En este texto, a partir de una revisión de los planes militares y de reestructuración organizacional, se presentan y analizan algunas de estas reformas institucionales, con las que se intenta evidenciar la decisión interna que ha tomado el

Ejército con el propósito de afrontar, en un primer momento, el posacuerdo con las FARC-EP, pero que hoy se hacen más necesarias y urgentes en el escenario de la construcción e implementación de la política pública de Paz Total que plantea el gobierno de Gustavo Petro (Medina, 2023; Valencia, 2022).

Es decir, si bien el Ejército tiene en cuenta las directrices que los diversos Gobiernos nacionales le han dado en las últimas décadas para administrar el orden público y la Seguridad Humana, sus planes militares se han diseñado con cierto grado de independencia y autonomía, aunque respetando los lineamientos de los gobiernos de turno. Las doctrinas que han aparecido son el resultado de un ejercicio de proyección y de rediseño institucional con el cual el Ejército busca atender las cambiantes demandas externas e internas, como lo son la defensa de la vida y de los derechos humanos, en especial, de los que han dejado atrás las armas voluntariamente.

En síntesis, en este texto se reconoce, en primer lugar, la autonomía que tiene el Ejército como organización para reestructurarse y cambiar; y, en segundo lugar, la relativa injerencia que tiene el Ejecutivo para redireccionar operaciones militares y su accionar en el territorio nacional. Doble condición que hace posible pensar en continuidades en las transformaciones institucionales debido a la autonomía organizativa del Ejército, pero al mismo tiempo, una dificultad en la implementación de estas a causa de los cambios recurrentes en el poder ejecutivo.

Este artículo está estructurado en tres apartados, además de la introducción. En el primero se presenta la apuesta teórica que ofrecen los institucionalismos y que se utilizará para el análisis de los cambios cognitivos en el Ejército, el cual plantea que es posible las transformaciones en la mentalidad de los miembros de las organizaciones mediante arreglos institucionales. El segundo presenta y analiza los diversos comandos creados por el Ejército desde 2011 y con ellos los planes militares que vienen celebrándose y ejecutándose en el entorno de construcción de paz en el país y en el afán de contar con una organización renovada para el posconflicto. Finalmente, en el tercer apartado, se hace un esfuerzo por identificar algunos retos que el Ejército tiene en el nuevo escenario de la implementación de la política pública de Paz Total, donde, además de las clásicas negociaciones de paz con la insurgencia, se enfrenta a una propuesta de negociar el sometimiento de los GAO, lo que hace más urgente continuar con el camino que venía construyendo la organización en transformar los hábitos y las formas de pensar y actuar de los agentes que componen esta organización en una sociedad en posconflicto.

Cambios cognitivos institucionales

En este artículo se parte de la idea de que es posible cambiar la mente o forma de pensar de las personas que componen a las organizaciones; lo cual se hace realizando diseños y rediseños institucionales para transformar los hábitos y costumbres que tienen los integrantes de las diversas organizaciones que componen la sociedad (Hernández, 2016; Valencia, 2017; Johnson, 2013). Lo que significa, en pocas palabras, que se piensa a las organizaciones como actores colectivos dinámicos, que pueden cambiar su estructura interna y adoptar otras normas para que los rijan, incluso, las más tradicionales y arraigadas.

En el anterior sentido, como lo plantea Goodin (2003), las instituciones, “aunque sean relativamente estables, no son sin embargo eternas e inmutables” (p. 40), pueden modificarse, ya sea accidentalmente o mediante una “intervención intencional”, es decir, es posible mediante la planeación generar cambios a partir de una “intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo” (p. 41). Idea de transformaciones en los hábitos y costumbres de los integrantes en las organizaciones que también defiende Offe (2003). Para este pensador es posible y pueden darse cambios naturales en las dinámicas de las organizaciones usando una planeación estratégica que permita proyectar y construir la organización que se desea construir. Tanto Goodin (2003) como Offe (2003) consideran que el comportamiento de los actores, al interior de las organizaciones, está dado por diversos elementos cognitivos, que se han formado en el transcurso de toda su vida o en respuesta al contexto en el que operan. Conductas que pueden mantenerse si se quiere o transformarse si eso es lo que se desea.

Esta idea es desarrollada en la literatura por el enfoque del institucionalismo cognitivo (Mantzavinos et al., 2015; DiMagio y Powell, 1999; Méndez, 2015), que reconoce la importancia de las instituciones en el comportamiento de los agentes. Es decir, reconoce que las normas formales e informales son las que determinan el comportamiento de los diversos actores que operan al interior de las organizaciones; reglas, normas y valores que influyen y condicionan las rutinas de los agentes (Peters, 2003). Que las instituciones impactan, finalmente, el comportamiento individual y colectivo (Vergara, 1997). De allí que el interés de este enfoque analítico se dirija a construir modelos mentales —conformados por sistemas de creencias y elementos culturales— de los sujetos que conforman a las organizaciones (Mantzavinos et al., 2015; DiMagio y Powell, 1999).

Como se ha advertido, estos modelos mentales pueden ser producto, por un lado, de un cambio propio de la interacción social — cultura— y, por el otro,

pueden ser diseñados desde las organizaciones con propósitos muy concretos — hábitos de conducta—. Los primeros cambios son externos y operan, generalmente, en periodos largos, en la medida en que las sociedades van cambiando y, con ello, la conducta social. Los segundos son creados y proyectados por especialistas, de acuerdo con las necesidades observadas por la organización, y obedecen a la lógica de quien desea intervenir y regular la conducta de los actores que tiene a su cargo.

Esta segunda visión permite, tanto en la teoría como en la realidad, la posibilidad de los cambios o rediseños institucionales. Los cuales se realizan de acuerdo con los objetivos y necesidades de las organizaciones, sean estas políticas, económicas o sociales (Valencia, 2017). En esta perspectiva se inscriben, precisamente, Mantzavinos *et al.* (2015), quienes han enfatizado en la posibilidad de transformar los modelos mentales de los agentes y de las organizaciones. Para estos autores, al igual que para Palthe (2014), es posible estudiar y transformar las creencias, la cultura, las preferencias y los hábitos y costumbres, a lo que llama, aprendizajes cognitivos.

[...] Desde la perspectiva cognitiva, para que un cambio organizativo genuino sea generado y sostenido, las premisas del cambio deberían ser internalizadas y valoradas por los miembros de la organización. Aquí, los miembros eligen adoptar y apoyar un cambio porque creen en él y personalmente quieren apoyarlo, incluso si no se aplica a través de una política organizativa (reguladora) o una norma del lugar de trabajo (normativa). (p. 61)

Para que se den estos aprendizajes cognitivos, este enfoque propone, por un lado, cambios en las normas formales, como son las reglas, las leyes, las directrices, las órdenes que se dan desde niveles superiores de la organización o externas a ellas; y, por el otro, en cambios sutiles, a través de reglas informales que transforman la interacción entre los sujetos que integran la organización, pequeños cambios que finalmente terminan por institucionalizarse y acatarse normalmente entre los miembros de las organizaciones (Méndez, 2015; Muriillo *et al.*, 2017).

Finalmente, los detonantes de las transformaciones o cambios cognitivos pueden observarse, por ejemplo, analizando las normas o acuerdos institucionales que dirigen la organización. En el caso del Ejército, estudiando las doctrinas que aparecen en los documentos formales que producen los organismos internos encargados de direccionar el actuar de la organización (Mantzavinos, *et al.*, 2015, p. 17), así como los diversos comandos de transformación para el Ejército. Además, analizando los documentos que contienen los planes militares, que cumplen la función de ofrecer normas de conducta con los que se

busca transformar la mentalidad de los miembros del Ejército, desde la manera de ver al enemigo o adversario —doctrinas—, hasta los valores éticos que direccionan su accionar con la sociedad civil (Dávila, 2018, p. 88).

Los cambios cognitivos del Ejército entre 2010 y 2022

Como se dijo, el objetivo de este texto es identificar y analizar las transformaciones que el Ejército Nacional de Colombia ha realizado en el último periodo identificado en la introducción, y que va desde 2010 hasta el momento actual. Periodo que se puede dividir en dos momentos: uno, que abarca los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018), y otro, que se da durante el gobierno de Iván Duque, entre 2018 y 2022. Además, por supuesto, se puede hablar del inicio de un tercer momento que arranca con la llegada al poder de la dupla presidencial de Gustavo Petro y Francia Márquez y que será analizado en el siguiente apartado, momento analítico que apenas comienza, y cuya evolución dependerá de lo que a partir de hoy se haga para construirlo.

A pesar de que el gobierno de Santos se posicionó en 2010, el proceso de transformación cognitiva institucional del Ejército inició en 2011 y se extendió hasta 2018, con la planeación estratégica de un giro en el manejo del orden público. Durante este tiempo, el Ejército logró realizar varios cambios organizativos e institucionales. El primero de los cambios organizativos fue la creación del Comité de Renovación Estratégica e Innovación (CREI), donde participó tanto el Ministerio de Defensa Nacional como toda la Fuerza Pública, incluyendo la Policía Nacional. Un año después, en 2012, apareció el Comité Estratégico de Transformación e Innovación del Ejército (CETI). Dos años después, en 2013, fue el turno para crear el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF). Y finalmente, cuatro años después, en 2016, con el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF).

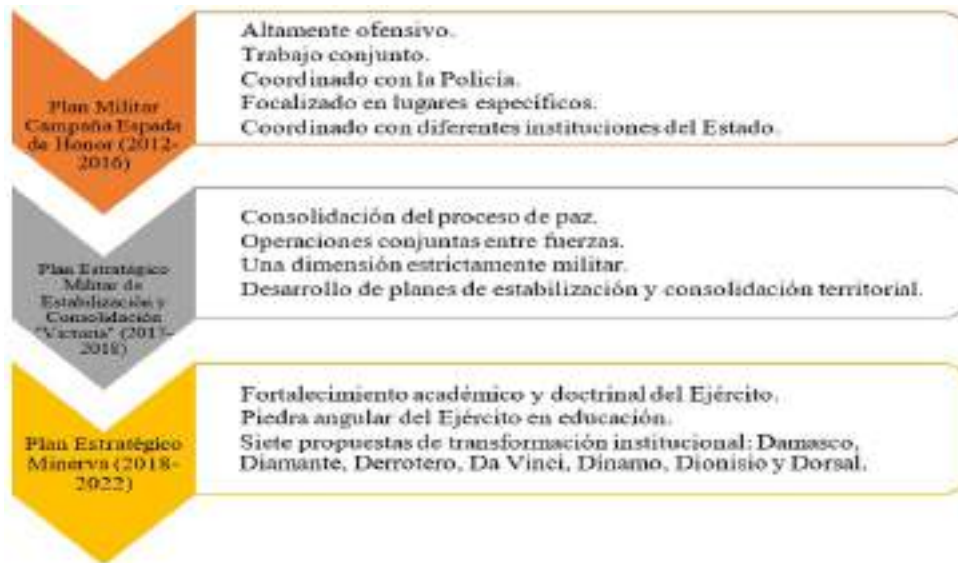
Los tres comités y el Comando creados durante el gobierno Santos tuvieron como objetivo fortalecer la capacidad operacional, que partía por realizar un diagnóstico de la situación interna y hacer propuestas de modificación, tanto a la estructura administrativa como a los planes de educación militar. Entre los resultados más importantes de esta transformación organizativa interna está la elaboración y puesta en marcha del Plan Minerva, con el que se buscó mejorar la educación tanto del Ejército como de todas las Fuerzas Armadas. El Plan estructuró un programa de educación focalizado y diferencial, un programa que buscó educar a los soldados para las “necesidades del Estado” (Trujillo y Valencia, 2021), que contó con una formación profesional para los oficiales del Ejército en diversas universidades internas y externas, entre ellas varias de

Australia y Reino Unido, donde se lograron formar, en cuatro años, cerca de 150 oficiales en maestrías. Según Trujillo y Valencia (2021), “El impulso en la educación superior de los miembros fue cumpliendo un papel importante en términos del rediseño de la fuerza, en tanto muchos oficiales llegaban con nuevas ideas y corrientes para mejorar el funcionamiento del Ejército” (p. 875).

Además, a nivel interno del Ejército se trabajó desde 2016 en la elaboración de aproximadamente 200 manuales que componen la doctrina Damasco o Nueva Doctrina (Rojas, 2017), que pueden considerarse como la ruta de funcionamiento del actual Ejército. Esta doctrina propone un paso de un Ejército cuya característica es la confrontación de las guerrillas, a un escenario de posconflicto, donde se proponen cambios culturales, organizacionales y cognitivos. Que propone nuevos roles desde “lo social, lo económico, lo político, lo ambiental y ya no, necesariamente, para la guerra” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 876). Transformaciones que exigen nuevas formas de enseñanza en el entrenamiento militar, en las multimisiones y en la acción unificada.

En cuanto a los planes militares, entre 2012 y 2022 se han tenido tres: Campaña Espada de Honor (2012-2016), Victoria (2017-2018) y Minerva (2015-2022) (Véase figura 1). El primero tiene entre sus novedades el reconocimiento de las FARC-EP como un adversario armado y como un interlocutor válido en la política, con el que se podía hacer un proceso de paz; además de la creación de una fuerza de tarea conjunta de las Fuerzas Armadas a lo largo de todo el territorio nacional. El segundo Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” se comenzó a ejecutar en 2017, una vez firmado con las FARC-EP el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante, Acuerdo Final— (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), el 24 de noviembre de 2016, cuyo principal objetivo fue brindar seguridad durante el proceso de implementación del Acuerdo Final, incorporar a algunos desmovilizados de las FARC-EP en la Fuerza Pública y de participar en la justicia transicional, mediante la presencia del Ejército en las zonas de presencia de la desmovilizada guerrilla (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2017). (Ver figura1)

Figura 1. Planes militares del Ejército Nacional de Colombia, 2012-2022



Fuente: tomado de (Trujillo y Valencia, 2021, p. 879).

Por último, está el Plan Estratégico Minerva, "cuya principal característica es la apuesta que hace el Ejército para fortalecer la formación académica de su personal y la nueva formación doctrinaria" (Trujillo y Valencia, 2021, p. 881). El diseño e implementación de este último plan coincide con el cambio de gobierno, de Juan Manuel Santos a Iván Duque, lo cual representó para el Ejército un nuevo reto, pues intentaba realizar unas transformaciones internas de manera autoplaneada, pero al mismo tiempo recibió por parte del Ejecutivo, quien incide directamente en la focalización de los recursos y en el accionar militar, de realizar un giro en su estrategia militar.

El Ejército recibió del Ejecutivo la directriz de retomar la ya probada doctrina de enemigo interno, de fortalecerse militarmente y de nuevo fortalecer la idea de una guerra interna contra las agrupaciones armadas ilegales. Este mandato se da luego del rompimiento de los diálogos de negociación que se tenía con el ELN en Cuba, en enero de 2019, a causa del estallido de una bomba en las instalaciones de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá. Además, de los lineamientos que se dieron desde el Gobierno de una nueva política de paz llamada Paz con Legalidad. La nueva política de seguridad pública retoma los valores y lineamientos que ya se habían dejado atrás con la política de Seguridad Democrática. De nuevo el gobierno Duque propuso al Ejército una confrontación directa, tanto con los Grupos Armados Organizados (GAO) como con la guerrilla del ELN.

Es decir, el presidente Duque propuso al Ejército retomar la idea de enemigo interno, que busca la eliminación del adversario, y dejar a un lado la que se tenía en el gobierno anterior de adversario político, al que se le da un reconocimiento político que puede dar pie al diálogo (Schmitt, 2014). El resultado de este giro fue una Política de Defensa y Seguridad (PDS): “para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”. Una nueva apuesta construida con cuatro campos de acción: 1) diplomacia para la defensa y la seguridad en alianza con países que tengan intereses comunes; 2) el control institucional del territorio para brindar seguridad basado en el imperio de la ley; 3) el enfrentamiento contra el crimen organizado como garantía de la seguridad ciudadana; y 4) la defensa y la seguridad desde una perspectiva de intervención interagencial (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 41-43).

Esta política de seguridad provocó que el Ejército tuviera que atender las demandas del Ejecutivo para intensificar la guerra contra los GAO, como las disidencias de las FARC-EP, al ELN y al narcotráfico. También reduce el énfasis en la implementación del Acuerdo Final y su participación en el marco de la justicia transicional —con las que el presidente no estaba de acuerdo—. Finalmente, una intervención de la Fuerza Pública que se concentró en atacar a los cabecillas de las estructuras de los GAO, que hizo que la violencia en el país se incrementara exponencialmente (PARES, 2022).

A pesar de este giro en la política del Gobierno, se puede advertir que el Ejército siguió firme en su idea de transformar internamente su estructura organizacional, continuó con su iniciativa autoplaneada de realizar los cambios institucionales y organizativos que exigía el nuevo contexto. De allí que en 2021 hizo un nuevo lanzamiento de otro plan llamado Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (PETEF), cuya proyección la tiene hasta 2042. Nuevo plan vigente que obedece precisamente a la serie de proyecciones que se han venido haciendo desde el 2010, y que han sido liderados por el COTEF desde el 2016. En estas transformaciones se definen las formas de operar de los años siguientes en distintos escenarios a nivel nacional e internacional, para dar respuesta a cualquier contingencia, adaptándose a las modificaciones necesarias de la estructura organizacional y definiendo la focalización de los recursos dentro de la organización.

El PETEF se creó pensando en la necesidad de generar las condiciones para construir el Ejército del Futuro. Lo cual implica procesos de transformación en términos educativos y operacionales por los retos que trae consigo una proyección a largo plazo. Igualmente, este tipo de diseños se hace intentando mantener una línea trazada a largo plazo para evitar que el accionar del Ejército

se vea muy afectado por los gobiernos de turno. Según la presentación hecha en el lanzamiento oficial por el brigadier general Diego Luis Villegas Muñoz —el entonces comandante del COTEF—, este Plan se creó con el propósito de

[...] identifica[r] la estructura futura de la fuerza operacional requerida, potenciar la capacidad y facilitar la implementación de las modificaciones estructurales, ayudando al mando a tomar las correctas decisiones. Por eso, en complemento de ese diseño del Ejército del Futuro, el plan de transformación establece horizontes en el largo, en el mediano y en el corto plazo [...]. (Villegas, 2021, 6 de diciembre)

En síntesis, el balance que se hace de los tres comités y de los cuatro planes que entre 2010 y 2022 se construyeron por parte del Ejército para avanzar en el “cambio de mentalidad y la cultura de los miembros de la Fuerza Pública” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 882) es que estos fueron ocho años de esfuerzos internos con el objetivo de procurar los cambios institucionales necesarios para afrontar las nuevas realidades del país, que se convierten en una muestra de la apuesta decidida que tiene esta organización para enfrentar los retos de una sociedad para el posconflicto. El Ejército ha realizado un gran esfuerzo por “una formación académica complementaria a la formación militar, que haga posible enfrentar el escenario de posacuerdo” (Trujillo y Valencia, 2021, p. 882); trabaja intensamente en generar cambios cognitivos en sus miembros, con una nueva doctrina que busca transformar la visión de enemigo interno y con un personal más calificado para realizar los cambios que exige la construcción de paz en el país. Tarea que no ha sido fácil, pues se venía con una cultura arraigada por varias décadas en la Fuerza Pública, además con un devenir del Ejecutivo que traza rutas, a veces muy distintas, a las dinámicas que trae la organización. Unas transformaciones que Pizarro (2018) ve muy necesarias para las nuevas realidades, que imponen otros retos y otros escenarios (p. 363).

Los retos del Ejército en los cambios cognitivos que exige la Paz Total

Para finalizar, en este apartado se identifican algunos retos que tiene el Ejército en el contexto de la implementación de la política pública de Paz Total que plantea el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Con el cambio de gobierno y la llegada al mando de las Fuerzas Militares, el Ejército ve cómo los mandatos específicos se transforman. La Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022 le propone a esta organización un giro respecto a los lineamientos que le había dado el gobierno Duque a través de la Paz con Legalidad (Gobierno de Colombia,

2018). Esta nueva ley de orden público busca convertir esta política de paz en una “política de Estado”, que sea “prioritaria y transversal en los asuntos de Estado”, en este sentido vincula directamente a toda la Fuerza Pública. Le propone a la sociedad la implementación del Acuerdo Final, y los demás que se firmen durante la vigencia de la Ley, con el objetivo de lograr una “paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”, una paz que “evite la impunidad y garantice en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022).

Una ley que está basada en cinco pilares: 1) avanzar en la implementación del Acuerdo Final, 2) continuar o reiniciar los diálogos de paz con el ELN, 3) avanzar en un diálogo jurídico con las estructuras disidentes y reemergentes de las extintas FARC-EP, 4) acogimiento y sometimiento de los restantes Grupos Armados Organizados (GAO) y 5) el involucramiento de los territorios y las comunidades en un diálogo nacional. Es decir, se retoma la idea del gobierno Santos de abrir las puertas para la negociación política, pero agregándole los actores armados que no tienen fines políticos e involucrando a la sociedad civil de una forma más activa o participativa (Valencia, 2022).

Esta ley, entonces, le establece de nuevo al Ejército pensar y proyectarse en un escenario de posconflicto —y no solamente en un posacuerdo con las FARC-EP—, en el cual se pretende confluyen todos los actores armados “que tengan un mando responsable y control territorial que les permita hacer operaciones militares sostenidas y concertadas” (PARES, 2022). Un posconflicto que, esperamos, pronto se alcance para que el Ejército redirija sus recursos a mantener la paz y a controlar el surgimiento y crecimiento de otros actores armados, con los que la Fuerza Pública debe ser fuerte y cumplir su mandato constitucional.

Esta situación pone de nuevo al Ejército en un momento de revisarse internamente y estudiar la manera como está trabajando actualmente, diagnosticar su situación de forma permanente y de pensar en las transformaciones que se venían realizando —cuáles se pararon o implementan de forma lenta— y en pensar en un diseño y rediseño de otras instituciones para alcanzar el cambio cognitivo que se desea en su personal. Unos cambios que, en todo caso, no son muchos, pues debido a la autonomía e independencia relativa que el Ejército ha mantenido frente a los gobiernos y a las dinámicas de guerra y paz del país, le ha permitido construir una cultura organizacional distinta y sostenible en el tiempo.

Usando el enfoque del institucionalismo cognitivo, las tareas del Ejército en este nuevo escenario son cinco:

1. Evaluar cómo se están llevando a cabo los procesos educativos, tanto en las escuelas militares como en la formación posgradual en las Instituciones de Educación Superior (IES) en alianza con instituciones educativas a nivel nacional e internacional.
2. Evaluar cómo es la relación de los activos del Ejército con la población y entre ellos mismos.
3. Hacer un barrido de las normas y planes militares vigentes para poder actualizar y dar continuidad a los que son coherentes con el cambio cultural que se quiere generar y la visión de país que se espera proyectar desde el nuevo gobierno.
4. Revisar cuáles son las dinámicas internas que tiene el Ejército y que gozan de legitimidad entre sus miembros.
5. Y, finalmente, identificar cualquier otro aspecto que pueda mostrar un panorama amplio y real de cómo funciona el Ejército frente a lo que se espera para el posconflicto.

Para realizar estas tareas el Ejército debe redistribuir muy bien sus recursos, con el objetivo de, por un lado, atender a la demanda de tener un poder coercitivo que le permita garantizar el orden público; y por el otro, fortalecerse internamente para lograr atender las demandas que la política de Paz Total le exige. Esto último se logrará, en parte, continuando con las inversiones en el Comando encargado, específicamente, de la planeación y el direccionamiento estratégico y de las proyecciones organizacionales del Ejército en el corto, mediano y largo plazo. Que continúe fortaleciendo la intervención de los militares profesionales de diversas áreas —ciencias médicas, ciencias sociales, ciencias aplicadas, entre otras— en todo el territorio nacional. En breve, se requerirán también recursos para hacer inversiones con las IES del país para que aporten a ese propósito de profesionalizar cada vez más a la Fuerza Pública.

En síntesis, se debe seguir trabajando en realizar cambios en la mentalidad —cognitivos— de todos los miembros de la Fuerza Pública, debido a que no es tan sencillo transitar de una tradición militar que lleva décadas a una nueva forma de accionar militar y de actuar frente a la sociedad civil y a los adversarios políticos. Acciones como estas, de cambios cognitivos en los integrantes del Ejército, potenciarán el relacionamiento con la sociedad y ayudarán a tener

una Fuerza Pública preparada tanto para la guerra como para el posconflicto. Esto significa un cambio en las dinámicas del accionar del Ejército, lo que puede llevar a que en el país haya un cambio institucional a mediano y largo plazo.

Un cambio de mentalidad que debe llevar también a transformaciones del Ejército en otras áreas externas a la organización para enfrentar el futuro próximo, como las demandas en materia de política exterior (Cancelado, 2016, p. 156; Pastrana y Gehring, 2016), cuidado del medio ambiente y los recursos naturales (Ramírez et al., 2016; Rubio, 2016), control territorial y lucha contra organizaciones armadas ilegales (Bahamón, 2015; Schultze, 2012), mejorar el relacionamiento con la sociedad civil (Eraso, 2012; Reyes, 2015) y los temas de justicia transicional (Burgos, 2014). Lo que lleva, finalmente, a proponer ajustes institucionales en el mismo Ejército (Llorente et al., 2016; Cruz, 2016; Zamudio y Culebro, 2013).

Afortunadamente, como se ha dicho, el Ejército es una organización que desde hace muchos años ha tomado la decisión de hacer ajustes, atendiendo a las demandas externas, pero, sobre todo, como una decisión propia, autónoma y autogestionada. Trabajos como los de Ramírez, Guevara y Riaño (2016), Valencia e Insuasty (2011), Barreto (2016), Pastrana y Gehring (2016) y Sierra (2017) muestran, precisamente, que esta organización se ha transformado periódicamente. De allí que se esté pensando y repensando en cada momento y trazando planes que le permitan alcanzar metas al 2030 —como lo fue el Plan Estratégico Militar 2030 del Comando General de las Fuerzas Militares— (Pizarro, 2018, p. 461) o al 2042, como recientemente lo propuso el Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (PETEF). Proyecciones que hace independientemente del gobierno de turno, aunque respetando la estructura de mando, y que se convierten en uno de los mayores retos que tiene el Ejército para construir la organización que quiere ser en un futuro que se piensa en posconflicto.

Referencias

Ávila, A. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Planeta.

Bahamón, J. (2015). *Papel de las Fuerzas Militares en el posconflicto* [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/2VSnU7y>

Barreto, M. (2016). *Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Burgos, N. (2014). *Seguridad en el postconflicto* [Tesis de pregrado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/39mMYqk>

Cancelado, H. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF. AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En Valdivieso, Andrés Mauricio. (2016). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2017). *Plan Militar "Victoria" por una paz estable y duradera*. <http://www.cgfm.mil.co/2017/02/21/plan-militar-victoria-una-paz-estable-duradera/>

Congreso de la República. (2022, 4 de noviembre). Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

Cruz, E. (2016). *Fuerza pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia*. Desde Abajo.

Dávila, L. (2018). La artesanía del orden social. *Gobernar*, 2(1), 80-93. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/5>

DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica.

Ejército Nacional de Colombia. (2015, 19 de junio). *Plan de Estudios Minerva, Ejército Nacional* [video]. YouTube. <https://youtu.be/JbV5lqgzlWI>

Eraso, D. (2012). *El papel social del militar en el postconflicto colombiano* [Ensayo, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/3lzPa3A>

Fundación Paz y Reconciliación (PARES). (2022). *Petro en 100 días*. Pares. https://www.pares.com.co/_files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf

Gobierno de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

Gobierno de Colombia (2018). *Paz con Legalidad*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica_PAZ_CON_LEGALIDAD_Consejeria_Estabilizacion.pdf

Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Imprenta Nacional.

Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 13-73). Editorial Gedisa.

Hernández, A. (2016). Los enfoques neoinstitucional y cultural, su utilidad para el estudio de las organizaciones gubernamentales. *Espacios Públicos*, 19(46), 91-108. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67648385005.pdf>

Johnson, T. (2013). Institutional design and bureaucrats' impact on political control. *The Journal of Politics*, 75(1), 183-197. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000953>

Llorente, M., Bulla, P., y Gómez, C. (2016). *De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales* [Documento, Análisis 1, Fundación Ideas para la Paz y Friedrich Ebert Stiftung]. <https://bit.ly/3nPcD3m>

Mantzavinos, N., North, D., Shariq, S., Méndez, N., Casas, A., y Abitbol, P. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Revista Economía y Región*, 9(1), 11-34. <https://bit.ly/3hNZGTA>

Medina, C. (Comp.). (2023). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 13-20). Universidad Nacional de Colombia. <http://derecho.bogota.unal.edu.co/index.php?id=952>

Méndez, N. (2015). Institucionalismo cognitivo, capital social y la construcción de la paz en Colombia. *Revista Economía y Región*, 9(1), 67-90. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/88>

Offe, C. (2003). El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En Goodin, R. (Comp.). *Teoría del Diseño Institucional* (pp. 251-282). Editorial Gedisa.

Palthe, J. (2014). Regulative, normative, and cognitive elements of organizations: Implications for managing change. *Management and Organizational Studies*, 1(2), 59-66. <https://doi.org/10.5430/mos.v1n2p59>

Pastrana, E., y Gehring, H. (Eds.). (2016). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Pérez, T. (2011). Conflicto y posconflicto en Colombia: una mirada a la política de seguridad democrática. *Separata Humanística*, 5(10), 129-150. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3948593>

Peters, G. (2003). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En R. Goodin y H. Kinglemann (Comps.). *Nuevo manual de ciencia política*. Editorial Istmo.

Pizarro, E. (2018). *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Editorial Planeta.

Ramírez, H., Guevara, J., y Riaño, J. (2016). *Las Fuerzas Militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Universidad del Rosario.

Reyes, C. (2015). *Las Fuerzas Militares en las operaciones de paz ante un escenario de postconflicto* [Trabajo de pregrado, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Institucional UMNG. <https://bit.ly/3IC7PM0>

Rojas, P. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>

Rubio, N. (2016). *Papel del Ejército de Colombia en un eventual contexto de postconflicto: caso minería ilegal* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/15625>

Schmitt, C. (2014). *El Concepto de lo político*. Alianza Editorial.

Schultze, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. En A. Rettberg (Ed.), *Construcción de paz*

en Colombia (pp. 405-433). Universidad de los Andes.

Sierra, N. (2017). *Neoinstitucionalismo y conflicto. Análisis del acuerdo de paz firmado en La Habana 2016 y su implicación en el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana] Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/35745>

Trujillo, M., y Valencia, G. (2021). Cambiando de mentalidad. El proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia (2011-2018). *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 867-887. <https://doi.org/10.21830/19006586.804>

Valencia, G. (2017). *Organizaciones, instituciones y análisis político transaccional* [Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia].

Valencia, G. (2019). *Organizarse para negociar la paz*. Editorial Universidad de Antioquia.

Valencia, G. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

Valencia, J., e Insuasty, A. (2011). Evolución de las estrategias de guerra en Colombia: ¿cómo han evolucionado las estrategias de guerra utilizadas por el Ejército colombiano en la historia de Colombia, desde 1930 hasta 2006? *Revista Universidad San Buenaventura*, 11(1), 67-88. <https://doi.org/10.21500/16578031.384>

Vargas, A. (2006). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores.

Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En March, J. & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.

Villegas, D. (2021). Lanzamiento del Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro PETEF. Ejército Nacional de Colombia. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8bZR3Tiq1Hs>

Zamudio, L., y Culebro, J. (2013). Los procesos de implementación de los acuerdos de paz. Aportes desde el nuevo institucionalismo. *Análisis Político*, 77, 175-194. <https://bit.ly/3IHxkHa>

Reforma al sector seguridad desde un enfoque de Seguridad Humana*

Nathalie Pabón Ayala

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Asuntos internacionales, Universidad Externado de Colombia. Consultora en temas de seguridad y defensa. Investigadora de la Red de Seguridad y Defensa para América Latina (Resdal).

En el marco de un concepto de Seguridad Humana y su aplicabilidad, el debate debe tener en cuenta las diferentes aristas posibles para pensar una seguridad donde el enfoque de Estado y de la soberanía territorial se amplía a otras dimensiones relacionadas con la salud, la educación, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el bienestar económico, las cuales están ligadas principalmente al concepto de desarrollo.

Uno de los ejes en los que la aplicabilidad del concepto puede desarrollarse es en el de la Reforma al Sector Seguridad (RSS), entendida “como el proceso político y técnico de mejorar la seguridad estatal y humana al hacer que la provisión, la gestión y la supervisión de la seguridad sean más eficaces y más responsables, dentro de un marco de control civil democrático y respeto por los derechos humanos”¹.

El debate sobre esta definición está ligado al concepto de la Seguridad Humana, si bien no existen consensos claros, sí se puede indicar que la RSS evidencia la importancia de las personas como centro de atención en las políticas

de seguridad, teniendo en cuenta la perspectiva de desarrollo, de bienestar y protección de los derechos de cada individuo. Para ello se requiere un entendimiento de las condiciones locales y las relaciones de poder, un énfasis en la gobernanza donde las instituciones, las estructuras y las personas participen de la gestión territorial del sector seguridad.

A nivel internacional ha adquirido una importante relevancia después de la Guerra Fría, las perspectivas han sido amplias y asumidas a partir de los contextos. En Europa se ha vinculado a los procesos de desarrollo y de bienestar de los ciudadanos, mientras que en América Latina es un proceso que va aún en construcción y aceptación, dados los rezagos que dejaron las dictaduras para el relacionamiento entre civiles y miembros de la Fuerza Pública. En Colombia, con los efectos históricos del conflicto armado, el enfoque particular en las políticas de seguridad y defensa, y la transversalización de roles de las instituciones de la Fuerza Pública, el debate sobre el sector seguridad no ha tenido un importante eco en la especificidad que se requiere desde los legisladores, conductores de política y sociedad civil.

La RSS en un enfoque de Seguridad Humana requiere la formulación de las políticas nacionales y locales en función de los objetivos esperados, de los retos que se puedan presentar, de los recursos disponibles y de los procedimientos existentes, con actores institucionales y sociales bien informados y con las capacidades técnicas para definir acciones preventivas, metas y resultados de política, diseño de acciones preventivas, planeamiento estratégico y disposición para la articulación con las diferentes instituciones que hacen parte del sector como es la Fuerza Pública.

El papel de la sociedad civil y la supervisión del sector

La participación de la sociedad civil dentro del proceso de RSS es indispensable para que esta se ajuste a los contextos locales; sin embargo, debe ir acompañada de un mejoramiento de la institucionalidad democrática, lo cual implica incorporar a asociaciones y organismos de la sociedad civil que impulsen demandas que puedan coincidir o no con las agendas políticas gubernamentales; aceptar la legitimidad del sistema democrático y sus instituciones; y respetar las normas de derechos humanos. El ideal es que los actores civiles demuestren un interés por el rol de supervisión del sector, de seguimiento a la implementación de las políticas y de adquirir protagonismo en la definición de políticas de seguridad convenientes para la protección de los derechos de los ciudadanos en la lógica de la Paz Total que se plantea como escenario esperado.

Para lograr este fortalecimiento del sistema democrático y generar una participación cualificada de los actores principalmente civiles en lo que sería una RSS en el marco de la concepción de la Seguridad Humana, es necesario reflexionar sobre el rol que cumplen diferentes instituciones en este proceso. Si bien, la RSS amplía las posibilidades de participación y articulación con diferentes sectores, al permitir enfoques de seguridad centrados en las personas, es importante para la formulación e implementación de políticas y la supervisión del sector, la identificación de aquellas instituciones directamente relacionadas con la provisión de seguridad a las cuales hay que prestarles una mayor atención con procesos de reforma o de reestructuración que vayan acordes con los contextos locales, lo que facilitaría el diseño de estrategias más acordes con la situación de inseguridad y posible vulneración de derechos.

La sociedad civil constituye un actor clave en la consolidación de la democracia a partir de lograr consensos, elaborar nuevas políticas, promover el debate, fomentar el interés de los líderes políticos para abordar temas y difundir conocimientos específicos. Tarea que en el sector y defensa puede dificultarse en algunas áreas por la limitación de información pública relacionada con la seguridad nacional y la incidencia que tienen los militares en el manejo estratégico y operativo de la política pública. Estos aspectos se han venido superando no solo en Colombia sino en América Latina pero aún falta camino por recorrer.

La participación en el sector seguridad debe preponderar por facilitar la discusión y el diálogo entre actores protagonistas, no solo dentro del mismo sector, sino también con otros actores y desde múltiples posturas políticas; promover la transparencia y ejercer control en ejecución de recursos, cumplimiento de metas, implementación de políticas; velar por cumplimiento de garantías a los derechos humanos; representar la voz de los ciudadanos en general; e incluso brindar servicios a las instituciones del Estado con proyectos de investigación, fomento de espacios de debate, generación de recomendaciones de políticas e intercambio de información.

La supervisión del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil es fundamental para garantizar la eficacia de la reforma. Esta supervisión se puede llevar a cabo de la siguiente manera²:

- Supervisar las políticas de seguridad: es fundamental que los grupos de la sociedad civil vigilen la implementación de las políticas de seguridad y su impacto en los diversos grupos de población.
- Proporcionar experiencia técnica: grupos de la sociedad civil tienen conocimiento experto en diferentes temas fundamentales para las políticas de

seguridad, incluidos, por ejemplo, los controles de armas y municiones y la violencia de género.

- Construir coaliciones nacionales e internacionales: coaliciones nacionales e internacionales de actores afines pueden influir positivamente en la implementación de políticas del sector de seguridad. La colaboración con los gobiernos nacionales, el sector privado y los actores no gubernamentales puede dar como resultado alianzas poderosas para mejorar las políticas nacionales, incluso a través de la adquisición de nuevas tecnologías y capacitación.
- Incidencia estratégica con otros poderes del Estado: los actores de la sociedad civil pueden beneficiarse de la incidencia estratégica con otros poderes, ya sea como una forma de brindar conocimientos técnicos sobre asuntos específicos, o incluso para denunciar abusos del poder Ejecutivo.
- Conecta con la prensa: la prensa es un actor importante que posibilita la difusión de información para luego mantener al público informado sobre las políticas públicas, pero también es una forma de ejercer presión para que se implementen políticas más inclusivas.
- Estimular la transparencia: a través de solicitar acceso a información que no está disponible para el público y publicar análisis sobre diferentes temas, como el gasto del Gobierno en políticas relacionadas con el sector de la seguridad.
- Estar presente en los espacios institucionalizados de participación: dondequiera que haya un canal para dialogar con representantes del Gobierno, incluso del sector de la seguridad, los grupos de la sociedad civil deberían aprovechar la oportunidad de estar allí. Es clave que se presente su punto de vista y que se forje una relación con los representantes

Instituciones y otros actores

Por tanto, uno de los ejes centrales de la RSS es la identificación de las instituciones directamente ligadas al sector, dado que caer en la articulación interinstitucional sin misionalidad y responsabilidad clara, dificulta la supervisión y escenarios de rendición de cuentas. Estas instituciones que deben analizarse en funcionalidad y direccionamiento son³:

- Proveedores de seguridad directamente implicados con la seguridad como servicio y bien público: militares, policías y actores de inteligencia (civiles y militares). Un tema pendiente en Colombia es la diferenciación de roles entre estas instituciones, como consecuencia de los efectos del conflicto armado. Se hace necesario definir y diferenciar los retos de seguridad y defensa para que las instituciones definan su rol, teniendo en cuenta los nuevos contextos de conflictividad territorial, esto mitigará las dificultades de operatividad para los actores de la Fuerza Pública y centrará el tema de protocolos de protección de los ciudadanos.
- Instituciones de supervisión generalmente compuestas por civiles y con diferentes roles. Dentro del poder Ejecutivo los ministerios de Defensa y del Interior, como responsables de coordinar las políticas de defensa y seguridad y las instituciones que actúan bajo su liderazgo, junto con asesores de gabinetes y encargados de definir y controlar el presupuesto y financiamiento del sector. Estos equipos deben contar con la experiencia y conocimiento en el manejo público de esos temas, además de reconocer la importancia de la articulación y complementariedad con los actores de la Fuerza Pública.

Dentro del poder Legislativo también hay una responsabilidad importante en su función de proponer y aprobar leyes, en el rol de control y de asesoría técnica.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden ser parte de estos actores de supervisión, por ejemplo, con el seguimiento o monitoreo a la implementación de políticas de seguridad, promoviendo la garantía de derechos e incluso haciendo propuestas para la formulación de iniciativas en el sector.

- Instituciones de justicia y orden público, las cuales aplican la ley y son los principales garantes de la protección de derechos. Aquí van incluidas el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y el sistema de justicia penal, incluyendo administración penitenciaria, comisiones de derechos humanos, ministerio público.

La RSS requiere una evaluación de estas instituciones mencionadas, de su funcionalidad, su transparencia, el grado de legitimidad, de profesionalización y experticia de sus funcionarios y de la comprensión del contexto del país, sumado a un análisis del entorno internacional, nacional y local, esto permitirá identificar los procesos que deben adelantarse como ampliación del acceso a la justicia, reforma de la Policía y las Fuerzas Militares, expedición o reforma de leyes, reestructuración de las instituciones del Estado, entre otras. La

formulación de la política marco de seguridad y convivencia en el marco de la Seguridad Humana debe comprender una evolución de la estructura institucional para su implementación.

Ahora bien, en el escenario colombiano hay que revisar el rol que cumplen otro tipo de actores no institucionales como actores de seguridad privada, y grupos armados ilegales en la provisión de seguridad y su impacto en la generación de confianza y legitimidad de las instituciones. El sector de seguridad informal, si así puede llamarse, históricamente ha llenado los vacíos del sector seguridad formal en Colombia en algunos territorios, por la dinámica del conflicto interno armado, sumado a otros factores como insuficiencia y/o desinterés del Estado para ejercer control en todos los territorios, dificultad para copar espacios donde se encontraban actores ilegales que mediante procesos de paz se desmovilizaron, e incluso incapacidad para combatir actores criminales locales que proveen no solo seguridad sino otros servicios, obteniendo el reconocimiento de las comunidades. Este es un tema importante para revisar en una RSS, y es cómo la seguridad informal a menudo responde a las demandas ciudadanas cuando el sector de la seguridad formal carece de legitimidad.

Una consideración importante tiene que ver con la heterogeneidad del sector y de los actores involucrados desde diferentes niveles, puede haber partes del sector de la seguridad que no estén completamente politizadas o que no estén participando en la búsqueda de intereses económicos. Comprender estas dinámicas es importante para diagnosticar con precisión las oportunidades y limitaciones existentes, y para desarrollar planes y programas de RSS que respondan a estas y que estos procesos se pueden llevar a cabo con voluntad política. La reforma del sector de la seguridad debe contener un consenso político entre diferentes actores, incluidos los no estatales, y debe considerar los diferentes niveles de gobernanza, desde el local hasta el internacional.

El contexto

La RSS con enfoque de Seguridad Humana, sin duda debe tener presentes las especificidades de los diferentes territorios como los impactos y la incidencia que ha tenido el conflicto armado interno y la presencia de los diferentes actores legales e ilegales. A su vez, escalar a los niveles comunitarios y sociales, formas de organización social, acceso a servicios públicos, condiciones de esparcimiento y recreación, contextos ambientales y oferta institucional.

Las estrategias para mitigar los factores que afectan la seguridad y la convivencia deben tener presente esta multiplicidad de variables para el diseño

de acciones que vayan en pro de la articulación interinstitucional, definiendo con claridad aquellas estrategias que van enfocadas a la prevención, y aquellas que requieren un enfoque de control. Es muy importante que las políticas se ajusten a los contextos locales, a sus capacidades, a los actores presentes y a la claridad misional de las instituciones y su rol en la ejecución de políticas.

No son lo mismo territorios y comunidades afectadas por la violencia, eso genera una diferencia en el relacionamiento con las autoridades y la Fuerza Pública, y esto debe tenerse en cuenta. Un sector de seguridad mal administrado puede afectar negativamente la confianza de las personas en las instituciones, y eso es un tema que debe trabajarse desde el enfoque de Seguridad Humana.

Factores para una RSS

Como recomendaciones para lograr una eficaz RSS en un contexto multi-nivel y con la participación de diferentes visiones e intereses de actores, la Resdal⁴ propone:

- Coordinación de políticas
- Reformas integrales, pero sin perder su especificidad
- Separación clara de los roles de la Policía y el Ejército
- Seguimiento y evaluación de la implementación de la RSS
- Sistemas de transparencia y rendición de cuentas
- Profesionalización de los cuerpos de seguridad y defensa
- Fortalecimiento de los grupos consultivos de civiles
- Establecer mecanismos apropiados para la apropiación de presupuestos
- Aumentar la participación de las mujeres y la promoción de la RSS con perspectiva de género

El sector seguridad es uno de los sectores centrales del Estado; sin embargo, es uno de los menos estudiados y que genera menos interés técnico y de estudio, por eso es importante que los tomadores de decisión revisen su funcionamiento, la preparación y conocimiento que se tiene en estos temas,

y la generación de mecanismos de participación para lograr el interés de la sociedad civil. El desarrollo, la reducción de la pobreza, la buena gobernanza y el bienestar de los individuos se reflejará en entornos más seguros, por ello la Seguridad Humana debe tener presente una reforma al sector seguridad que vaya en búsqueda de estas condiciones, sin caer en el error de olvidar las especificidades misionales, técnicas, temáticas y operativas y el buen relacionamiento que se debe tener con todos los actores que componen el sector.

Notas

* Este artículo es elaborado a partir del material de estudio obtenido en *School on Oversight of Security Sector* organizado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), septiembre de 2022.

¹ Latin American Security and Defence Network (Resdal). *School on Oversight of Security Sector*. Background notes. Module 2. Security Sector Reform. Traducción propia.

² Latin American Security and Defence Network (Resdal). *School on Oversight of Security Sector*. Background notes. Module 10. Trust-building and key relationships for accountability of security sector. Traducción propia.

³ Con base en: *Ibidem*.

⁴ Con base en: Latin American Security and Defence Network (Resdal). *School on Oversight of Security Sector*. Background notes. Module 10. Trust-building and key relationships for accountability of security sector. Traducción propia.

CONVIVENCIA, INTELIGENCIA Y CIBERSEGURIDAD



Fotografía tomada de: [Presidencia](#)

La convivencia en el contexto de la política de la Seguridad Humana. El papel de la Policía

Mayor Juan Aparicio Barrera

Jefe del Grupo de Información y Divulgación, Dirección de Educación Policial, Policía Nacional de Colombia.

*[...] el producto de la justicia será la paz,
el fruto de la equidad, una seguridad perpetua
Isaías 32, 17*

En atención al cambio de Gobierno en Colombia (2022-2026), las propuestas de campaña y la construcción de la política de seguridad para el mandato, se hace necesario para sus funcionarios, asesores y la academia aportar una conceptualización sobre el adjetivo humano de la seguridad para establecer las políticas públicas, los indicadores, las metas y las prioridades que deben cumplir las instituciones colombianas y, en particular, de la Policía. Este ensayo pretende describir algunas ideas de la Seguridad Humana, el componente teórico clásico de la construcción de la convivencia, y las esferas de actuación en la construcción del orden social. La idea es aportar elementos teóricos para la construcción de las políticas de seguridad, el elemento ausente de la convivencia y presentar el papel de la Policía.

La Seguridad Humana

Es indispensable señalar que, en el mundo contemporáneo, el concepto de seguridad es polisémico y las amenazas al ciudadano superan la garantía de la

vida, bienes de la persona y la ausencia de miedo; por tanto, la seguridad del ciudadano sería un capítulo más de la Seguridad Humana, según lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su *Informe de Desarrollo Humano* de 1994, en donde establece que las dimensiones de la seguridad son siete, a saber: económicas, alimentarias, en la salud, ambientales, personales, de la comunidad y políticas (Aparicio, 2019).

La Seguridad Humana postula su búsqueda a través del desarrollo sostenible. Y pretende una concepción holística, la cual involucra elementos tales como ausencias, carencias o fuentes de ansiedad, que van desde el empleo, la salud, el medioambiente, los cataclismos, hasta la criminalidad, situaciones correspondientes a las inquietudes y padecimientos cotidianos de los humanos (Aparicio, 2019).

La idea de Seguridad Humana implica pensar en un todo, donde cada dimensión involucra una respuesta y la sumatoria articulada en conjunto contribuye inexorablemente a la seguridad del individuo en particular y de la sociedad en general. Sin embargo, esperar a que se resuelva cada una de las dimensiones y de los problemas sociales para que se logre el resultado de la paz puede significar muchos recursos y años, sin que necesariamente se logre el objetivo. Y de allí las críticas de Reiner (2012), ya que mientras se solucionan todos los problemas sociales, qué hacemos mientras tanto con los problemas de criminalidad que afectan a las todas las personas en estos momentos; además, en las distintas encuestas aparecen como los principales problemas de los ciudadanos y, por tanto, prioritarias en las agendas de los gobiernos.

En términos generales, parece que la Seguridad Humana en su idea holística pasa por alto el asunto de la convivencia.

Además, si bien la propuesta y política de desarmar a los actores sobrevivientes del conflicto colombiano (“Paz Total”) repercute y repercutirá en el diario vivir de los ciudadanos, los problemas de criminalidad y convivencia perduran como variable independiente. En todo caso, una de las características históricas del conflicto colombiano, desde mediados del siglo xx es la prevalencia de distintas facciones que se mantienen en armas (“paz parcial”), pese a procesos de desarme, dejación de armas, entrega, desmovilización u otras figuras.

La seguridad en términos de convivencia

Ahora bien, entenderse la paz como ausencia de guerra interna o externa en ningún momento debe comprenderse como ausencia de conflicto o violencia.

En toda sociedad siempre se presentarán conflictos y, en algunos casos, estos generan violencia. Según Smith (2012) la primera obligación del soberano es proteger a la sociedad contra la violencia y otros Estados. Los problemas internos de las sociedades corresponden a los temas de convivencia y de Policía en sentido amplio. El paso de la sociedad natural a la sociedad política —de la guerra a la paz—, es el paso de la independencia a la libertad. Si se actúa sin limitaciones, se destruye la convivencia (Montesquieu, 1993).

La naturaleza conflictiva de la sociedad civil (Neocleous, 2010) involucra dos dimensiones para la fabricación del orden social; tal cual se reconoce en los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Asamblea Nacional Constituyente, 1789), en primer lugar, que los miembros del cuerpo social, como ciudadanos, tienen derechos y deberes; en segundo lugar, las instituciones del Estado que garantizan los derechos y hacen cumplir los deberes, en particular la Fuerza Pública (artículos 12 y 13).

La línea realista de la teoría contractualista sobre la naturaleza conflictiva del humano se une a otras tradiciones extintas como la ciencia de policía o la cameralística, que enfatizan en los problemas internos de la convivencia (vivir en comunidad) y las actuaciones de los distintos órganos, funciones y actividades del Estado para la garantía interna de la convivencia y el orden social, ligadas a situaciones de urbanismo, moralidad, salubridad, tranquilidad, aseo, entre otras. Estas líneas también tienen complemento en tradiciones sociológicas que señalan el proceso civilizador (Elias, 2009) que se presenta al interior de las sociedades modernas y los largos procesos de cambios en los comportamientos sociales mientras se produce el monopolio de la fuerza en los Estados.

En síntesis, desde un punto de vista teórico, es prioridad del Estado atender los asuntos de gobierno de la sociedad civil, frente a situaciones de seguridad interna, violencia y convivencia.

Las instituciones para garantizar la convivencia. El papel de la Policía

¿Cuál será el papel de la Policía ante la Paz Total? La respuesta no es otra que ahondar en los temas de los cuales es su función constitucional (art. 218 de la Constitución Política de Colombia), es decir, la convivencia ciudadana. Que no es otra situación que el hacer cumplir la ley y emplear la fuerza legítima para garantizar la convivencia y recuperar el orden cuando se quebrante. Por tanto, no se trata de un cambio de objetivo o misión, ni mucho menos de una crisis de identidad de la Policía frente a una eventual Paz Total. El núcleo de la función constitucional de la Policía se define en la protección por parte del Estado de

los derechos y libertades del ciudadano (vida, honra y bienes) y garantizar la convivencia en paz de los habitantes.

Sin embargo, frente a la naturaleza conflictiva de la sociedad civil y las demandas crecientes de los ciudadanos en temas de seguridad, en particular frente a la criminalidad, en las últimas cuatro décadas se han diseñado políticas públicas de los Gobiernos nacionales y locales (desde la elección popular de alcaldes y gobernadores), encaminadas a hacer frente a los problemas subjetivos y objetivos de la criminalidad y, en menor medida, frente a las conductas que afectan la convivencia.

En este panorama, el papel de la Policía es central, y básicamente se ha enfocado (como en todas las sociedades contemporáneas en combatir el delito) pero no basta con la sola actuación de la Policía para enfrentar la crisis de criminalidad y convivencia, sino que entran a reforzar este panorama otra serie de factores, actores, instituciones y teorías, que hacen énfasis en la protección efectiva de los derechos humanos y responder a las necesidades del ciudadano del común (Aparicio, 2019).

Sin embargo, es necesario ser cuidadoso con las actuaciones y propósitos de la Policía, ya que no es función de la misma el atender situaciones que por su misionalidad no le corresponden, por ejemplo, las policías no resuelven problemas de desempleo o salud (la sobrecarga de funciones en atención a las problemáticas internas de otras instituciones es una característica de la Policía, entre los ejemplos está la custodia de condenados y capturados por parte de la Policía en estaciones y URI), pero sí pensar en la colaboración armónica entre las instituciones del Estado y, por su puesto, en la cooperación entre los Estados.

Es necesario subrayar que la seguridad no se basa exclusivamente en el accionar de las agencias de Policía o de las organizaciones presentes dentro del sistema penal; ella compromete además a todas las instituciones y organizaciones que contribuyen a la convivencia y a controlar las causas del delito o formación del individuo (sistema educativo, sistema contravencional, pleno empleo, asistencia social, etc.), las cuales en conjunto solucionan o mitigan los problemas de seguridad y convivencia.

En este sentido, el fortalecer el sistema de policía en Colombia (que se encuentra en todas las instituciones comprometidas en el Código Nacional Seguridad y de Convivencia y de otros códigos de policía, como el de tránsito) contribuirá a la gobernabilidad de la seguridad y particularmente de los asuntos de convivencia a nivel local.

El papel de los ciudadanos para la configuración del nuevo orden social

Un problema recurrente señalado en las ciencias sociales de Colombia es el comportamiento social de los habitantes, que se comprende como la ciudadanía a medias (exigente de derechos pero desconocedora de sus deberes), la personalidad histórica del colombiano, el individualismo hispánico, la naturaleza anarquista (sin límites), la ausencia de modernidad en las relaciones sociales, entre otros postulados, que explican el déficit de convivencia en Colombia, que repercute en una “cultura de violencia”, intolerancia, atajismo, “justicia por mano propia”, irrespeto por lo público (desde apoderarse de los bienes públicos hasta destruir los bienes públicos), entre otros problemas, que conducen a un caos social (hacer necesidades fisiológicas en vía pública, consumo de bebidas embriagantes en sitios públicos, equipos de sonido a alto volumen, riñas, colarse en filas, no pagar el transporte público, apoderamiento del espacio público, no usar casco protector para motociclistas, etc.).

En términos generales, estos temas tienden a ser poco tratados e incluso indeseables para ser tratados por los ciudadanos y gobiernos locales, ya que la atención efectiva de los mismos repercute en sanciones de diversa índole a los ciudadanos que realizan conductas contrarias a la convivencia o a otro tipo de normas como las de tránsito y, en algunos casos, puede afectar el capital político de alguna administración.

En síntesis, existe un marcado desinterés de los ciudadanos y gobiernos locales por atender los asuntos de convivencia.

Los cambios provienen, a largo plazo, de las prioridades de las agendas en las instituciones de educación (por ejemplo, énfasis no para formar para el trabajo sino para ser buenos ciudadanos), de la familia, las instituciones religiosas, entre otras. La fórmula es que mejores ciudadanos repercuten en una sociedad con mejor convivencia. La situación problema es que los cambios culturales pueden demorar generaciones.

Y mientras tanto, el deber ser es visibilizar desde el Gobierno nacional esta situación para que esté en la agenda pública de la seguridad y convivencia.

El elemento ausente de la convivencia

Ahora bien, la Policía, como las demás instituciones del Estado, se alinea a las políticas de Gobierno. Bajo este contexto, los lineamientos estratégicos en seguridad en los niveles del Gobierno nacional, Ministerio de Defensa Nacional

y las iniciativas para la Policía, no tienen de manera consciente involucrado, hasta el momento, el elemento convivencia. Veamos:

Para el Gobierno nacional los lineamientos corresponden a la Seguridad Humana (siete ejes) y la justicia social, por tanto, los objetivos iniciales, entre otros, van dirigidos a la reducción de los riesgos en las poblaciones vulnerables, el cambio de la política de drogas y medioambiente, la lucha frontal contra las economías ilícitas y corrupción, la reforma de la Policía Nacional (propuesta de cambio de Ministerio), la “Paz Total y completa”. Y otras medidas como la “prohibición del uso de las armas”, la “construcción de justicia social y Derechos Humanos”, la “multidimensional” del delito, la propuesta de legalización del “cannabis medicinal, industrial y recreativo”, la inversión social para reducción de la violencia, la “inteligencia financiera” como principal eje de afectación a las actividades delictivas, el redireccionamiento de actuación del ESMAD y el “fortalecimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional”.

En coherencia con estos lineamientos, el Ministerio de Defensa Nacional traza a la “Seguridad Humana” como modelo articulador con otras entidades. Para la Policía se establece una reforma integral y nuevo modelo de vigilancia, muy activa en la seguridad ciudadana. Política de transparencia, profesionalización, derechos humanos y carácter civil (“reforzar la doctrina policial”); recuperar la legitimidad y acercamiento con la comunidad (transformación a partir de la “discusión y el análisis con la comunidad”). Asimismo, nuevas formas para combatir el crimen organizado, fortalecimiento de la inteligencia financiera, transparencia y trabajo ante corrupción, reducción de la violencia en el territorio, desarticular las grandes estructuras criminales; combatir el “microtráfico”, finanzas del narcotráfico y el lavado de activos. Capacidades mutuas con Fuerzas Militares. En todo caso, los posibles cambios no implican perder derechos adquiridos y se prioriza a “la base policial”.

Para la Policía Nacional, en el plano interno, se plantea un direccionamiento centrado en el ser humano, que repercuta en mayor bienestar, mejor educación, mejor salud y la presunción de legitimidad de los actos. En el plano externo, la articulación interinstitucional con autoridades politicoadministrativas, cuerpos colegiados, organismos de control, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares, líderes sociales, sindicales, políticos, federaciones, gremios económicos y sociales, y otras agencias de Policía. En cuanto al servicio de policía y sus procesos, se señala que sea orientado a las personas, a la tarea de disminución de delitos sociales, al modelo de vigilancia como foco de acción en las necesidades de las personas y rendición de cuentas, al incremento del personal de policía judicial e inteligencia (estructura organizacional 80/20), a la protección de la salud pública y el medioambiente, a la acción contra los

delitos que afectan la libertad individual y el patrimonio, a la actuación contra los GAO y GDO, y al uso de la fuerza y la gestión comunitaria (Policía de vecindario).

Conclusiones

Cualquier que sea el adjetivo que se le dé a la seguridad, debe responder a las necesidades de la población. Es imperioso señalar que la seguridad tiene sentido histórico, puesto que las necesidades, amenazas y problemas cambian. El cambio histórico en Colombia y Latinoamérica es el problema de la delincuencia (común y organizada). De igual manera, los gobiernos nacionales y subnacionales modifican sus prioridades, en particular, la lucha contra la delincuencia organizada nacional y transnacional, la degradación del medioambiente, la corrupción, las migraciones y la violencia doméstica.

Sin embargo, el énfasis en la criminalidad hace que se dejen relegados los problemas de la convivencia, los cuales aparecen ausentes en los distintos marcos conceptuales de la Seguridad Humana y en las políticas públicas o propuestas de políticas actuales.

Frente al panorama de la Paz Total y la prioridad de la lucha contra el delito, la misión de la policía sigue siendo primordial. Y no sufre de una pérdida de identidad en sus funciones o labores. Desde luego, la solución de los problemas complejos de la sociedad que repercuten en la seguridad y la paz sobrepasan el actuar de la policía; en tal sentido, las miradas holísticas conducen a buscar la cooperación entre las distintas instituciones y revelan la complejidad de las respuestas del Estado para intentar gobernar el caos de la sociedad civil.

Referencias

Aparicio, J. (2019). *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: el papel de la Policía Nacional*. Policía Nacional de Colombia. <http://dx.doi.org/10.22335/rlct.978-958-52080-2-5>

Asamblea Nacional (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Panamericana Editorial.

Congreso de la República (2016). Código Nacional de Seguridad y Convivencia. Ley 1801 del 29 de julio. *Diario Oficial*, 49499. Año CLLII.

Elias, N. (2009). *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica.

Montesquieu (1993). *Del Espíritu de las leyes*. Editorial Altaya.

Neocleous, M. (2010). *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Prometeo Libros.

Reiner, R. (2012). *La política de la Policía*. Prometeo Libros.

Smith, A. (2012). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 1.

Elementos para la inteligencia en el marco de la Seguridad Humana

Henry Cancelado

Profesor universitario, analista y consultor en asuntos de seguridad y defensa.

Introducción

Para empezar a hablar sobre la Seguridad Humana en la coyuntura actual del país, hay que remitirse a la definición dada en el artículo segundo de la Ley 2272 de 2022 (Función Pública, 2022), en el cual se mencionan los elementos para tener en cuenta en torno a este concepto de seguridad. Así mismo, en el literal “a” de dicho artículo se mencionan tres aspectos que van a ser claves para poder aportar al debate en torno a este nuevo acercamiento de la seguridad. Partiendo de esta base, el objetivo de este artículo es discurrir en torno a las posibilidades del sistema de inteligencia de Colombia frente a la nueva óptica de la Seguridad Humana.

La Seguridad Humana plantea un esquema amplio de protección, “a las personas, la naturaleza y los seres sintientes”, a la vez que delega al Estado para disponer lo que se necesite en términos de política pública e instituciones para estos fines, y termina señalando que el objetivo final es la búsqueda de una cultura de Paz Total para la convivencia pacífica y el buen vivir (Función

Pública, 2022). De tal manera, es necesario preguntarse por la estructura institucional que acompañará este esfuerzo político, tanto a nivel de toda la Fuerza Pública, como de las instituciones de inteligencia. En el país, la Ley 1621 organiza en su artículo 12 la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), con el fin de producir estimativos de inteligencia y contrainteligencia para el Gobierno nacional (Función Pública, 2013), y que articula los organismos, militares, policiales y civiles, que se dedican a esta actividad.

En consecuencia, en Colombia se ha desarrollado una estructura bajo la cual ha funcionado la inteligencia y que ha delegado diferentes misiones dentro de lo que se considera que son los objetivos que debe tener el país en cuanto a esta actividad. Los integrantes de la JIC no solo se reducen a los servicios de inteligencia del país, sino que también se encuentran autoridades políticas del Ministerio de Defensa, y de la Presidencia de la República. Esta organización que permite articular lo político con los organismos de inteligencia es un sistema que el país tiene para realizar una actividad coordinada y que pueda ser eficiente para los objetivos frente a la labor encomendada.

Funciones y servicios

Cuando se revisa lo señalado respecto al alcance de la Seguridad Humana, se hace evidente que la actividad de inteligencia, entendiéndola como la consecución de información, procesamiento de esta y entrega de análisis y recomendaciones para la toma de decisiones o el diseño de políticas públicas, tiene el potencial de convertirse en una herramienta fundamental para lo que se necesite desde el alto Gobierno. Al analizar un sistema de inteligencia, hay que tener en cuenta dos elementos centrales: las instituciones (servicios o agencias) que lo componen, y las funciones que dichos servicios tienen. Jordán (2015, pp. 2-5) citando a Lowenthal (2012) define los servicios como “organismos de la administración pública a los que se encomiendan cuatro funciones fundamentales”, que serían:

- Evitar las sorpresas estratégicas y, en la medida de lo posible, las tácticas.
- Proporcionar asesoramiento experto permanente.
- Asesorar al proceso político.
- Mantener el secreto de la inteligencia, necesidades y métodos.

La primera de estas funciones está directamente relacionada con la seguridad y la defensa del país, que es quizás la más clara que se pudiera pensar en torno a estas entidades; pero en cuanto a las otras funciones, se pueden encontrar una gran cantidad de oportunidades en la diversidad de actividades que implican. Por otro lado, cuando se habla de proporcionar asesoramiento experto permanente, muchas veces se ha delegado este tipo de funciones a otras organizaciones dentro del Estado colombiano, restringiendo la actividad de inteligencia a simples acciones de corte policial o directamente relacionadas con el conflicto interno, sin importar la naturaleza del servicio o institución.

De igual manera, es extraño pensar que un servicio de inteligencia pueda asesorar al proceso político, sin generar la idea de que se trata de una actividad propia de una policía política, como las que existen en los regímenes autoritarios. Pero, frente a eso aparece la inteligencia estratégica como un proceso de inteligencia adyacente a la inteligencia militar que mide las capacidades del país en lo referente a las potenciales amenazas, y a la inteligencia policial o criminal que se encarga de ese proceso de búsqueda de criminales y otros procesos concernientes a lo policial. La inteligencia estratégica, por su parte, se convierte en una herramienta de un alto valor especialmente a la hora de tomar decisiones, particularmente porque es capaz de generar un producto que es útil para el más alto decisor del gobierno, en el caso colombiano, el presidente de la República, recogiendo en sí misma una cantidad de temas que implican los intereses estratégicos de la nación, de su política exterior y sus relaciones internacionales, de su economía y desarrollo (Cabrera, 2015). Finalmente, en cuanto a la última actividad señalada, mantener el secreto de la inteligencia, necesidades y métodos implica desplegar una actividad de contrainteligencia frente a las formas utilizadas para la misión y los activos físicos y operativos que puede tener la inteligencia del país.

Toma de decisiones y gestión del conocimiento

Dentro de lo que se ha planteado alrededor de la Seguridad Humana, la estructuración de una comunidad de inteligencia robusta es un mecanismo útil para poder abarcar la cantidad de temas que introduce esta definición de seguridad, y lograr un acompañamiento funcional a partir de productos de alto valor analítico, para la toma de decisiones con un fundamento suficiente y mucho más preciso que la simple intuición del decisor. Se puede pensar en este punto que todas las decisiones de Estado deben pasar por el tamiz de la comunidad de inteligencia y que eso restringe el conocimiento de las otras entidades de su actividad propia y los abstrae de su función de acompañar las decisiones presidenciales; pero si se toma la actividad con el criterio suficiente

como para tener servicios más amplios, capaces y enfocados en actividades y sectores que se consideren estratégicos para el desarrollo del país en diferentes niveles, internacionales e internos, se crea un sistema de contraste que apoya a todas las funciones del Estado y le permite tener mucha más y mejor información sobre los temas que considera relevantes.

Este proceso implica entender que la inteligencia, cuando se organiza y se le diseñan funciones separadas y amplias frente a los intereses nacionales, deja un simple papel de consecución de la información o de captura de criminales, y se enfoca mucho más en la gestión del conocimiento para la toma de decisiones y el asesoramiento político. Un sistema o comunidad de inteligencia es estrictamente una estructura que gestiona conocimiento para la toma de decisiones y posterior acción frente a dichas decisiones; es decir, hay que considerar el conocimiento como un factor estratégico clave para la consecución de los objetivos, de modo que una gestión eficaz de la información se convierte en un proceso de producción del conocimiento, de gestión del mismo, aumentando la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental, poniendo todo dentro de una óptica de la seguridad en un sentido amplio, bajo la perspectiva de oportunidades, abandonando la concepción simplista de riesgo y amenaza, concepción que está contenida en la actividad de inteligencia, pero que no la agota. Es necesario superar la concepción de la elemental consecución de información y la acción en torno a esta, porque la acumulación de información no necesariamente supone tener más conocimiento ni garantiza la mejor toma de decisiones (Navarro y Bonilla, 2003, p. 271).

Profesionalización y modernización

A partir de la gestión del conocimiento, se puede potenciar la investigación, el desarrollo, la aplicación y la innovación frente a los temas que se están planteando a partir de la Ley 2272, aumentando la eficiencia y eficacia en la formulación e implementación de políticas públicas tendientes a esta nueva concepción de seguridad y que implica reformar la disposición de los dispositivos de seguridad y defensa del país, incluyendo a la inteligencia (Navarro y Bonilla, 2003, p. 271).

Esta gestión del conocimiento funcionará si se traduce en procesos prácticos que permitan establecer claramente misiones y funciones para los servicios de inteligencia. En este momento, el país cuenta con siete organizaciones de este estilo, cuatro militares, una por cada fuerza (Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Armada) y la del Comando General; dos de corte civil, la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y la Unidad de Información y Análisis Financiero

(UIAF), la primera es un departamento administrativo, la segunda pertenece al Ministerio de Hacienda; y, por último, la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional (DIPOL). Cada una tiene una misión, los servicios pertenecientes a la Fuerza Pública se definen por su pertenencia institucional; por su parte, la UIAF, por su característica financiera, se enfoca en temas como lavado de activos, y la DNI, según el Decreto 4179, tiene un enfoque de inteligencia estratégica junto al manejo de amenazas externas (Función Pública, 2011). Sin embargo, los desafíos que propone la Seguridad Humana no están plenamente contenidos o previstos en la ley de inteligencia, la Ley 1621, y mucho menos pueden atenderse con la actual estructura de la JIC, o con las capacidades que tienen estos siete servicios actualmente.

Poder responder a las nuevas necesidades, hay que pensar profundamente un sistema de inteligencia que se enfoque en la gestión del conocimiento para apoyar los esfuerzos de las entidades encargadas de sacar adelante los postulados de seguridad que plantea el Gobierno. ¿Cómo debe estructurarse un sistema de inteligencia funcional para Colombia? ¿Cuántos servicios deben tenerse y con qué capacidades? La respuesta a esas dos preguntas depende de la forma como se conciba la función de inteligencia, si se le concibe como una herramienta netamente policial y militar, los servicios que se tienen son suficientes; pero si se piensa que la inteligencia debe convertirse en develadora de lo imperceptible para los decisores y las instituciones estatales, claramente se sienta la idea para que se desarrolle un mecanismo exhaustivo de seguridad que soporta, a partir de su ejercicio, las decisiones de Gobierno.

En consecuencia, apostarle a un proceso de mayor profesionalización de la inteligencia en Colombia implica cambiar el enfoque que se traía en tanto a la lógica de detección de riesgos y amenazas, debe ampliarse a la búsqueda de oportunidades y a la gestión del conocimiento. La profesionalización implica tres niveles: un nivel en el cual los funcionarios de la inteligencia tienen las competencias necesarias para la misión encomendada, el segundo nivel es el cambio organizacional al interior de los servicios para entender el contexto actual, la nueva hoja de ruta y así adaptarse certeramente para poder cumplir con lo encomendado; y, finalmente, pensar en un sistema de inteligencia que responda de manera suficiente a lo requerido, esto no implica necesariamente el aumento de servicios, pero sí pasa por la definición específica de sus funciones, las cuales para los postulados señalados en la Seguridad Humana implican: desarrollo económico y social (eje central), definición de riesgos y amenazas (eje adyacente), política exterior (eje estratégico), y algunas capacidades que en varios países se han delegado exclusivamente a un servicio separado y autónomo, como la ciber inteligencia y todo lo que esta implica como un proceso transversal a lo militar, lo policial y lo civil.

En el eje central se necesitan algunas capacidades que den cuenta de la realidad social y económica del país, personal con la capacidad profesional e intelectual para integrar verdaderos tanques de pensamiento que validen o aconsejen al alto Gobierno en torno a las temáticas más gruesas de la Seguridad Humana, todo lo que implican los nuevos componentes de la agenda de seguridad. En el eje adyacente, no menos importante, se necesitan capacidades de búsqueda, recolección y procesamiento de la información relacionada con actores y fenómenos que el país considere directamente como una amenaza que pueda alterar de manera súbita la tranquilidad y la paz, por ejemplo, actores armados delincuenciales. Por último, en el eje estratégico que implica todo el frente internacional del país, su política exterior, su comportamiento frente a la agenda internacional, sus relaciones internacionales y hasta sus capacidades de defensa, se necesitan servicios con capacidades más globales y un ejercicio internacional importante. Ningún eje puede dejarse de lado para cubrir los intereses del país y las posibilidades de la Seguridad Humana.

Por supuesto, esto implica que eventualmente, desde lo político, otros actores hagan parte de la JIC, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio del Interior, no como actores operativos o tácticos de la inteligencia colombiana, sino como actores políticos y estratégicos que ayudan a marcar las pautas y acompañan la definición de los planes de toda la comunidad de inteligencia.

Conclusiones

Cuando se tiene una perspectiva amplia de la seguridad como la que se propone con la Seguridad Humana, es necesario el conocimiento igual de amplio y a la vez preciso de los fenómenos que la componen. En este sentido, se necesita desarrollar un sistema o comunidad de inteligencia que se base en la gestión del conocimiento, que vaya un paso más allá de la simple consecución de información, y que se enfoque en la misión encomendada por un sector político y estratégico que se responsabilice de la función de inteligencia que tiene el Estado y que la entienda como una de sus mejores herramientas para acompañar los procesos de toma de decisiones y de diseño de políticas públicas.

Por la naturaleza propia de la Seguridad Humana, una inteligencia funcional se desarrolla en tres ejes: un eje central enfocado en el desarrollo económico y social, un eje adyacente que asegure la paz y enfrente a las amenazas disruptivas e inmediatas, y un eje estratégico que se convierta en la carta de navegación del país en la agenda internacional y que le permita conseguir apoyos para su política interna. Estos tres ejes deben actuar coordinadamente y a partir de ellos se debe pensar el sistema de inteligencia para Colombia.

Referencias

Cabrera, L. (2015). La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el estado del siglo XXI. *Policía y Seguridad Pública*. Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Función Pública. (4 de noviembre de 2022). *Ley 2272 de 2022*. shorturl.at/jsvxM

Función Pública. (17 de abril de 2013). *Ley Estatutaria 1621 de 2013*. shorturl.at/diyH8

Función Pública. (3 de noviembre de 2011). *Decreto 4179 de 2011*. shorturl.at/sDNPR

Jordán, J. (2015). Introducción a la inteligencia en el ámbito de seguridad y defensa. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional - Universidad de Granada.

Navarro, M. y Bonilla, D. (2003). Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. *El profesional de la información*, 12(4), 269-281.

La Seguridad Humana en el ciberespacio, hacia un ejercicio seguro de la ciudadanía digital

Diego Stetid Rodríguez Samora

Oficial Superior de la Policía Nacional de Colombia, Administrador de Empresas, Administrador Policial y Profesional en Criminalística, con especializaciones en Docencia universitaria y en Investigación criminal, maestría en Educación, maestría en Ciencia política, maestría en Ciberseguridad e informática forense y candidato a doctor en Ciencias políticas

*Las redes sociales ya no son sobre sitios web,
tratan de experiencias*
Mike DiLorenzo

Los estudios de seguridad proliferaron en la Guerra Fría, especialmente entre 1945 y 1989, focalizando aspectos internacionales como el poder, la disuasión y la consecución de la paz; con visiones surgidas del realismo, el liberalismo y sus diferentes variaciones. Por ello, los análisis iniciales en este campo de estudio privilegiaron la Fuerza Militar y los Estados como elementos centrales de las discusiones, en la cuales predominaba la ciudadanía vertical de sujeción, imposición y sometimiento (Calvo González, 1984) fuertemente vinculada a la identidad nacional. Las críticas al excesivo estado-militarización de la seguridad posterior a 1989, terminaron por aceptar en la disciplina a los análisis provenientes de diversas perspectivas teóricas como el constructivismo y los enfoques críticos, entre otros, que propenden por una ciudadanía horizontal de igualdad a nivel de individuos y grupos (Luján Zumaeta, 2004). En la modernidad se preponderan en estos estudios al individuo y su seguridad, y se habla de ciudadanía virtual o digital, definiéndose esta por Robles (2008)¹ como “aquel individuo, ciudadano o no de otra comunidad o Estado, que ejerce la totalidad o parte de

sus derechos políticos o sociales a través de internet, de forma independiente o por medio de su pertenencia a una comunidad virtual” (p. 55).

De otro lado, los análisis en enclave de Seguridad Nacional que en sus inicios privilegiaron la capacidad armamentista, de movilidad, logística y de combate en los dominios militares de tierra, agua, aire y espacio han aceptado recientemente otro dominio de seguridad: el ciberespacio, y con él, la posibilidad de ciberataques y ciberdefensa en la infraestructura crítica y a la estabilidad de los Estados. En la misma línea, fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo, la extorsión bajo el concepto de seguridad internacional y pública han ampliado sus análisis al ciberespacio y las manifestaciones de estos fenómenos criminales a través de la red. Finalmente, el poner al individuo como centro de los análisis implica, bajo una perspectiva tecnológica, ver las amenazas al ejercicio de una ciudadanía digital segura y efectiva.

Este documento presenta y argumenta una respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo han evolucionado los análisis en seguridad, hasta abordar el ejercicio de la ciudadanía digital de manera segura y efectiva? En esta dirección y para contextualizar la respuesta, se desarrolla el argumento de que las diferentes tendencias de análisis de seguridad, más allá de ser excluyentes entre sí, deben integrarse en aras de buscar soluciones de carácter interdisciplinario más efectivas. En dicho contexto, se ha dado una reformulación del objeto referente a los análisis de seguridad, abriéndose a nuevos problemas y su focalización, como lo son los riesgos y amenazas presentes en el ciberespacio; pero también estos estudios requieren caracterizar las variables que permitan ejercer una ciudadanía digital efectiva.

En aras de desarrollar los objetivos propuestos, se presentan tres secciones: la primera esboza de manera general el objeto referente en los diferentes enfoques de seguridad hasta llegar a la Seguridad Humana (SH); la segunda contextualiza al lector sobre el alcance de la SH en el ciberespacio. Finalmente, y para concluir, se presentan algunas reflexiones

De la seguridad nacional a la Seguridad Humana

En términos generales, la conceptualización tradicional de la seguridad sugería que la seguridad del Estado implicaba la de sus ciudadanos (Buzan, 2016). En contraste a este supuesto, los conflictos recientes dan cuenta de confrontaciones dentro de un mismo país, y sus justificaciones refieren el aumento de diferencias y limitaciones socioeconómicas (PNUD, 1994). En

esta dirección, Pizarro (2002) argumenta que los treinta y tres conflictos armados registrados en el mundo para el 2000 eran de carácter interno, exceptuando dos internacionales: India-Pakistán y Eritrea-Etiopía. Los mismos se analizaban a la luz de una interpenetración de la seguridad exterior a la interior (Bigo, 1998 y 2002), que refiere a los nexos existentes entre los problemas internos, los externos y los compartidos por los Estados, lo que permitió que se consolidara el concepto de seguridad pública.

Aquí la seguridad es vista como una disminución en el nivel de aprobación del otro, y una tendencia de convertir en inseguro lo habitual por los técnicos en seguridad, movimiento que permite legitimar lógicas de procedimientos policíacos (Bigo, 1998). Los actores principales son las burocracias y expertos en seguridad, la respuesta estatal se concreta en acciones conjuntas, desarrollo de regímenes internacionales, de convenios bilaterales y la unificación de criterios burocráticos para el tratamiento de la inseguridad. En contraste a lo expuesto, la Seguridad Humana empieza a cobrar relevancia en los análisis de seguridad, como una versión holística y centrada en la persona, impulsada por instituciones y organizaciones internacionales que evidenciaban múltiples problemas escondidos bajo el análisis tradicional “bipolar” de la seguridad (De Armiño, 2006).

La Seguridad Humana refiere dos dimensiones, una amplia (analiza la necesidad) y otra restringida (analiza el miedo). La dimensión amplia impulsada por organizaciones como ONU y PNUD vincula la seguridad al desarrollo, lo cual implica que la persona se sienta libre frente a las amenazas físicas y libre frente a las amenazas estructurales que la condicionan a la pobreza. La dimensión restringida resulta de una simplificación de la agenda maximalista que se abstiene de propiciar medidas encaminadas al bienestar y al desarrollo de la persona; como alternativa, se centra en la eliminación de los factores criminales que producen la violencia física y afectaciones a las propiedades de los ciudadanos.

Se puede advertir que esta visión de la seguridad invierte los análisis del Estado-centrismo al ciudadano-centrismo revaluando el interés nacional sobre la libertad y los derechos (Thomas, 2000). Esta evolución del concepto de seguridad da origen a nuevas prácticas que focalizan el desarrollo humano (Palacios y Sierra, 2014) y propician circunstancias que permiten longevidad, salud y creatividad (PNUD, 1990). Por ello, la Seguridad Ciudadana puede comprenderse como una variación de la Seguridad Humana, que da prioridad a la confrontación institucional de las amenazas como el delito y la violencia (PNUD, 2010). Así, alcanzar la seguridad implica el desarrollo de políticas sobre la prevención del delito y la violencia con el

objetivo de optimizar la calidad de vida, en este proceso se articula la ciudadanía, la policía y el Estado bajo criterios normativos que se respetan y conocen por las partes (PNUD, 2013).

A qué nos referimos con la Seguridad Humana en el ciberespacio

En el análisis de estudios relacionados con las estrategias institucionales en el ciberespacio para abordar la cibercriminalidad, se observa que en varios conceptos no existe consenso. Estas bases conceptuales se requieren para que interactúen las agencias e instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, dándole seguridad al ciudadano frente al miedo y las entidades en favor de lograr impulsar el desarrollo de capacidades humanas, supliendo necesidades, ambos factores se complementan para gestionar la SH en todos los espacios de convivencia, en los cuales se suma recientemente la ciudadanía virtual, digital o del ciberespacio.

En la actualidad existe un desconocimiento social del cibercrimen como fin y como medio en él y a través del ciberespacio, pese a esto, algunos indicadores estadísticos permiten afirmar que la inseguridad en el ciberespacio es una problemática creciente que implica desarrollo de capacidades institucionales para abordar el fenómeno, y permitir un ejercicio de la ciudadanía digital seguro y efectivo.

El panorama internacional en la materia de ciberseguridad puede caracterizarse a partir de la información suministrada por instituciones como el Buró Federal de Investigaciones (FBI) en Estados Unidos, que registró en 2020 el récord de 791 790 denuncias por delitos cibernéticos, sugiriendo que estos hechos fueron responsables de más de 4200 millones de dólares en pérdidas. En comparación con 2019, el número de denuncias presentadas por víctimas de diversos tipos de delitos cibernéticos aumentó en 69 %. En esta misma línea, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) advirtió sobre un aumento en los últimos dos años de los ciberdelitos, entre ellos los correos electrónicos maliciosos, que aumentaron 600 %.

Este fenómeno no ocurrió solo en países desarrollados, sucedió algo similar en los países en vías de desarrollo; de acuerdo con el Centro Cibernético Policial, los delitos informáticos en el 2020 aumentaron un 59 % en el primer semestre, se registraron 17 211 denuncias, 6340 más que en el primer semestre del 2019. También se presentaron 2103 casos de suplantación de sitios web, un delito que creció en 364 %². De acuerdo con informes de la Policía Nacional basados en Siedco³, durante el 2021 los delitos

cibernéticos en Colombia llegaron a 33 465, aumentando un 17 % en comparación con 2020 en el que se denunciaron 28 524 casos. Y durante el 2020, se presentó un incremento de 440 % en estos delitos, principalmente en uso de campañas de *phishing* a nivel mundial, más otros ataques como secuestro de datos o información, hurto de datos de tarjetas de crédito y secuestro de stock.

La respuesta institucional en Colombia se ha dado a través de políticas o normatividad desarrollada para hacer el acceso al ciberespacio seguro en Colombia, en tres ámbitos; el primero de política pública, el segundo de carácter normativo restrictivo y el tercero de carácter regulatorio. A manera muy general se tomarán los dos primeros que se relacionan directamente al ejercicio de la ciudadanía digital, la tercera se da en enclave de la protección de datos, seguridad de la información y sistemas de calidad de las instituciones, siendo marginal a la reflexión planteada en este documento.

Frente al primer ámbito, en el año 2011 se formuló el documento CONPES 3701 Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa, en el 2016 el Documento CONPES 3854 que se enfoca en generar un “Política Nacional de Seguridad Digital”, dichos documentos propiciaron el fortalecimiento y generación de capacidades en el Gobierno nacional, en gestión de riesgos, así como construir la institucionalidad para los desafíos de seguridad en el ciberespacio. En el 2018, se expidió el Decreto 100810 que establece los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital. Esta política establece que la seguridad de la información es uno de los habilitadores transversales, es decir, que es uno de los elementos fundamentales que permiten el desarrollo del gobierno digital. Finalmente, el CONPES 3995 de 2020 formula una política nacional tendiente a ampliar la confianza digital y mejorar la seguridad digital, que promueve desarrollar las capacidades en seguridad digital de los ciudadanos, del sector público y del sector privado del país; actualizar el marco de gobernanza en materia de seguridad digital y la adopción de modelos, estándares y marcos de trabajo en materia de seguridad digital, con énfasis en nuevas tecnologías.

Frente al segundo ámbito, en el 2009, se promulgó la Ley 1273 “Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado —denominado “De la Protección de la información y de los datos”— y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones”.

Esta ley es la interiorización normativa del convenio de Budapest y busca proteger a los ciudadanos ante el miedo de ser víctimas en él o través del ciberespacio de la estafa, acoso contra menores o pornografía infan-

til, el hurto por medio informático, infracciones a la propiedad intelectual, sabotajes informáticos entre otras conductas. En suma, a lo anterior, la Ley 2197 del 25 de enero de 2022 proyectada para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a través de reformas e inserción de diferentes regulaciones; en su Artículo 68, crea la Dirección especializada contra los delitos informáticos con la función principal de liderar la investigación y judicialización de los delitos informáticos y las demás conductas delictivas conexas o relacionadas, y genera como agravante, a través del artículo 58, que en la realización de las conductas punibles se utilicen medios informáticos, electrónicos o telemáticos.

En contraste a la comprensión del cibercrimen como afectación al ejercicio seguro de la ciudadanía digital, y la respuesta institucional, el conocimiento del ejercicio efectivo de la ciudadanía digital y el aprovechamiento de las TIC para dar oportunidades de desarrollo está rezagado. Dicho con otras palabras, y bajo el enfoque de Seguridad Humana, el conocimiento y los medios para acceder al ciberespacio de manera segura carecen en Colombia de una cobertura que implique más allá de la protección frente al medio, mecanismos del ejercicio de una ciudadanía digital efectiva que permita hacer uso del ciberespacio de manera generalizada para desarrollar capacidades humanas. Otros aspectos para tener en cuenta son los discursos de odio, las noticias falsas, la desinformación, el acceso a la institucionalidad, la cobertura de internet en comunidades periféricas, la educación en TIC el acceso de personas con discapacidad son elementos que en la actualidad implican analizar la convergencia de la Seguridad Humana y el ciberespacio, a la luz del desarrollo y las oportunidades actuales para potencializar el desarrollo de capacidades humanas.

El ejercicio efectivo de la ciudadanía digital implica que la totalidad de los ciudadanos o los que lo deseen comprendan los estándares de conducta o manera de proceder con medios electrónicos, puedan y sepan realizar intercambio electrónico de información, aprendan sobre tecnología y su utilización, tengan la posibilidad cuando lo deseen de tener participación electrónica plena en la sociedad, sepan y puedan hacer compraventa electrónica de bienes y servicios, conozcan su responsabilidad por hechos y acciones en los medios electrónicos y conozcan y disfruten de las libertades que tienen todas las personas en el mundo digital. En el panorama expuesto es necesario que los estudios de seguridad que focalicen el ciberespacio o la SH, amplíen las variables analíticas más allá del simple acceso seguro al ciberespacio, e integren en sus análisis variables que den cuenta del ejercicio efectivo de la ciudadanía digital.

Reflexiones finales

El análisis y la caracterización de las variables que permitan comprender el ejercicio efectivo de la ciudadanía digital cobra más importancia y consideración entre diferentes sectores de la academia. De igual manera, la entrada de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la sociedad implican a la luz de la SH esfuerzos y desafíos en política pública que permitan que los diferentes gobiernos puedan garantizar más allá de la seguridad frente al miedo, un acceso real y el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

De un lado, la SH, como evolución del concepto de seguridad, más allá de la atención institucional al miedo del individuo, debe propender por el abordaje integral del individuo en procura del desarrollo humano y en el camino propiciar las circunstancias que permiten longevidad, salud y creatividad, entre otros factores atribuibles al ejercicio de una ciudadanía efectiva. De otro lado, el ejercicio de la ciudadanía digital hace referencia a que cualquier ser humano, que ejerce la totalidad o parte de sus derechos políticos o sociales a través de internet, de forma independiente o por medio de su pertenencia a una comunidad virtual, pueda hacerlo de manera segura y efectiva, en igualdad de condiciones, independiente a su lugar de acceso, grupo social o étnico de pertenencia, a su condición económica, de género o cualquier discapacidad.

Referencias

Bigo, (1998). L'Europe de la sécurité intérieure: penser autrement la sécurité.

Bigo, (2002). "Security and Immigration: Toward a Critique of the governmentality of Unease". *Alternatives*, 27(1), enero: 63-92.

Buzan, B. (2016). New currents in trade policy thinking. *Wiley on Behalf of the Royal Institute of International Law*, 72, 369-370. <http://www.jstor.org/stable/2624377>.

Calvo González, J. (1984). Enrico Pattaro, Filosofía del Derecho. Derecho y ciencia jurídica. *Anuario de filosofía del derecho*, 426-430.

De Armiño, K. P. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 59-77.

Luján Zumaeta, G. A. (2004). Legitimidad y legalidad en la formación del ciudadano.

Palacios, J. L., y Sierra, J. de J. (2014). El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz. *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, 1, 45-68. http://doi.org/FUT_ORTIZ/T4.

Pizarro (2002). Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? *Análisis Político*, 46, 164-180.

Robles, J. M. (2008). Ciudadanía digital: una introducción a un nuevo concepto de ciudadano. *Ciudadanía digital*.

Thomas, C. (2000). *Global governance, development and human security: the challenge of poverty and inequality*. Pluto.

Informes

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Desarrollo humano informe 1990*. <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/HDR-1990.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxis-lind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=PAHO&lang=p&nextAction=Ink&exprSearch=22799&indexSearch=ID>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html>.

Notas

¹El autor distingue entre dos tipologías de comunidades virtuales. Una que toma vida a partir de una comunidad real y física y que se apoya en internet para poder contar con un ulterior canal de interacción. En la segunda tipología caben las comunidades definidas dispersas, cuyo lazo de

unión son exclusivamente determinados aspectos o intereses en común que se refuerzan a través de internet.

²Delitos informáticos, la otra pandemia en tiempos del coronavirus; <https://www.portafolio.co/economia/delitos-informaticos-la-otra-pandemia-en-tiempos-del-coronavirus-544642>

³Delitos informáticos crecieron 17 % en Colombia en comparación del 2020; https://caracol.com.co/radio/2021/11/24/tecnologia/1637765496_602642.html#:~:text=CIFRAS%20EN%20COLOMBIA,que%20se%20denunciaron%208.524%20casos.

¿Modelo *top-down*? La Seguridad Humana y algunos retos para su implementación de la mano de la Policía Nacional

Juan Carlos Rico Noguera

Candidato a doctor en Antropología sociocultural del Departamento de Antropología de Michigan State University. Magíster en Estudios culturales de la Universidad de los Andes. Politólogo de la Universidad Sergio Arboleda

Introducción

Durante los últimos ocho meses, aproximadamente (mayo 2022-enero 2023), he venido teniendo el acercamiento más profundo que jamás tuve con miembros de la Policía Nacional. El acercamiento es el producto de un interés mutuo. Por mi parte, estoy interesado en explorar desde la antropología la iniciativa de memoria histórica que adelanta la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep), una entidad relativamente nueva al interior de la subdirección general de la Policía Nacional. Por parte de la Policía, y particularmente de los integrantes de Unipep, hay un creciente interés en visibilizar el trabajo que se viene haciendo desde ahí, un trabajo que incluso ha sido interpretado por el actual Gobierno nacional como fundamental en su apuesta de la Paz Total, según he escuchado decir a representantes del Gobierno nacional en eventos de Unipep y a algunos de los agentes con los que comparto tiempo en las oficinas de esa entidad. Esta cercanía me ha permitido comprender cosas que antes no podía o no quería entender. Una de esas cosas que es fundamental para pensar la incipiente política de Seguridad Humana es que hay pocas cosas

tan retadoras, desgastantes y peligrosas como regular el comportamiento y la convivencia de desconocidos a los que la ley y los mismos agentes de la Policía Nacional llaman “ciudadanía”. La Seguridad Humana, como concepto central de la política pública de la Paz Total, pone en el centro de toda consideración el bienestar de la ciudadanía, como cabe esperar de cualquier política auténticamente democrática. Pero debemos reconocer que de la filosofía política a la realidad hay un salto grande, y que los principios se quedan en eso si no se acercan a lo concreto.

En el caso de una política de seguridad y convivencia como la de la Paz Total y la Seguridad Humana, hay por lo menos dos cosas concretas: en primer lugar, la realidad de la ciudadanía, que es tan múltiple y compleja como la geografía de Colombia. La política de Paz Total, contenida en la Ley 2272 de 2022, propone un entendimiento amplio de lo que compone el universo de la ciudadanía. De acuerdo con la definición de Seguridad Humana, la política de la Paz Total busca proteger “a las personas, la naturaleza y los seres sintientes” (Ley 2272, 2022). ¿Qué tan bien se entiende la realidad de las personas, la naturaleza y los seres sintientes en el actual gobierno de Colombia? Eso solo el tiempo lo dirá, pero se puede anticipar que el Gobierno nacional está adelantando un trabajo importante para asegurar el entendimiento de esas realidades con iniciativas como la formulación participativa del Plan Nacional de Desarrollo, un plan que se está escribiendo desde las distintas regiones que componen al país. El segundo elemento concreto de una política de seguridad es el trabajo. En este caso, el trabajo de seguridad es especialmente realizado por la Fuerza Pública, y la Seguridad Humana como proyecto está llamada a ser realizada por la Policía Nacional. La pregunta aquí es, ¿el gobierno conoce las preocupaciones de quienes están llamados a realizar la Seguridad Humana? Esto también está por verse, pero creo que todavía hay distancia por recorrer en ese frente, y este breve ensayo pretende ser un insumo para ese fin.

En mi experiencia con la Policía Nacional he logrado recoger muchas preocupaciones y ansiedades que comparten los miembros de esa institución, tanto los que trabajan directamente con Unipep, como quienes hacen y han hecho parte de otras dependencias. Esas preocupaciones y ansiedades, si no son resueltas de alguna forma, serán un talón de Aquiles definitivo en el giro de 180 grados que este gobierno pretende con relación a la política de seguridad del país. Las preocupaciones que he recogido tienen que ver con la relación Policía Nacional-élite política, la estructura y la herencia cultural militar de la Policía en Colombia, el escaso capital simbólico que se desprende de trabajar como un policía, y la extensión indefinida del concepto de seguridad. Cada una de estas ansiedades debe tomarse en

serio por el Gobierno nacional para que su visión de seguridad pueda realizarse más allá de los principios políticos y filosóficos por los que fue elegido.

Relación Policía Nacional-élite política

La relación entre la Policía Nacional y la élite política del país no parece estar marcada por el mismo signo de desprecio que se ha reportado en estudios sobre militares colombianos (Forero, 2017), o el que se evidencia en la cotidianidad cuando se habla con el vecino sobre política. Para nadie es un misterio que los políticos son impopulares en Colombia, y los miembros de la Policía no escapan de ese sentimiento colectivo. Sin embargo, los miembros de la Policía con los que he conversado no me han dejado ver una notable animadversión de cara a la élite política del país. Es más, como antropólogo informado de la historia política de Colombia, esperaba encontrar más hostilidad en contra del nuevo gobierno nacional, un gobierno hecho en gran medida por sectores que han tenido en la historia reciente múltiples desencuentros con la Policía, muchos de ellos atravesados por rastros de violencia reprochable. Aunque sí he encontrado algunos agentes con fuertes posiciones contra “la izquierda”, o con valores conservadores que reivindican el orden social establecido y temen a la posibilidad de otras formas de organización y de ser en el mundo, también he encontrado policías que han visto con buenos ojos la llegada del nuevo gobierno y las nuevas ideas. A fin de cuentas, así como en la sociedad colombiana parece haber un hastío frente a la desigualdad y los privilegios exagerados de los poderosos, en la Policía también hay un hastío de cara a las castas y las jerarquías infranqueables que parecen existir en la institución desde los ojos de varios suboficiales. Este no es el lugar para lanzar hipótesis causales serias sobre lo que he encontrado, pero las distintas actitudes que hay de cara a la política colombiana pueden estar relacionadas con variables como la familia de los agentes y la posición jerárquica que cada individuo ocupa en la institución. Más allá de eso, si bien no hay consensos evidentes en la orientación política de los miembros de la Policía (algo que creo sano para la democracia colombiana), sí hay algunas apreciaciones ampliamente compartidas con relación al establecimiento político.

En primer lugar, se reciente el desconocimiento general que las élites políticas tienen del oficio de la policía, algo que sí se castiga fuertemente con relación a la opinión que se tiene del actual gobierno. Según muchos de mis interlocutores e interlocutoras, el desconocimiento del oficio del policía ha terminado por poner en riesgo la vida de los y las agentes, ha estirado el universo de funciones que deben afrontar y ha limitado su rango de actuación en diversas situaciones. En segundo lugar, y conectado con lo anterior, los y las policías

con quienes he interactuado aseguran que son utilizados(as) como un escudo desechable por los gobiernos de turno. Un capitán fue muy elocuente al respecto, en sus propias palabras comentó: “Mire, los fracasos de políticas económicas y sociales los tenemos que asumir con nuestro propio pecho. No importa el gobierno. Los políticos la sacan gratis ahí. Nosotros tenemos que asumir el precio, a veces hasta con la cárcel... Otras veces con la vida” (Comunicación personal, 2022). El capitán, en este caso hablando sobre la ola de protestas entre los años 2020 y 2021, sugería que la insatisfacción política y social de la ciudadanía debe ser asumida por la Policía, la primera cara del Estado que encuentran los ciudadanos y las ciudadanas cuando protestan por los malos resultados de políticas públicas, o por el estado de cosas. Muchos de los y las agentes con quienes hablé preferirían que los conflictos sociales se solucionaran con instancias distintas a la Policía, pero ven que los gobiernos siempre los emplean como la primera carta que juegan.

Finalmente, los agentes con los que he conversado también resienten la escasa autonomía que dicen tener con relación a las decisiones del alto gobierno, un gobierno que según su concepto no entiende bien los retos cotidianos del trabajo de policía. Este último punto es bastante retador, pues pone sobre la mesa retos enormes a la organización de la democracia colombiana. ¿Debería la institución de la Policía tener mayor autonomía con relación al Gobierno nacional y a los gobiernos locales? ¿Cómo se ajustaría la Policía a los cambios que la ciudadanía puede estar decretando a través de los cambios de gobierno a nivel nacional y local? ¿Cómo debe exigírsele a la Policía Nacional la rendición de cuentas? ¿Quién o quiénes son los llamados a exigir la rendición de cuentas por parte de la Policía Nacional? Estas solo son algunas de las preguntas que el Gobierno debería considerar en su reforma a la política de seguridad.

La estructura y la herencia cultural militar de la Policía en Colombia

La mayor parte de los y las agentes con quienes he compartido me han hecho saber su frustración con relación a la estructura militar de la Policía. De acuerdo con su perspectiva, dicha estructura se deja ver no solamente en los grados con los que la Policía vive la jerarquía al interior de la institución, sino también con el trato y las expectativas comportamentales. Con relación a los grados no hay mucho por decir. Es evidente que los grados militares son utilizados por la Policía. El trato que he percibido por parte de superiores a subordinados en la Policía Nacional es muy similar al que habría entre un superior y un subordinado en el Ejército. Los superiores disponen del tiempo y las funciones de sus subordinados de formas que muchos civiles podríamos considerar inaceptables. Pero no creo que haya que sobredimensionar esta faceta de la vida policial,

pues también he visto tratos dignos, y sobre todo la posibilidad y el hecho de resistir y contestar a los tratamientos injustos. En esa medida, no he encontrado diferencias importantes entre la relación existente entre superiores y subordinados al interior de la Policía, con la que yo mismo he experimentado como civil en distintos espacios de trabajo. Esto no habla bien de la cultura laboral en el país, pero un análisis de esa cultura escapa las aspiraciones de este ensayo.

Lo realmente preocupante y que el Gobierno podría efectivamente intervenir con su política de Seguridad Humana tiene que ver con prácticas abusivas, como la “hechura de ataúdes”, un conjunto de medidas que superiores toman para disciplinar y domesticar a sus subordinados en la Policía. Según un coronel con quien hablé, la práctica de hacer ataúdes tiene que ver con traslados coercitivos de agentes que por una u otra razón molestan a sus superiores. Los traslados pueden ser de una dependencia a otra, o de una ciudad a otra, lo que pone en riesgo la estabilidad laboral de los agentes de menor rango, su vida familiar, su bienestar físico y psicológico. La “hechura de ataúdes”, según varios agentes, es también una de las razones por las que los abusos de autoridad no reciben el correcto y apropiado tratamiento al interior de la Policía. En algunas de las entrevistas que he hecho con relación al trabajo de memoria que Unipep adelanta, he preguntado por qué no se habla de los abusos a los derechos humanos cometidos por miembros de la Policía. Salvo contadas excepciones, lo que he encontrado es que hay grandes temores con relación a las retaliaciones que superiores podrían tomar con la sola mención de la idea. Me cuesta creer que esos temores sean infundados, en tanto que he escuchado historias que me parecen ridículas e inaceptables por parte de víctimas de esta práctica, y también he presenciado reacciones que solo podría describir con la palabra temor cuando propongo que se adelanten medidas de reconocimiento con relación a la violación de derechos humanos por parte de la Policía.

Es cierto que en la Policía, como en otras ramas de la Fuerza Pública, existe un sentimiento de cuerpo que genera un efecto teflón en los miembros de esa institución con respecto a las denuncias y críticas que vienen de fuera. Pero me temo que ese sentimiento de cuerpo muchas veces es inorgánico, un sentimiento que beneficia mayoritariamente a las élites de la institución y que se refuerza con medidas coercitivas en contra de funcionarios subordinados que, muchas veces sin saberlo, incomodan o amenazan de alguna forma la posición de un superior. La Policía, como una fuerza de naturaleza civil, tiene que avanzar en su desmilitarización. Una policía militarizada difícilmente estará a la altura de la implementación de la Seguridad Humana, una política que pretende democratizar el acceso a la seguridad, un bien que según la Comisión de la Verdad solamente han gozado las élites políticas y económicas del país (Comisión de la Verdad, 2021, 2022).

El capital simbólico que se desprende de ser un policía

En una de mis entrevistas con un coronel de la Policía, escuché que su mayor motivación al entrar a la Policía era el poder. Desafortunadamente para él ese poder nunca llegó, ni siquiera como oficial. Desde su punto de vista, siempre estuvo debajo de la bota de otras personas (sus superiores, los políticos [...]), algo que los seres humanos a su alrededor parecían reconocer bien. Nunca sintió que su trabajo le trajera prestigio o respeto por parte de personas externas a la Policía. No soy yo nadie para decir si la ambición por el poder sea buena o mala, pero sí puedo decir que bajo distintos registros la insatisfacción que el coronel reportó con relación a las recompensas simbólicas de su trabajo es compartida por muchos y muchas. Después de ocho meses de trabajo con miembros de la Policía, no he conocido el primer o la primera agente que quiera seguir en la institución tras su pensión a los veinte o veinticinco años de servicio. Algunos ni siquiera quieren esperar a su pensión, añorando encontrar en la migración o en un golpe de suerte una alternativa a la vida policial. En todas las ocasiones en las que he explorado esa insatisfacción velada con la vida policial he encontrado las mismas respuestas: “la autoridad en este país ya no se respeta”, “la ciudadanía no nos quiere”, “este es un trabajo malagradecido”. La frustración que he encontrado en la mayor parte de los policías con los que he interactuado deja ver que a pesar de lo que todos los uniformes dicen en uno de sus parches (localizado en el hombro derecho), no es un honor ser policía. Esto es una verdadera lástima, pues el trabajo de policía es fundamental para el bienestar general de la población en las sociedades complejas y modernas que vivimos. ¿Hay algo que el Gobierno nacional pueda hacer para que pertenecer a la Policía sea algo más que una vía a la estabilidad económica de sus integrantes? Esta pregunta debe ser atendida por el Gobierno en un trabajo conjunto con los integrantes de la institución, pues una campaña publicitaria jamás bastaría para trabajar sobre un problema que se ha construido con décadas de práctica policial y decisiones gubernamentales que, de acuerdo con los policías, han comprometido su relación con la ciudadanía.

La extensión indefinida del concepto de seguridad

¿Qué es la seguridad? Esta es una pregunta fundamental para la Policía Nacional en tanto que define su actuar. Personalmente creo que la definición que aporta la Ley 2272 es esperanzadora para quienes hemos criticado la noción reduccionista, y por eso mismo dañina, que dominó toda la era de “seguridad democrática”. Sin embargo, debo decir que su amplitud no es igualmente esperanzadora, y que es muy importante que se aterrice con indicadores concretos que se puedan traducir en acciones y reformas institucionales con-

cretas. Por lo que sugiere la definición de Seguridad Humana contenida en la Ley 2272, y por los esfuerzos intelectuales por definir el concepto de seguridad que la Policía Nacional ha hecho públicos en eventos como el Tercer Congreso Internacional de Construcción de Paz en el Servicio de Policía, puedo adelantar que no hay una sincronía potente entre la filosofía del Gobierno y la de la Policía. Mientras el Gobierno propone una definición que promete un conjunto de políticas que asegurarían “la supervivencia, los medios de vida y la dignidad” (Ley 2272, 2022), la Policía piensa en una que reduce la criminalidad y regula la convivencia pacífica entre ciudadanos. Más allá de si la definición que la Policía propone es reduccionista o no (esto siempre será materia de debate), la definición de la Policía es medible, trazable y verificable. Por el contrario, la definición del Gobierno solo deja preguntas abiertas en cuanto a su aterrizaje concreto y, por otro lado, tiene el potencial de avivar ansiedades ya existentes en el personal de la Policía.

Mis conversaciones con agentes de policía me han permitido identificar que una de las graves preocupaciones por parte de los y las agentes es su uso indiscriminado por parte del Gobierno a nivel nacional y local para todo tipo de actividades que poco tienen que ver con lo que ellos y ellas entienden como su vocación (léase, la reducción de la criminalidad y regulación de convivencia). Según mis interlocutores, de años para acá el cuerpo de Policía ha devenido en cuerpo de carceleros, en cuerpo de protección de animales domésticos y salvajes, en cuerpo de personal de atención para la juventud y la niñez, en cuerpo de recreación, y en cuerpo de seguridad privada para grandes eventos. Los y las agentes de policía con los que he hablado de este problema sugieren que esa extensión de actividades ha terminado por hacer de su vida laboral algo más gravoso e insatisfactorio. Adicionalmente, es perfectamente razonable pensar que la adición de responsabilidades a un cuerpo con responsabilidades ya establecidas puede disminuir la calidad de esas que se venían adelantando antes. El Gobierno debe revisar con cuidado su definición de seguridad, y a la vez evaluar cómo esa definición afectará las funciones de los y las agentes de policía. En otras palabras, la filosofía tiene que conciliarse con el reto concreto del trabajo de los y las agentes de policía.

Conclusión

Pese a que conozco de primera mano las insatisfacciones de muchos miembros de la Policía con respecto a los problemas que se han venido discutiendo, poco sé del trabajo conjunto que el Gobierno pueda estar haciendo con la Policía Nacional para definir la política de Seguridad Humana. He visto a través de algunos gestos que el Gobierno quiere acercarse a la Fuerza Pública,

pero también he visto, como el resto del país, algunos desplantes públicos del Gobierno frente a las fuerzas de seguridad que generan controversia y malentendidos. La política de Seguridad Humana es un cambio bienvenido para una democracia como la colombiana, que empieza a salir de un conflicto político expresado a través de las armas, y que pretende afianzar una democracia donde el ser humano y su dignidad esté en el centro de toda consideración. Pero los principios filosóficos nunca serán suficientes para crear una realidad distinta. El trabajo sobre los elementos concretos de la realidad que implica el ejercer la autoridad y hacer que la ciudadanía se sienta y viva segura, debe ser una prioridad gubernamental. Lo peor que podría pasar en la política de Seguridad Humana que plantea este gobierno es que el tan criticado modelo *top-down* de decisiones políticas se termine ejecutando otra vez. No hay nadie que sepa tanto de seguridad como quienes trabajan en ella todos los días. Ese conocimiento debe valorarse, y las nuevas ideas dialogarse con quienes tendrán que llevarlas a la realidad con su trabajo. En esa medida, el Gobierno debe entender las ansiedades de los y las agentes de policía con relación a los distintos elementos que se han venido desarrollando aquí, y trabajar con la institución para que la importante iniciativa de la Seguridad Humana no sea un documento extraño que en la práctica nadie sepa ni interpretar correctamente ni llevar a la acción.

Referencias

Comisión de la Verdad (Director). (2021). *Contribución a la verdad y reconocimiento de responsabilidades de integrantes del Ejército*. <https://www.youtube.com/watch?v=btImBC0QISQ>

Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe final de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición*. Comisión de la Verdad.

Forero, A. M. (2017). *El coronel no tiene quién le escuche: una aproximación antropológica a las narrativas militares*. Universidad de los Andes.

Ley 2272. (2022). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20de%20paz%20ser%C3%A1,de%20crimen%20de%20alto%20impacto.>

PAZ TOTAL, SEGURIDAD Y FUERZA PÚBLICA



Fotografía tomada de: [Presidencia](#)

Paz Total y Seguridad Humana en el gobierno Petro: un camino para superar la violencia

Alejo Vargas Velásquez

Profesor titular de la Universidad Nacional y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Farid Camilo Rondón Raigoza

Politólogo y candidato a magíster en Estudios políticos de la Universidad Nacional, profesor ocasional y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

La seguridad en Colombia, igual que en muchas sociedades, se encuentra en un proceso de reconfiguración permanente. Esto se viene dando anterior a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, se acelera con la desmovilización de dicha guerrilla, pero viene en aumento continuo ante las disputas por el control territorial y de los mercados ilegales. Este es un fenómeno que se está produciendo en medio de la adaptación por parte de los grupos armados ilegales, con impactos a escalas variadas en el nivel nacional y la incidencia como fenómeno interméstico.

Esto requiere respuestas específicas, planificadas, adaptables y multisectoriales por parte del Estado colombiano, el cual, si bien tiene importantes avances, debe generar mecanismos continuos de mejora, especialmente en la cartera de Defensa. Asimismo, demanda atención en temáticas específicas como la protección de excombatientes, líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos; sometimiento a la ley de grupos armados ilegales; justicia, reparación y no repetición; atención a poblaciones vulnerables con factores de

riesgo; afectación a las cadenas del narcotráfico; la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana, entre otras.

La seguridad en el país tiene que abordar un fenómeno complejo en el cual se articulan los mercados ilegales, las múltiples criminalidades y las causas de la violencia. Esta es una problemática que se presenta en medio de escenarios novedosos en cambios permanentes.

Con el inicio del gobierno de Gustavo Petro, el enfoque acerca de cómo va a ser abordado este fenómeno cambia y se diferencia de las maneras en las que se ha articulado la política de seguridad desde hace varias décadas. En esta nueva ruta se formulan dos políticas complementarias con las que se pretende lograr el objetivo: la Paz Total y la 'Seguridad Humana'. En este documento analizaremos ambas políticas a partir de los rasgos mostrados por el gobierno, sus retos y algunas sugerencias de su articulación.

Sobre la Paz Total

La Paz Total se ha consolidado como una de las banderas del actual gobierno y ha tomado diversos significados: i) el que refiere a la articulación del Estado en cuanto a la consecución de la paz; ii) se determina por la búsqueda y el establecimiento de procesos de negociación o de sometimiento a la justicia con las diferentes organizaciones armadas ilegales; iii) se relaciona con las acciones específicas que debe adelantar el Estado para llegar a la paz en el país, las cuales tienen un importante enfoque social.

Esta es una apuesta ambiciosa que aún se encuentra en proceso de concreción, dado que es un significativo de la lucha del Gobierno por la paz del país; no obstante, es necesario aterrizar en mayor medida en la fase de definición de la política. Asimismo, se hace necesario señalar que esto difícilmente es un proceso para un gobierno de cuatro años; sin duda, demanda un mayor esfuerzo, siendo una política que debe entenderse como que trasciende a un gobierno, lo que algunos denominarían, de Estado. Esta es la perspectiva que se buscó asumir en la Ley 2272 del 2022, la cual otorga facultades al Gobierno para que, en este marco, pueda llevar a cabo procesos de negociación, sometimiento y establecer medidas que favorezcan este proyecto político. Sin embargo, es preciso señalar que, si llegara a ser elegido en el 2026 un gobierno de signo político contrario, no sería extraño que le introdujera cambios.

Se afirma que este no es un ejercicio novedoso, por el contrario, desde la Ley 418 de 1997, se han otorgado facultades al presidente para adelantar nego-

ciaciones. Esta norma ha sido prorrogada por los diferentes gobiernos y ha permitido el intento de procesos de conversaciones con diversos tipos de organizaciones; la novedad en esta ocasión es la pretensión de terminar con toda la violencia involucrando conversaciones con diferentes tipos de actores ilegales. El hecho de contemplar conversaciones con múltiples grupos armados ilegales al tiempo tiene antecedentes en Colombia (el último de ellos en el gobierno de Santos en el que se buscó la salida negociada con el ELN y las FARC, al tiempo que se establecieron los primeros pasos para el sometimiento a la justicia del Clan del Golfo), los cuales se deben tener en cuenta ante la búsqueda de un proceso de negociación que termine en diversos acuerdos con organizaciones con fines políticos (como el ELN) y otros de sometimiento con otros grupos consolidados.

Allí se plantea el primer reto importante. Por un lado, el ELN es una organización con una estructura más horizontal que ha tenido históricamente en el centro de sus demandas para iniciar un proceso de conversaciones, la participación de la sociedad colombiana. Esto lleva a que la forma como se efectúan los diálogos con dicha insurgencia deba ser específica, sin ser comparada con las que se han llevado a cabo en el pasado con otras organizaciones (pero sí es útil abreviar en sus enseñanzas).

Por el otro, los diferentes grupos armados organizados que, de acuerdo con los lineamientos del derecho nacional e internacional, reúnen las condiciones para ser considerados actores armados del conflicto interno, más allá del debate si se consideran de naturaleza política o no, para efectos de definir qué tipo de tratamiento debería darles el Gobierno, o procesos de conversaciones políticas o ser parte de procesos de sometimiento a la justicia. Por lo menos las disidencias de las extintas FARC y los llamados 'Pelusos' —disidencias del antiguo EPL—, se han reclamado como interlocutores legítimos del Estado, como actores políticos, lo cual debe estar siendo un ámbito de discusión para el Gobierno. Asimismo, el proceso con el Clan del Golfo por su tamaño y control territorial no será simple, y otros grupos de crimen organizado, más teniendo en cuenta sus diferentes ramificaciones, disputas internas y relaciones transnacionales.

Este primer acercamiento, mirando la Paz Total de una manera negativa como la ausencia de guerra o la terminación de la violencia, lleva a determinar que este es un esfuerzo importante que permitiría la desactivación de diversas organizaciones. No obstante, a pesar de que son procesos paralelos, cada uno de ellos debe llevarse de manera diferencial, específica y a partir de las características de cada uno de los grupos armados. En este sentido, todo parece indicar que es fundamental que el Gobierno tenga ya previstos unos líderes de cada una de estas conversaciones, pues si no va a ser difícil que el alto co-

misionado para la paz pueda estar orientándolas; quizá como lo dijo en una entrevista, él debería ser un 'director de orquesta' pero cada esfuerzo contando con un responsable, como ya se hizo con el caso del ELN nombrando a Otty Patiño, un ex dirigente del M-19 con toda la experiencia y confianza del propio presidente.

Acá es importante tener en consideración los cambios territoriales que el conflicto armado ha venido mostrando. La prioridad que ha expresado el gobierno Petro es la protección de los ciudadanos y es una clara justificación para la presencia y el control territorial de la Fuerza Pública allí. Según la Fundación Ideas para la Paz, se han disminuido los ataques contra la Fuerza Pública, pero han aumentado los enfrentamientos entre las organizaciones ilegales, lo cual implica que la población civil sigue estando en la mitad de los enfrentamientos. Mientras que el Gobierno establece los diálogos y avanzan los mismos, es probable que parte de los grupos armados ilegales vayan a continuar disputando su presencia territorial. Un ejemplo de ello se presenta actualmente en el departamento de Chocó, en el que, en medio de las negociaciones, el ELN decide hacer un paro armado por el enfrentamiento regional que ha venido teniendo con el Clan del Golfo y la falta de garantías estatales —afortunadamente el mismo ha sido suspendido—. Algo similar podría decirse del caso de Arauca entre el ELN y disidencias de las antiguas FARC. Por eso, los “gestos de paz” son fundamentales —ceses unilaterales de hechos de violencia, por ejemplo, como el que acaba de anunciar el ELN en el periodo de fiestas navideñas y de fin de año y que esperamos sea imitado por otras organizaciones—, dado que permiten dar credibilidad por parte de la sociedad a los procesos que se lleven a cabo.

Estos esfuerzos deben articularse con el compromiso del Gobierno del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 2016. Este es un esfuerzo importante, dado que estos acuerdos apuntan a solucionar problemáticas causantes del conflicto armado interno. Por lo anterior, considerar que la paz de Colombia pasa por el cumplimiento de lo pactado en estos y anteriores procesos, da garantías para que las condiciones estructurales del país comiencen un cambio paulatino. Se trata, como lo viene planteando el actual gobierno, de construir sobre lo construido.

La propuesta de Paz Total hecha por el Gobierno va más allá de la negociación, los acuerdos y su cumplimiento. Por supuesto, debe incluir un cambio cultural, en el que se prioricen entornos seguros, de convivencia, de diversidad y de respeto. Esta es una meta ambiciosa y que demanda un importante conjunto de acciones que acompañen este cambio.

Un ejemplo de ello se ofrece dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en el que la Paz Total se presenta como una bandera transversal por parte de las instituciones colombianas. Por lo que se tienen acciones diversas que incluyen cambios en política de drogas, enfrentamiento a factores de riesgo en poblaciones vulnerables, reforma agraria, ordenamiento territorial, mecanismos de justicia, la priorización del diálogo con las comunidades, cambios en el servicio militar obligatorio, desmantelamiento de organizaciones delictivas, entre otros.

En este sentido, lo primero que debe hacer el Gobierno es priorizar las acciones concretas que se pueden llevar a cabo en el corto, mediano y largo plazo, que permitan cumplir con su propósito de la Paz Total. Lo segundo es evidenciar, como ya se viene haciendo, que este es un proceso de largo aliento que involucra más allá de los esfuerzos de la institucionalidad colombiana en cuatro años, así como un proyecto más ambicioso que la negociación o sometimiento de los grupos armados. Lo tercero, a pesar de lo anterior, tiene que ver con presentar esta como una iniciativa realista y realizable en Colombia, en la que se permita cambiar las condiciones estructurales que han posibilitado la existencia y reproducción del conflicto. Lo cuarto es que el Gobierno tiene el reto de mostrar a la Paz Total en sus debidas proporciones, evitando que esta se convierta en un significativo paraguas que articule medidas de diferente orden, dado que esto le restaría la importancia que tiene dentro de la administración Petro.

Los retos de la política de la Paz Total son importantes. Se debería acompañar los esfuerzos por llevar a cabo un proyecto que, como colombianos, debemos resolver para cambiar las formas en las que se articulan el conflicto y la violencia. Este no es un camino fácil, pero sí es necesario al momento de generar una perspectiva como país.

La articulación de la Seguridad Humana con la Paz Total

La Paz Total es una cara de la moneda, en cuyo reverso se encuentra la Seguridad Humana; dado que la segunda es el soporte de la primera, son complementarias. Esta es el nuevo enfoque en la política de seguridad del Gobierno, la cual no se reduce a los ámbitos que son tradicionalmente reconocidos para este sector. Por el contrario, la perspectiva que la administración Petro tiene de la Seguridad Humana parte de ver al Estado como una garantía para el desarrollo, haciendo énfasis en las personas antes que en la institucionalidad.

En ese orden de ideas, esta es una perspectiva amplia que cambia el paradigma sobre el que se venían tratando las problemáticas propias de la seguridad. La base se encuentra en hacer frente a las causas que llevan a que se presenten factores de violencia; no obstante, esto le otorga otras dimensiones estratégicas, que se presentan en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo al abordar temáticas diversas dentro de las que se rescatan el sistema de protección social, las oportunidades de las comunidades y los derechos humanos.

El planteamiento de la Seguridad Humana, pasados cuatro meses desde el inicio del gobierno, todavía se encuentra en construcción de la manera como va a ser aplicada a la colombiana. Si bien se han dado líneas generales en el campo de la estrategia, todavía es necesario pasar al campo operacional, conectar la política con los mandos y las bases de la Fuerza Pública y hacer importantes esfuerzos por reconocer la dirección que le quiere dar el Gobierno nacional.

Allí es donde se presenta el primer reto del Gobierno y es que la consecución de la Paz Total definida de manera negativa, vista como la finalización de la violencia (a partir del sometimiento o la negociación de los grupos armados ilegales), conlleva la necesidad de implementar una importante estrategia de seguridad que ejerza presión sobre las organizaciones ilegales en los territorios. De esta manera, las definiciones tácticas y operacionales son la base para que el Estado colombiano tenga mecanismos para mostrar capacidad ante dichos grupos.

Generar definiciones en cuanto a la actuación que debe tener la Fuerza Pública en medio de la Paz Total y la Seguridad Humana es fundamental. Asimismo, el liderazgo por parte de los altos mandos de las fuerzas, el Ministerio de Defensa y el presidente tiene que ser una constante para favorecer la perspectiva que tienen los miembros de las instituciones al interior de los territorios. Este es otro de los retos del Gobierno, el cual es el reconocimiento de la importancia de la moral de la tropa, en la que reside el apoyo por parte de la administración bajo la que se desempeñan.

Otro de los temas que debe ser abordado por la Seguridad Humana es la necesidad de actualización permanente de la Fuerza Pública en cuanto a su capacidad y formación, dado que se debe contar con los equipos y educación suficiente para hacer frente a las amenazas cambiantes. No se debe reducir a las Fuerzas a una instrucción en temas de derechos humanos —la cual, sin duda, es fundamental—, sino que se precisa un ejercicio permanente que lleve a reconocer las organizaciones ilegales de manera continua y en sus características múltiples. Asimismo, uno de los retos es hacer una renovación de los equipos y mantener las dotaciones de forma adecuada.

En cuanto a las funciones, en medio de la Seguridad Humana se presenta la posibilidad de ver la seguridad de una manera amplia, por lo que se deben hacer las claridades pertinentes para denotar lo que se espera en la actuación de la Fuerza Pública. Se está a la expectativa de la definición de las tareas que le serán entregadas, así como la articulación con el resto del entramado estatal para consolidar la perspectiva del Gobierno y llevar a la Paz Total.

Por último, la concepción de la administración Petro demanda hacer una revisión de la forma como se evalúa el actuar de las instituciones del sector seguridad. El Gobierno ha dado pistas al respecto, pero hasta el momento no se entrega una respuesta consolidada que le permita a la Fuerza Pública guiar su actuar para acercarse a la meta de que Colombia sea una potencia mundial de la vida.

Conclusiones

La Paz Total es una propuesta y un esfuerzo que debe ser apoyado y en el que el Gobierno ha puesto a disposición las capacidades estatales para llevar a su objetivo. No obstante, este es un proceso que puede llevar a resultados concretos en el mediano y largo plazo, por lo que es necesario proyectarlo y plantearlo como una política que trascienda el horizonte de un gobierno que se encuentra en proceso de implementación. Asimismo, esta se encuentra en construcción y debe acotarse a medida que toma el rumbo.

En cuanto a la Seguridad Humana, este es un ejercicio central que debe ser profundizado y adecuado al contexto colombiano para que se puedan producir los resultados esperados. Aún hay importantes retos que debe afrontar la administración Petro y que debe darles prioridad para lograr unas mayores bases y capacidad para avanzar hacia la Paz Total.

Por último, se afirma que ambos conceptos: Seguridad Humana y Paz Total, son significantes que conglomeran una gran cantidad de acciones que busca enfocar el Gobierno. No obstante, esto debe manejarse con prudencia, porque podría ser contraproducente y volverse el justificante de todas las labores de la administración, quedando sin significados reales en sus definiciones y líneas de acción.

Esperamos que el gobierno Petro logre ir avanzando, al mejor ritmo posible, en estructurar y poner en acción estas dos políticas públicas, que pueden ser la llave que le permitan a Colombia —construyendo sobre lo construido— ir dejando atrás esa incómoda compañera de viaje que ha sido la violencia y se aclimate una sociedad sin ningún tipo de violencia. Utopía, probablemente, pero por la cual vale la pena trabajar.

La Seguridad Humana en la Paz Total

Notas para la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y para el Plan de desarrollo 2022- 2026

Camilo González Posso

Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz),
Comisionado civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

“Eso de la Seguridad Humana es todo y es nada”, le escuchamos decir a un destacado académico que ha sido profesor en la Escuela Superior de Guerra y en la Universidad Nacional. Estábamos en una conversación regida por la confidencialidad, de esas que tienen como regla poder citar lo que se dice, pero sin el nombre del autor. “Esas conceptualizaciones que abarcan tanto son difíciles de convertir en políticas específicas y en orientaciones concretas”, sentenció el profesor para concluir su breve exposición que tiene el mérito de subrayar la dificultad de volver operativos nuevos conceptos y la necesidad de producir una ruptura en los enfoques tradicionales de seguridad nacional y de respuesta a múltiples amenazas criminales.

Días antes, en la conmemoración del día de los derechos humanos organizada por la Universidad del Rosario con el Ministerio de Seguridad y Defensa, ante un auditorio pleno de policías y militares, una coronel abordó el tema con mucha seriedad, sustentando que las elaboraciones sobre seguridad multidimensional permiten incorporar las definiciones de la Seguridad Humana que han sido adoptadas en varios escenarios de las Naciones

Unidas. La coronel, como se dice en las fuerzas, compartió una importante reflexión que se está haciendo entre la alta oficialidad con la intención de incorporar en la doctrina y en la política la orientación central que en esta materia ha dado el gobierno de Gustavo Petro. Para ella se trata de ubicar la Seguridad Humana y la seguridad nacional como componentes de la seguridad multidimensional y de asumir las dimensiones de la Seguridad Humana en las políticas de seguridad, defensa y convivencia.

También se ha puesto al orden del día incorporar la Seguridad Humana en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha dado algunas pistas en el esquema que divulgó con ocasión de los cincuenta diálogos regionales vinculantes. No se ha dicho mucho, pero en los titulares se hace referencia expresa a la seguridad de las personas, los territorios y la nación. En el componente 3 del esquema del PND, bajo el título de Seguridad Humana y justicia social", se incluye la "Concepción integral de seguridad: física, social, tragedias naturales, empleo. Riesgo-Amenaza x Vulnerabilidad". (DNP, 2022)

No podía faltar la Seguridad Humana en la Ley de Paz, "Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones". En la exposición de motivos se incluye un apartado que recuerda en extenso los enunciados de las Naciones Unidas y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en el articulado se establece que,

El Estado garantizará la Seguridad Humana para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de Seguridad Humana. (Congreso, 2022, art. 2)

Es la única mención a la Seguridad Humana que hace el articulado de este proyecto de ley, orientándola a la construcción de la Paz Total con respuestas centradas en la protección de las comunidades y las personas.

Queda en el aire la pregunta sobre el cambio que puede significar reorientar las políticas públicas en esa triada que forman la Paz Total, la vigencia de los derechos humanos y la Seguridad Humana. No es poca cosa cuando además del plan de desarrollo tienen carácter de urgencia otras iniciativas legislativas, de diálogos y la formulación de política que debe presentar la

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, tal como lo ordena la Ley 154 de 2017 y lo ha requerido la Jurisdicción Especial para la Paz.

¿Qué es lo nuevo de un enfoque de Seguridad Humana?

Leyendo todas las citas que trae la exposición de motivos de la Ley de Paz (Ley. 418 actualizada), se puede concluir que abordar la seguridad desde las definiciones de Seguridad Humana significa tomar la garantía de la libertad y empoderamiento de las personas, comunidades y colectivos civiles como base para la vigencia de los derechos humanos y en particular los derechos a la integridad física, de los bienes particulares y de utilidad pública.

Como lo recuerda el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2012), esta concepción integra tres libertades:

- *Libertad del miedo.* Proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad e integridad física.
- *Libertad de la necesidad.* Protección de las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, su sustento y los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con su vida.
- *Libertad para vivir con dignidad.* Protección y empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión

En el centro de la libertad está la protección de la vida frente a las agresiones, a las amenazas críticas y a la superación de la necesidad que somete a las personas a la zozobra de la pobreza y la carencia de ingresos para la subsistencia.

Es desde estas libertades que las Naciones Unidas han destacado las siete dimensiones cruciales de la Seguridad Humana, todas referidas a amenazas por existencia de necesidades extremas: económicas, alimentarias, en salud, ambientales, personales, comunitarias y políticas. Desde otra perspectiva, cada dimensión se refiere a formas de calamidad social, ambiental, por violencia, discriminación, exclusión y graves violaciones a los derechos humanos.

El reto en las políticas públicas internas es entonces el cambio desde un enfoque de seguridad del Estado, de las instituciones y de las inversiones, a un enfoque de seguridad de las condiciones de vida, de las poblaciones humanas en los territorios y colectividades. Por lo demás, se entiende que la seguridad

de la vida la incluye en su diversidad en los ecosistemas socioambientales. Es también en función de la Seguridad Humana que se ubica la defensa de la soberanía nacional y las acciones de prevención y respuesta ante amenazas de orden internacional. Como ha señalado el IIDH, la Seguridad Humana y la seguridad nacional no se excluyen, sino que, por el contrario, se complementan.

Una de las dimensiones de la Seguridad Humana, la que se llama seguridad personal, es la protección ante amenazas de la criminalidad que se expresan en la violencia física, los delitos contra la propiedad, la violencia sexual, doméstica, contra la infancia, contra personas, familias, etnias y otras comunidades.

Con frecuencia, la seguridad se limita a enfrentar el crimen y el delito que afecta a las personas. Por ello hay que advertir que la seguridad reducida a la prevención, protección, contención y castigo a las múltiples formas del crimen se distancia de la Seguridad Humana no solo por la exclusión de dimensiones sino por la fragmentación de los problemas que intenta resolver y la dificultad para la integralidad y simultaneidad de las estrategias que se necesitan implementar.

La Seguridad Humana no es la sumatoria de temas de derechos humanos, ni una lista de temas a considerar. Sobre todo, define sus objetivos en esa triple libertad —del miedo, de la necesidad y por la dignidad— que acompaña el empoderamiento de sujetos sociales.

Es probable que según la situación concreta a abordar en un país o en una región, una de las dimensiones de la Seguridad Humana sea la articuladora de las demás, pero por regla general son las dimensiones sociales, económicas y políticas las que ordenan la acción de conjunto y dan sentido, lugar, tiempo y modo a las intervenciones de la justicia y de la fuerza pública policial o militar. Y en todo caso se necesita la interdependencia, interrelación, simultaneidad de las acciones desde el Estado, institucionales, interinstitucionales y con participación social.

Sin empoderamiento desde abajo no hay Seguridad Humana

Como lo señalan el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la protección desde arriba y el empoderamiento desde abajo son las estrategias fundamentales de la Seguridad Humana.

El empoderamiento hace énfasis en preparar y desarrollar capacidades para que las personas y las comunidades puedan anticipar las posibles amenazas y así, puedan evitarlas o resistirlas, y sobreponerse en el caso de

que sean inevitables. [...] El empoderamiento va de la mano de la apropiación de los proyectos y políticas por parte de las personas y comunidades involucradas. La participación de éstas, tanto en el diseño como en la ejecución de la política o proyecto con enfoque de Seguridad Humana, es un aspecto vital, no sólo un requisito; es el corazón de la metodología, pues la Seguridad Humana tiene que ver con las realidades de las personas, sus valores, sentires, percepciones, ciclo vital, etc. (IIDH -PNUD, 2012)

El empoderamiento se predica en todas las dimensiones de la Seguridad Humana como aumento progresivo de la capacidad de las personas, organizaciones y comunidades para responder a las amenazas y riesgos a las condiciones de vida y a las diversas formas de violencia y de conflictividades con daño.

En las condiciones de Colombia, el empoderamiento como componente y estrategia de la Seguridad Humana se construye teniendo en cuenta la persistencia de conflictos armados y dinámicas de violencia sociopolítica. Ese empoderamiento frente a la violencia de grupos armados organizados y a las graves violaciones a los derechos humanos incluye diversas formas de aumento de capacidades de los liderazgos y poderes sociales y comunitarios en los territorios y poblaciones en conflicto.

Seguridad multidimensional redefinida

El concepto de seguridad multidimensional ha sido acogido por los Gobiernos del continente e incorporado en las políticas de seguridad y defensa desde la declaración de la OEA en Bridgetown en 2002 y la Declaración de Seguridad de las Américas (OEA, 2003).

La seguridad multidimensional fue formulada inicialmente como un enfoque para la seguridad de los Estados y la seguridad hemisférica. Como dice la declaración de 2003:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. (OEA, 2003, p. 2, art.2)

Como señala la declaración de seguridad de las Américas en su artículo 4:

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa: · el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; · la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; · los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; · la trata de personas; · los ataques a la seguridad cibernética; · la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y · la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 2003, art. 4, literal m).

La incorporación de las orientaciones de seguridad hemisférica a las formulaciones de seguridad nacional ha llevado con frecuencia a ver los problemas de cada país como expresiones de las amenazas internacionales y a dirigir las políticas a la seguridad del Estado. En Colombia, las políticas de seguridad y defensa se orientaron hacia la lucha contra el terrorismo, el narcoterrorismo y sus conexiones con la criminalidad organizada transnacional, siguiendo las prioridades de las redefiniciones sobre seguridad posguerra Fría y posatentado en las Torres Gemelas en septiembre de 2001. Desde esta perspectiva, los conflictos internos siguen siendo leídos como manifestaciones de la amenaza a la seguridad continental y la seguridad de la gente se considera una consecuencia de la seguridad del Estado, indisolublemente ligada a la seguridad de los poderes económicos y políticos, a la prioridad de la seguridad inversionista sobre la Seguridad Humana.

La definición inicial de seguridad multidimensional se refiere a la multiplicidad de las nuevas amenazas y a la diversidad de medios para afrontarlas. El enfoque de multidimensionalidad puede aplicarse a todos los problemas complejos en la sociedad y, entre ellos, a los de seguridad. Pero en la política definida en la OEA no se trata de un asunto metodológico abstracto sino de la multidimensionalidad de la seguridad continental y del alineamiento de la seguridad de los Estados a sus preceptos, prioridades y mecanismos. En ese alineamiento, dice la declaración, cada Estado actúa autónomamente, conservando siempre los objetivos comunes de seguridad hemisférica.

Desde el punto de vista metodológico también puede decirse que la Seguridad Humana es multidimensional, pero se distingue de la seguridad de los Estados en que su objetivo es la seguridad de las personas y, puede decirse, la seguridad para la vida digna.

En una política nacional de seguridad y defensa muchas de las nuevas amenazas que señalan las declaraciones de seguridad multidimensional de 2002 y 2003 deben ser evaluadas, caracterizadas en las condiciones locales y en sus interrelaciones con dinámicas internacionales. En todo caso, no deben subsumirse las amenazas y estrategias a la lucha antiterrorista y antinarcoterrorista negando las problemáticas internas y la situación de transición con persistencia de conflictos armados internos. Esa política a su vez, lo mismo que la política criminal, debe ser armonizada con la política pública de protección a los defensores de derechos humanos y a la construcción de paz.

Un ejemplo reciente ilustra la aplicación local de una estrategia de seguridad del Estado que deja de lado la Seguridad Humana. Las políticas de consolidación territorial y las concepciones de seguridad territorial se alinearon cuando el Plan Colombia con el enfoque de seguridad multidimensional hemisférica y la doctrina de acción integral incluyeron además el enfoque de seguridad territorial, que implicó en las zonas críticas de violencia armada dar prioridad a los objetivos de control militar, de guerra a las drogas, al terrorismo, y poner la ocupación del territorio en función de grandes proyectos de inversión.

En este enfoque, la población y sus economías, especialmente las de pequeños productores campesinos y étnicos, no son el centro de las estrategias de seguridad. En los territorios cocaleros y de circuitos del narcotráfico, el empoderamiento de la población y la transformación de sus economías aparecen subordinados a los objetivos de control territorial y de condiciones de infraestructura y dotaciones para las grandes inversiones.

El resultado de estos planes de consolidación y acción integral ha sido valorado entre sus gestores por el impacto “antiterrorista” y de seguridad para el Estado, pero no hay logros notables en Seguridad Humana, bienestar y no violencia para la población.

La Seguridad Humana en la política pública de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Durante cinco años, desde la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en febrero de 2017, se ha debatido sobre la necesidad de cam-

biar el enfoque de seguridad nacional para responder a las conflictividades internas y colocar en el centro la Seguridad Humana. A esa comisión el Decreto Ley 154/2017 (Presidencia, 2017), le estableció como objetivo:

[...] el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. La Comisión también armonizará dichas políticas para garantizar su ejecución. (Art. 1)

El objetivo clave de la política pública y criminal formulada por la CNGS es la protección de la vida de las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos, la construcción de la paz y la implementación de los acuerdos firmados por el Estado. Este propósito abarca a los líderes y lideresas sociales y políticos, a sus movimientos. El centro del mandato legal es la protección de las personas y la garantía de sus derechos frente a los atentados de organizaciones y conductas criminales incluido el paramilitarismo. El desmantelamiento de estas organizaciones y conductas se obliga para la Seguridad Humana.

En la actual situación de Colombia, esta política de garantías de seguridad debe responder a la persistencia de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en función de la paz que se ha denominado completa, grande o total para indicar que busca superar definitivamente el ciclo de guerras y conflictos armados que se comenzó a cerrar con el Acuerdo de Paz firmado en noviembre de 2016 entre el Estado y las FARC -EP.

Para las garantías de seguridad de los constructores de paz y personas defensoras de los derechos humanos, el decreto ley se enfoca en el desmantelamiento de conductas y organizaciones que atentan contra ellas. Ese desmantelamiento significa su desaparición, desmonte, desarme, en todos sus componentes y redes, armonizando la política pública y la criminal.

Desde el enfoque de Seguridad Humana, el desmantelamiento de conductas y organizaciones que atentan contra la paz es en consecuencia multidimensional en sus campos de acción, estrategias y responsabilidades.

Desmantelar conductas contra la paz

Hoy en Colombia, como parte de la paz grande y total, desmantelar conductas que atentan contra la vida y la paz exige aislar la justificación del homicidio y la violencia armada en las luchas por riquezas o poderes, buscar la superación de los discursos del odio, desmontar toda práctica privada de financiación de grupos armados, la complicidad y connivencia con agentes del Estado contra la vida y las condiciones de existencia de los constructores de paz y defensores de derechos humanos.

Se trata de desmantelar conductas que utilizan la violencia directa, la estigmatización y la corrupción para obstaculizar la implementación de los acuerdos de paz; desmontar las prácticas y patrones que reproducen e intentan legalizar el despojo de tierra y patrimonio, el lavado de activos; las que acuden al sicariato y al terror contra líderes o lideresas y comunidades, que sirven a determinadores intelectuales que se benefician de todo el repertorio del terror. En general se trata de desmantelar conductas que promueven la guerra, la persistencia de conflictos armados y de amenazas y atentados contra la población civil, sus bienes y organizaciones.

Desmantelar conductas en contra de la paz es ante todo promover el empoderamiento de los líderes, defensores de derechos, constructores de paz, mediante el fortalecimiento de sus organizaciones, guardias comunitarias, campesinas, étnicas y otras formas de autoprotección colectiva y control pacífico de sus territorios; con el fortalecimiento cultural, de las expresiones artísticas, de resistencia, reivindicación y participación en ejercicio del derecho a la paz y de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Como ha señalado Sisma-Mujer, hay que destacar las siguientes conductas a desmantelar: “ataques misóginos, acoso sexual, señalamientos, calumnia y estigmatización, violencia simbólica que busca dañar la reputación de las defensoras, amenazas contra sus hijas e hijos, atentados, uso de lenguaje humillante en las amenazas que vulnera la integridad sexual de las defensoras, agresiones que lesionan referentes simbólicos de la identidad e integridad femenina” (Sisma, 2022).

Agregan las plataformas de mujeres en la CNGS que, desde la perspectiva feminista, las organizaciones de mujeres han avanzado en una noción de desmantelamiento que tiene en cuenta:

El desmantelamiento [como] la destrucción, erradicación y exterminio puro, duro, total y definitivo, del accionar del fenómeno criminal (estructuras y conductas) y sus redes de apoyo, que han operado por décadas bajo la complicidad de un sistema patriarcal, económico y militar, devorador y opresor de los cuerpos y vidas de las mujeres y las niñas. Para el desmantelamiento definitivo, desde el feminismo, se hace necesario identificar las causas estructurales, las raíces de las fuentes de su alimento, para así atacarlas, removiendo estructuras de poder hegemónicas, establecidas de manera histórica, política, económica, social y cultural. (CNGS, 2021)

También las organizaciones étnicas —indígenas, afrocolombianas, negras, rai-zales y palenqueras— han destacado su enfoque sobre las conductas y organizaciones a desmantelar. Las mayores amenazas las han señalado en el desconocimiento a los derechos territoriales, culturales, de identidad, autonomía, economía propia y jurisdicción especial. La estigmatización, la racialización, la discriminación y la explotación son motores de la violencia contra los pueblos, sus autoridades y liderazgos, con especial abuso en contra de las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes.

La Instancia Especial de alto Nivel de los Pueblos Étnicos para la implementación del Acuerdo de Paz ha reclamado que:

[...] se debe garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en todos y cada uno de los procesos y procedimientos administrativos y legislativos que tengan incidencia e impacto directo en todo cuanto componga la esencia física y espiritual de los Pueblos y Comunidades Étnicas. Tal es el caso del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, que aún en la actualidad, y luego de lo pactado en el Acuerdo Final, no está consolidado diferencialmente. (IEAN-PE, 2021, p. 110)

Desmantelar organizaciones que atentan contra la vida y la paz

En la situación actual de Colombia, las organizaciones que atentan contra la construcción de paz, implementación de los acuerdos, contra comunidades y el liderazgo social son todas las que en el proyecto de ley sobre política de paz del Estado se denominan Grupos Armados Organizados y sus redes de apoyo.

Además, se trata de desmontar todas las estructuras y redes que conforman la múltiple alianza del paramilitarismo y los complejos macrocriminales que actúan sistemáticamente contra la garantía de Seguridad Humana y la paz. El

complejo del paramilitarismo no se reduce a sus componentes armados en tanto su reproducción depende de los anillos económicos, políticos, mafiosos, narcotraficantes, de agentes del estado que se articulan en un gran aparato criminal de poder. Los de “atrás”, los mayores beneficiarios son los determinadores intelectuales y los que garantizan el lavado y la circulación del capital, de las armas e insumos en todas las cadenas de valor y de poder.

Para los propósitos de la paz grande y total es imperativa la desaparición de esas estructuras en sus diversas modalidades, llámense unas rebeldes o insurgentes, otras herederas del paramilitarismo y mafias, y otros aparatos organizados de poder, articulados por poderes económicos, políticos e institucionales que se amparan en la legalidad, en la corrupción y en la captura de entidades del Estado.

Las rebeldes o insurgentes por su origen, objetivos y prácticas tienen autojustificaciones políticas y se supone que no se orientan al lucro, la riqueza o la sobrevivencia de sus integrantes. Su dinámica dice orientarse a los cambios sociales y de poder para un beneficio general y en especial de las personas y comunidades más vulneradas, empobrecidas y privadas de la libertad y de la oportunidad del buen vivir.

Pero en Colombia, en la larga historia de algunos grupos insurgentes, esas organizaciones se han convertido en una forma de vida y se han acomodado en cierta medida a la simple reproducción basada en violentar comunidades y personas sobre la base del terror, la muerte a discreción y el ejercicio de poderes dictatoriales armados en subregiones del país. La pretensión de resistencia armada popular se ha mostrado en realidad como otro de los obstáculos para el empoderamiento autónomo de comunidades y organizaciones sociales y para el logro de sus reivindicaciones. Como ha señalado la Comisión de la Verdad:

Sin duda, se trata de un problema estructural, que puede sintetizarse en la siguiente formulación final: en Colombia pasamos de una lucha por la tierra y por la apertura del sistema político en los años sesenta y setenta, a una disputa territorial por las economías de la guerra en condiciones de una permanente crisis de representación del orden político. (CEV, 2022)

Según la Comisión de la Verdad, la constante de los grupos insurgentes ha sido la imposición de órdenes violentos “basados en la coacción por las armas y el autoritarismo”, cerrando el espacio para “alternativas civiles en un contexto de agudización de la guerra y de sus secuelas posteriores”, atacando ex-

presiones políticas que apostaban a “abrir un espacio para la democracia y la paz”. (CEV, 2022)

En la maraña de grupos, redes, actores, cómplices y determinadores abundan las estructuras mixtas-híbridas según la moda: narcoparas, paranarcos, parapolíticos, narcorebeldes, rebeldenarcos, todos entrelazados con mafias, carteles, empresarios corruptos, lavadores de activos, agentes del Estado socios y cómplices a todo nivel, incluidos en los poderes del Estado y en la Fuerza Pública.

Las redes de los complejos macrocriminales y de los grupos insurgentes incluyen grupos sociales y personas civiles que los apoyan por conveniencia de sobrevivencia, por intereses y afinidades; también por subordinación forzada y por los circuitos del miedo. No son simples aparatos amarrados por las armas ni aislados de las poblaciones a las cuales someten. En el caso de los rebeldes, los círculos de influencia social continúan combinando el idealismo del origen y el rentismo de las economías de guerra o de reproducción de las estructuras y sus redes de apoyo.

La diversidad y complejidad de las conductas y organizaciones que son contrarias a la paz y que amenazan la Paz Total, la implementación de los acuerdos de paz y la defensa de los derechos humanos, obliga al diseño de estrategias diferenciadas para lograr el objetivo del desmonte y superación de conflictos armados.

La estrategia más general desde la Seguridad Humana y la Paz Total tiene por objetivo ganar al conjunto de la población al propósito nacional de paz que se materialice en los cambios urgentes; esa estrategia exige que el acuerdo nacional se concrete en transformaciones democráticas, de justicia social y ambiental. Al servicio de ese proceso transformador se han puesto los diálogos regionales vinculantes y la agenda de cambios.

Entrelazado con la construcción de paz y como uno de sus pilares fundamentales se encuentra la implementación de los acuerdos de paz y en tercer lugar se ubican los diálogos para buscar acuerdos de desmonte de grupos armados organizados en sus diversas modalidades.

Desde el punto de vista del Estado y del Gobierno todo lo anterior se completa con la acción permanente de la Fuerza Pública, de la justicia y de la autoridad del Estado para combatir la criminalidad, y a toda acción violenta en contra de los defensores de derechos humanos y de la paz. La multimodalidad de esta acción se entiende sometida a los mandatos constitucionales y al respeto y protección irrestricta a los derechos humanos y demás normas del Estado social de derecho.

Las garantías de seguridad y el plan de desarrollo

La política pública y el plan de acción que debe formular la CNGS debe incorporarse en la ley del plan de desarrollo 2022-2026 y en los lineamientos que forman parte de ella y sirven para orientar la acción de las autoridades gubernamentales. Pero además tienen un carácter de Estado y obligan en particular a las entidades que forman parte de la CNGS tanto de gobierno como a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría y Defensoría del Pueblo.

El Decreto Ley 154 de 2017 que creó la CNGS le definió dieciséis funciones que debe cumplir de manera integral en coordinación con otras entidades y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil desde lo local, regional a lo nacional. Después de cinco años de vigencia de la CNGS es imperativo que se ponga en marcha con la formulación de la política pública, el seguimiento, coordinación, armonización y orientación para cumplir el cometido de proteger la vida y la paz.

Referencias

Comisión de la Verdad, 2022. Hallazgos y recomendaciones. https://www.google.com/search?q=hallazgos+y+recomendaciones+de+la+comisi%C3%B3n+de+la+verdad+de+colombia+pdf&rlz=1C5CHFA_enCO-907CO907&oq=Halla&aqs=chrome.69i59l2j69i57j0i433i512l2j69i60l3.7785j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), 2021. Informe presentado por sociedad civil de la CNGS en abril de 2021 a la Jurisdicción Especial para la Paz.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2022. Principales apuestas del Plan Nacional de Desarrollo.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (IIDH – PNUD), 2012. Guía metodológica para la aplicación del enfoque de Seguridad Humana en América Latina, IIDH-PNUD, San José de Costa Rica. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/28668.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA), 2002. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm

Organización de Estados Americanos (OEA), 2003. Declaración sobre seguridad en las Américas. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Presidencia de la República, 2017. Decreto Ley 164/2017 mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79067>

Sisma, 2022. Corporación Sisma Mujer. patrones de violencia sociopolítica de género contra lideresas y defensoras de derechos humanos en Colombia: claves conceptuales y metodológicas 2016-2020, p. 17, mayo de 2022. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2022/06/PATRONES-DEVIOLENCIA-DIGITAL-V16-de-mayo-2022-1.pdf>

Seguridad Humana y los Acuerdos de Paz

Carlos Arturo Velandia Jagua

Analista y experto en conflicto armado y procesos de paz, consultor y asesor en solución negociada de conflictos, escritor y promotor de paz

Desde la prehistoria, los primeros grupos humanos, hasta las sociedades modernas, el ser humano ha tenido que afrontar los retos de su seguridad para garantizar la sobreexistencia y la sobrevivencia, entendidas como la capacidad para conservarse como especie, y la capacidad para solventar las necesidades de mantener una vida en condiciones de vitalidad, sostenibilidad y sustentabilidad.

Han debido sobreponerse a las más diversas amenazas, para lo cual han debido generar y construir seguridades, con el fin de superarlas, de no poner en riesgo la especie y de prosperar cuantitativa y cualitativamente.

Así, frente a las amenazas medioambientales, el ser humano construyó sus hábitats, sus medios ambientes favorables para soportar los rigores climáticos, pero también para afrontar lo que hemos dado en llamar desastres naturales, como los terremotos, incendios forestales, marejadas, inundaciones, epidemias, avalanchas, sequías, huracanes; estos hábitats los fueron haciendo solventes, al punto que, en algo más de un millón de años de huma-

nidad, podemos ver los cambios como distintos dispositivos naturales unos y artificiales otros, que de conjunto muestran la capacidad adaptativa del ser humano en entornos adversos, con un alto nivel de aprovechamiento de recursos, producto de la eficiencia que proviene de la razón, de la experiencia y de la copia de otras adaptaciones realizadas por otros grupos humanos.

Así como la seguridad frente a lo pasajero de las cosechas y a la escasez en las sociedades recolectoras, llevó a los grupos humanos a almacenar y posteriormente a sembrar, el ser humano fue descubriendo y creando distintas maneras de solucionar sus problemas. De este modo entendió que la tierra y los recursos tienen usos y que se deben disponer de ellos con racionalidad. Así fue como los suelos fueron escogidos y adaptados para la agricultura, en lugares próximos a fuentes de agua; del mismo modo, los lugares de habitación permanente estaban cerca de sus intereses y de las fuentes de alimentos.

La seguridad fue haciéndose cada vez más compleja, al punto de entender que la seguridad para la sobreexistencia, tenía que ver con varias seguridades combinadas, entre las que debemos mencionar la seguridad alimentaria, la seguridad de defensa frente a otros grupos competidores y hostiles, la seguridad para la posesión o defensa de un territorio, la seguridad para acceder sin restricciones a determinados recursos como el agua.

A lo largo de los tiempos hemos visto a la humanidad haciéndose, modificándose a medida que va modificando sus entornos y sus hábitats, desde las cavernas primitivas, las que fueron usadas y adaptadas para el cobijo y la vida humana, pasando por la construcción de distintas formas de "casas", villas y poblados hasta llegar a formas de construcción y organización más compleja, como las ciudades y posteriormente los Estados.

En cada uno de los momentos, unas seguridades primaron sobre otras, entre ellas la seguridad frente a otros grupos humanos organizados, ya fuesen estos simples hordas o ejércitos; para lo cual la organización y la disciplina social fueron determinantes. De otra manera no es posible entender la construcción de la gran muralla China, que a lo largo de 21 200 kilómetros brindó seguridad a las dinastías chinas, frente a las potenciales invasiones de los pueblos mongoles y manchurios. Era la seguridad militar en toda regla a través de una de las obras de ingeniería más colosales que haya emprendido la humanidad.

Pero el sentido de la muralla no solo era la defensa de un territorio, era la defensa de una fuente de recursos y alimentos para una sociedad erigida como im-

perio, que llegó a dominar Asia oriental y meridional durante más de mil años. Era una muralla para preservar y defender los hábitos, lenguas y costumbres de sus pueblos, es decir, las culturas; era un medio, además, para preservar el sentido de grandeza de una sociedad. La Gran Muralla China era, sobre todo, el signo más claro del sentido de seguridad de una sociedad.

Pero la seguridad, como ya lo hemos dicho, tiene otras dimensiones, tal es el caso del pueblo Inca en América del Sur, que estableció una de sus ciudades en las cumbres escabrosas de las montañas, Machu Pichu, ciudad en la que se calcula que llegaron a vivir más de un millón de individuos adonde es difícil acceder en plan de ataque; en donde la misma altura, y la casi ilimitada visual sin obstáculos ofrecía a sus habitantes una gran ventaja comparativa, podían observar cualquier situación hostil desde lejos y prepararse para atacar o defender.

La precariedad del terreno fue compensada por formas de organización muy eficientes, como fueron los cultivos de alimentos en terrazas, la única forma posible de desarrollar agricultura a gran escala en las empinadas y pedregosas laderas, aprovechando cada centímetro del suelo, de los nutrientes y de las escasas aguas que proveía la naturaleza en forma de lluvia o de niebla.

Desde las bíblicas murallas de Jericó, pasando por las ciudades amuralladas en todos los continentes, vemos al ser humano en disposición de defensa de su seguridad desde una perspectiva militar, con formaciones en erizo, en estrella, en rombo, en punta de lanza, con fosos y trampas en los exteriores, con almenas y puestos de tirador, con atalayas, y otras estructuras de utilidad bélica; con los aprestos necesarios para hacer inexpugnables, al punto que su sola presencia disuadiera a cualquiera que pretendiera tomar la ciudad por asalto. Cartagena de Indias y sus murallas hablan por sí mismas de la aseveración anterior.

Pero la humanidad ha trascendido y en cierta forma superado estas nociones de defensa, comprensible en aquellos tiempos de la historia y de los precarios desarrollos tecnológicos. Hoy, cuando las armas ya no son primordialmente terrestres, sino aéreas, las murallas son poco útiles para contener un avance enemigo.

La seguridad y los muros de la vergüenza

Hoy las murallas se usan para contener los flujos migratorios, como ocurre entre Marruecos y España, en la población de Melilla, o en la frontera Sur de

Estados Unidos, en donde durante el gobierno de Donald Trump se empezó a erigir una valla que separa literalmente los dos países, logrando hasta la fecha construir 480 kilómetros de un total proyectado de 3142 kilómetros. En el primer caso para contener las migraciones provenientes del África subsahariana expoliada y empobrecida por los viejos y nuevos colonialismos europeos, y en el segundo caso para atajar las marejadas de inmigrantes principalmente latinoamericanos que buscan trabajo en las plantaciones agrícolas y en las fábricas de las ciudades industrializadas.

Las vallas también son utilizadas para separar países en conflicto, como ocurre en Chipre, la cual parte la isla en dos, levantada por Turquía, que se abroga el derecho de administrar la parte norte del país, al que reclama como propio.

Caso dramático es el de Palestina, cuyo pueblo ha sido confinado en los territorios de Gaza y la franja de Cisjordania por parte de Israel, país que reclama la totalidad de los territorios como propios y ha ocupado militarmente la mayor parte de los territorios de Palestina reconocidos por la ONU desde 1997.

La valla levantada alrededor de los poblados no solo confina en reducido espacio al pueblo palestino, sino que le impide tomar posesión de sus tierras, las que son usadas por israelíes.

No es posible abandonar este asunto de la seguridad reflejada en el levantamiento de muros sin tocar las separaciones o partición de ciudades, como ocurrió hasta 1989 con el que fuera uno de los símbolos de la Guerra Fría entre las potencias del capitalismo y del socialismo a nivel mundial. Este muro que partía físicamente a Alemania en dos atravesaba la ciudad de Berlín, separando comunidades e incluso familias, que quedaron bajo regímenes de gobierno, economías y culturas distintas. El Muro de Berlín, como se le ha conocido, fue derribado en medio de la crisis del llamado socialismo real, y por la presión de las gentes de las dos Alemanias que buscaban la reunificación.

Caso singular es el de los Muros de Belfast en Irlanda, que parten la ciudad en dos para separar a protestantes leales a la corona Británica de la Irlanda católica independentista. Hoy, aunque el conflicto no se ha resuelto, se ha impuesto un Acuerdo de Paz estable, en medio de la división política y religiosa al interior de Irlanda, pero también entre Irlanda y Gran Bretaña.

Por último, la seguridad basada en el levantamiento de muros es utilizada para cercar los barrios pobres de grandes ciudades, tal como ocurre en Rio de Janeiro, donde se levantan muros alrededor de las llamadas favelas, en una longitud de más de 14 kilómetros, con el fin de frenar su crecimiento y

que terminen por ocupar terrenos de los barrios ricos o de zonas industriales. En este caso, el muro segrega la ciudad, la separa entre territorios de ricos y territorios de pobres.

La seguridad se extiende a otros ámbitos

La seguridad no es solo un concepto que explica la disposición humana a la preservación, es por demás la respuesta al miedo, a lo que interpreta que puede serle o convertirse en una amenaza, por ello está asentada en otro tipo de nociones y dispositivos, entre ellos la inteligencia humana y la que se puede obtener por medios técnicos y artificiales, esto explica por qué ya no son tan necesarias las murallas rodeando las ciudades como lo fueron las de Jerusalén.

Pero una amplia gama de amenazas lleva a los Estados modernos a plantearse la generación de sistemas de organización y de defensa, incorporando nuevas seguridades, las que podemos observar desarrolladas en la economía, en el comercio, en el acceso a materias primas, en la preservación de ecosistemas, en el acceso a fuentes de energías, al acceder al agua y a tierras fértiles, en fin, frente a cada nueva amenaza se antepone un nuevo dispositivo de seguridad.

El enemigo interno

Para el caso colombiano, y en el contexto de la Guerra Fría que enfrentó durante más de cincuenta años, en el siglo pasado dos sistemas económicos, filosóficos y de Estado, el socialismo y el capitalismo; transcurrió nuestro conflicto armado interno, protagonizado por fuerzas revolucionarias irregulares alzadas en armas contra el Estado, con el fin de derrocar a las clases dominantes en el poder, para construir una nueva sociedad en nombre del pueblo y para el pueblo, el Estado diseñó un sistema de defensa en el que identificó que tenía una amenaza interna de la cual debía protegerse.

Esta reacción natural y explicable de defensa frente a un agresor fue sobredimensionada y la presunción de amenaza se extendió a los opositores del Gobierno, así como también a los que desde sus afinidades sociales o ideológicas podían ser asimilados como potenciales enemigos; de ese modo, surgió el concepto del “enemigo interno” en la doctrina militar de defensa del Estado colombiano.

Esta acepción de enemigo interno, en el marco de una doctrina inspirada y recomendada por los manuales del Departamento de Defensa de los Estados

Unidos y diseñada por el Pentágono, determinó que la Fuerza Pública ampliara sus competencias, invadiera los campos de actuación de las autoridades civiles, que recortara las libertades ciudadanas y democráticas, se cerraran vías de acceso pleno a derechos y se exagerara en el ejercicio de la autoridad y del uso de la fuerza.

La doctrina de seguridad nacional, alentada además desde otras latitudes imperiales, ha decaído totalmente, frente al acceso y a la ampliación de la democracia, pero de una manera más determinante por las paces alcanzadas mediante acuerdos políticos entre las distintas partes enfrentadas, desde los años noventa del siglo xx a los actuales.

Hoy podemos decir que, gracias a las paces de los noventa, de los dos mil y la alcanzada con la insurgencia de las FARC-EP, se ha podido llevar el conflicto armado interno a su tramo final y a debilitar o disminuir el sentido de amenaza frente a la seguridad nacional que presuponía la existencia y la actuación de las guerrillas, por ello, hoy cuando el país es gobernado por un presidente con un mandato democrático, proveniente de las izquierdas, y con un programa de avances progresistas que interpretan el sentir popular y de las mayorías nacionales, se hace necesario modificar la doctrina, por otra nueva, inspirada en valores democráticos, en el respeto a la Constitución Nacional, en el desarrollo de los derechos humanos y en el acceso pleno a derechos y libertades; esto es una nueva doctrina que solo podemos entenderla como de seguridad ciudadana o de "Seguridad Humana"; en la que son los valores civilistas y pacíficos los que van a determinar la manera de afrontar las distintas amenazas vigentes, reales y potenciales.

Hoy, cuando en Colombia importamos en el 2021 13.8 millones de toneladas de alimentos¹, que antes se producían en el país, entendemos que la seguridad alimentaria la podemos alcanzar protegiendo la economía propia, incrementando de manera sostenida la producción de alimentos de nuestros campesinos y empresarios agrícolas nacionales, para lograr la autosuficiencia y la producción de excedentes para ofertarlos en el mercado exterior. Entonces este es un asunto de encontrar la seguridad en el diseño de un modelo económico garantista, democrático, interrelacionado con otros diseños, pero también soberano; lo que quiere decir en el marco de un nuevo relacionamiento económico tanto interno, como externo, con las fuerzas productivas nacionales, las regionales y las de otras naciones en otras latitudes.

¿Qué es Seguridad Humana?

La Seguridad Humana ha sido elevada a preocupación de la humanidad e interpretada por la Organización de las Naciones Unidas, la cual se expresa en una de sus resoluciones o mandatos-guía de actuación para los Gobiernos de las naciones parte:

El mundo de hoy es para muchas personas un lugar inseguro, plagado de amenazas en múltiples frentes. Las crisis prolongadas, los conflictos violentos, los desastres naturales, la pobreza persistente, las epidemias y las recesiones económicas imponen privaciones y socavan las perspectivas de paz, estabilidad y desarrollo sostenible. Esas crisis son complejas y entrañan múltiples formas de inseguridad humana. Cuando esas formas se solapan, la inseguridad puede crecer de manera exponencial e invadir todos los aspectos de la vida de las personas, destruyendo comunidades enteras y cruzando las fronteras nacionales. La resolución 66/290 de la Asamblea General, “la Seguridad Humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”. En la resolución se exigen “respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas”².

Seguridad Humana en la Colombia de hoy

En el 2014, en “La paz es ahora, carajo” aseguré:

Ha hecho carrera una equivocada noción de que la seguridad y defensa de un país son temas de manejo casi exclusivo de los partidos políticos de derecha y que, por lo contrario, los temas sociales lo son de las izquierdas. Este entendido en Colombia es una verdad casi que absoluta, por cuanto no ha habido un gobierno de izquierda gobernando al país que deba encarar los retos de manejo del orden público interno, la paz y la convivencia y la defensa de la soberanía nacional. Además, por haber sido objeto de la acción persecutoria de los gobiernos de derechas, que en virtud de la doctrina imperial impuesta y adoptada por ellas en el marco de la Guerra Fría, hizo ver a las izquierdas como una amenaza y como parte del enemigo interno a vencer³.

Colombia, tras la victoria de la izquierda en la Presidencia de la República y tras haber alcanzado mediante alianzas las mayorías en el Congreso, se encamina hacia un futuro con cambios en el presente, entre los que destacan los que hagan posible vivir con más democracia y con más calidad de vida, lo que será posible con una concepción de Seguridad Humana integral, en la que los ciudadanos seamos los constructores de los distintos niveles y factores de la seguridad, frente a todas las amenazas observadas y a las previstas.

Colombia debe superar la noción de seguridad en la que lo fundamental fueron los dispositivos de defensa, desde una óptica bélica, los que terminaron por imponerse, lo cual se reflejó, y aún se refleja, en el altísimo gasto militar, en relación a los rubros de inversión social. Baste observar con atención el peso del gasto en defensa en el presupuesto nacional aprobado para el 2023, que asciende a \$48.3 billones⁴ lo que equivale a un gasto diario de \$132 329 000 000, que bien y mejor podrán aplicarse en nuestro país en otros renglones cuando la Paz Total haya conquistado la disolución de los grupos alzados en armas y el país se encamine a la convivencia pacífica y a la construcción del bienestar y progreso para todos.

Está demostrado, por constatación empírica, que las sociedades más armadas o las de mayor gasto militar no son las más seguras, podrán ser las más dominantes, podrán superar algunas amenazas y disuadir potenciales competidores, pero no son la garantía de seguridad para sus ciudadanos. La guerra desatada por la invasión de Rusia a Ucrania, y la tentativa de incorporar a Ucrania a la Unión Europea y al pacto militar de la OTAN, ha exacerbado la percepción de inseguridad en el mundo; y no se equivocan quienes con preocupación levantan voces sobre que se puede estar gestando una tercera guerra mundial.

Basar la seguridad y la defensa en el armamento, ha llevado a los países a profundos desequilibrios, porque se entra en un pulso a manera de competencia que es indispensable sostener, lo cual implica adelgazar el gasto en inversión social para engrosar el de defensa. Los desequilibrios en los balances armamentísticos han llevado a los países más militarizados a meterse en verdaderas “carreras armamentistas” en las que los involucrados buscan no quedar rezagados, o si lo están se esfuerzan por reacomodarse en un frágil balance. En estos contextos, las tensiones, que en otros momentos pueden ser llevaderas y manejadas mediante el diálogo y la diplomacia, suelen exacerbarse y configurar situaciones de franca hostilidad, hasta convertirse en *casus belli*, o motivo de guerra.

En el marco de la Paz Total del Gobierno, conviene recordar la propuesta que hice a la campaña presidencial de 2018 al candidato Gustavo Petro, la cual es pertinente y de plena vigencia:

Programa de gobernabilidad para el fin del conflicto armado, la construcción de paz y la reconciliación nacional - Propuesta dirigida a la campaña presidencial de Gustavo Petro Urrego y Ángela María Robledo.

1. Implementación de los Acuerdos de Paz del Teatro Colón.
2. Continuidad en el proceso de solución política del conflicto armado y diálogos de paz con el ELN.
3. Acción punitiva del Estado e implementación de plan de sometimiento a la justicia con principio de oportunidad para Grupos Armados Organizados, sobre la base de cumplir con los siguientes criterios:
 - a. Presentación y entrega ante autoridad judicial.
 - b. Entrega de armas y de logística utilizada en la actividad criminal.
 - c. Desmonte de estructura de la organización criminal.
 - d. Revelación y desmonte de redes para la actividad criminal.
 - e. Confesión de delitos.
 - f. Entrega de dineros y bienes habidos mediante la actividad criminal. El Estado asumirá el control y propiedad del 95 % de bienes y dineros.
 - g. En contraprestación, el Estado no extraditará y reducirá penas por colaboración eficaz.
4. Plan de copamiento de territorios impactados por el conflicto con presencia integral y duradera del Estado.
5. Incorporación de territorios del conflicto armado mediante planes de desarrollo, al desarrollo global del país y mediante la ampliación del mercado.
6. Creación e implementación de la Circunscripción Electoral Especial de Paz para 16 territorios del conflicto.
7. Ampliación y fortalecimiento de la Policía Nacional para una presencia permanente en todos los municipios y corregimientos del país, con énfasis en antiguos territorios del conflicto.
8. Diseño e impulso de política nacional soberana para la lucha contra el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito. El Gobierno deberá desnarcotizar las relaciones con EE. UU. y otros países del mundo, y propugnará por unas relaciones de cooperación mundial sobre la base de establecer las corresponsabilidades.
9. Nueva doctrina de seguridad y defensa, la cual debe estar determinada por los siguientes criterios:

- a. La superación de la concepción de enemigo interno y una redefinición de las amenazas, en las que se no se incluya a las fuerzas políticas de ideología comunista o socialista o movimientos de oposición política al Gobierno.
 - b. El respeto a la libre autodeterminación de los pueblos, la solidaridad, la cooperación y los principios de buena vecindad.
 - c. Que privilegie dirimir los actuales y futuros contenciosos con otros países a través de la diplomacia y las cortes internacionales.
 - d. Que deconstruya el guerrerismo exacerbado en las FF. AA. del Estado y de la sociedad, como consecuencia de haber estado inmersas durante más de 50 años en la guerra, y construya una noción de cultura de paz, para la convivencia y una paz duradera.
 - e. Que excluya a Colombia de participar en conflictos internacionales.
 - f. Que no haga del agente de la seguridad y el orden, un potencial agresor contra su pueblo.
 - g. Que permita reducir el pie de fuerza militar a las estrictas proporciones de la defensa de las fronteras, la integridad territorial, la soberanía nacional, la lucha contra la criminalidad y la convivencia pacífica.
 - h. Que permita que los demás países de la región eleven su confianza y posibilite impulsar a niveles mayores la integración de los países y los pueblos.
 - i. Que haga posible aplicar el diferencial presupuestario de unas FF. AA. en guerra a unas FF. AA. en paz, en favor de la inversión y la justicia social.
 - j. Una nueva doctrina que dé un alto valor a la formación de los agentes de la Fuerza Pública, en derechos humanos, civismo y democracia. Al tiempo que se realice una depuración de agentes incursores en prácticas nocivas para la sociedad.
 - k. Que garantice el respeto a los derechos humanos, el acatamiento a la norma y la obediencia al poder civil, para lograr situar a Colombia en posiciones internacionales de respeto y alta consideración por su progresión y civilidad.
10. Moratoria de 10 años en la compra de armas.
 11. Creación del Ministerio de Seguridad, desde el cual se dirija la lucha contra la criminalidad, la preservación de la seguridad ciudadana y la convivencia. A este Ministerio estará adscrita la Policía Nacional.
 12. Lucha abierta contra la corrupción y fortalecimiento de la política pública para la transparencia que en la gestión pública y gobernanza en los territorios.
 13. Reforma profunda a la Justicia, que permita su modernización, su eficiencia, su eficacia, reducir la impunidad y por sobre todo su incorruptibilidad.

14. Fortalecimiento de la política pública para garantizar la seguridad urbana, basada en la acción punitiva oportuna y eficaz, contra todas las formas de delincuencia y criminalidad, al tiempo que se actúa con programas de generación de oportunidades para prevenir y contener la vinculación de jóvenes en organizaciones y prácticas delincuenciales
15. La corrupción ha de ser combatida sin ningún tipo de pretextos, beneficios, ni atenuantes, tanto para servidores públicos como para personas del sector privado; con el endurecimiento de penas y expropiación de bienes por valor equivalente al daño causado. Ha de ser tipificada como agravada en los altos cargos y responsabilidades políticas y administrativas del Estado⁵.

Habría que agregarle que se estudie la conveniencia de retirar a Colombia del Pacto de la OTAN en calidad de “socio global”⁶, lo que a su vez catapultó al país como “aliado militar estratégico” para los Estados Unidos, circunstancias ambas que terminan por vincular a nuestro país en potenciales conflictos internacionales, que contradicen la vocación pacífica y pacifista de los contenidos y del espíritu de la Seguridad Humana.

Así mismo, Colombia debe denunciar y formular el retiro de todos los pactos y tratados multilaterales y bilaterales, que lleven al país a participar en conflictos bélicos; en tanto que se constituye como una verdadera “potencia mundial de la vida” y como país que puede proyectarse al mundo por ser capaz de superar uno de los conflictos armados internos más prolongados en el hemisferio y de construir paz al tiempo que reconstruye el país.

Cabe observar que la pretensión de Colombia de actualizar su flota de aviones⁷ de combate es del todo inconveniente, pues no se comprende que en tiempos de construcción de paz, se eleve el gasto en defensa militar, lo cual supondrá un esfuerzo económico adicional de los contribuyentes, y unas potenciales respuestas similares de otros países vecinos que puedan interpretar que se está produciendo un desequilibrio en los arsenales y, en consecuencia, incrementen el gasto militar, lo que a su vez pueda ser el comienzo de una carrera armamentista, facturada a costas de los ciudadanos latinoamericanos, con desmedro de sus economías y con potencial deterioro de la inversión social de los Estados.

La Seguridad Humana y la paz

Pero no me referiré a todas las seguridades que componen la Seguridad Humana, solo a aquellas que hacen posible alcanzar la paz con las organi-

zaciones alzadas en armas, empezando por la implementación integral de los acuerdos de paz pactados en el pasado cercano y distante. Resulta obvio entender que la mención de solo unas seguridades no invalida las que deje de mencionar, solo que para el caso me referiré solo a cuatro de ellas.

La paz estable y duradera podrá alcanzarse si se dan de manera sostenida cuatro seguridades básicas⁸, al momento de firmarse los acuerdos de paz que pongan fin al alzamiento insurgente, y de manera más específica al del ELN, con lo cual se cerrará el conflicto armado interno, abierto en 1964 y al final de una era de guerrillerismo en América Latina iniciado en la década de los sesenta del siglo pasado. Estas cuatro seguridades son:

Seguridad para la vida. Se refiere a dar plenas y claras garantías a la seguridad personal y a la vida de los firmantes de los acuerdos de paz. Es del todo cuestionable que Colombia, que con tantos esfuerzos ha alcanzado el Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, la que fuera la organización insurgente más grande y letal de todo el continente, ahora en la civilidad y bajo el Estado social y de derecho, esté siendo martirizada y diezmada por el asesinato sostenido de excombatientes firmantes que han cumplido de su parte a cabalidad con los acuerdos pactados. Según datos de observatorios de derechos humanos y de seguimiento a la paz y los conflictos, en el año 2022 fueron asesinados 42 excombatientes firmantes de los acuerdos de paz, con los que se completa una cifra global de 360 asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, el 24 de noviembre de 2016.

Seguridad económica. Se refiere a la necesidad de dar respuesta eficaz y oportuna a los requerimientos vitales de cada excombatiente y de su familia para contar con los recursos económicos indispensables para una vida digna, y en transición para insertarse en la economía y en el mercado laboral, de manera que la normalización de sus vidas vaya de la mano con la normalización de su sostenibilidad económica. Asimismo, deberá asegurarse que habida cuenta que los excombatientes han estado al margen del Estado, no han contribuido para el sistema pensional, y en muchos casos han envejecido en la guerrilla, lo cual debe generar la activación de mecanismos de ingreso de los excombatientes firmantes de los Acuerdos de Paz al sistema pensional colombiano, en condiciones de favorabilidad.

Seguridad jurídica. Tras pasar el examen de la situación judicial de cada excombatiente, y de comparecer ante el sistema de justicia transicional, ningún excombatiente podrá ser molestado ni vinculado a procesos judiciales por fuera del marco del sistema acordado. El incumplimiento de este principio vulnera la *non bis in ídem* que es considerado principio rector en

los sistemas de justicia a nivel global, además que puede convertirse en motivo para el retorno a las armas y a la violencia, poniendo con ello en alto riesgo la paz alcanzada.

Seguridad para la participación política. Los acuerdos de paz están determinados por la necesidad de superar la lucha política con armas, para lo cual, mediante los acuerdos el Estado se obliga a proveer las garantías necesarias para que los excombatientes puedan acceder a la lucha política legal y sin armas, esto es a poder crear movimientos y partidos políticos legales, a tener las garantías de inclusión y participación en las contiendas electorales y en los cargos de elección popular; así como a no ser estigmatizados en razón de su pasado. Los excombatientes deberán tener acceso pleno a sus derechos políticos y ciudadanos como la bancarización, adquisición de créditos públicos o privado, al acceso a la vivienda ofertada por el Estado, y todas las garantías de inclusión y de participación previstas para los ciudadanos.

Notas

¹Véase: <https://www.larepublica.co/economia/maiz-trigo-y-tortas-de-soya-son-los-alimentos-que-mas-se-importan-en-colombia-3368060#:~:text=En%20Colombia%20se%20produje-ron%20cerca,US%248.830%20millones%20en%202021>

²Véase: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>.

³Véase: <https://abcpaz.com/wp-content/uploads/2019/09/LA-PAZ-ES-AHORA-CARAJO-LIBRO.pdf>

⁴Véase: <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/aprueban-presupuesto-general-nacion-2023>

⁵Véase: <https://abcpaz.com/wp-content/uploads/2020/07/lapaz-posible-web.pdf>

⁶Véase: https://www.swissinfo.ch/spa/otan-cumbre_colombia--el-%C3%BAnico-pa%C3%ADs-latinoamericano--socio-global--de-la-otan/47706772#:~:text=Adem%C3%A1s%20del%20acuerdo%20de%20%22socio,el%20acceso%20a%20material%20militar.

⁷Véase: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4119584/colombia-compra-caza-combate-rafale>

⁸Véase: <https://abcpaz.com/wp-content/uploads/2021/04/la-paz-en-un-trino-digital-final.pdf>

Paz Total con seguridad total

Una nueva fase de los procesos de transformación de la Fuerza Pública y del contexto de amenazas

Rocío Pachón Pinzón

Experta en construcción de paz, estabilización territorial, seguridad, defensa y cooperación internacional. Ha sido directora de Demanda en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, asesora de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, directora del Centro de Análisis Estratégico del Ejército Nacional, subdirectora de Seguridad y Defensa en el Departamento Nacional de Planeación, asesora del Comando del Ejército y asesora de la Escuela Superior de Guerra. También ha sido docente, investigadora, coordinadora de grupos académicos, directora y editora de la revista *Transformación Militar*. Tiene un MSc en Estudios Latinoamericanos, dos especializaciones en Estudios Europeos y en Gerencia de Proyectos y es profesional en Relaciones Internacionales.

La apuesta de una Paz Total es, por lo menos, ambiciosa. La desmovilización de la guerrilla de las FARC en 2016 no ha sido el fin del conflicto y la violencia: lo cierto es que los grupos armados organizados, más conocidos como GAO, se han proliferado incluyendo sus disidencias, los cultivos de coca han aumentado y la productividad de cocaína también, la minería ilegal y otras fuentes de financiación criminal persisten y las masacres y asesinatos de líderes sociales no cesan.

En todo caso, la principal apuesta del gobierno del presidente Petro es la paz y no cualquier paz, no solo pasa por una negociación con el ELN, sino en general, con todos los grupos de crimen organizado que quieran sumarse y dejar de delinquir, aplicando todo el peso de ley a los que no tomen este camino o decidan reincidir. Por ello, parte del éxito de esta ambiciosa apuesta dependerá de la relación y el rol que tengan las Fuerzas Armadas, incluyendo a la Policía Nacional.

El contexto no es fácil, en la estrategia de Seguridad Humana que se ha planteado no parece claro el rol que pueda jugar la Fuerza Pública, por cuanto el llevar la oferta de servicios públicos a lugares marginales rebasa las competencias de estas instituciones. Aunque el sentir de militares y policías puede ser de expectativa, preocupación o incluso llegar a correrse el riesgo de la inoperancia, hay lecciones aprendidas que dejó el proceso de transformación que adelantaron las Fuerzas entre 2011 y 2018 y retos que, sin duda, hay que enfrentar dado un nuevo contexto de conflictividad y criminalidad que requiere repensar la estrategia del Estado para enfrentarla.

Lecciones aprendidas del proceso de transformación militar

Muchas expectativas y más bien limitados resultados dejó el proceso de transformación militar que adelantó el Ejército entre 2018 y 2021. En este artículo analizaremos cuatro de las principales lecciones aprendidas de este proceso de transformación y cómo usarlas para que ahora sí funcionen.

Falta de claridad

El proceso de transformación del Ejército siempre estuvo marcado por la confusión entre lo que se decía y lo que se vivía. El proyecto “El Pulso de la Transformación” que adelantamos cuando fui directora del Centro de Análisis Estratégico del Comando de Transformación del Ejército, junto con la Fundación Ideas para el Paz (FIP) y el apoyo económico de Open Society así lo demostró.

Al tiempo que se hablaba de un Ejército más fuerte y organizado, con más capacidades y cada vez más profesional, en la práctica se vivía la improvisación, los recortes presupuestales, la asignación de nuevas tareas sin marco doctrinal ni jurídico, como el apoyo militar a operativos policiales e, incluso, los recortes de personal. Todo esto generó rechazo e incredulidad a un proceso de cambio que se requería.

Además, tampoco fueron claras las causas que motivaron el proceso de transformación. Mientras el discurso formal decía que obedecía a necesidades propias de la Fuerza, también el discurso manejaba la idea de que se trataba de un proceso de cambio para cumplir estándares tipo OTAN, para enfrentar escenarios VICA (Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo), o un cambio en las amenazas orientadas más hacia el crimen organizado, el terrorismo o incluso los ciberataques. Con el paso del tiempo, la confusión fue creciendo hasta llegar a

la idea de que la transformación obedecía al proceso de paz que se negociaba con las FARC y que los cambios se definían en La Habana.

En fin, la confusión fue tan grande, dado que lo que se comunicaba no coincidía con las órdenes reales que llegaban a terreno, no hubo claridad en las causas que motivaban la transformación y tampoco en el tipo de cambio que se proyectaba: un Ejército más profesional o todero.

Además, si a esto le sumamos que los cambios que se trabajaron fueron de todo tipo —doctrinal, organizacional, en inteligencia, operaciones, talento humano, entre otros—, más que confusión también se logró un gran desacuerdo. Con el cambio de gobierno y de cúpula militar, muchos de estos cambios se revirtieron o tuvieron múltiples ajustes.

Tomando en cuenta esta experiencia reciente, es necesario que el gobierno actual comprenda que nos enfrentamos a una nueva fase en este proceso de cambio de las Fuerzas y que, para que este funcione, se requiere como mínimo: 1) entender claramente las causas que lo motivan —un nuevo contexto de conflictividad y criminalidad que requiere repensar la estrategia de la Fuerza Pública y el Estado para enfrentarla, así como la necesidad de unas Fuerzas más cercanas a la población—; 2) definir el objetivo de dicha transformación, el alcance, es decir, lo que se quiere cambiar y se puede hacer en cuatro años, así como lo que se requiere preservar y exaltar, también una hoja de ruta para el fortalecimiento de la profesionalización de las Fuerzas y 3) comunicar todo esto con absoluta claridad y transparencia, haciendo coincidir lo que se dice con lo que se hace. Sin duda, el desarrollo de una estrategia de comunicaciones al interior de las Fuerzas es indispensable, una de doble vía que también integre el diálogo permanente con los miembros de la Institución.

No se contó con una estrategia de gestión de cambio

Cualquier proceso de cambio se centra en el ser humano, sus conductas, lo que cada uno de los integrantes entienda por transformación, y cómo le afecta. El proceso de transformación del Ejército no contó con una estrategia de gestión de cambio que creara los incentivos y acompañara a sus individuos a dar los pasos necesarios para insertarse en este. Bajo la lógica militar, se actuó pensando que bastaba con dar la orden de transformarse y esta simplemente se cumplía.

El punto es que el cambio que requieren las instituciones militares y policiales también es cultural, organizacional, motivacional, requiere ver las cosas de una manera diferente, relacionarse con nuevos actores, y trabajar de una manera diferente.

Estos cambios no se dan con simples órdenes militares, tampoco escribiendo manuales o documentos y haciendo que todos los lean, requieren de la estructuración de un proceso de cambio que debe ser liderado y gestionado por un grupo de expertos. En su momento se pensó que para el Ejército podía ser el Comando de Transformación (COTEF), pero al final esto nunca sucedió.

Dado que no existió una planificación adecuada de los cambios y menos aún un plan para gestionarlos, la implementación de los cambios derivó en confusión e incluso, para algunos, en desaceleración de la misionalidad constitucional.

El nuevo gobierno debe entender que los cambios que requiere la Fuerza Pública son profundos, y deben iniciar por el cambio en la cultura organizacional, es decir, “en el sistema de valores, creencias y suposiciones sobre una organización que configuran el modo en que las personas deben comportarse e interactuar, cómo deben tomarse las decisiones y cómo deben llevarse a cabo las actividades laborales”. En otras palabras, se trata de reafirmar el valor que tiene la Fuerza Pública para el país, su patriotismo, honor, heroísmo y entrega, pero al mismo tiempo, acercarla más a la sociedad, al control democrático y a la rendición de cuentas, a la participación de la mujer, entre otros aspectos.

Para ello, estos cambios se deben gestionar en el marco de un proceso y también una metodología, que involucren a seres humanos que generalmente sentimos resistencia al cambio. No se trata de algo que se improvisa, sino que ya está inventado, pues los procesos de gestión de cambios se iniciaron a principios de la década de 1960 y con el transcurso del tiempo han surgido nuevas metodologías.

Algunos de los modelos tradicionales de gestión de cambio más conocidos son el modelo de cambio de Lewin, el modelo ADKAR y el proceso de ocho pasos para liderar cambios de John Kotter. En fin, de lo que se trata es de guiar a los empleados, en este caso a los militares, policías y personal civil que trabaja en las instituciones castrenses para motivarlos, darles confianza y asegurarse de que todos se sientan cómodos en el nuevo entorno y den los pasos hacia el cambio.

Ampliar la misionalidad de las Fuerzas

Frente a la incertidumbre que generaba el proceso de paz con las FARC y, sobre todo, frente a la idea errada de que las principales amenazas desaparecerían rápidamente —FARC, narcotráfico, terrorismo—, las Fuerzas empezaron a visualizar cómo permanecer en el tiempo y, para ello, a plantearse la idea de

fortalecer misiones no tradicionales: participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz, apoyar con ingenieros militares la construcción de vías, puentes y otras obras sociales, fortalecer la gestión de riesgo de desastres, apoyar operaciones urbanas, operar efectivamente en el ciberespacio y proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales, entre otras.

Figura 1. Campos de acción del Ejército del Futuro



Fuente: CEDEF.

Todo esto aumentó la confusión pero, sobre todo, generó preocupación acerca de debilitar la finalidad primordial de las Fuerza Militares que es la defensa de “la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional” (art. 217 inc. 2º).

En ese orden, el concepto de Ejército multimisión no se comprendió como un proceso de especialización y profesionalización de la Fuerza para asumir nuevas tareas y fortalecer otras, sino que se percibió como el tránsito hacia un Ejército todero, vulnerable a los cambios de Gobierno y a las órdenes políticas que pudiesen atribuirles.

Por ello, es recomendable que el gobierno del presidente Petro limite esta confusión y los efectos que puede generar en las Fuerzas, como desmotivación e inoperancia, y sin dejar de lado la misión de fortalecer la finalidad primordial de las Fuerzas Militares, se trabaje en robustecer las capacidades para enfrentar los retos del nuevo contexto que incluyen amenazas contra la Seguridad Humana:

- Migración internacional excesiva
- Deterioro del medio ambiente
- Desastres naturales
- Masacres, desplazamientos, desaparición forzada
- Producción y tráfico de estupefacientes
- Terrorismo internacional.

Lo anterior implica el desarrollo integral de dichas capacidades, es decir, doctrina, marcos jurídicos claros, material y equipos, personal, infraestructura y, desde luego, sostenibilidad de dichas capacidades.

Es crucial que se comprenda que aportar a estas tareas no es asumirlas por completo, dado que esto sería suplir las tareas de otras instituciones civiles que tiene el deber de brindar dichos servicios: Inviás, la Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres, el Ministerio de Medio Ambiente, gobernaciones, alcaldías, entre otras. Todo eso ya se ha vivido y ha generado el desgaste de las instituciones de seguridad del Estado, evidenciando la tendencia reactiva de este al tratar de atender cada crisis con la Fuerza Pública.

Dialogar con la población

El Ejército Nacional, a través del Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF) que hace parte del Comando de Transformación (COTEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia (CPSDP), pusieron en marcha un mecanismo de debate social que le permitiera identificar y recoger los planteamientos de diferentes sectores de la sociedad en diversos territorios acerca del papel del Ejército en la construcción de paz y de los retos para lograr condiciones de seguridad sostenibles. Ese mecanismo se denominó “Ciclos de Diálogos Territoriales para la construcción del Ejército del Futuro”.

Participaron diversos sectores sociales como academia, comunidades de afrodescendientes, campesinos, defensores del medio ambiente, defensores de los derechos humanos, grupos de mujeres, juntas de acción comunal, personal de la reserva, representantes de Iglesias, periodistas, adultos mayores,

gremios, sectores juveniles, víctimas, Fuerza Pública, comunidades indígenas, comunidad LGTBI, representantes de instituciones del Estado, y representantes de personas en discapacidad, entre otras.

Se recibieron más de 200 propuestas, 60 recomendaciones y 180 iniciativas y, al final, los resultados se socializaron con cada una de las regiones visitadas y mediante un evento en la Universidad Nacional.

Este ejercicio no solo permitió identificar barreras existentes entre la Fuerza Pública y la población, sino también crear canales de comunicación con ellas y construir confianza. La metodología utilizada, sin duda, podría aportar a los ejercicios de diálogo con la población que ha emprendido el Ministerio de Defensa en el marco de su proceso de construcción de la política del sector.

Retos y roles de la Fuerza Pública frente a la Paz Total

Introducir la noción de Seguridad Humana

Ampliar el concepto de seguridad para que se construya no solo en relación con el Estado, sino también con la persona y no solo en lo que respecta a evitar la guerra sino también con la construcción de una paz efectiva. Esto es introducir la noción de Seguridad Humana en los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional.

Hablar de seguridad ciudadana como Seguridad Humana es, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), no limitarse a la lucha contra la delincuencia, sino que se hable de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. En materia de roles, se trata de que la Policía *priorice las labores de prevención y control* de los factores que generan violencia e inseguridad, además de las tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (CIDH, 2009, p. 8).

Introducir la noción de Seguridad Humana en el concepto de seguridad nacional es pasar del acento exclusivo de la seguridad territorial al de la seguridad de la población, la comunidad, la economía y las riquezas, incluido el medio ambiente. Y aunque esto parezca nuevo, realmente no lo es, dado que la ONU a través de su informe del PNUD de 1994 lo introdujo y el Estado colombiano lo ha venido adoptando tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional desde 2003, “la misión que están llamados a cumplir los integrantes de las Fuerzas Militares es de carácter instrumental [...] cuyo soporte básico y fundamental lo

constituye la defensa y la protección de los derechos humanos" (Corte Constitucional, 30 de septiembre de 2003).

Desde luego, las tareas que surgen con esta noción de Seguridad Humana no son exclusivas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, sino que incorporan el trabajo articulado de todas las instancias del Estado y en todos los niveles. El rol de las Fuerzas Militares y de la policía Nacional es *contribuir* a su despliegue y desarrollo.

Escalar la noción de Seguridad Humana más allá de la Fuerza Pública

Pensar que la Seguridad Humana es tarea exclusiva de la Fuerza Pública es un error. Si bien de lo que se trata es de fortalecer la noción de Seguridad Humana en las estrategias militares y policiales y, como ya se dijo, enfocarse más en la prevención, el control, el trabajo articulado de la Fuerza Pública con otras instancias del Estado, o el apoyo de la Fuerza Pública a tareas de estabilización y crisis humanitarias, entre otras, todo en pro de la brindar mayor seguridad a las personas, restringirlo a estas sería un retroceso.

Por ello, el mayor reto que tiene el sector es escalar este concepto más allá de la Fuerza Pública para trabajarlo articuladamente con todo el aparato estatal. Esta no es una tarea sencilla y para que funcione, debe estar liderada directamente por el presidente de la República, algo que aún no se ha mencionado. El Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana recientemente creado deberían ser instancias en las que se discuta este enfoque.

Fortalecer el accionar contra el crimen organizado

El crimen organizado no desaparecerá de manera automática con el acogimiento a la justicia de los grupos armados organizados existentes y la negociación con el ELN. Como ya pasó después del proceso de negociación con las FARC, y como ha pasado en Centroamérica y otros países que han firmado acuerdos de paz, las actividades de economía ilegal persisten por cuanto sus dimensiones son transnacionales y hacen parte de estructuras más amplias y complejas que las identificadas nacionalmente.

El reto está en no seguir haciendo más de lo mismo, es decir, en combatir casi que de manera exclusiva el componente armado de estos fenómenos, es decir, los nuevos grupos que se puedan conformar, o focalizar los esfuerzos en la

erradicación de cultivos. Es necesario, para el caso del narcotráfico, por ejemplo, fortalecer las acciones contra los demás nodos de esta cadena: control de insumos químicos y otros para el nodo de producción, fortalecer las capacidades de interdicción para el nodo de tráfico, casi que montar las capacidades de control financiero y lavado de activos para desarticular el nodo financiero y desarrollar una estrategia muy robusta de prevención de consumo. También implica fortalecer el trabajo entre Fuerzas Militares, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación e incluso sector justicia para hacer más eficientes los procesos de investigación criminal y judicialización, priorizando el análisis de macrocasos criminales y redefiniendo los llamados objetivos de alto valor: más que los líderes de estructuras criminales, identificar actores clave como los encargados de manejar las finanzas de la organización o de controlar el procesamiento químico de la producción de cocaína.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura, la Agencia de Desarrollo Rural e incluso el Ministerio de Medio Ambiente deben desarrollar e implementar una verdadera estrategia de desarrollo agrario y forestal, que vaya mucho más allá de pilotos de sustitución de cultivos no funcionales. Esto va mucho más allá del sector defensa, pero había que decirlo.

También la Fuerza Pública debe trabajar en comprender y desarticular las redes criminales que crecen para controlar los negocios de minería ilegal, tráfico de armas, de personas, de flora y fauna y de contrabando, entre otros.

Para todo ello, es indispensable fortalecer las capacidades de inteligencia y contrainteligencia, así como trabajar, casi que de manera incansable en la captura y cooptación del Estado. El crimen organizado cada vez más esta menos interesado en mantener confrontaciones directas con el aparato de seguridad del Estado, para lograr sus fines, su estrategia avanza hacia la cooptación de funcionarios del Estado y sus instituciones, es decir, la criminalización del Estado llevándolo a que este trabaje en favor de sus intereses.

Contribuir a la estabilización de los territorios más afectados

La implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC sigue siendo una prioridad indiscutible. Aunque la tarea de implementar lo allí pactado es de todas las instituciones del Estado, la Fuerza Pública, además de restablecer los mínimos de seguridad puede y debe seguir disponiendo de sus capacidades para contribuir al restablecimiento de derechos de las poblaciones más afectadas. De forma tal que, herramientas como la logística, las comunicaciones militares, y la ingeniería militar contribuyan a facilitar el acceso integral del Estado a las regiones PDET.

Se recomienda no echar en saco roto el diseño de la estrategia de “zonas futuro”, para que con otro nombre y, sobre todo, tomando sus lecciones aprendidas, pueda continuar, ojalá, bajo el liderazgo del presidente de la República (Pachón, 2022).

También está el trabajo que viene desempeñando la Fuerza Pública como parte del sistema nacional de gestión de riesgo de desastres, así como las misiones de apoyo a la asistencia humanitaria en casos de crisis causadas por el hombre: migración descontrolada y desplazamientos, entre otros.

Fortalecer los servicios de vigilancia y seguridad ciudadana

Aunque la tarea de vigilancia y seguridad ciudadana es el deber ser de la Policía Nacional, el despliegue hacia más de veinte especialidades que tiene esta institución, la han llevado a que se desdibuje su tarea principal. Por ello, ha llegado la hora de que se fortalezcan los servicios de vigilancia y seguridad ciudadana y que se prioricen las tareas de prevención y control, sobre las de represión y castigo. Esto es poner en el centro a las personas y su seguridad.

Por ello, la prioridad de la Policía Nacional debe ser la reducción de los delitos de mayor impacto, esto es homicidios, hurtos, secuestros, extorsiones, asesinatos a líderes sociales, así como proporcionar protección reforzada a poblaciones afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los líderes sociales y los pueblos indígenas. La prevención del reclutamiento es otra tarea indispensable.

Esto pasa por más recurso humano para control en las calles, mecanismos de diálogo permanente con la comunidad y participación cívica, el desarrollo de una estrategia de seguridad ciudadana en el campo y el fortalecimiento de la institucionalidad para la convivencia y seguridad ciudadana y su articulación en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Conclusión

La noción de Seguridad Humana en las estrategias de seguridad y defensa no es algo completamente novedoso. Viene incorporándose gradualmente y de manera más acelerada tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC y ahora, en el marco de un nuevo gobierno que busca la Paz Total.

Aunque aún hay mucha incertidumbre con relación a lo que puede significar la Paz Total, lo cierto es que planteará un cambio en el contexto de conflictividad y criminalidad en Colombia y exigirá repensar las estrategias de seguridad y defensa, que más que debilitarlas, exigirá también una noción de seguridad total que, como ya se explicó, va más allá del accionar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Al interior de estas, no obstante, se requerirá abrir una nueva fase en los procesos de transformación militar y policial para acercarlas más a la población y a su protección. Esto sin duda, demandará un trabajo riguroso no solo del Ministerio de Defensa, sino de muchas instancias que también deben abrirse al trabajo articulado con militares y policías.

Sin duda, el mayor reto será por fin conseguir o, al menos avanzar, en la articulación interinstitucional para diseñar e implementar esa seguridad total que ubique en el centro la protección y la vida de las personas.

Referencias

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm>

Corte Constitucional (30 de septiembre de 2003). Sentencia C-872-03. M. P.: Vargas Hernández, C. I.

Gómez, C. Gómez, y Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 12(13), 19-88

Informe de Desarrollo Humano. (1994). Capítulo II: Nuevas dimensiones para la seguridad humana. http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf

Informe sobre desarrollo humano 2013. Gobernanza y asociaciones en una nueva era. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf
onu y pnud (1994).

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1945). Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. <http://www.un.org/es/documents/charter/>
onu (2013).

Pachón, R. (2022). Un Estado más eficiente en la provisión de seguridad, convivencia, justicia y estabilización. Fundación Ideas para la paz. Serie Aun no es tarde en materia de seguridad. <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/aunnoestarde-seguridad/index.html>

Paz Total y Seguridad

Limitaciones, discusiones y alternativas

Carolina Ortega Contreras

Politóloga, especialista en Análisis de políticas públicas y magíster en Políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Gestión territorial de la Seguridad de la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional de Colombia. Es docente e investigadora en temas de seguridad.

Durante el 2022, el contexto geopolítico ha puesto sobre la agenda global los conflictos entre Ucrania y Rusia y las tensiones entre China y Taiwán; que un país como Colombia trace una agenda de pacificación en el territorio nacional soportado en los Acuerdos de Paz de La Habana no escapa a las miradas de la comunidad internacional. Desde la elección de Gustavo Petro como presidente de la República el pasado 19 de junio se ha venido desarrollando el constructo de Paz Total como la forma bajo la cual Colombia busca garantizar el artículo 22 de la Constitución Política.

Así las cosas, se hace necesario, en primer lugar, aproximarse hacia la comprensión del constructo que abarca la Paz Total, sobre qué pilares se encuentra estructurada, cómo diversos actores tanto nacionales como internacionales han realizado aportes y cómo ha avanzado su proceso de implementación.

Una primera aproximación al constructo es la expresada por el magistrado de la Justicia Especial para la Paz Roberto Vidal, en el evento que celebró los 50 años del CINEP, en el cual lo expresa como "multiplicidad de escenarios de

negociación con actores de diverso tipo" (Pacifista, 2022, pág. 84), teniendo como objetivo que fue enunciado en el plan de gobierno como "...superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población" (Petro Urrego, 2022, p. 49).

No obstante, es pertinente anotar que la Paz Total se encuentra fundamentada dentro del capítulo quinto del programa de gobierno de Gustavo Petro, soportada en cuatro pilares enunciados a continuación:

- *Cumplimiento de los acuerdos de paz*, el cual requiere un sistema de verdad, justicia reparación y el sometimiento judicial del multicitrimen soportado en el desmonte de actividades ilegales y restitución de bienes para resarcir a las víctimas.
- *Cultura de paz*, soportado en el Consejo Nacional de Paz, educación para la paz, la resolución alternativa de conflictos y la formación ciudadana en derechos humanos y democracia.
- *Cambio de paradigma contra las economías ilegales*, el cual planea el consumo de sustancias ilícitas como un tema de salud pública, la sustitución del proceso productivo, la democratización de la tierra, el crédito y soporte técnico para aumentar la productividad y regulación de sustancias psicoactivas y sus derivados, la reorientación de la cooperación internacional de la lucha contra las drogas al apoyo de políticas y programas de transformación económica en lugares más lejanos y el consumo de drogas como tema de salud pública.
- *Reparación integral de víctimas*, el cual busca su atención y reparación integral, los procesos de reparación colectiva, la entrega de bienes de victimarios para reparación, los actos de reconocimiento de responsabilidad, la memoria histórica y el enfoque de memoria local y regional en conjunto con el fortalecimiento del retorno y reubicación de víctimas de desplazamiento forzado soportado en condiciones de seguridad y planes de integración social y económica.

Así las cosas, teniendo presente lo anteriormente enunciado, una propuesta de definición del constructo de Paz Total es el conjunto de políticas públicas que permite generar las condiciones necesarias para desarrollar diversos escenarios de negociación con una variedad de actores de manera satisfactoria y con resultados sostenibles en el largo plazo, centrados en las víctimas.

Estas acciones que se pretenden realizar en el Estado colombiano no han pasado desapercibidas y desde la comunidad internacional han expresado su apoyo al desarrollo de la Paz Total, pero realizan una serie de anotaciones para tener en cuenta.

En el caso de Human Rights Watch (2022) destacan la necesidad del fortalecimiento del acceso a la justicia en las regiones más apartadas del país, el derecho internacional debe ser uno de los soportes de la implementación del proceso de desmonte de organizaciones ilegales, más allá de los ajustes normativos, ampliar el alcance de instituciones para la prevención de abusos, como la Defensoría del Pueblo.

A la vez, consideran necesario realizar un enfoque alternativo en la política contra las drogas que evite el reciclaje de grupos ilegales. También sugieren realizar una persecución judicial a los eslabones más altos del narcotráfico y no limitarse a la base de la pirámide.

Los acuerdos deben cumplir, investigar, juzgar y sancionar a responsables de graves abusos sin desmejorar los estándares de justicia actualmente vigentes. Los arreglos institucionales en administrar justicia que vayan a aplicar esta política no solo deben limitarse a casos específicos sino a macrocasos que permitan comprender patrones de excesos de mayor alcance y priorizar procesos contra altos mandos. En ese sentido, se requiere articulación entre diversas instituciones para evitar falsas desmovilizaciones.

Otra perspectiva del constructo es la evidenciada por Juan Diego Posada, en Insight Crime (Posada, 2022), donde destaca que los grupos ilegales tienen una diversidad de economías ilegales que no se encuentran dimensionadas por el Estado colombiano y que es necesario evitar procesos de reciclaje y garantizar la no fragmentación de grupos ilegales, para evitar guerras internas.

A nivel nacional, desde diversos sectores han mostrado su apoyo a la implementación de la Paz Total, aunque enuncian una serie de asuntos que se deben tener presentes.

Pacifista, a partir de la Revista 100 de CINEP, expone que los diálogos regionales son la base sobre la cual se debe construir este proceso, la Paz Total implica todo el horizonte de negociación en la diversidad de actores involucrados. A la vez, recuerda que la base normativa está desde el Pacto de Roma de 1998, bajo el cual los procesos de negociación de paz deben pasar por procesos de justicia.

Así las cosas, destaca que la centralidad del proceso debe estar en los derechos de las víctimas y resalta la postura de la ONU, en la cual es mejor dialogar que estar en conflicto, concluyendo que la Paz Total pueda ser base de la política de seguridad del gobierno Petro.

Adicional a lo que organizaciones y expertos han dicho, Luis Eduardo Celis (2022) en PARES, destaca la necesidad de enfrentar aquellos factores que desfavorecen esta visión: narcotráfico, economías ilegales, carencia de control democrático del territorio por ausencia de planificación participativa de su uso.

Desde la perspectiva de Camilo González Posso, de INDEPAZ, la Paz Total no solo debe englobar la protección de comunidades y personas sino generar una tríada en la cual también intervengan la protección a los derechos humanos y Seguridad Humana.

En términos de seguridad, la Paz Total genera un reto importante que destaca González Posso (2022) "[...] el cambio desde un enfoque de seguridad del Estado, de las instituciones y de las inversiones, a un enfoque de seguridad de las condiciones de vida, de las poblaciones humanas en los territorios y colectividades" (p. 2).

Asimismo, requiere de la interrelación, simultaneidad e interdependencia de las acciones del Estado, garantizando la participación social junto con el empoderamiento de las comunidades, para que se dé la gestión adecuada de conflictos.

Por último, para Jorge Mantilla (2022), de la Fundación Ideas para la Paz, dentro de la Paz Total no es claro el rol que juegan las Fuerzas Militares y la Policía, toda vez que: "Un Estado serio debe tener a su disposición distintas herramientas de política que oscilen entre la negociación y el uso de la fuerza".

También hace visible la necesidad de mejorar las capacidades bajo una estrategia flexible, gradual y diferenciada que logre contener la violencia y avanzar en la construcción de institucionalidad local que garantice la oferta de bienes y servicios públicos. Mantilla destaca que el planteamiento de cambios choca con la urgente necesidad de los territorios en emergencia humanitaria.

Como se ha podido apreciar, en tal entorno de discusión que se ha venido desarrollando, el gobierno Petro está avanzando desde el punto de vista normativo, esto es el proyecto de Ley Senado 181 de 2022 - Cámara: 160 de 2022, "Por medio del cual se modifica, adiciona y proroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones" (Congreso de Colombia, 2022).

Este proyecto, presentado el 30 de agosto de 2022, se encuentra estructurado por los capítulos de: definiciones, mecanismos para la paz, servicio social para la paz, otras disposiciones y prórroga vigencia y derogatorias que, en su totalidad, consta de 18 artículos. Es pertinente anotar que, a la fecha de este escrito, el proyecto de Ley que se discute tanto en Senado como en Cámara presenta diferencias que llegarán al proceso de conciliación, destacando lo correspondiente a la sustitución del servicio militar obligatorio por el servicio social de paz, puesto que no fue aprobado en Senado, caso contrario en Cámara.

Por todo lo previamente enunciado, una de las principales recomendaciones que surgen en torno al desarrollo del constructo de la Paz Total y su implementación en Colombia es la necesidad del acompañamiento de la comunidad internacional en este proceso, toda vez que, dada la diversidad de actores con los cuales se pretende realizar procesos de negociación en virtud al carácter o tipo de organización que estas representan, los tratamientos legales a nivel internacional se encuentran claramente delimitados, es por ello que se hace necesario tal acompañamiento con el objeto de darle legitimidad y que evite posteriores intervenciones de la Corte Penal Internacional ante hechos de violaciones de derechos humanos que un posible sistema de justicia transicional no aborde.

En términos de justicia, la Paz Total deberá realizarse con los estándares mínimos en la materia, que han sido aceptados tanto nacional como internacionalmente en términos de justicia transicional, entendiéndose los establecidos en los Acuerdos de La Habana, independientemente del tipo de actor con el cual el Estado colombiano pretenda iniciar algún proceso de negociación, lo cual podría significar ciertos retos especialmente con actores que sean autodeclarados en insurgencia, principalmente el Ejército de Liberación Nacional; y cualquier deterioro al respecto podría generar no solamente procesos de revictimización, sino acciones de deslegitimación del mismo.

Por otro lado, algo que no ha sido explícito y debe quedar evidente, dada la integralidad que pretende desarrollar la Paz Total, radica en que estos procesos son de largo plazo y requieren un plan de acción para dimensionar su implementación y que un periodo de gobierno de cuatro años es insuficiente para lograr transformaciones tan profundas en las diversas realidades que viven los territorios, lo cual requiere que estas acciones de política pública puedan ser sostenibles en el tiempo y que, independientemente de la línea ideológica que ejerza el poder en el Estado colombiano, sean ejecutadas, lo cual permita evidenciar avances y alcanzar los objetivos previstos por la misma, de lo contrario, se podrían evidenciar ralentizaciones como las sucedidas en los Acuerdos de La Habana.

A la vez, un aspecto importante que se recoge desde las diversas miradas sintetizadas desde la comunidad nacional e internacional radica en los procesos de reciclaje de organizaciones ilegales que generan procesos de negociación indebidamente implementados, lo cual generaría que los ciclos de violencia no puedan cerrarse.

Para finalizar, un aspecto destacado que se debe tener en cuenta en el desarrollo de la Paz Total radica en qué tipo de rol van a desempeñar las Fuerzas Militares y la Policía en el proceso de consolidar la institucionalidad en las diversas regiones del país, toda vez que la noción de seguridad implementada durante las últimas dos décadas es diametralmente distinta a la cual el gobierno actual pretende aplicar.

Referencias

Celis, L. E. (2022). *La política de Paz Total va a las raíces de las violencias organizadas*. <https://www.pares.com.co/post/la-pol%C3%ADtica-de-paz-total-va-a-las-ra%C3%ADces-de-las-violencias-organizadas>

Congreso de Colombia. (2022). *Proyecto de Ley Senado 181 de 2022 - Cámara: 160 de 2022 "Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones"*. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/196-por-medio-del-cual-se-modifica-adiciona-y-prorroga-la-ley-418-de-1997-se-define-la-politica-de-paz-de-estado-y-se-dictan-otras-disposiciones-br-mensaje->

González Posso, C. (2022). *La seguridad humana en la paz total: Notas para la Comisión Nacional de Garantías y Seguridad y para el Plan Nacional de desarrollo 2022-2026*. Indepaz, 1-14.

Human Rights Watch. (2022). *Carta al presidente Gustavo Petro sobre la "Paz Total"*. <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/19/carta-al-presidente-gustavo-petro-sobre-la-paz-total>

Mantilla, J. (2022). *Los dilemas de la "Paz Total"*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2022-08/los-dilemas-de-la-paz-total>

Pacifista. (2022). *¿Qué es la "Paz Total" que pregona Petro? Revista 100 días Edición #105, Mayo-Agosto, 82-87.*

Petro Urrego, G. (2022). *Programa de Gobierno*. <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

Posada, J. (2022). *La arriesgada apuesta de Colombia por la "Paz Total"*. <https://es.insightcrime.org/noticias/arriesgada-apuesta-colombia-paz-total/>

Seguridad Humana y Paz Total

Desafíos de un contexto híbrido de inseguridad y violencia

Nicolás López

Internacionalista egresado de la Universidad del Rosario con énfasis en Desarrollo y participación ciudadana. Asistente de Investigación Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Jorge Mantilla

Politólogo de la Universidad Nacional e Internacionalista de la Universidad del Rosario. Director de Conflicto y Violencia Organizada Fundación Ideas para la Paz (FIP)

La llegada de Gustavo Petro al poder ha traído consigo nuevos ejes de debate en la coyuntura nacional. Sin duda alguna, la idea de llevar a cabo la Paz Total durante este cuatrienio es uno de los principales desafíos que tiene el nuevo gobierno. Ahora bien, la idea de la Paz Total en un país que ha estado sumergido en el conflicto durante décadas hace que el proyecto sea tanto ambicioso como complejo, esto debido al gran número de grupos armados organizados y a las disputas territoriales que están desarrollando en diferentes regiones del país.

Así pues, dentro de la narrativa que ha tenido el nuevo gobierno sobre la Paz Total, se menciona la implementación de la Seguridad Humana como una estrategia esencial para lograr la Paz Total. De esta forma, se busca incorporar de manera orgánica a la Fuerza Pública dentro del ambicioso plan del presidente Petro, lo cual conlleva a hacer una reforma militar basada en el concepto de Seguridad Humana. El primer paso para este nuevo enfoque se dio en los primeros días del gobierno del actual presidente, cuando se renovó la cúpula

militar, argumentando que esta nueva esfera del poder debe resaltar bajo los ideales de cero corrupción y cero violaciones a los DD. HH.

Por lo tanto, el siguiente documento establecerá los principales desafíos que tiene el nuevo gobierno para implementar el concepto de Seguridad Humana en un país donde el conflicto sigue presente, teniendo pocos antecedentes prácticos para saber si este tipo de modelo de seguridad es suficiente para llevar a cabo la apuesta de Paz Total del presidente Gustavo Petro.

¿Qué es la Seguridad Humana?

La Seguridad Humana se remonta al año 1994, mencionada en el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y surge debido a un cambio del dilema de seguridad finalizada la Guerra Fría; la discusión sobre este concepto dentro de la comunidad internacional ha tenido un gran avance, hasta llegar en el 2017 a ser una promoción de enfoque en la agenda de desarrollo sostenible de la ONU 2030. Esto es fundamental debido a que no solo busca la seguridad de las comunidades en sus territorios, también es un enfoque de seguridad basado en la protección del medio ambiente, cuestión que no es contraria a los intereses del Gobierno, el cual se ha inspirado en la idea de un Estado Social y Ambiental de Derecho.

Según el informe de la *Commission on Human Security (CHS)* elaborado en el 2003, la Seguridad Humana atiende el cambio del paradigma de la seguridad en un contexto donde se debe responder a nuevos conflictos surgidos por un mundo globalizado y desarrollado desde inicios del siglo XXI, donde la seguridad debe estar enfocada en las personas y no en los Estados. Por ende, la Seguridad Humana debe proteger los DD. HH y el desarrollo de individuos y comunidades, otorgando libertades fundamentales y solucionando problemas crónicos como lo es la pobreza, el hambre y las enfermedades.

Por otra parte, en el documento llamado *Seguridad Humana: Estado del arte e incorporación en la política pública*, del Departamento Nacional de Planeación, se mencionan cinco principios fundamentales de este término. El primero es que la Seguridad Humana debe estar centrada en las personas. El segundo es la multisectorialidad, dado que la Seguridad Humana debe responder a múltiples necesidades e inseguridades. El tercero es el principio integral, puesto que es importante crear políticas públicas que comprendan sectores locales, regionales y nacionales. El cuarto principio comprende los diferentes contextos en los que la Seguridad Humana puede llegar a ser implementada donde se deben aplicar estrategias específicas en cada situación y, por último,

el principio de prevención, que establece la prioridad de prevenir las inseguridades y no desarrollar intervenciones tardías en los territorios.

En resumen, la Seguridad Humana se enfoca en la protección de las libertades fundamentales de los individuos, promoviendo la vida digna y los DD. HH. Así mismo, no solo busca la protección de aquellas comunidades vulnerables, también concentra sus esfuerzos en un desarrollo sostenible, protegiendo los ecosistemas donde habitan grupos humanos.

Antecedentes de Seguridad Humana en Colombia

Uno de los principales desafíos de la implementación de la Seguridad Humana es la poca experiencia que se ha tenido dentro del país, puesto que solo se ha implementado este concepto en dos ocasiones. La primera fue durante la alcaldía del actual presidente Gustavo Petro, y la segunda fue en Ibagué, cuando el alcalde Guillermo Alfonso Jaramillo desarrolló el Plan Integral de Convivencia, Seguridad Ciudadana y Paz 2016- 2026. Sin embargo, en medio de la revisión realizada al documento del DNP, se establece que no existen las herramientas suficientes para establecer la eficiencia de esta política en los dos ejemplos antes mencionados. Ahora bien, cabe recalcar que los planes de seguridad centraron sus estrategias en prevenir el crimen mediante el trabajo social en las comunidades, siendo fundamental la integración de jóvenes para la prevención del delito.

Por esta razón, se revisaron las estadísticas publicadas por Siedco en los años donde estos planes fueron implementados y se puede observar que no hubo un gran avance en materia de disminución de casos de los principales delitos que registra la Policía Nacional (amenazas, extorsión, secuestro y homicidio).

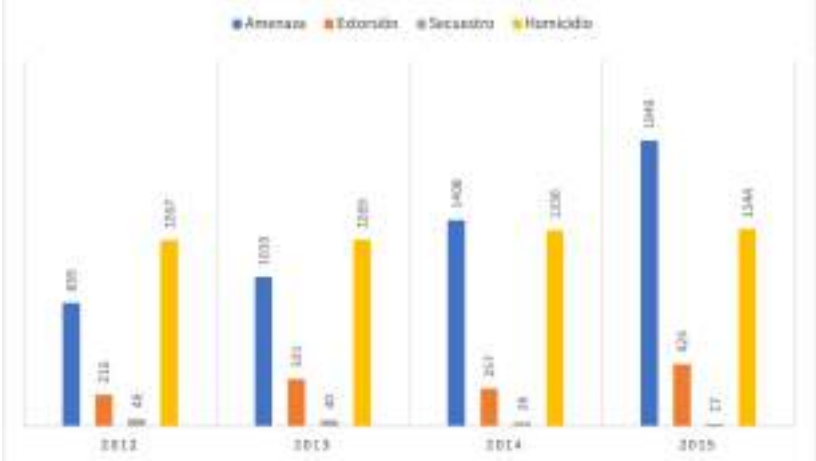
Durante la alcaldía de Gustavo Petro en la capital del país, las amenazas tuvieron un aumento del 132%, mientras que delitos como la extorsión y el homicidio no presentaron un cambio significativo y el secuestro presentó una tendencia a la baja en este cuatrienio.

En el caso de Ibagué, el homicidio disminuyó de manera constante; sin embargo, hubo un aumento importante en los casos de amenazas presentadas en la capital tolimense.

En este punto, es importante mencionar que en el documento del DNP se establece que uno de los principales problemas para implementar el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C. 2013- 2023: Bogotá

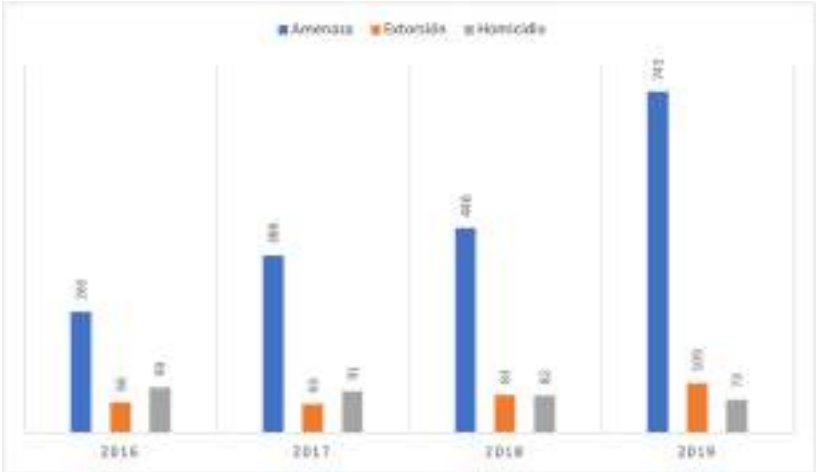
Humana y Segura de Gustavo Petro fue la falta de articulación entre la Policía Nacional y la Alcaldía, por consiguiente, una política de Seguridad Humana establecida por el actual presidente puede lograr una mayor coordinación entre las fuerzas armadas y una política de seguridad enfocada en lo social.

Figura 1. Delitos en Bogotá 2012-2015



Fuente: elaboración de la FIP con base en datos de la Siedco.

Figura 2. Delitos en Ibagué 2016-2019



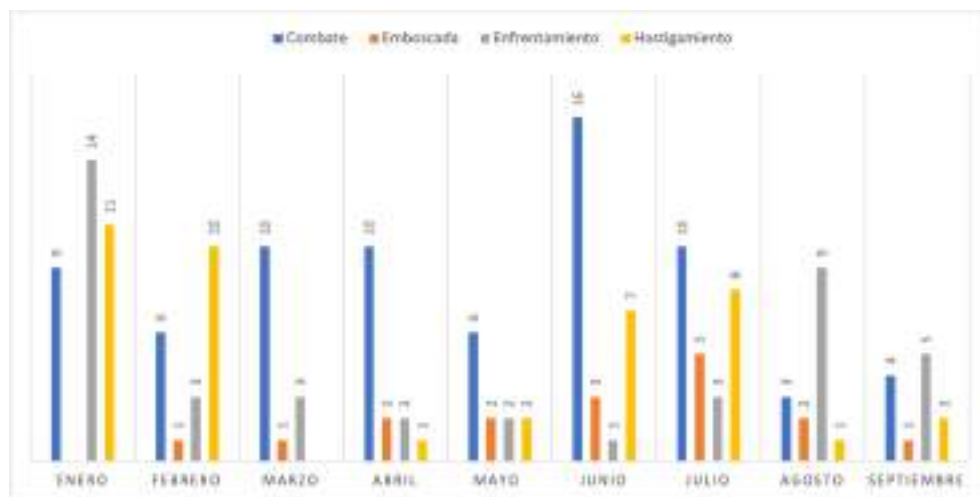
Fuente: elaboración de la FIP con base en datos de la Siedco.

Paz Total en un país en transición

La coyuntura del país permite establecer lo complejo que es llegar a una Paz Total a corto o mediano plazo, esto debido a la alarmante situación en términos de seguridad que dejó el gobierno del expresidente Duque y la expansión de un gran número de grupos armados organizados y su financiación, gracias a actividades ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, extorsiones, etc. Lo anterior no se creía posible debido al optimismo derivado del Acuerdo de Paz en el 2016 y el inicio de diálogos de paz con el ELN en el gobierno de Santos.

Muchos de estos grupos armados organizados han manifestado su intención de dialogar con el gobierno para ponerle fin al conflicto, hasta finales del mes de septiembre, diez grupos armados ilegales han iniciado un cese al fuego unilateral, siendo los más destacados: La Segunda Marquetalia y el Clan del Golfo. Sin embargo, en muchas ocasiones su interés ha quedado únicamente en el discurso.

Figura 3. Acciones del conflicto 2022



Fuente: base de datos acciones del conflicto de la FIP.

La figura 3 permite establecer que se ha presentado una disminución de combates entre la Fuerza Pública y grupos armados organizados, esto mismo pasa en emboscadas, enfrentamientos y hostigamientos; sin embargo, establece que los enfrentamientos han tomado un mayor protagonismo en los últimos meses. Lo anterior se puede entender debido a las disputas territoriales que se están dando en algunas zonas del país. La preocupante situación que se

vive en el norte de Arauca, debido a la guerra entre el ELN y algunos frentes de las disidencias de las FARC, la disputa entre algunas facciones disidentes y la Segunda Marquetalia en Nariño, la lucha en el Bajo Cauca entre el frente 18 y el Clan del Golfo son algunos ejemplos de las luchas armadas que pueden impedir un cese al fuego multilateral entre grupos armados organizados.

Pese a lo anterior, el Gobierno ha logrado la reanudación de los diálogos con el ELN que fueron suspendidos en 2018, brindando un panorama esperanzador dentro del marco de la Paz Total. Esta reanudación debería venir acompañada de la materialización del compromiso anunciado por el ELN al mando de alias “Antonio García”, desde la llegada al poder de Gustavo Petro, consolidando la idea del diálogo mediante la prevención de enfrentamientos con otros actores armados y evitando la violación de derechos humanos en poblaciones donde no se ha cumplido el derecho internacional humanitario. A su vez, el Gobierno debe tomar una postura determinante al momento del inicio de los diálogos, imponiendo un cese al fuego multilateral que culmine con las disputas territoriales antes mencionadas, logrando que el Estado pueda llegar a las comunidades más afectadas y desarrollando estrategias basadas en el concepto de la Seguridad Humana.

Sin duda alguna, el desafío de lograr un cese de hostilidades entre grupos armados es el apartado más complejo del proyecto, si se tiene en cuenta que la disputa de los territorios se da a partir del interés de controlar rutas del narcotráfico que representa la mayor fuente de financiamiento de estos grupos armados.

Consolidar la idea de la Paz Total dependerá de un cese al fuego multilateral estable y duradero durante los diálogos, para que de esta manera el país confíe en una posible paz, idea que se ha venido desgastando después de las pocas garantías que le dio el anterior gobierno al Acuerdo de Paz de las FARC.

Entre lo político y lo criminal

El conflicto colombiano empezó como una lucha armada reivindicativa en el complejo contexto social y económico que vivía gran parte de la población en los años sesenta. Con el pasar de los años, el conflicto se ha reconfigurado y han surgido nuevos actores que tienen fines diferentes a lo político, teniendo como único objetivo lucrarse mediante actividades ilegales.

Sin embargo, el Gobierno ha declarado, mediante el alto comisionado para la paz, Danilo Rueda, que cualquier actor armado que tenga un control territorial sobre una población y desarrolle expresiones de violencia puede integrarse a

los diálogos de paz y sometimiento, si existe una voluntad real de los mismos, y suspenda todas las actividades que violen asuntos humanitarios, priorizando la vida sobre la dejación de armas o el abandono de los territorios que controlan¹.

La Fuerza Pública y la Seguridad Humana

El concepto de la Seguridad Humana deja claros dos pilares fundamentales que cambiarían de forma sustancial el rol de la Fuerza Pública dentro del contexto del conflicto colombiano. El primero es el mejoramiento de las relaciones entre civiles y militares, donde la Policía Nacional y las Fuerzas Militares tiene una imagen desgastada debido a escándalos por violaciones a DD. HH. y otras afectaciones denunciadas en el informe de la Comisión de la Verdad. El segundo pilar está basado en el cambio de objetivos y metas que debe tener el Ministerio de Defensa, basándose en la ampliación del panorama de cumplimiento de objetivos, que en la actualidad se miden mediante bajas, capturas, destrucción de cultivos e incautaciones, centrándose en brindar seguridad mediante el desarrollo de poblaciones vulnerables del país. Por lo tanto, y como lo ha establecido el presidente Gustavo Petro, las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas estarán centradas en construir un “Ejército de la Paz”, en donde los esfuerzos se encaminen en realizar prevenciones tempranas y dejar a un lado las intervenciones tardías.

Teniendo en cuenta lo anterior, los desafíos de cambiar la imagen y el accionar de la Fuerza Pública parte de la aprobación de una reforma a estas instituciones en el Congreso colombiano. Esto representa un alto nivel de convencimiento para la aprobación de determinadas leyes, si se tiene en cuenta lo fragmentado que está el legislativo, y una oposición con una postura definida sobre su desacuerdo en el proyecto de la Paz Total.

En conclusión, la Seguridad Humana es un concepto que cumple con los lineamientos establecidos por el gobierno del presidente Petro, que busca garantizar las libertades fundamentales de todos los individuos que habitan el territorio nacional. Esto implica el trabajo en conjunto con gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, instituciones estatales, comunidades, líderes sociales y grupos armados organizados al margen de la ley; por otra parte, es un concepto que se ha aplicado un par de veces a nivel local, generando poco impacto en los índices de criminalidad.

Así mismo, la complejidad que tiene el país en términos de garantías básicas que debe brindar un Estado social de derecho y el incremento de las disputas

territoriales generan un panorama complejo para la realización de la Seguridad Humana en el país.

Ahora bien, la incógnita está en saber cuáles serán las estrategias que usará el Gobierno para realizar proyectos tan complejos como los son la Seguridad Humana y la Paz Total. No obstante, el nuevo gobierno ha logrado reanudar el diálogo con el ELN y entablar nuevas conversaciones con otros grupos armados, lo cual ha generado una disminución en la violencia del país. Sin embargo, la estrategia de seguridad debe comprender que la violencia en el país es un mal difícil de suprimir, debido a las actividades ilegales que se encuentran inmersas en las zonas más críticas del país y que afectan la vida de comunidades y ecosistemas.

Colombia es un país diverso y complejo, por ende, la Seguridad Humana debe ser implementada a partir de entender los diferentes contextos de las regiones del país. En este punto, la elaboración de políticas de seguridad debe tener el rol protagónico de la comunidad; la vinculación de gobiernos locales es indispensable para entender las necesidades y problemáticas de cada región. De esta manera, el concepto de Seguridad Humana estará plasmado en las regiones, logrando grandes avances en el proyecto de Paz Total propuesto por el nuevo gobierno, sin perder de vista la progresividad y gradualidad con la que el país ha venido superando la violencia en las últimas décadas, en el marco de una transición hacia la paz aún inacabada.

Referencias

Blu Radio (28 de septiembre de 2022). “*Segunda Marquetalia y nueve grupos más iniciaron cese al fuego*”: comisionado de Paz. <https://www.bluradio.com/nacion/paz/segunda-marquetalia-y-nueve-grupos-mas-han-iniciado-cese-al-fuego-comisionado-de-paz-rg10>

Cajiao, A, (2022). *Ni Paz ni guerra: inseguridad y violencia en el gobierno Duque*. Fundación Ideas para la Paz Infografías FIP. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-05/informe-ni-paz-ni-guerra-inseguridad-y-violencia-en-el-gobierno-duque>

Commission on Human Security (2003). *Human Security Now*. <https://digital-library.un.org/record/503749>

Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa & DNP. (2022) *La seguridad humana: estado del arte e incorporación en política pública*.

Notas

¹Declaraciones realizadas por el alto comisionado para la paz, Danilo Rueda, en medio de la segunda cumbre humanitaria realizada en el mes de octubre en Bogotá.

La Paz Total con las Fuerzas Armadas también

Jean Carlo Mejía Azuero

Docente e investigador de la Universidad Militar Nueva Granada.
Asesor y consultor internacional. miembro por Colombia de Resdal

Más allá de las normas, de los consensos, de los diseños estratégicos, de las concepciones y aproximaciones para resolver los problemas de la vida real están los actores, mirados como sujetos emocionales, sensibles, con prejuicios, taras, valores formales y visiones. Si miramos desde diferentes aristas la construcción de una anhelada paz completa para el pueblo colombiano, llamada por el actual gobierno Paz Total, debemos también pensar en que la desconfianza entre los actores intervinientes en su diseño y construcción es el principal obstáculo; y esa ausencia de credibilidad no proviene solo de los grupos o estructuras al margen de la ley en relación con el Estado, sino también entre agentes estatales, esencialmente en la actualidad los actores gubernamentales. En un microcontexto, seamos claros, estamos hablando entre el actual gobierno y su Fuerza Pública (González Olarte, 2022).

Lo que pretendemos en estas breves líneas es describir básicamente lo que creemos se podría hacer para construir una Paz Total, incluyente e inclusiva, teniendo en cuenta a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, sin olvidar que el presente escenario tiene una gran complejidad, pues continuamos en

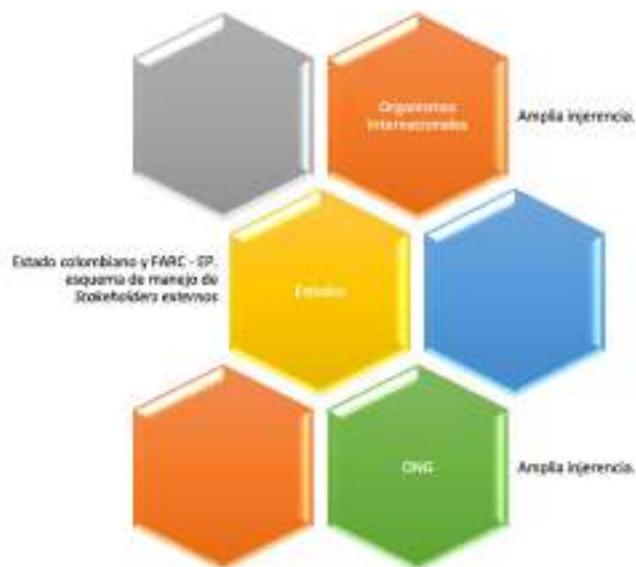
conflicto armado. Al mismo tiempo contamos con una arquitectura institucional de transición y alimentamos indicadores propios de países en vías de desarrollo, para nuestro caso incluso como miembros de la OCDE y socios globales de la OTAN. Toda una torre de Babel incluso por describir y analizar.

Para lograr el objetivo planteado y como fruto de años de acompañamiento a procesos de construcción de convivencia, la asesoría y la consultoría en temas de paz, justicia para la transición, reformas al sector o sistema de seguridad (RSS), derecho internacional humanitario, derechos humanos y derecho operacional, queremos sintetizar brevemente a nivel de una conclusión liminar la situación entre poder civil y estructura militar-policial, indicando que existe un quiebre central en las relaciones civiles y militares o de gobierno y gobernanza sectorial. Las causas son muchas, no son actuales, no se centran ni mucho menos en su mayoría en el actual gobierno, pero sí se han visto potenciadas en la estructuración incluso jurídico-política de la reforma a la ley de orden público (Ley 418 de 1997). En verdad, no es posible una Paz Total sin las Fuerzas Armadas de Colombia; así que hay que firmar la paz primero en la práctica con la Fuerza Pública.

A nivel territorial, en las zonas claramente con más presencia de actores en la ilegalidad, cualquiera sea la clasificación o denominación dada o que se les quiera dar, la multicriminalidad, la captura del Estado e incluso el cogobierno son el común denominador; e incluso con una Fuerza Pública debilitada a partir del 2016 (Salazar, 2020), la contención ha sido posible, pues cualquier estudio siempre llega a la misma conclusión sobre actores, factores, comportamiento criminal y actuación estatal. Así que, si se parte del decimonónico antimilitarismo de élites (Mejía Azuero, 2020), las dinámicas de la guerra degradada, los crímenes cometidos por todos los actores y el control social ilegal, poco jurídicamente se podrá conseguir, bien sea con una norma para dialogar con disidencias, reincidentes, y grupos como el ELN o con otras manifestaciones ilegales, excluyendo en la práctica al estamento uniformado bajo el argumento de que debemos “desmilitarizar” la sociedad. Este es el típico presupuesto trasplantado que rompe con las evidencias históricas de soldados y policías constructores de democracia y propiciadores del desarrollo.

Como fruto de la interacción con *stakeholders* internacionales entre el 2012 y el 2018 se pudieron verificar avances significativos en torno a la importancia de la historia, trascendencia en la vida social y aportes de las Fuerzas Armadas colombianas y su papel central en la construcción de convivencia ciudadana, incluso en medio del contexto de la conducción de las hostilidades (figura 1) (Huertas Díaz y Mejía Quintana, 2020).

Figura 1. Esquema de negociación por stakeholders en el proceso de paz 2012-2018



Fuente: elaboración propia con base en información pública de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018.

Fruto de tan importante diálogo y de los acuerdos del teatro Colón, con una participación central de la Fuerza Pública, verbigracia en la construcción del punto tercero (final del conflicto), punto quinto sobre víctimas (papel directo y definitivo en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición); además de las experiencias significativas entre actores armados sobre reconstrucción de confianza, como se puede verificar en el trabajo doctoral del teniente coronel Rodrigo Mezu (2021), y en la tesis de igual nivel del capitán de navío Samuel Rivera (2016), que derrumba varios mitos y prejuicios sobre el pensamiento del militar profesional colombiano, se hace esencial indicar que ningún proceso de negociación, sometimiento, acogimiento a la justicia por parte de organizaciones ilegales, se puede adelantar sin las capacidades, experiencia y conocimiento de las Fuerzas Militares, más allá de la desconfianza de la población civil en muy pocos puntos de la geografía nacional.

Puntualmente y como una síntesis exhaustiva de nuestras propuestas sobre el tema de los aportes significativos de las Fuerzas Armadas a la construcción de paz podríamos tener:

1. El civilismo bicentenario de nuestras fuerzas armadas como patrimonio del pueblo colombiano, el cual acaba de ser refrendado en la transición del poder hacía un gobierno de izquierda, en cabeza de un exmiembro de un grupo al margen de la ley. Aquí aclaramos que en términos históricos ni es

en realidad el primer gobierno de este origen, ni mucho menos la primera vez que un exmiembro de un grupo armado contrario al Gobierno llega al poder. Este episodio, una vez más, así como la purga en las cúpulas militar y policial, en la práctica acaba con el mito de la doctrina Lleras que fue pilar argumentativo durante décadas en ciertos sectores.

2. La profesionalización de las Fuerzas Armadas a través de un proceso de reformas cada vez más profundas, incluso en medio de la guerra más degradada del hemisferio (Mejía Azuero, 2016).
3. La estructuración del derecho operacional como una real garantía de no repetición (Cifuentes Rojas y Mezú Mina, 2021), tal y como fue reconocido por la misma Comisión de la Verdad, en donde, incluso en las recomendaciones, se insiste de forma taxativa en su estudio y análisis, lo cual además también venimos haciendo con la Jurisdicción Especial para la Paz y otras instancias internas y externas (Comisión de la Verdad, 2022).
4. La creación de Comando Estratégico para la transición de las Fuerzas Militares y de Unipep en la Policía Nacional, como estructuras funcionales y estratégico-operacionales, dispuestas a apostar en la etapa de posacuerdo y cuyas actuaciones son un reflejo del compromiso militar y policial por la paz.
5. La creación de iniciativas al interior del sector defensa como los círculos de confianza, expuestos ante el SIVJRN y en otros escenarios como propuesta horizontal y regional de construcción de diálogos para buscar consensos sobre definiciones fundamentales, como Seguridad Humana, de tan remota aplicación por ejemplo en la Policía Nacional (Mejía Azuero, 2021).

Durante las indagaciones realizadas para esta breve síntesis se pudo evidenciar un anhelo inmenso por parte de las Fuerzas Armadas de intervenir en el diseño de una paz total, pero no como simples convidados de piedra o garantes de la seguridad física del personal civil de diferentes órganos estatales y los gubernamentales. Así que lo que se espera es una mayor interacción entre los soldados y los policías, y las diferentes instancias que se pudieran eventualmente activar con las modificaciones y nuevas prorrogas a la Ley 418 de 1997 que, sin duda, ha sido un marco estatal de paz. Seis gobiernos, incluso el actual, lo pueden corroborar.

Referencias

Cifuentes Rojas, C. F. y Mezu Mina, R. (Eds.). (2021). *Oropéndola: volando con verdad*. Fuerza Aérea Colombiana.

Comisión de la Verdad. (2022). *Datos recomendaciones. Informe final Comisión de la Verdad*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/datos-recomendaciones>

González Olarte, M. C. (20 de octubre de 2022). El primer presupuesto de Petro le suma al campo y les quita a los militares. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-primer-presupuesto-de-petro-le-suma-al-campo-y-le-quita-a-los-militares/>

Huertas Díaz, O. y Mejía Quintana, O. (Eds.). (2020). *Problemática jurídica posdoctoral: debates iusfilosóficos, iusteóricos y iusdogmáticos*. Universidad Nacional de Colombia.

Mejía Azuero, J. C. (12 de febrero de 2016). Pós-conflito na Colômbia (6). Transição militar e policial: Cinco desafios. *OpenDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/pt/p-s-conflito-na-col-mbia-6-transi-o-militar-e-policial-cinco/>

Mejía Azuero, J. C. (4 de noviembre de 2020). Origen del civilismo bicentenario de nuestros soldados ciudadanos. *Mundo 7/24*. <https://mundo724.com/origen-del-civilismo-bicentenario-de-nuestros-soldados-ciudadanos/>

Mejía Azuero, J. C. (15 de noviembre de 2021). Reconstruir la confianza, clave para debatir la seguridad. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/circulos-de-confianza/>

Mezu Mina, R. (2021). *Militares y procesos de paz: el caso de Colombia desde la experiencia de las negociaciones con las FARC en La Habana, Cuba*. Universidad de los Andes.

Rivera Páez, S. I. (2020). *Identidades individuales y colectivas de los oficiales de las fuerzas militares colombianas* (tesis de doctorado). Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.2108>

Salazar, S. (19 de noviembre de 2020). A las fuerzas armadas en Colombia no les han quitado presupuesto, pero sí pie de fuerza. *Colombiacheck*. <https://colombiacheck.com/chequeos/las-fuerzas-armadas-en-colombia-no-les-han-quitado-presupuesto-pero-si-pie-de-fuerza>

No matar, no torturar, no desaparecer: agenda humanitaria para la Paz Total

Alexandra González

Magíster en Políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora de la Escuela de Investigación en Criminologías Críticas, Justicia Penal y Política Criminal “Luis Carlos Pérez” de la Universidad Nacional de Colombia.

Resumen

El conflicto colombiano, tanto las guerras civiles desarrolladas en el siglo XIX como la actual confrontación que inició pasada la mitad del siglo XX, ha estado marcado por una permanente agenda y lucha por la paz. Distintas iniciativas ciudadanas se han conformado a lo largo de nuestra historia para pedir tanto el cese del conflicto como el impulso de acciones humanitarias en pro de las comunidades que padecen la violencia. Grupos como “Colombianos y colombianas por la paz”, y más recientemente la confluencia de “Defendamos la Paz”, hacen de la agenda humanitaria uno de los aspectos que no se pueden dejar de analizar al hablar sobre el conflicto armado. Este artículo pretende hacer un análisis del nuevo enfoque de la agenda humanitaria que propone el gobierno del presidente Gustavo Petro, el cual consiste en hacer de las acciones humanitarias una labor permanente del Estado, independientemente del avance de los procesos de negociación. Para ello, se analizan los pronunciamientos hechos por las personas que lideran la política de Paz Total: Danilo Rueda, alto comisionado para la paz, e Iván Cepeda, senador de la República

y presidente de la Comisión de Paz del Senado; asimismo, se identifican las nuevas apuestas normativas para garantizar este giro hacia lo humanitario.

Introducción

Colombia no solo ha tenido un prolongado conflicto armado, también tiene una larga trayectoria en la búsqueda de la paz. El primer acuerdo para alcanzar la paz se firmó en la finca bananera Neerlandia, entre Ciénaga y Aracataca, el 24 de octubre de 1902, con el que se puso fin a la Guerra de los Mil Días. “Rafael Uribe Uribe, comandante de las tropas liberales en el Magdalena y Bolívar, reconoció que prolongar la lucha iba a conducir inevitablemente a su degeneración y entró en la búsqueda de condiciones de paz ‘decorosas y prácticas’” (Museo Nacional, s.f.). A este tratado se sumó el de Winsconsin y Chinácota, ambos pretendieron llegar a acuerdos sobre las garantías mínimas para la convivencia pacífica, la entrega de armas y la consolidación de la paz.

Posteriormente, el 24 de julio de 1956, se firmó el pacto de Benidorm, entre el liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez, en representación de sus partidos, con el fin de poner término al periodo de La Violencia. Treinta y cuatro años después, el 9 de marzo de 1990 se firmó el primer Acuerdo de Paz entre una guerrilla y el Estado colombiano; el Acuerdo de Paz con el M-19, que llevó —entre otros factores— a la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual también participaron otras guerrillas¹ que firmaron acuerdos para el mismo periodo.

El más reciente Acuerdo de Paz se firmó en el 2016, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Con él, se puso fin a la que era para entonces la guerrilla más antigua del continente y se pactó una agenda social enfocada en la reforma rural integral, la participación política, la solución al problema de las drogas y los derechos de las víctimas.

Ahora bien, esta trayectoria de conflictos y acuerdos tiene una característica común: cada vez que se firma un Acuerdo de Paz, la violencia se intensifica y se vuelve más letal e indiscriminada. Por ello, y por primera vez, un gobierno se plantea hacer una Paz Total, bajo el entendido de que la paz fragmentada y sucesiva que hemos tenido a lo largo de varios años ha demostrado ser insuficiente.

La política de Paz Total, en palabras del senador Iván Cepeda Castro, presidente de la Comisión de Paz del Senado de la República y facilitador de varios procesos de paz realizados en el país, es una política que cuestiona, desarrolla

y amplía conceptos con los que se venía tradicionalmente gestionando la paz de Colombia (2022).

El alistamiento humanitario de la Paz Total

La primera fase de esta política de Paz Total es el alistamiento, que en esta ocasión tiene un marcado componente humanitario. Por primera vez, lo humanitario no es una estrategia de negociación, sino una apuesta estatal que no está condicionada al avance de los procesos de diálogo, pues su único fin es proteger la vida de las comunidades.

En procesos de paz anteriores, lo “humanitario” ha estado centrado en beneficios para las partes que participan de las hostilidades y no para la población que se ve afectada por ellas. Es así como la agenda humanitaria se ha circunscrito principalmente al intercambio de prisioneros. Usualmente se trata de la liberación de un número determinado de soldados y policías a cambio de guerrilleros presos.

El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra establece que “las partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio” (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 1949). Los acuerdos especiales pretenden que las partes del conflicto, en el caso colombiano un conflicto no internacional, puedan llegar a un compromiso claro para aplicar las disposiciones del DIH, en particular la protección de las personas que no participan o que han dejado de participar de las hostilidades.

En Colombia, el 2 de junio de 2001, se firmó un acuerdo humanitario entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, en el cual el Gobierno se comprometió a suspender la medida de aseguramiento de quince personas pertenecientes a la guerrilla, privadas de la libertad, que se encontraban enfermas, mientras que la insurgencia se comprometió a liberar a 42 soldados y policías enfermos que se encontraban en su poder (Gobierno nacional y FARC-EP, 2001). Finalmente, este acuerdo culminó con la liberación de catorce combatientes de las FARC y 359 miembros de la Policía y del Ejército.

Ahora bien, también existen los actos y compromisos humanitarios:

Los primeros son acciones de respeto a la vida, la integridad, la libertad o los bienes de personas específicas en una situación concreta (por ejemplo, liberar un secuestrado sin contraprestación o permitir el retorno de unos

desplazados). Los compromisos dan lugar a asumir una regla de comportamiento para regular una sucesión de situaciones futuras, y pueden surgir de manifestaciones unilaterales o de acuerdos bilaterales o multilaterales. (PNUD, 2003, p. 200)

Actualmente, la política de Paz Total está exigiendo a los grupos armados un compromiso humanitario unilateral. Según el alto comisionado para la paz, Danilo Rueda, existen tres compromisos humanitarios a los que están exhortando a los grupos armados ilegales que se quieran sumar a la política de Paz Total, uno de ellos tiene la condición de requisito previo para iniciar una negociación con el Estado, ya sea esta de carácter política (para los casos de rebeldes e insurgentes) o jurídica (para las estructuras criminales):

1. Cero asesinatos, cero torturas y cero desapariciones en los lugares de operación armada, y en especial en los lugares de control social territorial. Si eso se manifiesta claramente, se puede tener un encuentro directo. Este es un prerequisite.
2. Evitar confrontaciones con grupos armados con quienes tienen disputas territoriales o con la Fuerza Pública.
3. Evitar permanencia en lugares de habitación de la población, centros de educación y limitar al máximo su presencia en estos lugares que eventualmente justifiquen el desarrollo de confrontaciones.

El cambio de paradigma es fundamental: el asunto humanitario deja de ser un problema de estrategia, y se convierte en una necesidad urgente para atender de forma eficaz la necesidad de salvar las vidas, la integridad y la tranquilidad de las comunidades en los territorios.

En ese sentido, según ha manifestado el Gobierno nacional, no se condicionarán los diálogos de paz a compromisos humanitarios (distanciándose de otros procesos donde se exigía la entrega de todos los secuestrados u otro tipo de actos humanitarios, para el inicio de las conversaciones).

Sin embargo, esta estrategia de compromisos humanitarios cumple otros objetivos distintos a salvar vidas. Permite, a su vez, identificar si el grupo tiene unidad de mando y, por tanto, facilita evaluar si la negociación se realizará con un grupo armado consolidado (más allá de su carácter beligerante o no) con control efectivo de su fuerza, o son bandas criminales que tienen aspiraciones de sometimiento pero que no representan como tal un grupo armado. La res-

puesta del Estado debe ser distinta para cada fenómeno, pues al segundo no aplicaría un proceso de sometimiento colectivo.

El componente humanitario podría ser considerado la fase de alistamiento de la política de Paz Total. En esta fase se pretende hacer acuerdos humanitarios con grupos beligerantes e irregulares que no tienen motivaciones políticas, pero sí tienen control social territorial, normatividad interna, estatutos explícitos o implícitos, códigos de desarrollo de la violencia, y capacidad de afectar bienes públicos y sociales.

En ese sentido, el concepto de lo humanitario que se está intentando aplicar en el país no se refiere únicamente al marco del DIH, sino que comprende lo humanitario de una manera más amplia. Es, en palabras de Danilo Rueda (2022), un derecho humanitario “a la criolla”.

El ejemplo más diciente de este esfuerzo de Paz Total es lo que está sucediendo en la ciudad de Medellín. En la capital antioqueña existe la estructura criminal de “La Oficina”, cuyo origen fue el servicio sicarial para el cartel de Medellín. El 28 de julio de 2022, antes de la posesión del presidente Gustavo Petro, se conoció una carta de este grupo en la que manifestaban:

Después de varios gobiernos y proyectos de sometimiento fallidos, recibimos con esperanza su llamado a la construcción de una Paz Total, que solamente será posible en la medida que se tenga la grandeza de reconocer la urbanización de la guerra en Colombia. (El Colombiano, 2022)

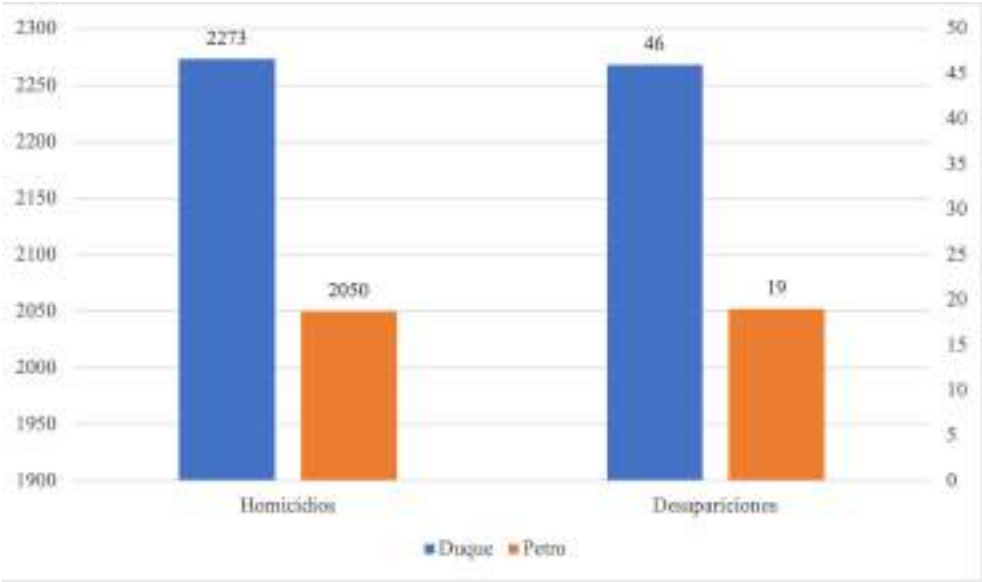
En cumplimiento de lo establecido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), el primer paso para iniciar una ruta de paz es la fase de alistamiento, que en este caso consistió en una primera tregua total entre estructuras. El 28 de agosto de 2022, veintiún días después de haber iniciado el nuevo gobierno y un mes después de conocerse la comunicación de La Oficina, se conoció que Medellín logró siete días consecutivos sin homicidios (entre el 23 y el 30 de agosto), un hecho que podría deberse al pacto referido.

Según la OACP, la verificación de esta fase de alistamiento humanitario se realiza a través de distintas fuentes: número de muertes que reporte el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), cifras reportadas por la Policía Nacional, información entregada por actores eclesiales y organizaciones sociales.

En un derecho de petición que presentó la oficina del senador Iván Cepeda al INMLCF, se logra evidenciar que las cifras nacionales de homicidios y desa-

pariciones durante la administración Petro tienen una tendencia a la baja, al compararlo con el periodo similar de su antecesor²:

Figura 1. Cifras de homicidios y desapariciones - agosto y septiembre de 2021 y 2022



Fuente: elaboración propia con base en información del INML en oficio No. 757-DG-2022

Aún es temprano para afirmar que la reducción en las cifras sea una tendencia estable, o que se deba únicamente a la política de Paz Total del Gobierno; sin embargo, sí es un reflejo de una situación que puede llegar a suceder, y de la importancia de atender la violencia desatada por estructuras criminales en zonas urbanas (como es el caso del acuerdo de La Oficina).

De otra parte, la OACP también ha reconocido recientes actos humanitarios del ELN, la guerrilla más antigua del país. Algunos de estos son la libertad de personas secuestradas y una distensión “humanitaria” en dos zonas de influencia: Arauca y el Catatumbo.

¿Cuál es entonces el objetivo de esta fase de alistamiento? Danilo Rueda (2022) dice: “se está intentando asegurar la vida, no el desarme”. El diálogo humanitario es una fase de confianza para avanzar en un diálogo de paz.

Un nuevo enfoque de la ley de orden público

El 30 de agosto de 2022 se radicó ante la Cámara de Representantes una iniciativa liderada por el senador Iván Cepeda Castro y el Gobierno nacional. Se trata de la modificación a la Ley 418 de 1997, ley marco que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica en el país, dentro de los cuales concibe el diálogo y la solución negociada del conflicto armado colombiano, para lo cual autoriza al presidente de la República a adoptar distintos tipos de medidas, desde solicitar la suspensión de órdenes de captura, hasta disponer en ciertas zonas un paso restringido de la Fuerza Pública.

La Corte Constitucional, al estudiar una demanda a esta norma, señaló que “las soluciones concertadas para el logro de la paz prevalecen *prima facie* sobre otras medidas de fuerza” (Sentencia C-048, 2001). En virtud de lo anterior, la reforma a esta ley, que el gobierno anterior modificó para crear las zonas estratégicas de intervención integral pensadas para aumentar precisamente el pie de fuerza y no como tal la posibilidad de la paz, pretende crear las “regiones de paz”, en las que se puedan adelantar diálogos de paz con la creación de comisionados de paz regionales.

De igual forma se dispone la creación de un nuevo artículo (8D), el cual contempla que las organizaciones humanitarias con presencia registrada en Colombia, en ejercicio de los principios humanitarios, podrán sostener contacto, ocasional o continuado, con grupos armados organizados al margen de la ley o estructuras de crimen organizado de alto impacto, con fines exclusivamente humanitarios, previa autorización del presidente de la República. Asimismo, autoriza el paso rápido y sin restricciones de toda la asistencia y acción humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas (Congreso de la República, 2022).

Finalmente, este nuevo texto normativo propone incorporar dos párrafos al artículo 8, en el que se menciona la posibilidad de realizar “acuerdos parciales” (figura similar a los acuerdos especiales del DIH referidos anteriormente). Según la norma propuesta, se podrá concertar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los cuales deberán ser cumplidos de buena fe. De igual forma, las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, al ser parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, serán considerados vinculantes para las partes.

Con esta medida se pretende poner fin al legado de la paz “santista”: “Nada está acordado hasta que todo este acordado”. Esto se debe, en primer lugar, a la concepción humanitaria centrada en las comunidades y no en una estrate-

gia de negociación, y por el otro, a un detallado análisis de la experiencia acumulada en procesos de paz, que ha demostrado retrasar la implementación y concentrarla en “una fase”, lo cual implica que la implementación de los acuerdos pueda ser extremadamente larga, prisionera de la maraña burocrática del Estado.

Conclusiones

De forma preliminar, las cifras nacionales dan cuenta de una reducción en las tasas de homicidios y desapariciones forzadas en el país durante los dos primeros meses del gobierno Petro. Darle prioridad a la protección de la vida, independientemente del tipo o mecanismo que se lleve a cabo (negociación, diálogo, sometimiento, acogimiento), es un deber del Estado, como lo es también la búsqueda de la paz.

El conflicto armado colombiano y la violencia del país han mutado de tal manera que las categorías tradicionales de negociación y desarme no son suficientes para dar respuesta a los problemas arraigados en la sociedad que han generado la dinámica que hoy vivimos. Es necesario innovar, y hacer un derecho humanitario “criollo” para responder al clamor de las comunidades.

Referencias

Cepeda Castro, I. (7 de octubre de 2022). Cumbre humanitaria.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1949). *Convenio de Ginebra*. CICR.

Congreso de la República. (2022). Gaceta 1186.

El Colombiano. (25 de septiembre de 2022). Los capos que mueven la paz total en las calles y cárceles de Antioquía. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/capos-que-mueven-la-paz-total-de-gustavo-petro-en-calles-y-carceles-de-antioquia-OO18704291>

Gobierno nacional y FARC-EP. (2001). *Acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Acuerdo humanitario*. San Vicente del Caguán. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_010602_Acuerdo%20humanitario%20entre%20el%20Gobierno%20National%20y%20las%20Farc.pdf

Instituto Nacional de Medicina Legal. (2022). Oficio No. 757-DG-2022.INML.

Museo Nacional. (s.f.). *La paz de principios del siglo, 1902*. Presente, pasado y futuro de la paz en Colombia: <https://www.museonacional.gov.co/elementos-Difusion/itinerantes/2018/Paz/AFICHES.FINAL.AJUSTE13.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *El conflicto, callejón sin salida. Informe nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. PNUD. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5626.pdf>

Rueda, D. (7 de octubre de 2022). Cumbre humanitaria.

Sentencia C-048 (Corte Constitucional 24 de enero de 2001).

Notas

¹ Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), una facción del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame

² En la figura 1 se comparan los homicidios y desapariciones forzadas ocurridos en agosto 2021/2022 y septiembre 2021/2022. En agosto de 2021 hubo 1165 homicidios y dieciocho desapariciones forzadas, mientras que en el mismo mes en 2022 hubo 1053 homicidios y once desapariciones. En septiembre de 2021 hubo 1108 homicidios y 28 desapariciones, para 2022 las cifras fueron de 997 homicidios y ocho desapariciones..

LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL
Elementos para la formulación de una política pública de seguridad y defensa pertinente

Este trabajo es un esfuerzo de la academia y la institucionalidad para entregar insumos de política pública que puedan verse reflejados en el cambio de las relaciones entre civiles y militares, en un contexto de construcción de paz, convivencia democrática y buen vivir.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

El nuevo paradigma establece una estrecha relación entre desarrollo humano y Seguridad Humana. El desarrollo humano procura aumentar las opciones, las oportunidades y el acceso de las personas a los servicios y bienes públicos y hace hincapié en lo que puede lograrse. La Seguridad Humana recalca los riesgos, peligros y amenazas que enfrenta el desarrollo humano, evalúa el grado de confianza que tienen las personas en los servicios y bienes públicos y subraya qué puede perderse cuando se frustra el desarrollo del potencial humano.

Resulta afortunado el hecho de que la recién promulgada Ley de Paz Total haya tomado en consideración el concepto de Seguridad Humana y lo haya plasmado como prerrequisito de la Paz Total.

AULA
LIBRE



[http://derecho.bogota.unal.edu.co/publicaciones/
biblioteca-digital-de-acceso-abierto/](http://derecho.bogota.unal.edu.co/publicaciones/biblioteca-digital-de-acceso-abierto/)

