

Noviembre 2022



Las narrativas sobre el rol de la Fuerza Pública en Colombia luego del Acuerdo de Paz con las FARC: reflexiones y propuestas

Autores: Gerson Iván Arias Ortiz y Carlos Andrés Prieto Herrera

Presentación

Como parte del proceso de paz de La Habana, y a partir de la firma del Acuerdo de Paz y la desmovilización de las Farc en 2017 se dio un debate, público y al interior del sector defensa, sobre el impacto de estos hechos sobre los territorios que históricamente se habían visto afectados por el conflicto, el rol de las fuerzas militares y de policía y la transformación que esto podría representar para la doctrina militar que se venía manejando hasta ese momento en el país.

El proceso de paz marcó continuidades y rupturas respecto al comportamiento de actores armados y las dinámicas territoriales del conflicto y su violencia asociada. Del mismo modo, dio pie para que continuaran las discusiones en torno al rol de las autoridades en materia de control territorial y seguridad ciudadana y el nuevo enfoque que este podría tener una vez terminado el conflicto con la guerrilla de las Farc.

Posterior a la firma del Acuerdo de Paz se pusieron en marcha iniciativas como el Plan Nacional de Defensa y Seguridad y las Zonas Futuro, así como medidas para proteger a poblaciones vulnerables, prevenir delitos y judicializar estructuras criminales. Hoy persisten grandes desafíos puesto que a un panorama de seguridad complejo y cambiante se suman fuertes casos de abusos y corrupción dentro de la Fuerza Pública.

En suma, ni las medidas adoptadas fueron suficientes para atender los retos sobrevinientes, ni los debates que tendrían que haberse dado permitieron impulsar las transformaciones necesarias al interior del sector defensa. El debate sigue vigente.

Frente a las particularidades de este escenario, el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT) considera fundamental reconstruir algunas discusiones que se desarrollaron en materia de seguridad durante las distintas fases del proceso de La Habana con el fin de: (i) entender qué tanto influyó el proceso de paz en la estrategia de seguridad y viceversa, (ii) dimensionar el efecto de la estrategia de seguridad en el proceso de desmovilización y desarme de las Farc, e (iii) identificar debates y procesos que se dieron en el marco del proceso de La Habana y que son relevantes en el escenario actual.

El propósito de este ejercicio es servir de insumo a actuales y futuras iniciativas de reflexión y transformación de la Fuerza Pública que se presenten en el marco de escenarios y políticas de transición hacia la paz.

ÍNDICE

- 03** **Introducción**

- 05** **Continuidades y rupturas del escenario de seguridad**

- 10** **Las narrativas, los debates y las discusiones al interior de la Fuerza Pública antes y durante el proceso de paz con las FARC**

- 33** **Esfuerzos de transformación de la Fuerza Pública durante las conversaciones de paz**

- 48** **A manera de conclusiones. Algunos temas centrales y de revisión en materia de seguridad y de reforma al sector**

- 57** **Biografía citada**

- 59** **Entrevistas realizadas**

1. Introducción

En la actualidad tres realidades han dinamizado el debate sobre los roles, la efectividad y la legitimidad de la Fuerza Pública en Colombia: por un lado, el deterioro de las condiciones de seguridad a nivel rural y urbano en diferentes regiones del país (ej. Catatumbo, Arauca, el sur de Bolívar, Chocó, Cauca o el pacífico Nariñense). Esta situación ha puesto de presente la pregunta sobre los impactos reales de la estrategia de seguridad desplegada en los últimos años y su consistencia frente a las amenazas que se afianzaron o persistieron transcurridos 6 años desde la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP.

Por otro lado, las protestas masivas que se desarrollaron en Colombia desde 2019 no sólo fueron la expresión de un descontento popular frente a medidas concretas del gobierno de turno y a un “estado de cosas social” signado por la creciente desigualdad, la falta de oportunidades y las falencias institucionales frente al goce efectivo de derechos, sino que materializaron escenarios en donde a la protesta social se le contrapuso una respuesta institucional que fue cuestionada desde diferentes sectores, al contar con numerosos episodios de excesos y violaciones a los DD.HH. que impactaron en la legitimidad de instituciones como la Policía Nacional y derivaron en discusiones acerca de las capacidades y roles existentes en la Fuerza Pública frente al ejercicio de derechos ciudadanos. Esto último sin negar la infiltración y utilización que hicieron grupos delincuenciales, de crimen organizado y el ELN a esta protesta social legítima.

Finalmente, diferentes hechos de corrupción y violaciones de DD.HH. protagonizados en los últimos años por integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía, entre ellos, interceptaciones ilegales y perfilamiento de periodistas, funcionarios públicos y defensores/as de DD. HH, la malversación de fondos reservados y delitos sexuales contra menores de edad, han minado progresivamente la confianza de la ciudadanía en la Fuerza Pública y han avivado el debate sobre la reforma al sector defensa y a las instituciones que lo componen. De acuerdo con la tercera medición de la gran encuesta nacional sobre jóvenes, mientras en enero de 2020 las Fuerzas Militares presentaban un 53% de desaprobación y la Policía Nacional un 71%, para mayo de 2021 los niveles de desaprobación aumentaron a un 73% y 81% respectivamente¹. En esa misma línea, la encuesta INVAMER respalda el incremento en la desaprobación de las Fuerzas Militares al pasar de 15,5% en junio de 2018 a 39,8% en agosto de 2021, mientras que en el caso de la Policía se replica este patrón en los mismos periodos de corte pasando del 29,1% al 41,2% de desaprobación². También, una reciente encuesta de percepción en los municipios PDET es directa en afirmar que “no hay cambios significativos entre 2019 y

1. Universidad del Rosario et, al (2021). Tercera medición de la gran encuesta nacional sobre jóvenes. Disponible en: https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Documentos/079-21-Presentacion-de-resultados-finales_V6/

2. Encuesta INVAMER (2021). Colombia Opina #8, pág. 81. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/08/encuesta-invamer-1.pdf>

2021: pocos ciudadanos reportan confiar ‘mucho’ en la Policía Nacional, mientras la gran mayoría dice que o confía algo’ o ‘poco’ (...) una mayoría relativa por lo menos responde que confía ‘algo’ en las Fuerzas Armadas” (PNUD-PRIO 2021, 46)³.

Frente a los debates sobre la situación de seguridad, el papel actual de la Fuerza Pública y la posibilidad de una reforma a las instituciones encargadas de la seguridad en el país, un aporte útil para la discusión se deriva de las reflexiones, insumos y propuestas planteadas durante las negociaciones de paz (2010-2016) al interior y en relación con las Fuerzas Militares y de Policía. La posibilidad de una transición hacia la paz luego de un acuerdo con las FARC-EP y los cambios reconocibles en el contexto de seguridad del país, entre otros factores, desencadenaron en su momento una serie de narrativas y procesos internos en estas instituciones que merecen ser reconstruidos y analizados en función de identificar argumentos para avanzar en el debate sobre la seguridad y rol de la Fuerza Pública en un contexto de transición como el actual (si la premisa sigue siendo válida). Y en igual sentido, identificar oportunidades para incidir y aportar a la generación de condiciones que hagan posible una reforma al sector defensa (o el sistema de seguridad según el enfoque) acorde con las necesidades actuales.

Con base en lo anterior, en el presente documento se propone recoger algunas de las reflexiones y propuestas construidas en el marco de las negociaciones de paz, identificando, a partir de entrevistas a expertos y protagonistas del sector para el periodo de estudio, las narrativas, criterios y alcances de lo planteado durante estos años, con el fin de extrapolarlos al escenario actual y poner a disposición insumos que permitan dinamizar el debate público y su incidencia frente a actores estratégicos dentro del sector.

Este texto está compuesto por cuatro secciones: un primer acápite que describe el escenario actual de seguridad y lo contrasta con aquel de las negociaciones de paz para entender las continuidades y rupturas en materia de orden público y el momento de las discusiones sobre reforma al sector defensa en estos años. En una segunda sección se realiza un mapeo de las principales posturas al interior de la Fuerza Pública durante las conversaciones en relación con su rol, las oportunidades y desafíos de la transición hacia la paz, las amenazas a la seguridad, entre otras consideraciones.

La tercera parte, del documento reconstruye algunos de los procesos y criterios detrás de los esfuerzos de transformación de la Fuerza Pública durante los años de las conversaciones, resaltando algunos de los hechos que han determinado el alcance de dichas transformaciones, así como de las voces que han mediado en el posicionamiento de posibles procesos de transformación dentro del debate público. Finalmente, en el último acápite, se presentan algunos elementos relevantes tanto para el debate como para la incidencia frente a los temas de seguridad y

3. Aunque estos estudios no son comparables entre sí, lo importante es que muestran variaciones respecto a la percepción ciudadana de la Fuerza Pública que en los últimos 20 años no se presentaban.

de reforma al sector, destacando algunos que se derivan de la experiencia de La Habana y otros más acordes con la situación actual de seguridad y el debate alrededor de esta.

2. Continuidades y rupturas del escenario de seguridad

En los mensajes públicos y en el desarrollo de la política de ‘Paz Total’ y de otras políticas públicas es importante posicionar y desagregar las siguientes premisas para la acción: primero, la paz y las transformaciones que necesita el país solo son posibles a través de una estrategia de seguridad sólida y sincronizada con otras políticas de transformación social; puesto en otras palabras, el cese temporal de acciones armadas -que salva vidas y representa otros alivios humanitarios- o la firma de acuerdos de paz o sometimiento no son suficientes para garantizar la seguridad; tras 6 años de implementación del Acuerdo de Paz, un consenso evidente es que la seguridad es garantía para la intervención del Estado en el territorio y el despliegue de espacios de participación y concertación como los previstos en el Acuerdo. Como se verá más adelante, las discusiones sobre seguridad y los procesos de transformación de la Fuerza Pública fueron impulsados desde 2011⁴. Se dieron en parte a partir del reconocimiento que se hacía desde muchos sectores (incluyendo algunos al interior de las Fuerzas Militares y de Policía) de los cambios en las dinámicas del conflicto armado, en particular de los cambios en el modo de operar de las FARC, y de la necesidad de adaptar a las instituciones encargadas de la seguridad a este nuevo escenario.

La ofensiva adelantada durante los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) contra grupos armados ilegales, a pesar de la crisis en materia de derechos humanos, se tradujo en el mejoramiento de los principales indicadores de seguridad, luego de los picos presentados a finales de los noventa y primeros años de la década del 2000 respecto a homicidios, masacres, secuestro, desplazamientos y desapariciones forzadas ocurridos en un número importante de municipios del país. Estos mismos indicadores alcanzarían los registros más bajos durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018).

En los primeros años de las conversaciones de paz (2012-2014) la confrontación armada perdía intensidad (de más de 800 combates entre la Fuerza Pública y las guerrillas en 2007, se pasó a algo más de 400 en 2012), la derrota de las FARC-EP en lo estratégico (su imposibilidad para tomarse el poder por las armas) se hacía más evidente tras la reducción en su iniciativa militar y su preferencia por acciones de menor esfuerzo militar (hostigamientos y emboscadas en lugar de tomas a pueblos y ataques a bases militares). Del mismo modo se evidenció la pérdida

4. En 2011 se conformó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (Cre-i) con el objeto de plantear estrategias para reducir la amenaza mediante análisis estructurales sistémicos, tanto de las propias tropas como del enemigo. Dentro de sus resultados se cuentan la creación de Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta, Coordinada e Interagencial (fta-cci) y líneas de esfuerzo adicionales sinérgicas y sincronizadas (Gómez, C. y Correa, M. 2014, 25).

de un número importante de jefes históricos y mandos medios de este grupo guerrillero, su presencia y enfrentamientos con la Fuerza Pública en un número menor de municipios (339 municipios entre 1999 y 2002 mientras en 2013 eran solo 207) y concentrada en menos departamentos (Cauca, Putumayo, Antioquia, Nariño y Caquetá)⁵.

Escenario similar se registraba en el caso del ELN con un menor número de combates con la Fuerza Pública, presencia en menos municipios (164 municipios que registran combates en 2002 mientras en 2013 eran solo 40) y apelación a acciones de bajo esfuerzo, especialmente los ataques a infraestructura energética y petrolera. Dentro de ese escenario, las organizaciones sucesoras del paramilitarismo (conocidas oficialmente como Bandas Criminales o BACRIM) pasaban por un proceso de consolidación de grandes estructuras criminales y de diversificación de expresiones locales de criminalidad⁶. De acuerdo con cifras oficiales, la pérdida de intensidad del conflicto se corroboraba también en un menor número víctimas asociadas a este tipo de violencia, si bien conservaba registros significativos: años como el 2002 registraron más de 870 mil víctimas, mientras para el año 2015 esta cifra no superaba las 197 mil víctimas reportadas en el registro oficial⁷.

El año 2016 marcó un punto de inflexión en la dinámica histórica del conflicto armado y abrió la puerta para una nueva lectura del problema de violencia en el país. La posible desaparición de los aparatos armados de estas guerrillas y su transformación en movimientos o partidos políticos representaba el punto de llegada de procesos que venían andando años atrás respecto al desescalamiento del conflicto armado y cambios en los repertorios de violencia. En los años siguientes a la firma del Acuerdo, algunos cambios y continuidades se vieron expresados en el terreno en cuanto a dinámicas de grupos armados y violencia se refiere:

Cambio en la naturaleza del conflicto

- El cambio más significativo consistió en que se pasó de un escenario signado por la confrontación armada, a uno en donde la violencia adquirió otra connotación. Antes de la dejación de armas era necesario concentrarse en categorías de la confrontación armada (combates, emboscadas, bajas, víctimas por minas), mientras que después, se hizo necesario hacer hincapié en el análisis de las distintas dinámicas de violencia (homicidios, masacres, asesinatos de líderes, asesinatos de ex combatientes). Se podría decir que el conflicto armado o la guerra por la toma del poder (cuyo principal actor eran las FARC) se acabó con la firma del Acuerdo y la desaparición de las FARC-EP.

5. Fundación Ideas para la Paz (2014). Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia. Informe FIP No. 23, septiembre de 2014.

6. *Ibíd.*

7. https://web.archive.org/web/20200515181212/https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia_ocurrencia?vvg=1

Reorganización actores armados - fragmentación de las FARC

- Las FARC-EP planteaban un escenario de una agrupación articulada a nivel nacional, bajo un mando central, organizada por bloques de frentes. El nuevo escenario es opuesto. Su característica es la enorme fragmentación, el enfrentamiento entre pequeñas estructuras, las disputas por el control territorial.
- Esta fragmentación de organizaciones al margen de la ley, pasando de grandes estructuras de nivel nacional a grupos con influencia en lo local y lo regional, evidencia el tránsito definitivo de una guerra de gran escala nacional a la identificación de varios conflictos en lo local.
- Despliegue de al menos 30 estructuras disidentes de las extintas FARC-EP, con bajo componente político-ideológico, en diferentes momentos de evolución de sus capacidades militares y frente al control de economías ilícitas que van desde lo local a lo regional. Estas estructuras actúan en rechazo a la dirigencia de la antigua guerrilla y al proceso de implementación de lo acordado y han venido copando no solo los antiguos territorios e infraestructuras que eran de control de la otrora guerrilla, sino que vienen avanzando hacia nuevas zonas⁸.

Reorganización actores armados - expansión del ELN

- En el caso del ELN, su presencia territorial ha aumentado desde 2016, pasando de 119 municipios a 158 en 2021, no obstante, su presencia fuerte se concentra en 37 de ellos (que comprenden un total de 1.837 veredas). Paralelo a algunos procesos de reorganización y depuración interna de sus frentes de guerra y al aumento de las tensiones con grupos como las disidencias de las FARC-EP, el ELN se ha expandido por zonas de frontera, por Venezuela y por otras zonas anteriormente ocupadas por las FARC (Arauca, Catatumbo, Serranía del Perijá en el Cesar y La Guajira, el sur de Bolívar y el Nordeste Antioqueño).

Reorganización actores armados - tercerización violencia del Clan del Golfo

- En el caso de otros grupos al margen de la ley, en términos de crimen organizado, estructuras de reconocimiento nacional como el Clan del Golfo se expresan territorialmente de manera diferenciada a través de franquicias, al mismo tiempo que otros grupos de alcance local (Caparrapos, Pelusos, Pachenca, etc.) controlan una parte significativa de los activos y redes del narcotráfico y otras economías ilícitas y se expanden en territorios antiguamente ocupados por las FARC-EP, lo que ha derivado en confrontaciones con grupos de disidencias y el ELN. La captura de su máximo líder ‘Otoniel’, dejó en claro lo que se sabía desde por los menos hace diez años: que estas estructuras funcionan por franquicias regionales y que la captura de su líder visible impactará muy poco en zonas distintas al Urabá y el Paramillo (que era por donde éste se movía).

8. Fundación Conflict Responses (2021). Informe: Las caras de las disidencias: cinco años de incertidumbre y evolución. Disponible en: <https://www.conflictrresponses.org/las-caras-de-las-disidencias-cinco-anos-de-incertidumbre-y-evolucion/>

Variación en los indicadores de violencia - minas antipersonas

- Desde antes del Acuerdo y con más claridad con posterioridad a éste, la confrontación entre el Estado y estos grupos (ELN y disidencias) ha disminuido, derivando en el decrecimiento de eventos como los accidentes por minas antipersonal o los desplazamientos forzados, pero con mayor protagonismo de la violencia urbana y no asociada a guerrillas. El número de desplazados del país pasó de 1.146.227 entre 2012 y 2015 a 562.161 entre 2017 a 2020, lo que se puede atribuir especialmente a la desintensificación de la confrontación armada y los cambios en los repertorios de violencia de los actores armados. Respecto a los accidentes por minas, se destaca en los últimos años el incremento de casos de civiles muertos y heridos por estos eventos: en el 2014 el porcentaje de civiles heridos era de 37,8% mientras que para 2021 fue de 60%; en ese mismo periodo, el porcentaje de civiles muertos pasó de 26,2% a 60%.

Variación en los indicadores de violencia - homicidios

- Entre 2012 y 2020, la tasa de homicidios disminuyó: las tasas de homicidios han descendido cuando se considera el conjunto nacional de 29.8 entre 2012 a 2015 a 24.7 hpch (homicidios por cien mil habitantes) entre 2017 y 2020; aún cuando en la mayoría de municipios PDET y PNIS las tasas siguen estando considerablemente por encima de la media. En los municipios PDET se pasó de 44.4 hpch entre 2012 y 2015, a 32 en 2016 y volvió a subir a 42.5 hpch de 2017 a 2020. En los municipios PNIS pasó de 57 hpch entre 2012 a 2015, a 36.9 en 2016 y volvió a subir a 55.6 hpch entre 2017 y 2020.

Variación en los indicadores de violencia - masacres y asesinatos a líderes sociales y excombatientes

- En contraste los asesinatos de líderes sociales y ex combatientes, así como las masacres aumentaron. Las masacres de tres o más víctimas pasaron de 550 víctimas en el país entre 2011 a 2015, a 708 entre 2016 y 2020: en ambos casos las víctimas de los municipios PDET representaron algo más del 56% del total. En el país, entre 2017 y 2020 fueron asesinados 248 ex combatientes de las Farc, un promedio de 62 por año; si se consideran 32 más que han sido asesinados hasta principios de agosto, el acumulado llega a 280. El promedio anual en los primeros cuatro años es de 62 por año. Los líderes sociales asesinados en el país pasaron de 442 en el quinquenio comprendido entre 2011 a 2015 a 660 entre 2016 a 2020, un incremento del 49.3%. Ahora, este aumento porcentual fue del 82.9% cuando se consideran por aparte los municipios PDET, pues pasaron de 210 a 384, y del 104.3% en los municipios PNIS en donde pasaron de 93 a 190. Hay que tener en cuenta que aparecen más líderes sociales asesinados en los municipios PDET que en los PNIS porque los primeros son 169 (municipios) y los segundos solamente 55; como se vio en las tasas de homicidios, en términos relativos son más críticos los PNIS que los PDET.

- Los asesinatos a líderes sociales ya eran altos entre 2011 y 2015, pero lo fueron mucho menos que en los años anteriores y aumentaron a partir de 2016. Adicionalmente, el nivel más alto se presentó en 2018 cuando se llegó a 165. Hay que advertir que se usa una definición exigente y no se incluyen integrantes de base, como lo hacen otras fuentes (por ejemplo, Indepaz), y solo se consideran personas que desempeñaban, antes de ser víctimas, un papel de liderazgo, es decir que eran intermediarios entre el colectivo que representaban y el Estado, o respecto de otros actores sociales o políticos. Así mismo, que contaran con un reconocimiento previo. Se incluyeron, obviamente, autoridades étnicas, es decir indígenas y de comunidades negras.

Concentración de la violencia

- En últimas, el espacio afectado por la violencia y/o la confrontación se viene cerrando y es menor a 100 municipios. A pesar de esta dimensión el reto sigue siendo el mismo que el de hace unos años: garantizar el control territorial en estos municipios. Solamente en 21 municipios se concentra el 64% de las acciones del ELN; en 33 municipios ocurrieron el 61.8% de los asesinatos de ex combatientes; 40 municipios superan las mil hectáreas cultivadas en coca que representan el 83% de la superficie cultivada; en 16 municipios se produce la mitad de los asesinatos de líderes sociales y 32 municipios mantienen reiteradamente una tasa muy alta de homicidios.
- Este breve diagnóstico sobre las continuidades y rupturas en las dinámicas de la violencia es importante frente a lo que se planteará en los siguientes acápite en la medida que buena parte de las narrativas que emergieron o se consolidaron al interior de la Fuerza Pública durante las conversaciones de paz se conectaban con los hechos y la percepción que tenían sus integrantes acerca del camino recorrido en el conflicto, del curso que estaba tomando la guerra y de los caminos posibles que existían para finalizarla.
- Las posiciones sobre estos, cómo se verá más adelante y lo establecen algunos de los entrevistados, oscilaban entre quienes creían que la derrota militar de la guerrilla era posible y quienes entendían la negociación como un paso lógico en el proceso de acabar la confrontación armada. La derrota estratégica de las guerrillas y la pérdida de intensidad del conflicto armado no se tradujo consecuentemente en su finalización. De manera objetiva, la posibilidad de desarticular por la vía militar a las organizaciones guerrilleras seguía siendo improbable en la medida en que el Estado colombiano no contara con la capacidad de llegar integralmente a aquellas zonas con presencia histórica de estos grupos, que existieran otras amenazas a la seguridad, que el narcotráfico siguiese alimentando la existencia de aparatos armados de diferente alcance, entre otros factores. Al mismo tiempo, la continuidad de la guerra aumentaba las probabilidades de su degradación, demandaba recursos significativos del Estado y proyectaba como constante, por muchos años más, pérdidas humanas y materiales propias de esta dinámica histórica de violencia. Si bien al interior de las fuerzas se diagnosticó y se hicieron planes, muchos de ellos siguen hoy aún en el papel.

3. Las narrativas, los debates y las discusiones al interior de las Fuerza Pública antes y durante el proceso de paz con las FARC

Entender los roles de la Fuerza Pública en este escenario posacuerdo implica tener claridad sobre cuáles fueron esos debates, tensiones y posturas de las fuerzas antes y durante el proceso, ya que éstos tuvieron implicaciones directas en sus ejercicios de transformación y de respuesta ante los cambios que generó la salida de las FARC de muchos territorios y la continuidad y emergencia de otras variables de violencia.

Para facilitar la comprensión y contextualización de esta parte, el siguiente cuadro recuerda la conformación de las cúpulas de las FFMM y de la Policía Nacional en los dos mandatos del presidente Santos (2010-2018).

Cuadro 1. Cúpula de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional

Cargos	Nombres (periodos)
Ministros de Defensa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rodrigo Rivera Salazar (agosto 2010 - septiembre 2011) 2. Juan Carlos Pinzón (septiembre 2011 - junio 2015) 3. Luis Carlos Villegas (junio 2015 - agosto 2018)
Comandantes de las Fuerzas Militares	<ol style="list-style-type: none"> 1. Almirante Edgar Cely Núñez (agosto 2010 - septiembre 2011) 2. General Alejandro Navas Ramos (septiembre 2011 - agosto 2013) 3. General Leonardo Barrero Gordillo (agosto de 2013 - febrero 2014) 4. General Juan Pablo Rodríguez Barragán (febrero 2014 - noviembre 2017) 5. General Alberto Mejía Ferrero (Noviembre 2017 - Diciembre 2018)

Comandantes del Ejército	<ol style="list-style-type: none"> 1. General Alejandro Navas Ramos (agosto 2010- septiembre 2011) 2. General Sergio Mantilla Sanmiguel (septiembre 2011 - agosto 2013) 3. General Juan Pablo Rodríguez Barragán (agosto 2013 - febrero 2014) 4. General Jaime Lasprilla Villamizar (febrero 2014 - Julio 2015) 5. General Alberto Mejía Ferrero (Julio 2015 - noviembre 2017) 6. General Ricardo Gómez Nieto (noviembre 2017 - diciembre 2018)
Directores de la Policía Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. General Óscar Naranjo Trujillo (mayo 2007 - junio 2012) 2. General José Roberto León Riaño (junio 2012 - agosto 2013) 3. General Rodolfo Palomino López (agosto 2013 - febrero 2016) 4. General Jorge Hernando Nieto (febrero 2016 - diciembre 2018)

En términos generales hay dos dimensiones desde donde se puede sintetizar el por qué de muchas de las posturas dominantes sobre el proceso de paz al interior de la Fuerza Pública, pero en especial de las FFMM, que se intentará demostrar en este acápite. Ambas dimensiones muy ligadas al ethos de este actor social.

Una primera dimensión es la que tiene que ver con su resistencia al cambio (De la Calle 2019, 191), también traducido por otros como el fantasma del temor a los cambios sociales - que no es sólo una característica de las fuerzas sino de buena parte de la sociedad colombiana - (Pecaut 2019, 361), que sumado a la manipulación política por parte del partido Centro Democrático, terminó aumentando la resistencia, los miedos, las inquietudes y las mentiras sobre el proceso o los impactos que éste traería.

La segunda dimensión explicativa es el arraigo al interior de las fuerzas del anticomunismo y la idea del enemigo interno, sin entrar a discutir el hecho de que sean remanentes o no de la Doctrina de Seguridad Nacional (Leal 1994, 56-65 y Borrero 1990, 191). Como lo menciona Leal, la impronta del anticomunismo es sin duda el que mayor peso ideológico ha tenido en la formación de los militares en Colombia.

Sobre lo específico hay varios aspectos que pueden ilustrar los debates y posturas al interior de las fuerzas.

En primer lugar, estaba el debate básico, clásico e histórico de si era legítimo y necesario negociar con un grupo guerrillero para terminar una guerra o un conflicto armado. El enunciado puede parecer paradójico si tenemos en cuenta que desde el final de La Violencia el Estado colombiano y los distintos gobiernos (liberales, conservadores y de derecha) han intentado solucionar el conflicto o acabar la guerra a través del diálogo y que existe una legislación, al menos desde la Ley 418 de 1997, que consagra esa tarea. Y es paradójico si también se revisa la evidencia internacional en la materia⁹. Pero para la Fuerza Pública era una cuestión importante y que legítimamente hacía ruido.

En varias de las entrevistas y los diálogos sostenidos durante esta investigación se evidenció que había voces que de una u otra manera ponían en duda la utilidad o simplemente no consideraban válido el método del diálogo¹⁰. Siguiendo a Powell (2021, 49), es natural que las Fuerzas Militares sean las más escépticas de las buenas intenciones de los grupos armados, pero en este caso este primer debate tuvo dos puntos de salida. El primero, el más obvio, era que el responsable político de conducir la política de paz y tomar la decisión – y los riesgos – de abrir un escenario de negociación era el Presidente de la República, situación consistente con la tradición de una fuerza pública no deliberante¹¹.

En segundo lugar, los procesos de reestructuración, en especial el desarrollado desde finales del gobierno Samper y durante Pastrana, y que tuvieron como protagonistas a los generales Tapias, Mora y Herrera Berbel, asumían que la concepción de una derrota total como objetivo de la guerra se había cambiado por una noción de derrota estratégica que se definió en términos de “quebrantar la lucha del oponente”, “debilitar la voluntad de lucha del enemigo en todas sus expresiones” o “doblegar la voluntad de lucha hasta alcanzar su desmovilización y desarme”, es decir, para sentarlo en una mesa de negociación¹² (Pizarro 2018, 148-158; Herrera

9. Desde varias perspectivas la salida militar a un conflicto o una guerra es poco frecuente. En 2008 RAND Corporation publicó un informe que analiza la trayectoria de 648 grupos armados ilegales desde 1968 y concluye que sólo el 7% acabó por la vía militar (Jones, S. G. y Libicki, M. C. 2008, 19). Por su parte el Anuario de procesos de paz de 2012 señalaba que de los 47 conflictos finalizados en los últimos treinta años, el 80,9% lo había hecho mediante un Acuerdo de Paz y el 19,1% por victoria militar (Fisas 2012, 21).

10. Al interior de las fuerzas era común escuchar afirmaciones en estos sentidos, que muy bien resume a su modo Powell (2021, 33-60): “el diálogo con terroristas significa ceder ante el chantaje y simplemente alienta a otros a armarse y cumplir sus propósitos”; “al dialogar con terroristas un gobierno les otorga la legitimidad y publicidad que anhelan”; “al negociar solamente con terroristas el gobierno desestima a los moderados, que a su vez se inquietan porque temen que el gobierno haga negociaciones secretas a sus espaldas”; “hablar con terroristas conlleva el riesgo de derribar al gobierno e incluso desestabilizar el sistema político”; “existe el peligro de dañar las relaciones con los aliados y de socavar los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo”; “el diálogo da a los terroristas la posibilidad de recuperarse y reunir fuerzas” y “entablar negociaciones puede repercutir en un aumento de la violencia”.

11. Puesto en la mirada de militares entrevistados “las fuerzas militares allanaron el terreno para garantizar las condiciones de seguridad necesarias para que los diálogos se llevaran a cabo y participaron en el marco de sus competencias, y por requerimiento del Presidente de la República, en dicho proceso de negociación” (Entrevistas 6) (el subrayado es nuestro).

12. El texto básico afirmaba “Ganar la guerra no significa dar de baja en combate a la totalidad de los integrantes de las organizaciones armadas al margen de la ley. Esto nunca sucederá. Ganar la guerra no significa la destrucción de los pueblos, bombardear, incendiar o la muerte de nuestros ciudadanos porque sería la deslegitimación total de nuestro ejército. ¿Entonces, qué significa ganar la guerra? Para el Ejército, ganar la guerra significa: acabar y destruir la voluntad de lucha del enemigo. Ese es nuestro propósito y meta principal. Un reto que alcanzaremos porque para ello estamos preparados. El día que alcancemos este objetivo las negociaciones serán una realidad para los colombianos” (Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional 2001).

2021, 117-121 y entrevista 4; Mora 2021, 83-102). Esta idea emergió en el contexto del fracaso del proceso de paz del Caguán, el avance de las FARC y el paramilitarismo, y la llegada de los recursos del Plan Colombia, cuya narrativa implicaba llegar a un punto de inflexión favorable al Estado, que luego se traduciría en un proceso de paz. La presencia del general Mora como negociador plenipotenciario sin duda ayudó a despejar parte de las dudas sobre este primer debate¹³. En últimas, puesto en palabras de Pizarro, esta primera tensión se resume muy bien en “la honda resistencia – de las fuerzas militares – a aceptar a la guerrilla como un interlocutor posible” (Pizarro 2018, 399), es decir, una resistencia de larga data de no priorizar la negociación sobre la victoria militar.

El segundo debate estaba dado por si era o no el momento para iniciar un proceso de negociación, teniendo en cuenta la correlación de fuerzas y los avances que se habían tenido en la lucha contra las FARC. Todos los entrevistados le dieron mucha importancia a este tema. Puesto en palabras del general Mora, “la mayoría consideraba que un proceso de paz en esos momentos era prematuro e inconveniente” (Mora 2021, 108) o que “faltaba por recorrer un corto trecho para consolidar la victoria” (Mora 2021, 122). Otros, como el actual comandante del Ejército, el general Zapateiro no ocultaron sus críticas y aún hoy siguen afirmando que para ese momento el Estado tenía “la sartén por el mango y se le entregó a las FARC” (Nova 2020, 331). Tanto Mora como De la Calle describen en sus memorias la primera reunión con la cúpula militar el 11 de septiembre de 2012. “Pinzón hizo una exposición detallada de los puntos de vista del sector Defensa” (De la Calle 2019, 201) y de acuerdo con Mora, Pinzón afirmó que le preocupaba “que lo alcanzado en el campo de combate se perdiera políticamente en la mesa y que las FARC tomara un nuevo aire para recuperarse militarmente” (Mora 2021, 123).

En una siguiente reunión, una vez avanzada la discusión del punto 1 de la agenda, el 13 de mayo de 2013 y con la presencia del presidente Santos, Pinzón afirmaría que “con ofensiva militar y satisfacción de necesidades sociales la guerra la ganaría en tres años” (De la Calle 2019, 192). La discusión sobre la posibilidad de la derrota militar de la guerrilla siempre estará abierta, como lo menciona el general Rodríguez Barragán, ex comandante de las FFMM, el, en una guerra “existen otras consideraciones que son válidas también, evitar a toda costa la pérdida de más vidas humanas, evitar que la población civil a pesar del gran esfuerzo y sacrificio de la Fuerza Pública siga siendo blanco de los grupos subversivos al margen de la ley como las FARC” (Nova 2020, 299).

Un tercer debate, que se deriva del anterior, era la idea que tenían muchos militares que la decisión presidencial de abrir una mesa de negociación le daría una ventaja estratégica a las FARC, detendría el accionar de la Fuerza Pública y las FARC nuevamente, como en el Caguán, engañarían al país. En últimas, si el

13. Mora lo reconoce claramente: “sí no cambiamos, vamos a perder”, a propósito de ese proceso de reestructuración entre 1998-2002 (Nova 2020, 136).

anterior debate era sobre la lectura del momento, este era sobre una supuesta ingenuidad del presidente Santos y sus asesores¹⁴. Al respecto es bueno recordar varios temas. Por un lado, que desde 2011 el propio presidente Santos ordenó a las fuerzas crear el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I) con el objetivo de plantear estrategias para reducir la amenaza derivada de los cambios de tácticas y estrategias de los grupos guerrilleros luego de los grandes golpes que se propinaron en el segundo mandato del presidente Uribe y la muerte del 'Mono Jojoy' y 'Alfonso Cano' en el periodo del presidente Santos, y que daría como resultado la puesta en marcha de la Campaña Plan de Guerra Espada de Honor¹⁵ que comenzaría en 2012 (Pizarro 2018, 357-363).

En segundo lugar, y como siempre se lo planteó a los militares, inclusive de manera implícita antes de conocerse los diálogos¹⁶, el presidente Santos creía firmemente en la doctrina Rabin: *“seguiremos combatiendo el terrorismo como si no hubiera un proceso de paz, y nos sentaremos a negociar la paz como si no hubiera terrorismo”* (Santos 2019, 301-304). La aplicación de estos preceptos, que se traducirían en negociar sin cese al fuego, molestó mucho a las FARC durante la fase secreta y además era un punto que contrarrestaba muy bien los planes iniciales de las FARC durante los intercambios secretos. A diferencia de las lecturas predominantes en algunos sectores de las FFMM, las lecciones básicas derivadas de procesos anteriores y la experiencia de las Fuerzas Militares y de Policía, y sus agencias de inteligencia sí fueron tomadas en cuenta. Sólo un ejemplo. El primero era no hacer ni iniciar la discusión por un cese al fuego, es decir, negociar en medio del conflicto. Esto era contrario a la idea que fue planteada por las FARC desde el inicio de los intercambios¹⁷ de declarar el cese al fuego bilateral, y que

14. Entrevistas 6.

15. “a partir del año 2012, con la promulgación de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad - PIDSP- se lleva a cabo el primer Comité de Revisión Estratégica e Innovación - CREI y, como resultado del mismo, emerge el Plan de Guerra Espada de Honor, documento que consigna las directrices del Sector Defensa para Desarticular el Sistema Rival el cual, para ese entonces, estaba personificado por el grupo guerrillero de las FARC. Para inicios del año 2014, el CREI - II trajo consigo el Plan de Guerra Espada de Honor II, y junto con él la misión de dismantelar el Sistema de Amenaza Terrorista Total - SAT-T-. Este Plan empezaba a incluir de una manera mucho más directa y fehaciente, al grupo guerrillero del ELN como un objetivo a combatir en búsqueda de la salvaguarda a la población y el territorio nacional de su accionar bélico y de las actividades ilegales conexas al mismo (secuestro, cultivos ilícitos, extorsiones y minería ilegal, entre otros). Finalizando este mismo año, se promulga el Plan de Guerra Espada de Honor III, manteniéndose vigente hasta diciembre del año 2015, y reafirmando la directriz que le antecedió (dismantelar las SAT-T) pero con una premisa especial, la implementación de la Estrategia Relámpago Rojo la cual tuvo la tarea primordial de arreciar progresivamente el accionar contra el ELN, eso sí, sin descuidar las operaciones para debilitar a las FARC” (Entrevistas 6)

16. “Ellos han oído la mano generosa del Gobierno. Y si están dispuestos realmente a buscar la paz, el Gobierno no les cierra las puertas. Pero mientras no veamos esas pruebas fehacientes de esa intención, nuestra obligación es seguir perseverando, con la eficacia, como lo ha hecho nuestro Ejército Nacional” (Palabras del presidente Santos en la ceremonia ascensos del Ejército Nacional, 7 de diciembre de 2011); “los colombianos no nos vamos a dejar engañar una vez más. Como engañaron a mis antecesores, que de buena fe se sentaron a negociar, pero de mala fe la contraparte utilizó esos diálogos para respirar, para fortalecerse, para ganar espacio político nacional e internacional. Eso no lo vamos a permitir. Pero si hay voluntad de paz, si hay voluntad de paz si estamos dispuestos a sentarnos y a ponerle fin a este conflicto que lleva 47 años” (Palabras del presidente Manuel Santos en la ceremonia de ascensos de los Oficiales de la Policía Nacional, 7 de diciembre de 2011).

17. “Que se proponga de entrada el cese bilateral al fuego como recurso para generar el medio ambiente favorable al diálogo entre las partes. La firma de este armisticio podría escenificarse en Caracas, Quito, Buenos Aires, o una zona binacional de paz...el primer

podía significar que éstas usaran las negociaciones como táctica para seguir la guerra, detener el avance de la presión militar e iniciar por un punto que alargaría las discusiones en la mesa. Los datos y los hechos corroboran que este fue un elemento decisivo y alejado de la supuesta ingenuidad, pero que muy pocos militares reconocen.

Durante la fase de intercambios secretos y la fase exploratoria se propinaron golpes estratégicos contra las FARC¹⁸. El 14 de marzo de 2011 fue abatido en San Miguel (Putumayo) “Oliver Solarte”, quien era sindicado por las autoridades de manejar el narcotráfico y el tráfico de armas del Bloque Sur de las FARC-EP. El 22 de marzo fue abatido Arquímedes Muñoz Villamil “Jerónimo Galeano”, comandante militar del Comando Conjunto Central “Adán Izquierdo”, miembro del Estado Mayor de las FARC-EP y mano derecha de “Alfonso Cano”. El 23 de abril fue capturado en el Aeropuerto Internacional de Maiquetía (Caracas), Joaquín Pérez Becerra o “Alberto Martínez” director de ANNCOL y miembro de la comisión internacional de las FARC-EP. El 31 de mayo de 2011 en operación que realizó el gobierno venezolano fue capturado Guillermo Enrique Torres “Julián Conrado” o “el Cantante” que hacía parte del Estado Mayor del Bloque Sur. Finalmente, el 2 de junio de 2011 en una operación del Ejército Nacional cayó en combate Alirio Rojas Bocanegra “El Abuelo”, comandante del Comando Conjunto Central de las FARC, quien había sido designado como reemplazo de “Jerónimo Galeano”. Posteriormente el 4 de noviembre de 2011 la Fuerza Pública desarrolló la operación Odiseo en donde fue abatido “Alfonso Cano”, comandante de las FARC-EP.

En plena fase exploratoria, el 21 de marzo de 2011, en una operación en zona rural de Araucita (Arauca) son abatidos 31 guerrilleros del frente 10 de las FARC y se capturan 4 más, entre ellos alias 'Misael', segundo comandante. El 26 de marzo en zona rural del municipio de Vista Hermosa (Meta), unidades de la Fuerza Pública, desarrollaron la Operación Armagedón, logrando la neutralización 35 guerrilleros y la captura de 3 guerrilleros más, integrantes de una estructura de seguridad del Estado Mayor del Bloque Oriental. Fueron neutralizados entre otros: “Arcesio Niño” comandante del Frente 27, “Javier Jota” comandante del Frente 42, “Alonso Rivas” comandante del Frente Abelardo Romero, “Willington” comandante de la Compañía Ismael Ayala, “Camilo” comandante del Frente 25 y “Alison” comandante de la Compañía Yerminson Ruiz.

Un dato final importante es el registrado por la dirección de inteligencia de la Policía que para el periodo que va de febrero de 2012 hasta mayo 2016 registró un total de 264 operaciones contra las FARC teniendo como resultados más importantes la captura de 3.632 guerrilleros y milicianos, 303 guerrilleros muertos,

punto de la agenda será el acuerdo de liberación de prisioneros en poder de las partes, y a continuación, el desarrollo de los 12 puntos de la Agenda del Caguán” (Correo de “Iván Márquez” al Secretariado. Agosto 2 de 2010. Documento inédito)

18. Apartes tomados de: Arias O. G. (2018).

6 integrantes del Estado Mayor Central abatidos, 26 cabecillas muertos y 14 cabecillas capturados¹⁹.

Un cuarto tema de debate fue la decisión de reconocer a través de la Ley de Víctimas y de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) la existencia de un conflicto armado interno. Algunos de los entrevistados (Entrevistas 6) reconocen que desde ese debate sectores del uribismo más radical empezaron a enviar mensajes a las fuerzas sobre los supuestos daños que les traería a los integrantes de las FFMM “algunas ideas que venía gestando el presidente Santos y Sergio Jaramillo”. Sin embargo, a diferencia de los otros mensajes, este no caló mucho pues el reconocimiento del conflicto “significaba seguridad jurídica para nuestras actuaciones y nos blindaba hacia adelante”. En este tema primó un sentido de realidad que también puede verse reflejado en un reciente texto de entrevistas a varios comandantes del Ejército en donde nadie niega la existencia de la guerra y por tanto, la legalidad y legitimidad de la acción de la Fuerza Pública en el marco del conflicto armado (Nova 2020).

Un quinto tema fue la noción de las líneas rojas. Desde un principio – tanto en la preparación del proceso como durante toda la fase pública –, el presidente Santos repitió en decenas de auditorios, incluyendo aquellos donde estaban las FFMM y de Policía, cuáles eran esas líneas rojas o temas que no entrarían en discusión en una mesa de conversación con las FARC, que como veremos más adelante tuvieron implicaciones directas en materia de seguridad para el posacuerdo. Desde las reuniones preparatorias durante la fase exploratoria (enero-mayo de 2012) y los retiros para preparar la fase pública (septiembre de 2012)²⁰ el presidente Santos siempre fue reiterativo de los tres conjuntos de líneas rojas que no se debían tocar en el proceso: i) El modelo político o económico del país; ii) el presente y el futuro de las Fuerzas Armadas y iii) las relaciones internacionales (Santos 2019, 319-322). A esta idea inicial siempre se sumaron las persistentes intervenciones del asesor internacional Joaquín Villalobos quien recomendaba, con base en la experiencia centroamericana, que para el caso colombiano sería un error reducir la capacidad militar y policial del Estado en una situación de postconflicto dado que seguramente quedarían grupos y amenazas a la seguridad, y que lo que se debería hacer sería un ejercicio de transformación al nuevo escenario²¹.

19. DIPOL. Matriz de convergencia de principales sucesos de la negociación y la dinámica operacional contra las FARC. Mayo de 2016.

20. Conversaciones con varios miembros de la delegación del gobierno en la mesa de conversaciones.

21. En uno de sus memorandos internos durante la fase exploratoria Villalobos escribió: “(...) 4. Crear mecanismos de seguridad transicional. Colombia tiene diversidad de problemas de seguridad cruzados y esto implica que el tiempo que dure el cese de fuego se puede convertir en oportunidad para que terceras amenazas se fortalezcan. De acuerdo al mapa de presencia de esas terceras amenazas, el gobierno deberá elaborar un plan de seguridad para poder actuar sin vulnerar el cese de fuego. 5. Convertir el proceso de paz en instrumento de la seguridad estratégica. Si hubiese que definir de forma muy pragmática un Acuerdo de Paz con las FARC, podríamos decir que se trata de una operación política del Estado para cooptar a esta fuerza insurgente con el propósito de lograr el control territorial y la seguridad en la Colombia rural profunda. Obviamente se presentarán problemas, pero no debe quedar duda de que en las filas de las FARC el Estado puede encontrar muchos elementos valiosos para las labores de seguridad” (Joaquín Villalobos. Ideas para un modelo de implementación y desmovilización. Marzo de 2012) (Documento inédito).

Sin embargo, los mensajes que llegaban a las fuerzas con relación a ue en La Habana se iba a negociar su futuro iban cargados de hipótesis falsas y especulaciones, o como lo describe el jefe negociador del gobierno, en estos temas la oposición utilizó un “enjambre de mentiras” para lo cual hizo uso de las filtraciones de información real que se suponía reservada (De la Calle 2019, 190).

Paradójicamente, antes y durante la fase pública algunos sectores de las FARC siempre pensaron que el acuerdo con Santos había sido un mal acuerdo. Durante la fase exploratoria y antes de la firma del acuerdo marco o acuerdo general, la propia delegación de las FARC señaló que “en la agenda no hay puntos específicos para tratar las causas del conflicto, la problemática social y económica, fue uno de los grandes problemas en el Encuentro Exploratorio”²². Como lo recuerda Pecaú, el otro lado de la moneda siempre es necesario mirarlo, y reconocer como el adversario del gobierno, es decir las FARC, hicieron concesiones que no fueron menores, “ya que renunciaron a exigir un cambio global en el modelo económico y admitieron de facto la legitimidad del sistema político (...) las FARC, al aceptar el plebiscito en lugar de la Constituyente para ratificar los acuerdos, estaban validando los mecanismos de la democracia” (Pecaú 2017, 352-353).

Al final y como puede constatarse dentro del texto final del Acuerdo de Paz, el proceso de paz de La Habana no tocó ningún aspecto de reforma del sector defensa²³. Este es sin duda un aspecto relevante de la negociación y que lo distingue de muchos procesos en el mundo (Bermúdez 2019, 259-260).

Esta conclusión respecto a las líneas rojas la reconocen varios sectores, incluyendo aquellos que hoy se presentan como críticos del proceso de paz. Por ejemplo, al referirse al Acuerdo General y la no inclusión de temas relacionados con las Fuerzas Armadas, el ex fiscal Néstor Humberto Martínez afirma en el prólogo del libro del general Mora que “con buen tino, a mi juicio, esa decisión permitió que sus asuntos quedarán fuera de la discusión con las FARC, en particular, el futuro de las Fuerzas Militares y su papel constitucional” (Mora 2021, 31).

Sobre este debate es importante reconstruir cómo las propias fuerzas construyeron sus líneas rojas, en función de su participación dentro de la mesa de conversaciones (ver abajo Líneas rojas Punto 3 Fin del Conflicto).

Un sexto debate era el constante y válido escepticismo que tenían las fuerzas de que las FARC cumplieran los acuerdos, se desmovilizaran y sobre todo que por primera vez en su historia se decidieran a hablar del desarme. Este escepticismo

22. Informe presentado por la comisión de La Habana. La solución política al conflicto social y armado es nuestra bandera. Agosto 9 de 2012. (Documento inédito). Paradójicamente, en 2013 la inteligencia de las FFMM filtró parte de estos documentos a un abogado cercano a Uribe, donde se encontraba este mensaje en particular, y fue puesto como “evidencia” de que las FARC habían logrado un “gran acuerdo”, es decir le dieron una lectura contraria a la que pensaban las FARC (ver: Rodríguez, G. (2013). La trampa del elefante. La verdad desnuda de las FARC en La Habana. Bogotá: Oveja Negra).

23. Inclusive militares modernos como el Gr. Herrera partían de la premisa de que “no cabía en la lógica de nadie que pudiera negociarse unas Fuerzas Militares victoriosas con su enemigo en una Mesa de Conversaciones” (Herrera 2021, 64).

también se alimentaba por lo que ocurría la mayoría de días de negociación en La Habana y que contrastaba con los largos silencios de la delegación del gobierno: las ruedas de prensa o intervenciones de la delegación de las FARC que “hablaban de lo divino y lo humano, y eso atizaba nuestra incredulidad” (Entrevistas 6). Desde un principio el tema del desarme causó grandes tensiones con las FARC en la fase exploratoria. En abril de 2012 se generó la primera crisis de ese proceso exploratorio cuando el negociador plenipotenciario del gobierno Sergio Jaramillo planteó el tema de desarme, desmovilización y reinserción, propuesta que de inmediato fue rechazada por las FARC e implicó que la delegación del gobierno se levantara de la mesa (Arias O. G. 2018, 74). Ese punto era un inamovible del presidente Santos – otra línea roja –, quien en las comunicaciones que tenía con los delegados para esta fase siempre repetía que “la condición necesaria es que se acuerde que se hablará de desarme y desmovilización”.

En efecto, el Acuerdo General incluyó por primera vez en la historia de los acercamientos con las FARC un punto denominado “fin del conflicto” donde se planteaba como punto de discusión: “Dejación de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil – en lo económico, social y político –, de acuerdo con sus intereses”. La inclusión de esta frase hizo que Francisco Santos Calderón, en ese entonces director del noticiero de RCN La Radio y luego miembro del Centro Democrático, reconociera que por primera vez en su historia esta guerrilla hablaba de dejación de las armas. Conocido el Acuerdo General, el debate se centró en por qué no se había utilizado la expresión “desarme” y por qué no se hablaba de “desmovilización”, debate que también se generó al interior de las fuerzas (Entrevistas 6) y cuya explicación en términos del contexto y la dignidad de las partes ya fue analizada por IFIT (Arias O. G. y Prieto H., C. (2020)). Ante estas inquietudes, sólo hay que decir que al final de la fase pública, el 23 de junio de 2016, se firmó el acuerdo parcial sobre el punto del fin del conflicto, donde las FARC aceptan que harían dejación de armas, se concentrarán e iniciarán su proceso de reincorporación bajo el monitoreo de una Misión de la ONU. Sobre este acuerdo, sectores radicales al interior de las FARC siempre han mencionado que fue “el peor acuerdo que hemos firmado”²⁴.

A diferencia de lo que ahora manifiesta el General Mora en su reciente libro, y algunos sectores al interior de las FFMM, fueron el jefe de la delegación y el Alto Comisionado para la Paz quienes más insistieron en acotar muy bien el acuerdo sobre dejación de armas, cuestión que era una de la que más preocupada a la Fuerza Pública. En particular, hay que recordar lo acontecido a inicios de marzo de 2016, cuando luego de que la subcomisión técnica para el fin del conflicto (ver

24. Tiempo después recordaría ‘Romaña’: “El acuerdo más malo que hemos firmado es el del 23 de junio de 2016, la dejación de armas: el peor acuerdo que hemos firmado, lo digo donde sea, yo sé que a mis compañeros no les gusta que lo diga, pero yo creo que fue el peor acuerdo, estábamos violando las decisiones de Marulanda, las decisiones de Jacobo, teníamos que dejar las armas, sí, y teníamos que dejar la guerra, pero no en esas condiciones, hasta que el Estado nos cumpliera, hasta que nos hubieran cumplido, sí” (Arango, C.H. 2018; p. 80)

abajo) avanzara en unos acuerdos, la delegación plenipotenciaria del gobierno, con el apoyo del equipo técnico de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), remitió un documento a las FARC sobre dejación de armas y tránsito a la legalidad que incomodó por completo a la guerrilla y provocó la amenaza de acabar con el proceso a través de un comunicado que 'Timoleón Jiménez' envió a todas las unidades guerrilleras en Colombia: “Ayer en la tarde, cuando se reunía la subcomisión técnica para avanzar en el tema de los sitios donde vamos a estar ubicados, nos fue leído un documento, que a todas luces fue redactado por el Alto Comisionado para la Paz, que borra de tajo todo lo consensuado en ocho meses de larga discusión entre los militares activos y los mandos nuestros (...) Así que, sin dejar a un lado las tareas que están desarrollando, tomen todas las medidas del caso para no irle a permitir a Santos que nos haga una jugada sucia”²⁵.

Sobre este punto también hay que recordar que de común acuerdo con las FARC, el gobierno avaló la idea de crear una subcomisión técnica para el fin del conflicto, para lo cual el presidente Santos decidió seleccionar a seis generales activos de cada una de las fuerzas para que lideraran la discusión, siempre bajo la orientación y decisión de los delegados plenipotenciarios donde estaban el general Mora y el general Naranjo. Esto tuvo un efecto dinamizador y le imprimió realismo y credibilidad a las discusiones sobre el fin del conflicto. Por ejemplo, para el tema de la selección de las zonas de concentración para el desarme y desmovilización de las FARC, inicialmente la Fuerza Pública propuso una zona por cada uno de los 7 bloques de las FARC, que luego ajustó a 11 zonas. Por su parte, las FARC propusieron inicialmente 76 zonas y luego 65. Después el acuerdo fue de 31 zonas que finalmente quedaron reducidas a 26. Para acompañar este proceso se creó toda una institucionalidad que representa el mejor ejemplo de la activa participación de las Fuerzas en esta discusión (ver abajo).

Otro ejemplo fue el ejercicio de conteo previo (de armas y hombres) que realizaron las fuerzas y que presentaron al presidente Santos y su equipo negociador. El 28 de febrero de 2017, meses antes del inicio del proceso de dejación de armas, se convocó una sesión del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados (Decreto 1174 de 2016), y en ellas las fuerzas presentaron la caracterización que tenía para ese momento de las FARC: 87 estructuras, 6.110 hombres en armas y un aproximado de 7.629 milicias²⁶, sin distinguir cuáles de ellas estaban en la cárcel y claro, sin contar el número de hombres que podían estar privados de la libertad. En últimas, afirmaban que las FARC deberían estar alrededor de un máximo de 13.739 hombres. En efecto, al final del proceso a las 26 zonas de concentración llegaron 7.127 integrantes armados de las FARC. Las FARC entregaron un listado de 14.178 integrantes, para agosto de 2018 se habían acreditado 13.016 personas y según la Misión de la ONU entregaron 8.994 armas durante los 6 meses que duró el proceso de dejación (Arias O. G. y Prieto H., C. (2020)).

25. Comunicado interno de Timoleón Jiménez a todas las unidades de las FARC. La Habana, 7 de marzo de 2016.

26. Comando General de las Fuerzas Militares (2017). Caracterización FARC. 28 de febrero.

El hito de la dejación de armas de las FARC ha sido reconocido por muchos, pero en especial por generales que las combatieron duramente. Por ejemplo, en una reciente entrevista el general Mario Montoya comandante del Ejército entre 2006-2008 afirmó que “el golpe a las FARC como grupo armado es contundente, eso no se puede negar. El hecho de que las FARC hayan entregado sus armas, y de que 5.000, 6.000, 7.000 hombres hayan dejado las armas, es un golpe certero” (Nova 2020, 241). Así como también lo hiciera el general Alejandro Navas comandante del Ejército entre 2010-2011 y luego comandante general de las FFMM: “nadie creía que las FARC fueran a entregar las armas y a desmovilizar, que fueron puntos de oro” (Nova 2020, 266).

Un séptimo tema que estuvo en el centro del debate durante la negociación fue el de la narrativa y sus implicaciones de diverso orden. Este debate tuvo varias dimensiones. Una primera es que desde el principio de la negociación para el ministro Pinzón era clave una “narrativa de victoria...la dejación o entrega de las armas es un elemento constitutivo de la victoria”²⁷ (De la Calle 2019, 202). Esto empezó a ser traducido por el propio presidente Santos como “la paz es la victoria” y fue usada cientos de veces para reconocer que gracias a la acción de las fuerzas las FARC habían accedido a negociar y también como un elemento que “garantizara la moral de las tropas” (Entrevistas 6). Sin embargo, para algunos ese mensaje se “disolvió en el tiempo” y por tanto, al final se trató de una “victoria huérfana”, pues se olvidó que el Acuerdo Final se había logrado “gracias la derrota estratégica de las FARC” (Entrevista 4). Si bien este último punto era importante, no tenía en cuenta que en una negociación un elemento fundamental y dinamizador es la noción de dignidad y sus efectos sobre el adversario. A esta primera dimensión se sumó un elemento que no pasó inadvertido para las fuerzas. Algunos de los entrevistados recordaron como al principio el discurso del gobierno hacía referencia al “fin del conflicto” pero al acercarse a la campaña de reelección en 2014 empezó a ser reemplazada por la noción de “paz”, que para las fuerzas no era realista pues, de llegarse a dar la desmovilización de las FARC, quedaban otras amenazas a la seguridad, incluyendo el ELN y las Bacrim²⁸.

27. La primera alusión a esta idea la expuso el presidente Santos en la Cátedra Colombia de la Universidad Militar en el emblemático Teatro Patria: “Señores generales, almirantes, coroneles, tenientes coroneles, mayores y demás miembros de nuestras Fuerzas Armadas: ¡Estamos en un punto de inflexión en nuestra historia! ¡Estamos en un momento definitivo! Es la hora de las decisiones. ¿Por qué lo digo? Porque por primera vez podemos decir que vemos un camino claro para terminar la guerra y construir la paz. De eso se trata, y en eso está concentrada la agenda de mi gobierno: en cambiar las condiciones en el terreno para que pueda echar raíces la paz (...) Son ustedes quienes tendrán la posibilidad de ser los protagonistas y determinantes de ese momento histórico. Y la paz, señores... ¡LA PAZ SERÁ SU VICTORIA! Pero para eso tenemos que PERSEVERAR. Ahora, que por fin vemos la luz al otro lado del túnel, su obligación, nuestra obligación, es una sola: PERSEVERAR, MANTENER EL RUMBO Y NO BAJAR LA GUARDIA NI UN SOLO MILÍMETRO” (Palabras del presidente Santos durante la Cátedra Colombia, mayo 23 de 2012). Luego diría: “Ustedes militares saben mejor que nadie que la paz es la victoria. Ustedes son los que más quieren la paz, porque ustedes son los que ponen el pecho. Pero si queremos la paz, tenemos que perseverar en la acción militar, en la acción policial. Y eso es claro desde un principio. Seguirá siendo así hasta que no terminemos con este conflicto” (Palabras del presidente Santos en la entrega de aeronaves en el Fuerte de Tolemaida, febrero 10 de 2013).

28. En 2014 el ex director de la Escuela de Guerra, general retirado Carlos Orlando Quiroga Ferreira difundió un escrito que tituló “Incoherencias inexplicables” a propósito de una conferencia que el general Mora había realizado en la Casa de los ingenieros

Una segunda dimensión tenía que ver con la manera como se terminaría escribiendo la historia de este proceso, de lo que pasó en el conflicto armado y por supuesto los mecanismos de justicia transicional que se acordarían. Al respecto, un primer elemento era el antecedente que tenían las FFMM con el Grupo de memoria histórica y luego el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), que había creado la Ley de Víctimas. Una vez es publicado el informe “Basta ya” en 2013, el Ministerio de Defensa reaccionó criticando varios asuntos, pero al final, por instrucciones del propio presidente Santos y sin la firma de Pinzón, terminó tendiendo puentes y afirmando que las fuerzas tenían “toda la disposición para participar activamente del trabajo que realiza el CNMH, con el fin de que el mismo refleje y se ajuste a la realidad que ha vivido Colombia a lo largo de su historia reciente”²⁹.

Esta reacción provocó un proceso de diálogo entre las FFMM y el CNMH que incluyó la convocatoria de espacios de reflexión pública y privada, y un espacio en Ginebra (Suiza) en junio de 2015, gracias al apoyo del gobierno de este país. Varias personas entrevistadas para esta investigación reconocieron su “profunda desconfianza” hacía el trabajo del CNMH en razón a que “los igualaban con otros actores del conflicto y se notaba su sesgo en todo lo que hacían” (Entrevistas 6 y 7). Una de las conclusiones importantes de este diálogo, como lo señalan las memorias que de ese proceso hizo el CNMH, fueron los temas sobre los cuales siempre hubo disenso: “El tema más difícil de conversar con oficiales de la FP alude al carácter falible de las instituciones. Desde su propia mirada, reconocer errores institucionales es una deslealtad que mancilla el buen nombre y el honor de su organización y que se puede pagar con la expulsión simbólica, pero también física de la gran familia que encarna, para ellos, la propia institución” (CNMH 2018, 72).

Otro elemento importante fueron las instrucciones que se derivaron del Ministerio una vez se conoció el inicio del proceso y que llevan implícita y explícitamente temas relacionados con la narrativa. La estrategia tenía tres partes: “i) Consolidar la victoria centrada en la acción militar contra los grupos armados ilegales, incluidas las FARC, para reducir los elementos de violencia y mantener la presión militar sobre la guerrilla para que continuara negociando; ii) La transición fue diseñada para guiar y articular el enfoque de las Fuerzas Armadas para poner fin al conflicto, incluyendo diseño de garantías procesales para los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de delitos relacionados al conflicto; trabajar sobre la memoria histórica; participación en la próxima Comisión de la Verdad; y la elaboración de enfoques alternativos para un alto el fuego, el desarme de las

militares, y en la cual mencionaba: “empieza por decir que en La Habana se está negociando el fin del conflicto y no la paz, y aquí viene la primera incoherencia que es imprescindible mencionar, que es de una magnitud inigualable. El presidente-candidato Santos en la campaña que lo llevó a la reelección, su argumento central fue la paz, lo que quiere decir, que fue mero eslogan, un engaño manifiesto, en primer lugar a los militares y en segundo lugar a los colombianos que votaron por él, que creyeron a quien ya una vez nos había engañado, pero que ignoraron” (Documento inédito).

29. Ministerio de Defensa Nacional (2013). Carta al director del Centro Nacional de Memoria Histórica, Gonzalo Sánchez. OF113-66349 del 27 de diciembre de 2013.

FARC y la reintegración a la vida civil de los guerrilleros; iii) Transformación enfocada a modernizar y reorganizar las Fuerzas Armadas y desarrollar su capacidad para operar de manera efectiva en un futuro escenario posterior a un conflicto” (Cortes y Millán 2019). En últimas, este último punto era vital para la narrativa de las FFMM, ya que implicaba una reafirmación de que “no iban a ser tocados por el proceso de paz”, pero como efecto de la desaparición de las FARC deberían “autónomamente iniciar un proceso de revisión, adaptación y transformación a los nuevos contextos” (Entrevistas 6).

La tercera dimensión fue el asunto de la justicia, o mejor del tratamiento jurídico para los miembros de la Fuerza Pública acusados, procesados o sentenciados por delitos relacionados con el conflicto armado, y los arreglos institucionales que se iban a derivar del proceso de paz. En primer lugar hay que señalar que desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2012 (Marco Jurídico para la Paz) se puso como tema de discusión la idea de un tratamiento penal diferenciado para los agentes del Estado en el marco de un proceso de paz, y el principio de realidad de que no era posible ni realista investigar, juzgar y sancionar por todos los delitos y por tanto, las medidas deberían ir para los máximos responsables de los crímenes graves y representativos que reconocieran y asumieran su responsabilidad (Bermúdez 2019, 227-232).

Una vez iniciado el proceso de paz, las propias fuerzas se anticiparon a plantear el tema y como lo menciona el jefe negociador del gobierno, el comandante del Ejército general Sergio Mantilla, en una reunión en abril de 2013 y a “calzón quitao” con la cúpula y el ministro de Defensa Pinzón, habló de los falsos positivos y que era necesario llevar estos casos ante un sistema de justicia transicional, pero que “lo que resultaría insoportable sería que los guerrilleros estuvieran libres y los agentes del Estado en la cárcel” (De la Calle 2019, 192). Puesto en palabras que son adjudicadas al analista catalán Vincenc Fisas, los militares entendieron que “o ustedes hacen parte de la mesa o ustedes harán parte del menú” (Pizarro 2018, 403).

Si bien era cierto, como lo sintetiza De la Calle, que los militares enfrentaban una disyuntiva, o apoyar el proceso y encontrar soluciones jurídicas o unirse al “coro emocional” del final militar (De la Calle 2019, 190), las cosas no eran así de sencillas y había matices. Por un lado, había quienes pensaban que, a pesar de la solución negociada, esta se había logrado gracias a los avances en seguridad donde habían sido ellos los protagonistas y por tanto, un arreglo jurídico derivado de un proceso de paz con un actor ilegal “era deshonroso y humillante” (Entrevistas 6). En esta categoría se ubican algunos miembros activos, pero sobre todo gran parte de la reserva activa que, paradójicamente, tenía muy pocos incentivos en el Acuerdo o tenía mucho que ganar si nada pasaba. Había otros que creían en el criterio anterior, pero eran un poco más pragmáticos y veían una oportunidad para miles de militares investigados, pero proponían “un seguro” (Entrevistas 6) y en algún momento fueron los que propusieron al uribismo como “veedor cívico

del proceso”, como lo recuerda el jefe negociador del gobierno colombiano (De la Calle 2019, 191).

Había una tercera categoría, mayoritaria, que era “bombardeada” con información falsa y fueron manipulados u orientados políticamente por sectores de la oposición al Acuerdo, “que sentían que iban a perder sus trabajos y que iban a ir a la calle”, eran aquellos que sentían intranquilidad, miedos y no tenían o recibían información sobre los avances del proceso. Finalmente estaban quienes se ubicaban del lado más pragmático, pero sin condiciones, y que veían que una favorabilidad penal, por mínima que fuera, era su tabla de salvación hoy o a futuro³⁰.

Sobre esta dimensión también hay que decir que la discusión sobre la JEP generó muchas controversias y fricciones, en especial los cambios sobre el punto 44 y la mención al Estatuto de Roma, que finalmente no quedó por orden del Presidente, luego de una presión de la cúpula militar. Como diría De la Calle gracias a “un típico fantasma magnificado por la paranoia” (De la Calle 2019, 195).

Un octavo tema fueron las decisiones y formas específicas en que las fuerzas iban a participar del proceso. Sobre este particular lo primero que hay que mencionar es que desde el principio de la fase exploratoria tanto la Policía como las FFMM estuvieron enteradas del proceso. La Policía Nacional en cabeza del general Naranjo y en particular la dirección de inteligencia brindó un soporte estratégico en los momentos iniciales, inclusive desde antes de la fase exploratoria en La Habana. Por su parte, las FFMM fueron informadas del proceso luego de la muerte de Alfonso Cano a finales de 2011³¹. Es decir, las fuerzas fueron uno de los pocos actores clave que supieron de estas fases secretas del proceso³².

Sin embargo, una especie de participación indirecta había iniciado en el primer semestre de 2011. A partir de una idea propuesta por el general Herrera, en ese entonces rector de la Universidad Militar, el presidente Santos convocó a varios expertos para diseñar una metodología para encarar un eventual proceso de paz (Mora 2021, 105-106). De ese grupo hacía parte el general Mora, monseñor Luis Augusto Castro, Frank Pearl, Alejandro Eder, Sergio Jaramillo y Eduardo Pizarro. Fruto de esas reuniones el general Herrera entregó un documento al presidente.

Luego, una vez estuvo listo el Acuerdo General, el presidente convocó en agosto de 2012 al general Mora y le ofreció ser parte del equipo negociador. Mora aceptó y le propuso a Santos una lista de ex militares que pudieran ser escuchados y

30. Sin embargo, oficiales como el general Bonnet Locarno, ex comandante del ejército entre 1996-1997 afirmarían que: “Hoy tenemos artículos que nos sorprenden, la JEP, los tribunales, y obligando a los militares a ir a excusarse, cuando lo primero que dijo el Presidente es que las Fuerzas no serían tocadas” (Nova 2020, 126)

31. “No sabíamos de las negociaciones secretas, sino hasta la muerte de Cano” (General Juan Pablo Rodríguez comandante del Ejército entre 2014-2017 y para ese momento comandante del CCOES - Comando Conjunto de Operaciones Especiales-) (Nova 2020, 287)

32. Luego también se supo que la inteligencia de las FFMM sabía de los intercambios secretos.

aportar en el proceso³³, pero al final el presidente optó por convocar a un grupo más pequeño de ex militares, contarles del proceso y manifestarles su deseo de no repetir los errores de anteriores procesos de paz. Les reiteró la línea roja de no negociar la estructura y composición de las fuerzas armadas.

Finalmente, el general Mora fue presentado junto al general Naranjo el 5 de septiembre de 2012 como parte del equipo negociador del gobierno. Mora nombró a tres asesores, el mayor general Víctor Álvarez Vargas, el almirante Luis Carlos Jaramillo y el general Ricardo Rubiano Groot. Su equipo lo complementó con el capitán retirado César Castaño y la teniente de la armada Juanita Millán.

Posteriormente, como podrá leerse más abajo, el Ministerio de Defensa creó la “Mesa asesora del sector defensa para las conversaciones de paz”, cuya primera tarea fue entregar en julio de 2013 un primer paquete de productos con destino al equipo negociador del gobierno. En dicho documento expusieron sus líneas rojas respecto al punto 3 “fin del conflicto”:

Líneas rojas Punto 3 Fin del Conflicto³⁴

CUADRO 2. CESE AL FUEGO Y HOSTILIDADES BILATERAL Y DEFINITIVO

¿Qué no se debe negociar?	¿Cuál es el riesgo?
CFH previo a la firma del Acuerdo Final	Fortalecimiento – reacomodamiento – afecta credibilidad al proceso y es considerado muestra de debilidad en la estrategia.
Los tiempos de cese y de concentración para la reinserción no pueden ser prolongados por pretextos dilatorios FARC.	
Demandas de inhabilitar acción de la Fuerza Pública, en caso que el cese sea incumplido por las FARC - se sugiere veeduría internacional de la acción legítima del Estado.	Restar ritmo operacional no solo contra FARC sino contra ELN y estructuras aliadas de BACRIM para finanzas.

33. Mora propuso tres listas con 16 nombres cada una (ver: Mora 2021, 115-116).

34. Ministerio de Defensa Nacional (2013).

Búsqueda de las FARC de un tratado de regularización de la guerra.	Que sin garantía de cumplimiento obtenga el beneficio de “repolitizarse” para lograr el reconocimiento como fuerza beligerante. Otorga argumentos para incluir al bloque de constitucionalidad, la necesidad de continuar el diálogo indefinidamente.
El CFH es previo a la concentración y no al revés. Condición fundamental para el desarme.	Un CFH posterior a la concentración genera que en el proceso de movilización a las zonas de ubicación, se generen contactos armados, se afecte confianza y se pueda revertir el cese.
Concentración sin control de Fuerza Pública y verificación internacional.	La generación de hechos de violencia y actividades criminales en espacios territoriales previstos para la dejación de armas.
Que se separe el cese al fuego del cese de hostilidades.	Las Farc podrían limitarse a suspender los ataques armados y continuar con las acciones conspirativas y subversivas, y las violaciones del DIH.
El significado acomodaticio de los términos <i>desarme, desmovilización, reinserción y reintegración</i> distinto del que les da la ONU.	Que tal como intentaron hacerlo con los seis puntos de agenda, las Farc vuelvan al juego semántico de darle interpretaciones sesgadas a estos términos.

CUADRO 3. DEJACIÓN DE LAS ARMAS - REINCORPORACIÓN

¿Qué no se debe negociar?	¿Cuál es el riesgo?
Que bajo la figura de la dejación de armas, entendida como dejar de usarlas, pretendan no entregarlas y mantenerlas en su poder.	Que amenacen con volver a utilizar o que lo hagan, cuando no se consideren satisfechos con la negociación. Reincidencia, riesgos de estabilidad a la seguridad del proceso, comisión de hechos de violencia paralelos.
Las zonas de ubicación temporal para el desarme y las de concentración para la reinserción, no pueden ser propuestas por la guerrilla.	Coincidencia riesgo de base política y ZRC.

Búsqueda de las FARC de un tratado de regularización de la guerra.	Que sin garantía de cumplimiento obtenga el beneficio de “repolitizarse” para lograr el reconocimiento como fuerza beligerante. Otorga argumentos para incluir al bloque de constitucionalidad, la necesidad de continuar el diálogo indefinidamente.
Que las FARC definan las reglas de comportamiento en las zonas.	Extraer el control estatal y mantener cohesiones organizacionales.
Letargos logísticos en la posesión de las armas - destrucción inmediata y supervisada.	Incremento de desconfianzas y fragilidad del cese y/o proceso de dejación de armas.
Figuras confusas y dilatorias promovidas por FARC para no entregar o dejar las armas. Acceder al modelo de “desaparición”.	Las Farc podrían limitarse a suspender los ataques armados y continuar con las acciones conspirativas y subversivas, y las violaciones del DIH.
El significado acomodaticio de los términos desarme, desmovilización, reinserción y reintegración distinto del que les da la ONU.	Permanencia de amplios remanentes de armas que pueden alimentar otros focos de violencia y criminalidad, incluso la continuidad de acciones delictivas de las FARC.

CUADRO 4. REVISIÓN DE LA SITUACIÓN DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

¿Qué no se debe negociar?	¿Cuál es el riesgo?
La vinculación al DDR a guerrilleros presos - el beneficio recibido sería el indulto y el principio de oportunidad, no un beneficio adicional.	Reincidencia, conformación de base política, extralimitación de los programas del DDR, vigencia de conexiones criminales con antiguos presos.
Los colectivos de presos políticos no pertenecen a la organización, por ende, no pueden ser acreedores de derechos políticos.	Ampliar la base política, conexas a terceros incidentales de FARC, ONG y sectores de apoyo, con fines económicos.
Participación política de condenados por crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad.	Impunidad y ausencia de reconocimiento hacia las víctimas.
Realizar una entrega de guerrilleros presos presionada por condiciones de salud, sin firmarse un acuerdo.	Se realiza un gesto de buena voluntad sin un beneficio estratégico (FARC no tiene “canjeables” – ya está en curso una mesa de diálogo). Se favorece la estrategia mediática de presión de las FARC.

Concentración sin control de Fuerza Pública y verificación internacional.	La generación de hechos de violencia y actividades criminales en espacios territoriales previstos para la dejación de armas.
Verificación de vinculación con FARC y situación jurídica por organismos de seguridad.	Inclusión de otro tipo de criminales, que busquen favorecer con intereses particulares, sin relación directa con la organización.

CUADRO 5. EL GOBIERNO INTENSIFICARÁ EL COMBATE CONTRA ORGANIZACIONES CRIMINALES

¿Qué no se debe negociar?	¿Cuál es el riesgo?
La potestad legítima del Gobierno de investigar hechos contra defensores de DDHH, movimientos sociales o políticos – no en cabeza de comisiones mixtas o externas al aparato judicial.	Legitimidad de la propuesta FARC y de la organización como equiparable al Estado.
Modificar la conformación de la Fuerza Pública o promover la creación de nuevos cuerpos para cumplir este fin.	Cuestiona la estrategia de gobierno y la estrategia misma de la Fuerza Pública.
Que en cumplimiento a este punto, cesen las acciones operativas con el ELN. Hasta que no haya acuerdo, se mantienen.	Apalanca al ELN en su propósito de llegar fuerte a la mesa de diálogos, al incrementar acciones armadas.
Que el universo de las BACRIM sean reconocidas como victimarios o asociadas a las AUC – debe mantenerse independencia, por casos individuales e investigables.	Mostrar una victimización y una vigencia de su “lucha armada” por la existencia de las BACRIM. Promueve cuestionamiento internacional sobre el proceso con las AUC, señalando continuidad de un fenómeno que es diferente en su propósito criminal.

CUADRO 6. EL GOBIERNO REVISARÁ Y HARÁ LAS REFORMAS Y AJUSTES INSTITUCIONALES NECESARIOS

¿Qué no se debe negociar?	¿Cuál es el riesgo?
Modificar la doctrina o conformación de las FF.MM y la Policía Nacional	Otorga legitimidad a la propuesta FARC, los equipara como Estado y les permite incluir puntos que no quedaron plasmados en el Acuerdo.
Modificar el carácter jurisdiccional de las cortes para investigar y juzgar a las FARC en el marco de los estándares de justicia transicional	
Validar a la CICR como mediador en los diálogos, que pese a ser internacional, convalida muchos objetivos de FARC	Ingresar el acuerdo al bloque de constitucionalidad y al tener validación internacional, impulsar reconocimiento de beligerancia – ampliaría el marco de acción frente a delitos políticos y/o conexos.
Refrendación de acuerdos por vía de asamblea constituyente.	Incertidumbre frente al modelo final de las modificaciones constitucionales, pueden incluir elementos no contemplados en la agenda y cláusulas inmodificables de la carta, que favorezcan intereses políticos de FARC.
Cambios sustanciales a la estructura del Estado. Propuesta de FARC de una nueva rama del poder público ciudadano.	Se pueden generar espacios para la implementación de modelos comunitarios de justicia y desdibujar la visión democrática del constituyente primario que ya está concebida en la Constitución.
Incorporación de los desmovilizados a la Fuerza Pública.	Afectaría la integridad y deslegitimaría a las Fuerzas Militares y Policía Nacional. El proceso de transformación interna de la Fuerza Pública tiene como objetivo corresponder a los retos del futuro, por ello no tiene lugar la discusión de la doctrina militar y de incorporación de desmovilizados.

CUADRO 7. GARANTÍAS DE SEGURIDAD

¿Qué no se debe negociar?	¿Cuál es el riesgo?
Exclusión de la Fuerza Pública en los dispositivos de seguridad de las áreas de concentración o de su coordinación a los esquemas de quienes pretenden participar en política.	Ausencia de verificación y control del Estado sobre los desmovilizados, incrementa un doble riesgo sobre el éxito de la implementación del Acuerdo.
Cesiones territoriales para exigir condiciones de seguridad. Ej: <i>figuras tipo casas de paz, comunidades de paz, etc.</i>	Generarles autonomía territorial.
Ubicar áreas de concentración en zonas de reserva campesina.	Se facilita la continuidad de conexiones con sectores de apoyo y control de actividades de políticas y de masa.
Dispositivos de seguridad conformados por guerrilleros.	Se limita el control sobre los desmovilizados y puede existir manipulación de veeduría internacional.

En 2014 se creó la subcomisión técnica para el fin del conflicto a donde llegaron 6 generales de todas las fuerzas. Ese mismo año se creó al interior de las FFMM el COET (Comando Estratégico de Transición) y también se inició un esfuerzo de articulación interna por parte de la Policía Nacional que derivaría, en abril de 2016, en la creación de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP). Estos y otros desarrollos se analizarán en el siguiente capítulo de este documento.

En últimas, visto desde una mirada pragmática, un oficial del Ejército, citado por un estudio académico afirmaba: “Nuestra presencia en las mesas garantiza el realismo en las decisiones. Otro punto importante es que si no hacíamos parte de la mesa, nos volvíamos parte del menú. Históricamente en los diálogos, los militares quedamos como los que cumplimos solo funciones represivas y se nos condena sin tener en cuenta la naturaleza de nuestra misión. Estar en las negociaciones garantiza que se nos escuche y que no se nos ofenda ni condene como ha pasado desde los ochentas”. (Forero 2018, 121).

A este tema hay que agregarle dos elementos finales. El primero es que esta activa e inédita participación de la Fuerza Pública en un proceso de paz, fue acompañada de varios procesos de pedagogía interna, como los adelantados por la OACP entre los años 2014 y 2016 tanto en unidades militares como en algunos centros de reclusión para integrantes de Fuerza Pública, pero que no fueron suficientes para contrarrestar las mentiras o verdades a medias que transmitían los opositores al proceso (Entrevistas 1 y 2). Y lo segundo, es que a medida en que se avanzaba en el proceso estos temas no sólo pasaban por los militares y policías activos. También empezaron a involucrar a la reserva y por supuesto, a quienes

se encontraban privados de la libertad, procesados y juzgados, que estaban a la expectativa de lo que saliera de los acuerdos.

Un noveno y último tema fue la permanente lectura negacionista sobre lo que pasaba en el proceso y las dinámicas del conflicto, y que a pesar de su radicalismo logró instalarse en algunos sectores de las FFMM. Tiene como origen ese rasgo anticomunista que se señaló arriba. Dos ejemplos. El primero, las conclusiones de un libro escrito entre otros por Vicente Torrijos y el general Carlos Alberto Ospina, ex comandante del ejército y de las FFMM. Resumían el proceso como aquel en que “un grupo armado, encontrándose derrotado militarmente alcanzó sus objetivos estratégicos” (Torrijos, V. y otros (2017)). Analistas como Pizarro señalan ésta como una opinión errónea (Pizarro 2018, 404), y Pecaú la señala de “absurdo” ya que las FARC son detestadas por gran parte de la población (Pecaú 2017, 360). El general Ospina luego afirmaría de manera genérica: “Lo que me parece más grave es que están tratando de cambiar la naturaleza del Estado: de un Estado democrático a un Estado socialista” (Nova 2020, 191).

El segundo ejemplo son dos afirmaciones: la del general Hernán Guzmán comandante del Ejército entre 1992 y 1994, quien sobre la JEP afirmó: “la mayoría es gente de izquierda o que ha trabajado con la izquierda. Hay dos o tres personajes allá que son nuestros” (Nova 2020, 92); y la del propio general Mora quien en su reciente libro afirmó sobre la participación de la ONU y la Universidad Nacional en la realización de los foros de participación del proceso: “señalé que la propuesta era inconveniente porque esas entidades no me generaban confianza debido a la abusiva actitud del representante de la ONU en Colombia, por sus pronunciamientos sesgados que mostraban su ideología y manifiesta animadversión contra los militares” (Mora 2021, 274). Paradójicamente sería la ONU quien garantizaría el desarme final de las FARC que tanto la preocupaba a los militares.

Estos nueve temas, debates o reflexiones ocurrieron antes y durante el proceso de paz, pero sus impactos tienen implicaciones hasta hoy. Con este contexto, ahora se revisará cómo el proceso impactó en los debates posteriores y en los procesos de reforma y transformación al interior de la Fuerza Pública.

Sobre la pérdida de credibilidad de las Fuerzas

Diversas respuestas se presentan a la hora de evaluar la pérdida de credibilidad durante los últimos años respecto a la labor adelantada por las Fuerzas Militares y de Policía. Una primera anotación sobre esto refiere a las posibles diferencias entre la percepción desde las ciudades grandes e intermedias sobre la Fuerza Pública frente a la percepción en aquellos municipios donde se siguen concentrando los principales problemas de seguridad asociados a la presencia de disidencias de las FARC-EP, del ELN y de otras organizaciones al margen de la ley que manejan buena parte de los segmentos asociados a las economías ilegales e informales. La falta de efectividad en lo local de la respuesta de seguridad y el

fortalecimiento y expansión de algunos de estos grupos armados en varias de estas zonas se han traducido - desde hace varios años -, en muestras significativas de desconfianza frente a las Fuerzas Militares y de Policía. Adicionalmente, continuas acusaciones por parte de comunidades sobre presunta connivencia entre estas instituciones con grupos al margen de la ley, señalamientos sobre posibles actos de corrupción y la percepción en algunas de estas zonas sobre el recrudescimiento de las condiciones o el “regreso a los noventas” producto de la inacción de la Fuerza Pública (“el encerramiento en los cuarteles”), hacen parte de los problemas centrales de percepción frente la Fuerza Pública.

En segundo lugar, el problema de credibilidad se ha asociado al tipo de respuesta empleada por la Fuerza Pública para atender diferentes fenómenos sociales en los últimos años. De manera específica aquí se destacan al menos tres casos. Primero, la reacción adversa que ha generado en cultivadores y comunidades enteras toda la estrategia de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito. Se sabe que el problema es de mayor calado al asociarse con un problema de estrategia integral que, en el tono de lo planteado por el Acuerdo de Paz, priorice la sustitución y la erradicación voluntaria de cultivos frente a la forzosa o a la fumigación aérea. Acusaciones sobre excesos del Ejército y el uso de su poder de fuego contra comunidades durante las operaciones de erradicación forzosa se han reiterado en los últimos años como parte de estos escenarios³⁵.

Segundo, los recurrentes excesos de la Fuerza Pública respecto al manejo de los escenarios de protesta social han incidido también en la credibilidad de la Fuerza Pública y particularmente de la Policía Nacional. De acuerdo con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre el 28 de abril y el 31 de julio de 2021 se recibieron denuncias sobre 63 personas muertas durante las movilizaciones que se presentaron en el Paro Nacional convocado; de los 46 casos verificados, esta Oficina encontró motivos razonables para asegurar que al menos 28 de las muertes fueron obra de agentes de la Policía, 10 de ellas al parecer responsabilidad del Escuadrón Móvil Antidisturbios de dicha entidad. Según lo planteado, la Policía en estos casos utilizó la fuerza “*de manera innecesaria o desproporcionada para dispersar las manifestaciones pacíficas y los bloqueos*”³⁶. Finalmente, otro tipo de casos de abusos de la Fuerza Pública frente a comunidades son recurrentemente divulgados; uno de los más recientes y de gran impacto se dio en junio de 2020 cuando siete militares del Batallón de Alta Montaña en Génova (Quindío) fueron acusados por el delito de acceso carnal abusivo contra una menor embera de 14 años; estos militares fueron condenados por estos hechos en agosto de 2021³⁷.

35. <https://verdadabierta.com/erradicacion-forzada-nuevo-campo-de-batalla-en-medio-de-la-pandemia/>

36. <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501462>

37. <https://www.semana.com/nacion/articulo/condenan-a-siete-militares-involucrados-en-abuso-sexual-a-nina-indigena-embera-en-risaralda/202146/>

En tercer lugar, la pérdida de credibilidad de la Fuerza Pública se ha relacionado también con los distintos hechos de corrupción que han salido a la luz pública durante los últimos años³⁸. En mayo de 2020, el Ministerio de Defensa anunciaba la destitución de un general, 5 coroneles y 3 mayores por el uso irregular de equipos de inteligencia para el perfilamiento y seguimiento de políticos, periodistas, militares retirados y funcionarios de gobierno, en lo que constituía un nuevo (de los ya numerosos) casos de “chuzadas” que se daban desde las Fuerzas Militares durante los últimos años³⁹. Justamente uno de los casos más sonados durante ese mismo periodo había sido la denominada “Operación Andrómeda” que salió a la luz pública en 2014 y a través de la cual se había interceptado y recogido documentos de inteligencia de manera ilegal a través de una oficina encubierta, en relación con algunos negociadores del gobierno en La Habana, dirigentes político e integrantes de ONG. Por estos hechos terminaron vinculados varios oficiales y suboficiales y señalados en plena campaña presidencial hasta representantes del partido Centro Democrático.

En septiembre de 2021 a través de medios de comunicación se anunciaba un nuevo presunto caso de corrupción por cuenta de la División de Fuerzas Especiales del Ejército y del uso que su comandante le daba a los viáticos y otros gastos reservados. De acuerdo con el más reciente estudio de Transparencia por Colombia publicado en diciembre de 2021, durante los últimos cinco años, la Fuerza Pública era la entidad del Estado en donde más casos de corrupción se habían presentado; 178 de los 311 hechos de corrupción registrados en entidades del Estado pertenecían al Ejército y a la Policía Nacional. Esto incluía casos de corrupción en la contratación pública, venta de información reservada, venta de armas de uso privativo de la Fuerza Pública a grupos al margen de la ley, involucramiento en actividades de narcotráfico (71 miembros registrados entre 2016 y 2020) y hasta beneficios personales derivados de “la prestación de servicios de seguridad” en entornos rurales y urbanos⁴⁰.

La percepción negativa de la Fuerza Pública también ha estado asociada en los últimos años a la falta de “autocrítica” en el discurso público de estas instituciones (o la resistencia al cambio como se mencionó arriba) y en el relato sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado, así como frente a la necesidad de mecanismos más robustos de rendición de cuentas y de control interno y depuración. La falta de transparencia respecto al alcance y criterios sobre los cuales opera la Justicia Penal Militar; la ausencia clara de reconocimientos de responsabilidad desde estas instituciones frente a los errores cometidos en el marco del conflicto armado (incluyendo por ejemplo los casos de ejecuciones extrajudiciales presen-

38. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/estos-son-los-nombres-de-8-militares-sacados-el-ejercito-tras-chuzadas-491044>

39. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/corrupcion-investigaran-caso-en-el-ejercito-nacional-620279>

40. <https://www.elespectador.com/judicial/policia-y-ejercito-entre-las-entidades-con-mas-casos-de-corrupcion-en-el-gobierno-informe-de-corrupcion-en-colombia/>

tados en los últimos tres lustros) o en el marco de las protestas; la recurrencia a discursos justificatorios o negacionistas de algunos de sus comandantes respecto a abusos o delitos cometidos por sus uniformados; y la percepción de reformas institucionales ausentes o ligeras, son factores a considerar con respecto a la pérdida de credibilidad de estas instituciones frente a la ciudadanía en los últimos años.

Estos debates y tensiones, aunados a la pérdida de credibilidad ubican en un primer plano el necesario y válido debate democrático sobre la reforma al sector defensa y sus necesarias transformaciones.

5. Esfuerzos de transformación de la Fuerza Pública durante las conversaciones de paz

Algunos referentes del debate internacional sobre la Reforma al Sector defensa

Conectar el debate actual a nivel internacional sobre Reforma al Sector defensa (SSR por sus siglas en inglés) con el caso de la transición en Colombia, las transformaciones proyectadas y el rol de las Fuerzas Militares y de Policía en este escenario puede resultar poco fructífero. La discusión sobre SSR en los últimos años no ha gozado de mucho dinamismo, aún cuando experiencias como la de Afganistán, Irak o Túnez han servido de ejemplo para seguir cuestionando el modelo ortodoxo y eurocéntrico de la SSR y darle espacio a otras escuelas de pensamiento que abogan por una mejor adaptación de los principios y esquemas normativos de la SSR a aquellos contextos en donde pretenden ser implementados.

Cambios en lo semántico (“transformación” y no “reforma” y “sistema” y no “sector”), cambios en los modelos a aplicar (más flexibles o híbridos) y cambios en la realidad internacional (el legado de Afganistán e Irak, la emergencia de nuevos poderes geopolíticos y el mayor protagonismo de actores no gubernamentales) hacen parte de un posible cambio de paradigma respecto a la conceptualización y aplicación de la SSR (Sedra 2017). No obstante, la realidad colombiana sigue siendo muy específica para entenderse dentro de este cambio de paradigma o para contribuir sustancialmente al mismo. El escenario de construcción de paz en Colombia no implica una apuesta sustancial de (re) construcción del Estado, no plantea el diseño y construcción de unas nuevas y profesionales Fuerzas Militares y de Policía, ni le asigna un rol protagónico a actores internacionales en la discusión o intervención en seguridad en el país. El Acuerdo de Paz alcanzado en 2016 aborda algunos componentes relacionados con la seguridad pero no establece reformas al sector defensa y a las instituciones relacionadas, siendo esta una de las ‘líneas rojas’ que la negociación planteó desde sus inicios. Algunos autores refieren al concepto de gobernanza en el sector defensa y a todos los componentes que implica el buen gobierno dentro de este sector (transparencia,

efectividad, control civil, actitudes, valores, etc.) como una forma de relacionar algunos elementos de la SSR con el caso colombiano (Morales, M. y otros 2019).

En el caso particular de contextos como el colombiano, la SSR puede ser entendida como *“un proceso encaminado a mejorar la gobernanza del sector de seguridad mediante la provisión de seguridad de forma eficaz y eficiente en condiciones de transparencia, supervisión y control democrático, bajo el poder civil”* (Grasa 2019, 164).

Más allá de esto, al menos cuatro planteamientos de la reflexión global sobre la SSR pueden destacarse en aras de la discusión sobre el rol y reforma de la Fuerza Pública en un escenario de transición como el de Colombia.

Primero el lugar de la “dimensión política” dentro de la discusión sobre seguridad: cualquier discusión y proceso de reforma sobre seguridad debe tener en cuenta las dinámicas de poder y las realidades políticas de aquellos contextos donde se plantean. No existe tal cosa como debates o procesos exclusivamente técnicos o apolíticos en tanto deben ser conscientes de las apuestas de los actores políticos y sociales sobre la seguridad y su reforma, de las trayectorias y balances sobre reformas anteriores o proyectadas y su discusión en el pasado y de las oportunidades y talanqueras que existen para impulsar diálogos y cambios en torno a la seguridad.

En segundo lugar, muchos de los modelos de SSR aplicados se han centrado exclusivamente en el diseño y transformación de las instituciones encargadas de la seguridad y defensa de un país, descartando apuestas de mayor calado que aborden, por ejemplo, los cuerpos judiciales o que comprendan otras dimensiones relacionadas con la gobernabilidad. Para algunos expertos/as en el país, este criterio empieza por abordar una discusión sobre la reforma al “sistema de seguridad” que trascienda el análisis exclusivo sobre las instituciones de seguridad.

En tercer lugar, se plantea que estos procesos de SSR deben gozar de sostenibilidad a largo plazo, lo que implica no solo cambios normativos e institucionales sino consensos amplios al interior de estas mismas instituciones y entre actores sociales relevantes frente a los cambios, su necesidad e impacto esperados. Finalmente, en consistencia con lo anterior, algunas escuelas de pensamiento no ortodoxas sobre SSR defienden la idea que todo cambio debe contar con altos grados de discusión y participación de diferentes sectores sociales de manera que los cambios a proponer cuenten con la legitimidad, transparencia e impactos necesarios para este tipo de reformas.

Seguridad y transformaciones institucionales proyectadas en paralelo a las negociaciones

El debate sobre la seguridad y sus instituciones durante las conversaciones de paz (2010-2016) se explica a través de varias dimensiones y diferentes hitos en su desarrollo. Una primera dimensión se relaciona con las transformaciones ins-

titucionales que desde las Fuerzas Militares se venían planteando incluso antes de las conversaciones de paz. Como se dijo anteriormente, desde hacía varios años se advertían algunos cambios en el entorno de seguridad y en los escenarios operacionales de la Fuerza Pública. El fortalecimiento de capacidades y cambios doctrinales producidos tras el Plan Colombia y el proceso de modernización de la Fuerza Pública que se dio simultáneamente, produjeron grandes impactos en la correlación de fuerzas entre el Estado y los grupos guerrilleros que se tradujeron en el repliegue territorial de estos últimos, en la disminución de su pie de fuerza y de su capacidad operativa (paso de grandes operaciones como tomas de pueblos a finales de los noventa a operaciones que implicaban bajo esfuerzo operativo como las emboscadas o los ataques a infraestructura minero-energética) (FIP 2014) y en lo que expertos han denominado como la “derrota estratégica” de estos grupos y su imposibilidad de representar una amenaza seria para la institucionalidad, aun cuando todavía conservaban su capacidad de fuego y control a nivel local en varios municipios del país.

Al mismo tiempo, tras la desmovilización de los grupos paramilitares se había configurado una recomposición de los grupos de crimen organizado y de buena parte de las economías ilícitas asociadas a estos, pasando de un gran número de grupos o “bandas criminales” identificadas desde 2006 a la consolidación de grandes estructuras como los “Urabeños”, “Rastrojos” o los “Paisas” que contaban con diferentes “capítulos” o “franquicias” a nivel regional y que representaban un nuevo tipo de amenaza a la seguridad a nivel urbano y rural.

A estos cambios en las dinámicas de la violencia se sumaba también algunas discusiones que desde lo global y lo regional abogaban por atender otras fuentes de amenaza y riesgo que comprendían variables como la incorporación clara de estándares de DD.HH, la protección del medio ambiente y la lucha contra los delitos informáticos, y demandaban, por ejemplo, la existencia de Fuerzas Militares “multitarea” que respondiera a dichas necesidades y a un concepto de seguridad más integral y consistente con los cambios recientes en el terreno.

Además de las decisiones políticas que estuvieron en su origen, de acuerdo con las entrevistas y el relato oficial, la iniciativa para el debate y diseño de un proceso de transformación institucional de las Fuerzas Militares y de Policía respondía también a unos altos niveles de autonomía de la Fuerza Pública para impulsar su propia transformación y conectarse con las iniciativas y criterios que a nivel global y regional se estaban consolidando en materia de doctrina, roles y composición de estas instituciones para enfrentar nuevas amenazas. Este proceso en su momento reclamaba mayor liderazgo civil y una visión que desde lo político le asegurara sostenibilidad a largo plazo a cualquier propuesta de transformación que surgiese.

En este contexto, desde 2006 se venían adelantando diferentes procesos que habían incluido la definición de una política de DD.HH y DIH desde el Ministerio de Defensa que incorporó cambios a través de los Manuales de Derecho opera-

cional de 2009 y del Manual Único Pedagógico, además del uso permanente de asesores jurídicos operacionales que ayudaran en la incorporación y aplicación permanente de estos estándares, criterio que cobraba especial relevancia ante coyunturas como la exposición desde 2007 de los casos de ejecuciones extrajudiciales de civiles a manos de integrantes de la Fuerza Pública. No obstante, de manera más clara, es en 2011 cuando el sector Defensa conforma el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I) con la idea de realizar un diagnóstico del momento de estas instituciones, de las amenazas vigentes y de las necesidades en materia de seguridad hacia el futuro, de donde surgieron estrategias como el plan de guerra “Espada de Honor” a través del cual se priorizó 10 zonas del país en las cuales se desplegaría un esfuerzo conjunto e interagencial para contrarrestar dichas amenazas a la seguridad.

En consistencia con lo planteado en algunas de las entrevistas realizadas:

“a partir del año 2012, con la promulgación de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad - PIDSP- se lleva a cabo el primer Comité de Revisión Estratégica e Innovación -CREI y, como resultado del mismo, emerge el Plan de Guerra Espada de Honor, documento que consigna las directrices del Sector Defensa para Desarticular el Sistema Rival el cual, para ese entonces, estaba personificado por el grupo guerrillero de las FARC. Para inicios del año 2014, el CREI - II trajo consigo el Plan de Guerra Espada de Honor II, y junto con él la misión de desmantelar el Sistema de Amenaza Terrorista Total - SAT-T-. Este Plan empezaba a incluir de una manera mucho más directa y fehaciente, al grupo guerrillero del ELN como un objetivo a combatir en búsqueda de la salvaguarda a la población y el territorio nacional de su accionar bélico y de las actividades ilegales conexas al mismo (secuestro, cultivos ilícitos, extorsiones y minería ilegal, entre otros). Finalizando este mismo año, se promulga el Plan de Guerra Espada de Honor III, manteniéndose vigente hasta diciembre del año 2015, y reafirmando la directriz que le antecedió (desmantelar las SAT-T) pero con una premisa especial, la implementación de la Estrategia Relámpago Rojo la cual tuvo la tarea primordial de arreciar progresivamente el accionar contra el ELN, eso sí, sin descuidar las operaciones para debilitar a las FARC. A este respecto, es importante no perder de vista que gran proporción de estos esfuerzos operacionales y administrativos, se llevaron a cabo de manera paralela a las Mesas de Diálogo celebradas en La Habana, Cuba y en el marco de un Cese Unilateral del Fuego decretado por las FARC el 20 de diciembre de 2014, que si bien tuvo periodos de incumplimiento, en su mayor extensión, se cumplió de manera satisfactoria mientras las Fuerzas Militares continuaban con plenas facultades para combatir las” (Entrevistas 6).

Simultáneamente, en el año 2012, para el caso particular del Ejército, se conformó el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) con el propósito de generar estrategias que permitieran optimizar los procesos del Ejército, por ejemplo a nivel del Estado Mayor, respecto a temas como el comando y control,

el flujo de información y la articulación de procesos y áreas funcionales. A partir de este diagnóstico, en 2013 se adelantó el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF) con la idea de diseñar un Ejército multimisión capaz de responder a las amenazas futuras y que sería insumo principal para el ejercicio que adelantaría el Ministerio de Defensa en 2014 sobre Transformación y Futuro de la Fuerza Pública y que abordaba temas propios del direccionamiento de la guerra como *“inteligencia, fuegos, protección, mando tipo misión, movimiento y maniobra, y sostenimiento”*⁴¹.

Desde ese mismo 2012 se había constituido el Plan Estratégico Militar 2030; (PEM 2030) un ejercicio de prospectiva realizado por el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional, revisado nuevamente en 2015, en el que se planteaban seis líneas estratégicas (multicriminalidad, conflicto externo, procesos de planeación y articulación de las FF.MM. y la Policía Nacional, convivencia ciudadana, debilidad en la consolidación territorial y liderazgo en lucha contra el narcotráfico). En el epicentro se planteaba la visión sobre la Fuerza Pública a 2030 (REM 2018): *“Las Fuerzas Militares del 2030, en el marco de la normatividad, son una institución íntegra, con hombres y mujeres idóneos, entrenados, capacitados y actualizados. Fortalecidas en el trabajo conjunto, coordinado, interagencial y combinado. Moderna en equipos y tecnología, con capacidad disuasiva, interoperable y exitosa en más de un escenario en forma simultánea; contribuyendo con sus capacidades al crecimiento de la nación y siendo referentes internacionales en el mantenimiento de la paz global”*(REM 2018).

Como punto de llegada de ese proceso de transformación, en el caso del Ejército iniciado en 2011 y el avance en la estructuración del Plan Estratégico de Transformación del Ejército del Futuro (PETEF), se activaba en 2016 una nueva estructura del Estado Mayor del Ejército en donde se encuentra el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), unidad encargada hasta hoy de articular todos los procesos institucionales que se relacionaran con la transformación del Ejército hacia futuro y que definirían, desde lo doctrinario hasta lo operacional, las perspectivas de los roles y misiones de la institución tras los cambios en el escenario de guerra y la llegada de un Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Hasta 2016 se identificó, en uno de los últimos CREI realizados (CREI-5), que en concordancia con lo proyectado en el Plan Estratégico Militar, el tránsito de un ejército que garantizara la seguridad, pasando por un ejército que se proyectara hacia nuevos escenarios y fuese interoperable, hasta un ejército multimisión con diferentes roles y capaz de enfrentar diferentes amenazas emergentes.

En efecto, la existencia de unidades especializadas para la modernización y organización de las Fuerzas Militares a través del Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF), del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI)

41. Ejército Nacional de Colombia (2020). Transformaciones institucionales del proceso jurídico del Ejército Nacional de Colombia. Dirección de Apoyo a la Transición – DATRA departamento jurídico integral –cede11.

y del Comité Estratégico de Diseño del Ejército de Futuro (CEDEF), dieron cuenta de la consciencia de estas instituciones frente a los cambios en el escenario de seguridad y los retos del posacuerdo y otros recogidos desde el escenario internacional. Su impacto y alcance actuales no están tan claros, así como el alcance de las propuestas y transformaciones que se alcanzaron a impulsar, no obstante, vale la pena revisar algunos de los planteamientos que estos procesos invocaron a nivel doctrinal.

En el marco de la conformación del CRE-I, del CETI y del CEDEF, se definieron tres dimensiones para la transformación: el análisis estratégico que revisa el contexto operacional del futuro, el diseño que configura dos fuerzas entendidas como Ejército de Combate y ejército generador de fuerza y, la planeación estratégica, como hoja de ruta para la transformación de largo plazo y el dimensionamiento de capacidades que requerían recursos o su mejor aprovechamiento.

El proceso de diseño de la doctrina abarcaba dos componentes funcionales del Ejército: *“El primer componente se refiere al Ejército de Combate, sobre el cual se busca fortalecer su poder para aplicar la fuerza, y el segundo se enfoca en el Ejército Generador de Fuerza, con el fin de optimizar la gestión de los procesos. En el diseño de la doctrina se encontrará el hilo conductor que enlaza el desarrollo futuro de cada una de las funciones de conducción de la guerra en el Ejército de Combate y el estado deseado para el Ejército Generador de Fuerza. De esta forma, se efectuará una transformación balanceada y eficiente en todos los aspectos, garantizando así la excelencia en el cumplimiento de la misión constitucional”* (Rojas 2017, 101)⁴².

Todo este proceso de transformación llevaba consigo la idea de revisar la doctrina militar y crear procedimientos, estándares, protocolos, manuales y reglas de enfrentamiento, entre otros, para enfrentar los nuevos retos provenientes del escenario estratégico. De acuerdo con el relato institucional, el proceso de revisión de la doctrina militar del Ejército se realizó con la idea de avanzar en el plan de transformación del Ejército que se había empezado a diseñar desde 2011, los cambios en las amenazas a la seguridad nacional, la existencia de áreas operacionales dinámicas, las lecciones aprendidas en la guerra, la necesidad de un lenguaje profesional común con otros ejércitos del mundo (interoperabilidad), la estandarización de conceptos propios de la ciencia militar, la actualización y la aplicación efectiva del marco jurídico para la conducción de operaciones, entre otras (CEDOC 2018, 39-45).

Desde antes de 2011, dentro del proceso doctrinario de las fuerzas se habían venido actualizando anualmente los manuales y reglamentos operacionales (alrededor de 95 manuales aprobados y publicados por el Comando del Ejército entre 2003 y 2009). En efecto, por ejemplo, en el caso del Ejército este empezó desde

42. Ejército Nacional de Colombia (2020). Transformaciones institucionales del proceso jurídico del Ejército Nacional de Colombia. Dirección de Apoyo a la Transición – DATRA departamento jurídico integral – cede11, pág. 23.

2011 a rediseñar sus unidades de combate y apoyo para combinar operaciones defensivas, ofensivas y de apoyo a la autoridad civil. Entre 2012 y 2013 se avanzó en esta reingeniería institucional fortaleciendo la doctrina militar en los siguientes términos: “Propiciar desarrollos intelectuales y doctrinales que fortalecieran el proceso de transformación del Ejército y orienten su implementación”. En cuanto al desarrollo de una nueva cultura militar, se estableció que “la doctrina debe convertirse en un código operativo que defina con claridad protocolos, procedimientos, tácticas y técnicas. Se precisa del desarrollo de un sistema integrado por estructuras y procesos, que garanticen que esta evolucione al ritmo que se acopian experiencias, se formulan ideas nuevas y se implementan cambios operacionales” (CEDOC 2018, 39-45).

Este ajuste doctrinal pretendía corresponderse con las realidades regional y globales aumentando el poder de disuasión a partir del cual la Jefatura de Educación y Doctrina del Ejército en 2015 diseñó y estructuró el plan Estratégico Minerva que contemplaba un esquema de fortalecimiento al sistema de educación y doctrina de la fuerza que entre sus 46 propuestas incluyó el proyecto Damasco como una metodología para “*jerarquizar, estandarizar, organizar y hacer más interoperable la doctrina militar de Colombia*” (CEDOC 2018, 39-45).

El Proyecto Damasco partía de la idea de reestructurar la doctrina militar por medio de su “*revisión, jerarquización y actualización, para otorgarle relevancia, flexibilidad, sencillez y consistencia. De esta forma, se le brinda una gran herramienta a la Fuerza para que sea capaz de afrontar los desafíos del futuro, preparándose para el cumplimiento de las áreas misionales que impone el sector Defensa y orientando las competencias de armas combinadas y seguridad de área extensa dentro del concepto de las operaciones terrestres unificadas*” (CEDOC 2018, 39-45).

El desarrollo de Damasco partía de la premisa que cincuenta años de conflicto armado habían generado impactos sustanciales en el desarrollo doctrinario de las Fuerzas Militares que debían ser revisados y adaptados a las nuevas realidades y fortalecidos en su dimensión teórica (CEDOC 2018, 39-45). Una de las falencias que en su momento se identificó respecto a la doctrina militar era su desactualización frente a los nuevos postulados operacionales establecidos desde la Batalla Aeroterrestre (1986), Operaciones de Dimensión Total (1993), Operaciones del Espectro Total (2008) y Operaciones Terrestres Unificadas (2012), que son los criterios aplicados por aquellos ejércitos que están alineados con la doctrina de la OTAN (CEDOC 2018, 39-45). De acuerdo con lo que afirman los expertos, la doctrina había llegado a un punto de estancamiento y de excesiva concentración en las operaciones irregulares, de donde surgió la necesidad de pensar en una revisión y actualización de la doctrina que condujera a su jerarquización, interoperabilidad y estandarización en concordancia con el proceso de transformación institucional, la experiencia de 50 años, el contexto de seguridad vigente y la

visión a futuro que las Fuerzas Militares habían establecido para sí mismas con el criterio de lo multimisional.

En 2014 Damasco es inscrito como proyecto ante Planeación del Ejército y en 2015, con el fin de darle vida a proyecto como Damasco, se crea el Centro de Doctrina del Ejército (CEDOC) que a su vez diseña y pone en marcha el Plan Minerva. En su primera fase en 2015, el proyecto Damasco, comprendería la construcción de los Manuales Fundamentales del Ejército en donde estaría contenida la visión doctrinal a futuro y que serían presentados en 2016. El CEDOC publicó 40 manuales que contienen *“la taxonomía de la doctrina del Ejército los principios y fundamentos, tácticas, técnicas, procedimientos y términos y símbolos militares, es decir, que se ha publicado hasta el momento 17 manuales fundamentales del Ejército (MFE), 17 manuales fundamentales de referencia del Ejército (MFRE), los cuales detallan los principios y fundamentos de la doctrina, 03 manuales de campaña del Ejército (MCE) y 03 manuales de técnicas del Ejército (MTE)”* (CEDOC 2018, 39-45).

Uno de los conceptos centrales en su momento de la doctrina Damasco fueron las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) entendidas como una acción que combina tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo a la defensa de la autoridad civil que se ejecutan de manera simultánea para evitar o disuadir el conflicto y crear condiciones para su resolución, sobre la base de competencias distintivas del Ejército (Maniobra de Armas Combinadas, Seguridad de área Extensa y Operaciones Especiales) impulsada desde un esquema de Mando Tipo Misión para la conducción de la guerra.

En suma, la doctrina Damasco resultó como un compendio de instrucciones que permitían *“comprender el ADN democrático de la institución, así como sus roles, competencias distintivas, misión y visión, y demás preceptos doctrinales, de manera que sea posible encontrar soluciones aplicables con los medios disponibles a situaciones de combate complejas, irrepetibles e históricas, mediante el Mando Tipo Misión (MTM), eje articulador de las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU), en el marco de la Acción Decisiva: operaciones ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil”* (ADAC)(Rojas 2018, 110-118).

A nivel operativo, entre 2017 y 2018 se impulsó el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” y “Victoria Plus” y el Plan de Comunidades Seguras y en Paz a través de los cuales se desplegaron inicialmente 80 mil efectivos por el país para responder a los retos del posacuerdo, apostarle al control institucional efectivo de los territorios priorizados (12 terrestres y 5 marítimas) y sincronizar la intervención de las diferentes entidades en estas mismas zonas. Para enero de 2018, el Plan Victoria, reportaba la afectación de estructuras del ELN y de otros grupos armados organizados y la neutralización de más de 800 de sus integrantes, además de la incautación de 200 toneladas de drogas de uso ilícito y la destrucción de 1560 infraestructuras dedicadas a la producción de estas drogas (Ministerio de Defensa 2018, 35-41).

En febrero de 2018 se activó el Plan “Victoria Plus” como una versión actualizada de la estrategia militar que pretendió responder a los nuevos desafíos de seguridad propios de la transición a la paz y contribuir a la acción unificada del Estado en 652 municipios del país. Una de sus líneas estratégicas sería el Plan de presencia militar y policial Horus cuyo propósito era fortalecer la presencia institucional y los lazos con los habitantes de aquellas zonas afectadas históricamente por el conflicto, aumentando -en su primera versión (Horus 1.0)- el personal militar en 67 municipios y 595 veredas de forma coordinada con la Policía Nacional y en 93 municipios en su segunda versión (Horus 2.0) (Ministerio de Defensa 2018, 35-41). Adicionalmente, se activó el Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el Avance de la Estabilización (SIRIE) como un mecanismo de respuesta rápida cuyo propósito era monitorear, verificar y analizar los factores de inestabilidad en diferentes regiones del país bajo la coordinación del Comando General de las Fuerzas Militares y el despliegue de 13 equipos de verificación con capacidad de respuesta frente a las denuncias realizadas por la comunidades y organizaciones en los territorios.

A su vez, el Plan Estratégico “Comunidades Seguras y en Paz” fue una apuesta desde la Policía Nacional para atender las prioridades en seguridad y convivencia en un escenario de transición, focalizando esfuerzos en la identificación y desarticulación de organizaciones criminales, la lucha contra economías ilegales y la focalización de capacidades institucionales en las diferentes jurisdicciones. De igual forma, la policía en su momento lanzó un ambicioso programa denominado Sistema de Seguridad Rural (SISER) con el cuál se pretendió fortalecer las capacidades en lo rural a través de 6 fuertes de carabineros, 48 unidades básicas de carabineros (UBICAR), 54 escuadrones móviles de carabineros, además del despliegue de capacidades de inteligencia e investigación criminal en 736 municipios, focalizando el trabajo en 700 veredas con mayor actividad, además de la presencia de las UBICAR en los 26 ETCR, 20 zonas de normalización y 17 de consolidación (63 UBICAR en total) (Ministerio de Defensa 2018, 35-41).

El proceso de transformación y reestructuración interna de las Fuerzas Militares partía del reconocimiento de la necesidad de adaptar sus formas convencionales de operación y responder a las nuevas amenazas internas y externas bajo el respeto a los DD.HH y el DIH, focalizando los esfuerzos en la protección de las poblaciones ubicadas en las regiones más apartadas y contribuyendo a la implementación del Acuerdo de Paz, lo que demandaba unas fuerzas “*polivalentes, modernas, flexibles y adaptables frente a cualquier amenaza, reto y oportunidad*” (Konrad 2018). Para 2015 y después de 4 años de trabajo, las Fuerzas Militares presentarían su Plan Estratégico Militar 2030 en donde se definían sus objetivos estratégicos para los próximos años que incluían la posibilidad de alcanzar una autonomía estratégica, una capacidad disuasiva y de neutralización que no tuviera retos presupuestales, la definición de metas para cada una de las Fuerzas, el despliegue de capacidades de enfrentamiento para los diferentes ámbitos (terrestre, marítimo y especial) y el control de fronteras, además de apuestas a

largo plazo relacionadas con la sostenibilidad que incluyeron la revisión de la doctrina y del marco jurídico necesario para el cumplimiento de la misionalidad (Konrad Adenauer 2018).

En el caso de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, hasta 2016 se habían planteado algunos ajustes que parecían operar más en lo misional que implicar reformas doctrinales o transformaciones sustanciales. En el caso de la Armada Nacional, se proyectaron cinco líneas de esfuerzo que incluían la defensa y seguridad nacional, seguridad marítima y fluvial, desarrollo marítimo (explotación racional de recursos marinos), protección del medio ambiente (plan estratégico ambiental para protección de especies amenazadas y mitigación del daño ante desastres) y el rol internacional de la institución que incluye su participación en misiones internacionales (Torrijos y otros 2016). Para el caso de la Fuerza Aérea, a partir de su Plan Estratégico 2011-2030, se plantearon cuatro objetivos estratégicos que comprendieron fortalecimiento de la capacidad operacional (inteligencia aérea por ejemplo), promoción del desarrollo científico, humano y cultural (investigación aérea), avanzar en la responsabilidad social y legal de la institución (promoción de los DD.HH, preservación medio ambiente y acción integral), así como en la responsabilidad administrativa.

Con base en las entrevistas y en los documentos revisados, algunos elementos de reflexión sobre las transformaciones institucionales debatidas y proyectadas desde la Fuerza Pública durante las conversaciones de paz a nivel doctrinal y operativo destacan lo siguiente:

- **La iniciativa en lo político, el impulso desde la autonomía y la ausencia de incentivos posteriores.** Conforme con los relatos recogidos, es posible afirmar que en un primer momento la iniciativa de la transformación partió del poder civil como una necesidad de ser consistente con los cambios en el escenario de seguridad y anticipar los desenlaces que podría implicar un proceso de paz exitoso con los grupos guerrilleros. Esta iniciativa política fue correspondida por algunos sectores de la Fuerza Pública que, reconociendo los cambios en el terreno y las propuestas que a nivel global y regional se planteaban respecto al funcionamiento de los ejércitos y sus criterios para la conducción de la guerra, además una tradición de obsecuencia frente al poder político, impulsaron el diseño y avance de los procesos de transformación a nivel doctrinario y operativo. Sin embargo, la progresiva pérdida de un liderazgo político fuerte en la materia – al final del gobierno Santos y mucho más al inicio del gobierno Duque – terminaron debilitando el impulso de los procesos de transformación propuestos, agotando los incentivos que las mismas instituciones tenían para una transformación. Así, terminaron apostándole finalmente a un “reencauche” de objetivos estratégicos y planteamientos operativos que parecían omitir los impactos del proceso de paz y garantizaban la continuidad de la lucha contrainsurgente frente a la criminalidad organizada casi en los mismos

términos planteados durante los últimos 15 años (“*se terminó haciendo lo que mejor se sabía hacer*” - Entrevista 1).

- **Las motivaciones detrás de la iniciativa transformadora.** Más allá de las consideraciones políticas y de los debates internos sobre la necesidad de una reforma institucional, por el carácter vertical de la institución existían dos motivaciones objetivas poderosas que incidieron positivamente en las iniciativas de transformación de la Fuerza Pública: (i) los cambios en el escenario de seguridad en lo nacional y la necesidad de mejores resultados, que irremediablemente llevaban a replantear apuestas en lo doctrinal y operativo, especialmente cuando los indicadores de seguridad objetiva y subjetiva no eran favorables, pese a los grandes despliegues de recursos para funcionamiento e inversión de los aparatos armados estatales (el desafío de la legitimidad); (ii) la sintonía esperada con las agendas de seguridad en lo global y regional que implicaban, en el caso de la Fuerza Pública, encontrar un adecuado balance entre la respuesta de seguridad a las amenazas nacionales y su correspondencia con aquellas de orden geopolítico, además de la universalización y estandarización de lineamientos doctrinales respecto a la conducción de la guerra, sobre todo cuando históricamente los esfuerzos institucionales en esta materia necesitan del apoyo de la cooperación internacional.
- **Entre la discusión, el consenso y la pedagogía.** La viabilidad de un proceso de transformación no solo depende de la solidez de la propuesta y del liderazgo político; es necesario calibrar también el contenido y alcance de la discusión que al interior de la Fuerza Pública se quiere generar, identificar los mínimos de consenso necesarios para llevar un proceso de esa naturaleza y definir con claridad las estrategias de pedagogía que se necesitarán para que dichas transformaciones sean entendidas en su propósito y dimensión por los diferentes sectores sociales y al interior de las mismas instituciones objeto de reforma. De acuerdo con los testimonios recogidos, a la existencia de diferentes narrativas sobre el proceso de reforma de la Fuerza Pública y sobre el proceso de paz, se sumó la ausencia de una pedagogía permanente y profunda que recordara la necesidad del cambio, ajustara las expectativas y eliminara los “ruidos” causados por la desinformación sobre el rol futuro de la Fuerza Pública.
- **Iniciativas de transformación y medición de resultados.** No existe un indicador exacto que permita medir con precisión qué tanto de los procesos de planeación y prospección que se adelantaron en instituciones como el Ejército, la Policía o la Fuerza Aérea durante los años de la negociación efectivamente tuvieron una traducción a nivel doctrinal, organizacional u operativo; el balance frente a los diferentes objetivos estratégicos planteados por estas instituciones parece ser disímil. En algunos casos, como en el los CREI, se materializaron resultados en lo operativo (los Planes Espada de Honor, por ejemplo), mientras que para otros objetivos relacionados, por ejemplo, con acción integral, protección de medio ambiente o procesos de gestión interna, no existe información clara y

precisa que permita corroborar resultados efectivos. Así mismo, además de las debilidades propias en el liderazgo político y de respaldo al interior de la Fuerza Pública frente a los procesos de transformación, algunos entrevistados advirtieron problemas en el diseño y en la secuencia propuesta para dichas transformaciones, entre ellos, la falta de un tratamiento de choque frente a los cambios que iban advertir en el escenario de seguridad, especialmente tras la firma del Acuerdo de Paz o la falta de una “microterritorialización” de los planes que se habían estructurado e instituciones que cambiaran la lógica centralista de la planeación e intervención en el territorio (Entrevista 1).

- **Los interrogantes desde 2018 y las demandas de cambio en lo operativo.** Existen varias incógnitas sobre los desenlaces narrativos y prácticos de los procesos de transformación planteados. Al mismo tiempo que se hace necesario profundizar el diálogo y la investigación sobre las propuestas de transformación de la Fuerza Pública que han surgido en los últimos años desde lo estratégico, lo doctrinal, lo organizativo y lo operativo y cómo se conectan estas con los procesos iniciados desde 2011; la realidad seguía demandando respuesta efectivas de seguridad que fuesen consistentes con las amenazas existentes y con las dinámicas cambiantes de la violencia. En lo operativo estas “necesidades de ajuste” encontraban varios ejemplos. Algunos expertos han señalado, por ejemplo, la necesidad de actualizar propuestas como la Fuerza de Tarea Conjunta, estrategia empleada con vocación de transitoriedad con la idea de combatir de manera conjunta los grupos armados ilegales y el narcotráfico en diferentes regiones del país; transcurridos varios años, consideran que es un error insistir con esta estrategia que fue pensada de carácter transitorio y para otras realidad operacionales.

Seguridad y transformaciones institucionales a partir de las negociaciones

En paralelo a las transformaciones y los cambios doctrinales que desde las Fuerzas Militares y de Policía se estaban anticipando, el anuncio público sobre la existencia de unas conversaciones de paz entre el gobierno y las FARC-EP y el inicio de una fase pública para llegar a un Acuerdo Final, reforzaba la visión de plantear cambios en los institucional que fueran consistentes con una posible finalización de la confrontación armada y con la transición hacia un escenario de paz que tendrían nuevos desafíos y amenazas a la seguridad del país. Tal y como se explicó con anterioridad, las “líneas rojas” de la negociación por parte del gobierno establecían que ni la composición, doctrina o políticas de las Fuerzas Militares o de Policía serían objeto de discusión en la mesa de conversaciones, siendo esto consistente con las posibilidades que el momento político daba y con la pretensión que la Fuerza Pública respondería por sus propios medios a las necesidades que una posible transición significaría, copando aquellos territorios dejados por las FARC-EP y combatiendo las amenazas que se presentarán tras la salida de este grupo armado.

El mismo septiembre de 2012, ante la inminencia del inicio de la etapa pública entre gobierno y FARC-EP, se activó la Mesa Asesora de Paz del Sector Defensa, conformada en su totalidad por miembros activos y retirados de las Fuerzas Militares con el propósito de asesorar al alto mando respecto a una posible finalización de la confrontación armada con FARC-EP y al desarrollo de medidas orientadas a generar garantías de seguridad en un escenario de transición, lo que específicamente se relacionaba con el punto 3 de la agenda de conversaciones referido al “Fin del Conflicto”. Para la discusión de este punto y a través de la Resolución 227 de 2014, se instaló la subcomisión técnica de Fin del Conflicto encargada de construir una propuesta de acuerdo sobre los temas de cese al fuego y dejación de armas, encargando a un grupo de generales, coroneles y otros oficiales de la Fuerza Pública para que participaran en la discusión de estos puntos directamente como parte de la mesa de conversaciones.

Para el apoyo a estas tareas y lo que serían posibles roles en el posconflicto, de acuerdo con los testimonios recolectados, jugó un papel fundamental el Comando Estratégico de Transición (COET – hoy comando conjunto CCOE –), creado bajo la resolución 048 de agosto de 2014 con el fin de asesorar en temas militares al Comandante General y al Gobierno en seis líneas estratégicas que se consolidarían hasta hoy como el epicentro de su misionalidad: “1) *Elaboración de Alternativas para el CFHBD - DA*; 2) *Miembros de la Fuerza Pública víctimas del Conflicto Armado*; 3) *Memoria Histórica de la Fuerza Pública*; 4) *Protección y Seguridad Jurídica Integral*; 5) *Educación, Doctrina, Pedagogía y Didáctica*; 6) *Comunicaciones Estratégicas*”(Entrevista 7).

Durante la fase de conversaciones, de manera paralela, se conformó al interior de la Policía Nacional un grupo interinstitucional compuesto por su Oficina de Planeación, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR), la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), la Secretaría General y la Dirección de Protección y Servicios Especiales con la intención de preparar a la entidad para cumplir con las nuevas responsabilidades que llegarían tras un posible Acuerdo de Paz. Luego de un estudio de planeación, se planteó la posibilidad de conformar la interior de la institución una unidad que asumiera estas responsabilidades, hecho que se concretaría finalmente con la resolución 1710 de abril de 2016 que crearía oficialmente la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNPEP). Inicialmente esta Unidad crearía para el cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo Final, 26 unidades básicas de carabineros y seguridad rural (UBICAR) en las cabeceras municipales de los territorios donde se instalaron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, realizando actividades que además de la provisión de seguridad incluyeron campañas educativas, gestión comunitaria interinstitucional y asesoramiento en proyectos productivos⁴³.

43. <http://www.scielo.org.co/pdf/logos/v11n3/2422-4200-logos-11-03-135.pdf>

Una tercera dimensión relacionada con las conversaciones de paz comprende el conjunto de medidas relacionadas con seguridad que contemplaba el Acuerdo Final alcanzado entre el gobierno y las FARC-EP en noviembre de 2016. Además de todo lo dispuesto de manera transitoria para el cumplimiento del cese al fuego y la dejación de armas por parte de las FARC-EP, el Acuerdo Final contempla una serie de ajustes institucionales e instrumentos que tienen el propósito de generar condiciones de seguridad para la implementación del mismo Acuerdo y en general, para el escenario de posacuerdo. Estas medidas estaban orientadas al desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales (incluyendo aquellas entendidas como sucesoras del paramilitarismo) que atenten contra poblaciones específicas y al fortalecimiento de los componentes de protección, prevención y judicialización. De estas organizaciones y hechos se destaca la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía, el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios, la creación de una subdirección al interior de la Unidad Nacional de Protección y la conformación de un Cuerpo Élite al interior de la Policía Nacional, entre otros. En su criterio de integralidad, la implementación de estas medidas debía ser consistente y complementaria con otras formas de intervención que sobre el territorio plantea el acuerdo como los PDET o el PNIS, reforzando la acción en aquellas zonas históricamente afectadas por el conflicto armado y para aquellas organizaciones criminales que han afectado el ejercicio de la política o han impulsado la producción y comercialización de narcóticos.

Sobre estas tres dimensiones en materia de transformaciones y ajustes institucionales, presentamos algunas consideraciones recogidas a partir de las entrevistas y documentos a disposición.

En primer lugar, respecto al proceso de planeación y reforma de las Fuerza Militares y de Policía frente a un posible escenario de transición, es necesario advertir que con el cambio de gobierno, la ausencia de un liderazgo civil fuerte y la pérdida de impulso de este proceso al interior de las Fuerza Pública, el proceso de transformación quedó a mitad de camino. Iniciativas como la Doctrina Damasco no encontraron el suficiente apoyo político ni institucional y terminaron no encontrando asidero en los últimos años. La política de Defensa y Seguridad 2018-2022 adoptada por el gobierno Duque pareció retomar antiguos criterios de la política de seguridad democrática de los gobiernos de Álvaro Uribe y de componentes relacionados como la política de consolidación territorial que se proyectan desde lo estratégico como si las FARC-EP siguieran existiendo y como si no se hubiesen producido cambios y adaptaciones por parte de la criminalidad organizada. Al parecer, la reinterpretación que se hizo del escenario de seguridad y de las amenazas relacionadas en los últimos años terminó por volver inconsistente varias de las discusiones y propuestas de reforma que se venían gestando al interior de la Fuerza Pública.

En segundo lugar, respecto a los cambios generados en el marco de las negociaciones de paz y frente al rol de la Fuerza Pública en la implementación del Acuerdo Final, es posible afirmar que tanto en el caso del Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) como de la UNIPEP, sus roles se han concentrado cada vez más en el cumplimiento de las responsabilidades previstas en el Acuerdo de Paz. Esto incluye la participación de estas instituciones y sus integrantes dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el impulso a iniciativas de memoria histórica y otras acciones en clave de convivencia y reconciliación de impacto en lo local; dejando a un lado roles más protagónicos respecto las discusiones sobre lo estratégico, sobre doctrina o sobre roles y misiones en la marco de un contexto de transición.

Finalmente, respecto a las medidas contempladas en el Acuerdo Final en materia de garantías de seguridad, si bien se han destacado desarrollos normativos y el funcionamiento y resultados presentados por algunos de los instrumentos creados, persisten al menos tres retos relacionados con su efectividad, alcance y complementariedad con las políticas de seguridad vigentes: i) en términos de efectividad, en tanto varias de las medidas planteadas en materia de protección y prevención han resultado insuficientes para garantizar la seguridad de poblaciones específicas como ex combatientes de FARC-EP, líderes/as sociales o defensores/as de derechos humanos; ii) respecto al alcance, muchas de estas medidas han perdido efectividad por cuenta de su poca flexibilidad para adaptarse a poblaciones específicas o llegar a comunidades en lo rural, desafíos que también se asocian con la ausencia de voluntad política en lo nacional y en lo local y con las falencias en los recursos y capacidades dispuestas para la implementación de estas medidas; iii) finalmente, respecto a la complementariedad, no existe claridad sobre la forma bajo la cual estas medidas se articulan y sincronizan en el terreno, haciendo un uso eficiente de recursos y una coordinación óptima entre todos los actores institucionales con competencias en materia de seguridad, lo que se observa en cambio es el exceso de instancias e instrumentos, la superposición de roles entre diferentes actores institucionales y la dificultad para hacer seguimiento y ajustar oportunamente las intervenciones realizadas.

6. A manera de conclusiones. Algunos temas centrales y de revisión en materia de seguridad y de reforma al sector

Sobre el diagnóstico realizado

- **Cambios perceptibles en el escenario de seguridad.** Desde antes que se iniciara el proceso de conversaciones entre el gobierno y las FARC-EP, y con mayor evidencia, después de este, el escenario de seguridad en el país había cambiado. Las amenazas a la seguridad se han transformado junto con sus repertorios de violencia, lo que se ha traducido en muchas regiones en expansión de grupos, recrudecimiento de los impactos contra la población civil y especial afectación de poblaciones específicas como líderes/as sociales, líderes étnicos, defensores/as de derechos humanos y ex combatientes. La exigencia de mayor eficacia en la respuesta institucional, así como la atención a otros temas de la agenda de seguridad regional y global, hacen parte de las condiciones que deberían suscitar un debate sobre los roles y posible transformación de la Fuerza Pública en lo estratégico, doctrinal y operativo. La desfavorabilidad de varios de los indicadores de seguridad en los últimos años lleva a pensar en una respuesta institucional insuficiente que requiere sintonizarse más con el nuevo escenario y pensar en nuevos indicadores de éxito que permitan medir con precisión la efectividad de la estrategia de seguridad. Tras el Acuerdo de Paz, nuevas (o viejas) expresiones de conflictividad social requerirán diferentes tipos de gestión y sinergia institucional.
- **La resistencia al cambio por parte de la Fuerza Pública.** Como se ilustró en este documento, se coincide en que el reciente proceso de paz con las FARC “ha sido el escenario más político y debatido en el que han participado los militares en más de sesenta años de historia colombiana” (Illera y Ruiz, 2018). Una primera conclusión de esta descripción y análisis, tiene que ver con la continuidad de un rasgo característico de muchos sectores de la sociedad colombiana y de la Fuerza Pública: su resistencia al cambio. En este proceso, esta resistencia al cambio, guardadas proporciones, tuvo elementos muy similares al debate sobre la Fuerza Pública en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, donde prevalecieron la continuidad y el silencio (Cabarcas 2011).

Otra manera de escribir esta conclusión es que la Fuerza Pública, pero en particular las FFMM y sus principales comandantes, se resistieron o interpretaron de manera diferente de qué se trataba este proceso. De la Calle lo resume muy bien “era obvio que no entendían la estrategia fundamental: sacar a las Farc de las armas y abrirles espacio a la política” (De la Calle 2019, 191). Por su parte Jaramillo es claro al expresar “Esa es la esencia de cualquier proceso de paz: facilitar la transformación de un grupo armado en un movimiento político en democracia...No podemos volver a cometer el error de pensar que se trata

simplemente de desmovilizar unos grupos. Hay que llenar el espacio, hay que institucionalizar el territorio, y hay que hacerlo entre todos” (Jaramillo 2013)⁴⁴.

Otra cuestión que comprendieron de manera diferente los militares, a pesar de su histórica tradición de no ser deliberantes -y sobre todo debido a las ideas del ministro Pinzón-, era que su subordinación al Ejecutivo no se traducían en un grado de representatividad de los generales Mora y Naranjo en la mesa de conversaciones. Sobre todo el general Mora nunca lo entendió. Tampoco las FFMM entendieron que si bien su notable acción en el conflicto produjo parte de las condiciones necesarias para iniciar el proceso⁴⁵, esta no se traducían en que fueran consultadas sobre todos los puntos de la agenda, como en efecto, muy al principio del proceso, el ministro Pinzón le solicitó al jefe de la delegación con relación a los avances del punto 1 de la agenda, y que De la Calle de inmediato aclaró (De la Calle 2019, 201).

Finalmente, este proceso mostró también algo que ya se ha estudiado bastante: “que las condiciones político-estratégicas mínimas y necesarias a la hora de emprender una negociación, tienen que ver con que, por una parte el mando militar no se perciba en posición de inferioridad respecto a la guerrilla” (Velásquez 2011, 41).

- **Balance inconcluso sobre transformaciones, terreno abonado hacia adelante.** Una combinación de iniciativa política y autonomía de la Fuerza Pública, además de los cambios en el contexto internacional y local, permitieron justificar y dar algo de impulso a un proceso de discusión y planeación acerca de las transformaciones que las Fuerzas Militares y de Policía requería, especialmente para un contexto de transición hacia la paz. Cambios y ausencias en el liderazgo civil, narrativas al interior de la Fuerza Pública en contra del proceso de paz y de un cambio relacionado con este contexto, además de la pérdida de respaldo de algunos sectores “reformistas” al interior de estas instituciones, terminaron por debilitar el impulso de las transformaciones propuestas y facilitando que la inercia institucional llevara a retomar viejas apuestas de seguridad que difícilmente se corresponden con las exigencias del escenario actual. A partir de esto, es importante avanzar y profundizar en

44. Es decir, que el proceso de paz fue y sigue siendo una enorme oportunidad para construir Estado y elevar el grado de legitimidad de todas las instituciones y particularmente el de la Fuerza Pública. Al interior de la Fuerza Pública, esta idea de la oportunidad se entendía también en los siguientes términos: “¿La paz? Esa no se logra con la firma, la firma de los acuerdos es un paso para que los poderosos de los grupos guerrilleros peleen limpiamente en las urnas, y que los pobres combatientes busquen otras formas de empleo, muy segura y desafortunadamente en la ilegalidad, las fuerzas de seguridad deben estar preparadas para estos nuevos escenarios. Pero mejor me callo, sobre este proceso hay mucho que decir, pero es pronto para pronunciarse” (Coronel del Ejército). (Forero 2018, 121).

45. “Es importante tener como antecedente que las FF.MM en términos de estrategia, obtuvieron la “Victoria en el campo Militar”, lo cual le permitió al gobierno nacional evaluar desde el punto de vista político que estaban dadas las condiciones para adelantar el proceso de negociación con esta organización que había sido militar e ideológicamente diezmada y que a raíz de la pérdida del apoyo de la población civil acudía a métodos de degradación terrorista y al narcotráfico, como mecanismos de presión e intimidación política” (Peña Chitiva 2019, 109).

el balance sobre las transformaciones propuestas durante las negociaciones y sobre cómo los procesos impulsados pueden reconectarse con las actuales apuestas de reforma a la Fuerza Pública a nivel estratégico, doctrinal y operativo. La pregunta aquí es qué tanto de los procesos de transformación planteados es rescatable, cuáles serían los incentivos actuales para retomar dichos procesos y cómo esto puede ser consistente con el diagnóstico actual de la Fuerza Pública, con el contexto político y con las discusiones recientes sobre reforma institucional.

- **Pérdida de credibilidad, entre la escucha, la gestión interna y el reconocimiento.** Indicadores objetivos y de percepción respaldan la tesis sobre la pérdida de credibilidad de la Fuerza Pública en los últimos años. Abusos, corrupción y pérdida de efectividad en la respuesta de seguridad se encuentran en el epicentro de los problemas de legitimidad que vienen impactando a la Fuerza Pública. Este escenario puede ser interpretado como una oportunidad para realizar un diagnóstico oportuno y preciso de algunos de los ámbitos sobre los cuales se pueden plantear ajustes institucionales y conectar con las expectativas de la ciudadanía y de actores estratégicos para su misionalidad.

No obstante, es necesario que esta pérdida de credibilidad sea interpretada de manera correcta; combinando de manera oportuna y acotada procesos de escucha a la misma Fuerza Pública y otros actores sobre las reformas a impulsar, el reconocimiento de los retos y problemas de estas instituciones, la construcción de nuevas narrativas que soporten la posibilidad de reforma y en paralelo, la definición o fortalecimiento de instrumentos de control y rendición de cuentas que permitan ir corrigiendo sobre la marcha algunos de los problemas identificados a nivel nacional y local. La pérdida de credibilidad no es una oportunidad para imponer sobre la Fuerza Pública una idea de reforma sino para ampliar los procesos de escucha y reconocimiento que permitan construir consensos sobre la misma. De hecho, por ejemplo, el reconocimiento de responsabilidad a nivel institucional sobre hechos o casos específicos de violaciones a los DD.HH y al DIH en el marco del conflicto armado o frente a escenarios de movilización social, ayudaría a reforzar la posibilidad de una nueva narrativa alrededor de la Fuerza Pública y aportaría a su credibilidad de cara a los desafíos a enfrentar en los próximos años.

- **Las explicaciones presentes y ausentes frente a la respuesta institucional actual.** Los nuevos retos para la seguridad territorial estaban muy bien estudiados, tanto desde el punto de vista de la naturaleza organizacional de las FARC (ONU 2014), como de los incentivos para la reincidencia (Nussio 2014) y el rol del narcotráfico, esto sin contar el trabajo de inteligencia que todas las fuerzas venían desarrollando paralelamente a la negociación. Dos ejemplos. El primero relacionado con el ELN que a finales de 2016 desarrolla su II Conferencia Nacional Militar, en donde toman dos decisiones: i) copar algunos espacios estratégicos que dejarán las FARC tras su desmovilización;

ii) estudiar la doctrina Damasco y preparar lo que ellos llamaron “guerra de cuarta generación y Sistema Operacional Especial (SOE)”. El otro ejemplo fue que desde junio de 2016 se conocieron las primeras evidencias de inteligencia sobre la emergencia de grupos disidentes en el oriente del país, en particular del frente 1. Para octubre de ese mismo año, es decir para la fecha del plebiscito, la Fuerza Pública conocía de al menos 9 estructuras “con intereses particulares por generar escenarios internos de fragmentación y conformación de disidencias⁴⁶. Para abril de 2017 sólo el frente 1 había logrado reactivar disidencias en varios de los antiguos frentes del Bloque Oriental (frentes 7, Acacio Medina, 62, 16 y 40) con un estimado de 310 integrantes.

Desde una perspectiva estratégica, la negociación – y particularmente el proceso de discusión e implementación de la dejación de armas y tránsito a la legalidad de las FARC-EP – , conjuró una oportunidad no aprovechada para hacer una relectura de las dinámicas de seguridad en diferentes zonas del país y anticipar varias de las amenazas que cinco años después se han materializado de diferentes formas. Por ejemplo, en el marco de la Subcomisión técnica de Fin del Conflicto y las discusiones sobre garantías de seguridad, las FARC-EP reconocieron la necesidad que la Fuerza Pública fuese la única encargada de recuperar los territorios y garantizar la seguridad física de sus integrantes durante el proceso de reincorporación a la vida civil. ‘Joaquín Gómez’ lo manifestaba cuando afirmaba: “nosotros creemos en ustedes, pero ustedes no son un todo, hay mucha gente que tienen influencia en el Ejército”⁴⁷. En este sentido, tres logros estratégicos de la negociación que se referenciaron en este texto fueron desaprovechados en diferentes grados: (i) la líneas rojas que nunca se traspasaron y aseguraban la competencia y funcionamiento permanente de la Fuerza Pública, (ii) su participación directa en el proceso de dejación de armas y (iii) la aceptación de la guerrilla de que ellas prestarían todo su apoyo en función de asegurar las condiciones de seguridad previstas para la etapa de implementación de lo acordado.

Muchos factores explican las dificultades actuales de la Fuerza Pública para responder a los retos de seguridad del escenario posacuerdo: falta de liderazgo político, falta de impulso a los procesos de ajuste y adaptación a nivel estratégico y operacional, ausencia de diferenciación territorial en la respuesta, ineficiencia y traslape entre los diferentes actores, instrumentos e instancias con competencias en seguridad (incluidas aquellas creadas por el Acuerdo de Paz o aquellas encargadas de la seguridad ciudadana y la convivencia⁴⁸),

46. El frente 1 en la zona del Meta y Guaviare; el frente 29 en Nariño; el frente Aurelio Rodríguez entre Chocó y Risaralda; el frente 48 en Putumayo; los frentes 6, 60 y la columna móvil Jacobo Arenas en Cauca; el frente 32 en Putumayo y el frente 5 en Antioquia.

47. Joaquín Gómez, sesión interna de la delegación de las FARC para la Subcomisión Técnica del Fin del Conflicto, 25 de agosto de 2015. Disponible en: <https://bapp.com.co/documento/relatoria-de-la-subcomision-tecnica-para-el-fin-del-conflicto-25-08-2015/>

48. Acero, Hugo (2017). Propuesta de ajuste al sector defensa. Documento dirigido al Departamento Administrativo de la Función Pública. Diciembre de 2017.(Documento sin publicar)

falta de incentivos, recursos y narrativas para avanzar en el control territorial, entre otros. El diagnóstico sobre lo que no funcionó o no se hizo es solo útil en la medida en que permita entender cuáles son los retos a nivel de política, narrativas, planeación, capacidades, operativos y de gestión interna que dificultan la adaptación de la respuesta en seguridad al contexto actual y la posibilidad de reforma institucional en función de dicho escenario.

Sobre posibles criterios y puntos de acción

- **Construcción de consensos sobre el diagnóstico y sobre criterios de reforma.** Una posible SSR debe partir de una propuesta seria y un amplio consenso entre diferentes sectores sociales y políticos, y claramente al interior de las instituciones que serán objeto de reforma. Este consenso debería concentrarse en las necesidades y oportunidades que se abren con la reforma, lo que implica de partida la puesta en marcha de una estrategia amplia de pedagogía que permita entender la naturaleza y alcance de la reforma propuesta, recoger expectativas e identificar resistencias, socializar propuestas ya existentes e identificar los componentes gruesos susceptibles de reforma. Debe ser un proceso progresivo que parta de un diagnóstico común sobre el punto de partida y el punto de llegada. El tema es cómo plantear esto en contexto de polarización política: una agenda de mínimos a largo plazo puede ayudar en esta idea.

El diagnóstico pasa por entender algunas de sus características destacadas durante las últimas décadas que comprenden una concentración de la misión en la seguridad interna y un alto componente contrainsurgente, una imbricación entre los roles de las Fuerzas Militares y de Policía - y del arreglo institucional para la seguridad nacional y para la seguridad ciudadana -, el involucramiento de ambas fuerzas en la lucha contra el narcotráfico, su papel respecto a la construcción de Estado especialmente en zonas rurales y territorios apartados (Grasa 2019, 169). El diagnóstico implica también entender el escenario actual de seguridad, las amenazas y sus características y lo que sucede a nivel local; el estado de las capacidades de aquellas instituciones encargadas de la seguridad; las narrativas, imaginarios e intereses al interior de la Fuerza Pública; las trayectorias y lecciones aprendidas de procesos y propuestas de transformación institucional anteriores; el balance sobre la respuesta de seguridad empleada hasta la actualidad y los retos vigentes; las variables y hechos que inciden en los niveles de legitimidad de la Fuerza Pública; el ambiente político y los sectores internos y externos a las Fuerza Pública a favor y en contra de un proceso de transformación, entre otras variables. Solo a partir de un consenso mínimo sobre la situación actual de la Fuerza Pública y sus retos es posible construir una iniciativa de reforma. En otras palabras, y tal como lo decía uno de los entrevistados (Entrevista 8), está claro que muchas comunidades valoran y les importa el papel de la Fuerza Pública, “en regiones como el Chocó, las comunidades afro e indígenas no quieren que la Fuerza Pública desaparezca o se acabe, porque saben que que-

darían a merced de los grupos ilegales, lo que la gente quiere es una Fuerza Pública que actué y se comporte de manera distinta”.

- **El ‘cómo’ de los consensos.** Tal y como se planteaba en diferentes entrevistas, *“la Fuerza Pública debe ser escuchada”* tanto en el marco del proceso de paz como para cualquier proceso de reforma a sus instituciones, pero esto de por sí no es suficiente para generar un ambiente favorable para dichas transformaciones. Entre las soluciones se debe apuntar a generar espacios de reflexión entre diferentes sectores sociales (academia, autoridades locales, comunidad internacional); crear espacios específicos donde actores estratégicos puedan compartir objetivos, resistencias y posibilidades, e ir identificando consensos sobre componentes mínimos sobre los cuales se debe basar la reforma y que vaya más allá de un criterio exclusivamente “estatocentrista”. Más allá de un tema de transición, la reforma es sobre adaptar las instituciones a las nuevas/viejas demandas de la sociedad (acceso a derechos – incluyendo población étnica y enfoque de género-, seguridad territorial, protección ambiental, transparencia y rendición de cuentas, etc.) y a los nuevos contextos (amenazas híbridas, violencia de baja intensidad, expansión de economías criminales, movilización social, nuevos canales de información y comunicación ciudadana, etc.) en donde las fuentes de amenaza van mutando de manera permanente y las expresiones de conflictividad social van adquiriendo mayor visibilidad o se van transformando.
- **Los criterios mínimos de reforma.** Tal y como lo definen diversos expertos, se deben cumplir varias condiciones si se quiere cumplir un proceso de SSR de manera tranquila en el marco de un escenario de transición hacia la paz y en donde se combinen de manera consistente elementos políticos y técnicos que la hagan posible. A un liderazgo civil sólido (conocimiento de las Fuerzas, experiencia en el sector público y en el sector defensa, reconocimiento al interior de las Fuerzas, capacidad de diálogo hacia afuera, autonomía frente a las Fuerzas, comprensión de los otros temas e instituciones relacionadas con el tema de seguridad) que sea capaz de impulsar dichas transformaciones, deben sumarse también capacidad técnica y apropiación en lo local (Grasa 2019, 168). Así mismo, debe haber un entendimiento de las dinámicas recientes del sector defensa respecto a la distribución de roles y misiones entre Policía y Fuerzas Militares - y de fondo, los arreglos institucionales para la seguridad nacional y para las seguridad ciudadana -, cambios doctrinales y en lo operativo, y otros componentes en donde deben operar dichos cambios que van desde lo financiero, organizativo y estratégico e implican ajustes en lo normativo, en el sistema de control y gestión civil, en la supervisión por parte del Congreso y las competencias de la justicia civil, además de esquemas propios de rendición de cuentas y transparencia. En este sentido y recogiendo lo anteriormente planteado, algunos criterios básicos de reforma serían:

- **Consenso:** despliegue de espacios de debate y decisión sobre la situación actual de seguridad, las necesidades, las debilidades y los roles y posibilidades de la Fuerza Pública frente a este escenario. La discusión es necesaria para generar un ambiente propicio y para construir una propuesta de mínimos de reforma.
- **Seriedad y óptimos técnicos:** la propuesta - enriquecida de experiencias, sectores, niveles (territorial y nacional) y de referentes internacionales- debe contar con un respaldo técnico que la haga viable desde el punto de vista financiero, legal, operativo y estratégico. La sostenibilidad del proceso y de las propuestas de reforma depende no solo de la voluntad política sino del rigor técnico y viabilidad de lo propuesto.
- **Progresividad:** claridad sobre la secuencia que debe ponerse en marcha para el proceso de discusión y acción frente a un proceso de reforma, evaluando qué elementos de choque se necesitan y qué propuestas deben impulsarse para el largo plazo.
- **Liderazgo político:** La autoridad civil juega un rol fundamental en el proceso de discusión y transformación de la Fuerza Pública, en tanto es la encargada de aportar a la construcción de una visión a largo plazo sobre el rol de estas instituciones, mantener el impulso de la discusión y proceso de reforma y blindar narrativamente dicho proceso.
- **Transformación de narrativas:** el proceso de discusión y puesta en marcha de reformas debe contar con unas narrativas propias que recojan las expectativas y miedos al interior de la Fuerza Pública para reafirmar la necesidad y potencial a futuro de las reformas a plantear.
- **Construir sobre lo construido:** el proceso de discusión y de reforma en sí debe conectar con esfuerzos anteriores de reforma, la capacidad instalada, las propuestas realizadas, las lecciones aprendidas y transformarlos en activos e insumos útiles para los procesos a desarrollar a futuro.
- **Los ‘cuellos de botella’ y otros objetos de reforma propuestas.** A partir de los insumos recogidos, se identifican algunos temas y componentes sobre los cuales expertos y actores de interés sugieren que un proceso de discusión y eventual reforma institucional debería atender en un escenario de transición, entre ellos⁴⁹:
 - Distinción de roles y misiones entre las Fuerzas Militares y de Policía y arreglo institucional para la seguridad nacional y la seguridad ciudadana.
 - Respuesta integral y diferenciada misionalmente frente al narcotráfico.
 - Uso de la fuerza y aplicación (actualización) estándares de DD.HH.

49. Grasa, R. (2019). “Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política”. En: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, No. 121 (abril de 2019), p. 157-178.

- Coordinación entre fuerzas de seguridad y aparato de administración de justicia.
 - Movilidad, copamiento y control del territorio, especialmente en lo rural.
 - Acción integral y relaciones cívico-militares.
 - Defensa, control de fronteras y cooperación internacional.
 - Fortalecimiento de capacidades de inteligencia y contrainteligencia.
 - Control interno y lucha contra la corrupción en las instituciones de seguridad.
 - Transparencia, rendición de cuentas y veeduría política y ciudadana.
 - Ajustes doctrinales y en los componentes formativos, de capacitación y entrenamiento.
 - Dimensión táctico-operativa: priorización de zonas, replanteamiento de la Fuerzas de Tarea, revisión de las zonas SEII y su impacto, revisión y actualización del dispositivo para AETCR y nuevos puntos de reincorporación, entre otros.
 - Revisión y actualización de las políticas de reintegración y reincorporación.
 - Cultura organizacional.
- **Entre las premisas de partida y lo urgente.** Uno de los dilemas actuales en materia de seguridad refiere a la necesidad de atender los problemas urgentes de seguridad que se presentan en entornos rurales y urbanos y la posibilidad de diseñar e impulsar reformas viables a las instituciones encargadas de la seguridad en el país, al mismo tiempo que se van superando las narrativas resistentes y se va abriendo la discusión pública a un proceso de reforma institucional. En este sentido, es importante priorizar y ajustar componentes vigentes de la respuesta institucional, lo cual comprende criterios como: (i) la preponderancia del liderazgo civil y su estrategia frente a la seguridad y sus necesidades, (ii) la reorientación de algunos indicadores de éxito de la estrategia de seguridad, de manera que permitan medir mejor los cambios e impactos de las intervenciones realizadas en contextos locales y regionales, (iii) la necesidad de afinar los criterios para la priorización geográfica de la intervención, (iv) actualizar los esquemas operativos, instrumentos y protocolos existentes para el control territorial y la reacción rápida, (v) simplificar las instancias e instrumentos de diagnóstico, toma de decisión y seguimiento a la respuesta de seguridad en lo nacional y en lo local, organizando eficientemente los recursos y actores con competencias en la materia y sintonizado con el proceso de implementación de los acordado sobre garantías de seguridad.
 - **Pistas sobre actores estratégicos y posibles aliados.** En la perspectiva de dinamizar el debate público sobre seguridad y reforma a sus instituciones, así como facilitar algunas de estas discusiones y eventuales procesos de ajuste institucional tanto al interior como de manera externa a la Fuerza Pública, es importante proyectar líneas de interlocución y trabajo con unidades como el

COTEF y sus pares (o similares) en las otras instituciones para entender el alcance de las transformaciones planteadas en su momento y las agendas actuales. La conversación con el CCOET y la UNIPEP siguen siendo claves en la medida en que permiten tener un buen “termómetro” de las narrativas acerca del rol de la Fuerza Pública en la transición, así como de la distribución de apoyos y resistencias frente a la transición y posibles reformas a estas instituciones. Así como se ha hecho en el pasado, resulta fundamental también identificar otros posibles facilitadores en las discusiones sobre procesos de reforma: a nivel nacional los gobiernos de EEUU, Suiza, Suecia, Noruega, Irlanda y Países Bajos han trabajado de cerca con la Fuerza Pública y facilitado espacios y procesos de revisión y ajuste; a nivel internacional, es importante recoger como referentes y posibles apoyos de organizaciones internacionales como el Wilson Center o el Carter Center que han facilitado ejercicios similares de debate público sobre roles y reformas a fuerzas de seguridad.

- En el contexto interno, se considera que la apuesta debería ser incremental y proyectada más allá de los cuatro años que tendrá el posible nuevo gobierno. Por un lado, es fundamental iniciar un nuevo capítulo de discusión pedagógica - teniendo en cuenta el imaginario de los militares - que incluya una nueva narrativa que cobije las acciones en materia de seguridad y responda a la pregunta: ¿Para qué sirve la seguridad? En un primer momento - y eso fue lo que ocurrió en el proceso - la respuesta fue que gracias a los avances en materia de seguridad las FARC negociaron, se desmovilizaron y salieron 9 mil armas de la guerra en Colombia. Un segundo momento que debió ocurrir a finales del gobierno Santos y durante todo el gobierno Duque, debió haber sido una discusión sobre los beneficios de tener un actor armado fuera del conflicto, poder avanzar en un fin del conflicto con el ELN y recuperar la confianza de las comunidades sobre la Fuerza Pública. Parte de la explicación de por qué esto último no ocurrió pueden estar relacionadas con la inercia de la Fuerza Pública a seguir actuando bajo los mismos criterios de éxito, la ausencia de estos temas dentro de la agenda de prioridades del gobierno saliente y del gobierno Duque y la pérdida de incidencia de instrumentos existentes para estos fines como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad o el Consejo de Seguridad Nacional.
- **El timing político.** Es crucial identificar el momento oportuno para debatir con seriedad y con mayores probabilidades de escucha sobre cómo recuperar elementos importantes de las transformaciones ya implementadas y las que están en el papel, y desde luego, la apertura de un debate sobre cómo recuperar elementos mínimos de seguridad territorial y de liderazgo civil y con conocimiento. Para esto, el escenario electoral y las altas probabilidades de un cambio político en la presidencia, junto con la publicación del informe final de la Comisión de la Verdad y su capítulo de recomendaciones, son dos ventanas de oportunidad para que este debate tenga un nuevo impulso.

Bibliografía citada

Arango, C.H. (2018). Henry Castellanos Garzón “Romaña”. Un día después de la guerra. Bogotá: Laimprenta.co

Arias O. G. (2018). “Los antecedentes de la negociación, la fase exploratoria y el Acuerdo General, y la antesala a la instalación de la Mesa de Conversaciones”. En: OACP (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo I. Bogotá: OACP-Presidencia de la República.

Arias O. G. y Prieto H., C. (2020). Lecciones del fin del conflicto en Colombia: Dejación de armas y tránsito a la legalidad de las FARC. Bogotá: Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).

Bermúdez Liévano, A. (2019). Los debates en La Habana: una mirada desde adentro. Bogotá: Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).

Borrero, A. (1990). ‘Militares, política y sociedad’, en Leal Buitrago, F. y Zamosc, L. (1990). Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80. (Bogotá: IEPRI Universidad Nacional- Tercer Mundo Editores).

Cabarcas, G. (2011). Militares, política y derecho. Sobre los silencios de la constituyente de 1991. Bogotá: Universidad de los Andes.

Centro Nacional de Memoria Histórica - CNHM (2018). Conversaciones inéditas entre la Fuerza Pública y el Centro Nacional de Memoria Histórica: aprendizajes de una experiencia (2012-2017). Bogotá: CNMH.

Comando General de las Fuerzas Militares. Gral. Luis Fernando Tapias (1998). Las Fuerzas Militares de Cara al Siglo XXI. Reestructuración de las Fuerzas Militares 1998-2001.

Gómez, C., y Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. En: Revista científica general José María Córdova 12(13), 19-88.

Cortes, O. y Millán, J. (2019). The role of the Armed Forces in the Colombian peace process. Noref.

De la Calle, H. (2019). Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del jefe negociador del gobierno colombiano en La Habana. Bogotá: Debate.

Ejército Nacional de Colombia (2020). Transformaciones institucionales del proceso jurídico del Ejército Nacional de Colombia. Dirección de Apoyo a la Transición – DATRA departamento jurídico integral –cede11.

Fisas, V. (2012). Anuario Procesos de Paz 2012. Barcelona: Escola de Cultura de Pau de la UAB.

Forero, A.M. (2017). El coronel no tiene quien le escuche. Una aproximación antropológica a las narrativas militares. Bogotá: Universidad de los Andes.

Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional (2001). Guía de planteamiento estratégico 2001. Bogotá:

Fundación Conflict Responses (2021). Informe: Las caras de las disidencias: cinco de años de incertidumbre y evolución.

Fundación Ideas para la Paz (2014). Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia. Informe FIP No. 23.

Fundación Ideas para la Paz (2015). Seguridad pública en la etapa de estabilización. Propuesta de respuesta rápida. Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz (2018). La Transformación del Ejército Nacional. Bogotá.

Grasa, R. (2019). “Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política”. En: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, No. 121 (abril de 2019), p. 157-178.

Herrera Berbel, E. (2021). ¿Un proceso de paz inútil? Diarios de la negociación del Gobierno colombiano con el ELN 2013-2020. Bogotá: Planeta.

Illera, O. y Ruiz, J.C. (2018). Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. En: Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 20, nº 39. Primer semestre de 2018. P. 509-533.

Jaramillo, S. (2013). “La paz territorial”. En: OACP (2018). La posibilidad de la paz. Discursos y publicaciones del Alto Comisionado para la Paz 2012-2017. Bogotá: OACP-Presidencia de la República.

Jones, S. G. y Libicki, M. C. (2008). How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaeda.

Leal Buitrago, F. (1994). El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia. Bogotá: TM Editores-IEPRI.

Ministerio de Defensa Nacional (2013). Mesa asesora del sector defensa para las conversaciones de paz. Productos para el equipo negociador del gobierno. Bogotá: MDN, 25 de julio de 2013.

Ministerio de Defensa Nacional (2018). Memorias al Congreso 2018-2017. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Mora Rangel, J.E. (2021). Los pecados de la paz. Vivencias y convicciones de la guerra y la paz en Colombia. Bogotá: Planeta.

Nova, M. (2020). Memorias Militares. Conversaciones con los comandantes del Ejército 1989-2019. Bogotá: Planeta.

Entrevistas realizadas

- **Entrevista 1.** Cr.(r) Carlos Ignacio González. Ex integrante de la sub comisión técnica para el fin del conflicto. Julio 8 de 2021.
- **Entrevista 2.** St. (r) Juan Octavio Hernández. Ex integrante de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2012-2018. Julio 9 de 2021.
- **Entrevista 3.** Entrevista a oficial activo de las Fuerzas Militares que han participado de los procesos de transformación internos. Julio 19 de 2021.
- **Entrevista 4.** Gr. (r) Eduardo Herrera. Ex negociador plenipotenciario del gobierno nacional durante el proceso de paz con el ELN. Julio 30 de 2021.
- **Entrevista 5.** Gr. (r) Oscar Naranjo. Ex negociador plenipotenciario del gobierno nacional durante el proceso de paz de La Habana. Agosto 2 de 2021.
- **Entrevistas 6.** Tres entrevistas a oficiales activos de las Fuerzas Militares que han participado de los procesos de transformación internos. Noviembre y diciembre de 2021.
- **Entrevista 7.** Entrevista a oficial activo de la Policía Nacional que ha participado de los procesos de transformación interna e hizo parte del apoyo de esta institución al proceso de paz de La Habana. Diciembre de 2021.
- **Entrevista 8.** Entrevista al comisionado de la verdad Leyner Palacios. Diciembre 16 de 2021.
- **Entrevista 9.** Entrevista a integrante de la Misión de Verificación de la ONU. Diciembre 29 de 2021.

Este documento fue elaborado por Gerson Iván Arias Ortiz y Carlos Andrés Prieto Herrera, que hacen parte del Fondo de Capital Humano para la transición colombiana (FCH), creado en 2016 por el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés). Gerson Iván fue director temático de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) de la Presidencia de la República de Colombia y asesor de la Oficina del Alto Asesor para la Seguridad Nacional. En estos cargos participó a nombre del Gobierno nacional en la etapa exploratoria y en la Fase Pública entre el Gobierno nacional y las Farc en La Habana, Cuba. También participó a nombre del Gobierno nacional en la etapa exploratoria y en la Fase Pública del proceso entre el Gobierno nacional y el ELN. Carlos Andrés trabajó varios años como investigador sobre conflicto armado y luego hizo parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y de las delegaciones de gobierno en los procesos con las FARC y ELN asesorando especialmente los temas relacionados con el fin del conflicto. Fue asesor de la Comisión de la Verdad y para el último proceso de paz en Afganistán, así como consultor para órganos de control y organizaciones nacionales e internacionales.

Sobre IFIT

El **Instituto para las Transiciones Integrales** (IFIT, por sus siglas en inglés) es una organización independiente y sin ánimo de lucro constituida en 2012. Es el primer centro de investigación internacional enfocado en la integración de políticas sobre democracia, desarrollo, Estado de derecho y seguridad en contextos de diálogo nacional y transición en estados que se han visto afectados por violencia o conflicto. IFIT ofrece análisis y asesoramiento a los principales actores involucrados, con el ánimo de ayudarles a encontrar un terreno común y soluciones creativas y realistas en temas complejos.

Junta directiva

E. Gyimah-Boadi: Presidente de la junta directiva.

Leslie Vinjamuri: Vicepresidenta de la junta directiva.

Jon Greenwald: Secretario técnico de la junta directiva.

Consejo asesor internacional

Frannie Léautier: Directora ejecutiva de Southbridge Investments y exvicepresidenta del Banco Africano de Desarrollo.

Shaharзад Akbar: Ex Presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán

Hakan Altınay: Presidente de la Global Civics Academy.

John Carlin: Periodista y escritor.

Maria Livanos Cattau: Ex secretaria general de la Cámara de Comercio Internacional.

Sujit Choudhry: Director y fundador del Center for Constitutional Transitions.

Gareth Evans: Exministro de Relaciones Exteriores de Australia y presidente emérito de International Crisis Group.

Ellen Friedman: Ex directora ejecutiva de Compton Foundation.

Melanie Greenberg: Directora de Humanity United.

Latifa Jbadi: Exmiembro de la Comisión de la Verdad de Marruecos y del Parlamento Nacional.

Philip McDonagh: Director del Centre for Religion, Human Values, and International Relations a la Universidad de la Ciudad de Dublin; ex embajador irlandés.

Ahmed Rashid: Periodista y escritor.

Carne Ross: Fundador de Independent Diplomat.

Nasser H. Saidi: Exministro de Economía y Comercio y exministro de Industria del Líbano.

Chaiwat Satha-Anand: Profesor de ciencia política de la Universidad de Thammasat (Tailandia).

Adelaide Sosseh: Ex vice presidenta de la Comisión de la Verdad de La Gambia.

Nathalie Tocci: Directora del Instituto Italiano de Asuntos Internacionales.

Elisabeth Ungar Bleier: Profesora de la Universidad de los Andes y exdirectora de Transparencia por Colombia.

Rafael Vilasanjuan: Director de Instituto de Salud Global (ISGlobal) y exsecretario general de Médicos Sin Fronteras (MSF) Internacional.

Oscar Vilhena Vieira: Decano de derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo, Brasil).

Jennifer Widner: Profesora de política y asuntos internacionales de la Universidad de Princeton.

COVER PHOTO:

OMAR NIETO - OACP