



La Formación del Estado colombiano y su legitimidad: retos y perspectivas para la contribución de las Fuerzas Armadas

Por: Eduardo Pastrana Buelvas¹

Rafael Castro Alegría²

Paula A. González Mateus³

1. Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania. Correo: epastrana@javeriana.edu.co

2. Profesor Instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Abogado de la Universidad Santiago de Cali. Correo: rafeca1318@gmail.com

3. Profesora de cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) e internacionalista de la misma universidad. Correo: pgonzalezmateus@gmail.com.



Introducción

El presente capítulo analiza el rol de las Fuerzas Armadas (FFAA) en el proceso de formación del Estado colombiano, enfatizando los retos y perspectivas de su contribución al fortalecimiento de la legitimidad del mismo, de cara a un escenario de posconflicto. Para llevar a cabo ese objetivo, se divide en cinco partes. Primero, analiza los problemas que han enfrentado los Estados-nación latinoamericanos en su proceso de formación. Segundo, dilucida las dificultades del proceso de formación del Estado colombiano, en especial en cuanto a su debilidad coercitiva. Tercero, relaciona el proceso de formación y consolidación del Estado colombiano con las perspectivas para el fortalecimiento de su legitimidad social. Cuarto, proyecta la contribución que puede realizar la acción integral al afianzamiento de la legitimidad del Estado. Quinto, evalúa los retos de las Fuerzas Armadas en un escenario de posconflicto.

La Formación del Estado-Nación en América Latina

Aunque existen distintas conceptualizaciones, es posible señalar que la formación del Estado se encuentra vinculada a que éste pueda cumplir, de manera efectiva, tres funciones fundamentales: “el monopolio de la seguridad, la justicia y la tributación...” (López, 2016, p.

34). Las cuales implican que sea capaz de garantizar, por medio de las instituciones estatales, la seguridad física a los ciudadanos y ciudadanas, el acceso a una administración de justicia imparcial y efectiva, y la recaudación de impuestos como elemento clave para la provisión de otros bienes públicos como la salud y la educación.

Los agentes de los Estados característicamente llevan a cabo cuatro actividades:

1. Hacen la guerra [*War Making*]: Eliminan o neutralizan sus propios rivales por fuera de los territorios en los que tienen una clara y continua prioridad en el ejercicio de la fuerza. 2. Construyen el Estado [*State Making*]: Eliminan o neutralizan sus rivales al interior de esos territorios. 3. Protección: Eliminan o neutralizan los enemigos de sus clientes. 4. Extracción: Adquiriendo los medios para llevar a cabo las tres primeras actividades –hacer la guerra, construcción del Estado, y protección– (Tilly, 1985, p. 181)⁴.

No obstante, el cumplimiento de esas funciones y por tanto el proceso de formación del Estado, se ha realizado de manera diversa en cada continente. Una parte importante de los estudios sobre tal cuestión toman como base la experiencia europea, que presenta unas características políticas, económicas, sociales, culturales y militares, que no es plausible tratar de encontrar en la experiencia de aquellos territorios que tienen un pasado colonial, como es el caso del subcontinente latinoamericano⁵. En los estudios sobre los casos europeos, se toma la guerra externa como uno de los argumentos fundamentales para explicar el proceso de formación del Estado. En tanto se sostiene que ante el desarrollo constante de conflictos bélicos de escala cada vez más alta, en términos de tecnología militar y número de hombres desplegados, se necesitó de recursos mucho más significativos por parte de las unidades políticas de la época; lo cual condujo a que se sistematizara mucho más rápidamente que en otras partes del mundo, un sistema de tributación que permitiera afrontar ese tipo de gastos. En ese contexto, también se fue abandonando la utilización de mercenarios en las guerras, por la poca fiabilidad que representaban, en favor de ejércitos nacionales que permitieran garantizar, de manera mucho más eficaz y leal a la corona, un bien que iba ganando gran importancia: la soberanía territorial (Tilly, 1975).

En el caso latinoamericano se pueden identificar varios contrastes con ese proceso de formación de los Estados-nación⁶. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la condición de

4. Traducción de los autores.

5. Donde tampoco se encuentra un proceso homogéneo de construcción del Estado, pero sí más similitudes en cuanto a ciertos retos históricos en dicho proceso, que serán abordadas en lo subsiguiente.

6. Es interesante observar el matiz que introduce Thies (2005) a esta afirmación, al realizar un análisis cuantitativo que

colonia de los territorios latinoamericanos negaba la posibilidad de contar con la presencia de los poderes centrales de las monarquías europeas. Por lo que la mayor parte de las veces se gobernaba a distancia y sin la posibilidad, por parte de los poderes centrales, de ejercer la coacción suficiente para garantizar la aplicación taxativa de los mandatos reales. Esto generaba una relación marginal, aunque no por eso poco importante, entre los Estados europeos en construcción y sus territorios de ultramar. Ello implicó que la soberanía absoluta que se propugnaba en los imperios continentales no alcanzaba para abarcar dentro de ella, de manera efectiva, a los territorios colonizados. De esta condición se deriva un elemento de análisis: que la estatalidad que avanzaba en Europa tenía un ritmo y un devenir teleológico diferentes a los que se gestaban en las colonias. Lo que permite dar parte de la explicación al cuestionamiento de por qué en América Latina el proceso de formación del Estado-nación “empezado con la Independencia, todavía no está acabado” (König, 2005, p. 12).

En ese sentido, para comprender las particulares dinámicas que han dado forma a los Estados-nación latinoamericanos a continuación se señalan algunas de las características fundamentales de sus procesos de surgimiento y consolidación.

Los criollos no construyeron el Estado-nación cimentado en criterios religiosos, étnicos o culturales, sino con el ideal de crear el Estado como un hecho político. Es por esto que las identidades de los procesos independentistas fueron locales y regionales, en vez de nacionales. La adscripción al Estado por parte de los habitantes del territorio latinoamericano se buscó ante la promesa de igualdad jurídica y de libertad política. Como parte del discurso de independencia, los criollos apelaban a la historia indígena. Sin embargo, lo anterior no se dio como parte de un proyecto de construcción de un Estado y de una ciudadanía que iba a incluir a los grupos indígenas, sino que se utilizó como un instrumento político para justificar sus pretensiones ante España. Situación que explica su posterior exclusión política y social de los procesos de construcción de ciudadanía (König, 2005, pp. 9-15).

Sólo a partir del siglo XIX comenzó la cimentación de unas identidades nacionales basadas en las ideas e intereses que las élites de diversas regiones empiezan a tener sobre unos límites nacionales. Este proceso se dio como consecuencia, en buena medida, de la toma de conciencia de los propios recursos —que devino de su participación en las expediciones botánicas— y del regionalismo fomentado por la comunicación por medio de los nuevos

muestra que si bien durante el siglo XX las guerras interna y externa no fueron determinantes para el afianzamiento de la capacidad de los Estados latinoamericanos de extraer recursos por medio de los impuestos —y, por tanto, para consolidarse— los períodos de mayor “rivalidad interestatal” y “percepción de amenaza” entre ellos sí coinciden con las etapas en que lograron extraer más recursos derivados de la tributación.

periódicos. Dicho proceso será clave en la constitución de uno de los elementos fundamentales del Estado: el gobierno eficaz sobre un territorio delimitado. Ahora bien, la lucha para conseguirlo tuvo como referencia el desarrollo de la patria, en tanto proyecto nacionalista de construcción de un Estado futuro, que les brindaría a sus habitantes la posibilidad de tener igualdad, libertad y prosperidad. Lo anterior, en marcado contraste con la política centralista y explotadora que intentarían impulsar las reformas borbónicas y que sería, junto a las ideas de emancipación de la ilustración, uno de los detonantes claves de los procesos independentistas (König, 1998, 10-17).

En ese orden de ideas, para lograr la consolidación de un proyecto de Estado, ulteriormente se le planteará a los independentistas la necesidad de construir la integración cultural característica del Estado-nación; que debía generar una construcción simbólica del pueblo, para producir la aceptación y lealtad de sus miembros; a la vez que debía generarse un sentimiento de pertenencia, para lograr ir más allá del frágil Estado territorial en tanto mero aparato coactivo (König, 2005, p. 19).

Sin embargo, se proyectaba el problema de que los proyectos de nación formulados por los criollos eran muy vagos y no postulaban las características que debería tener una nueva organización social y económica. Lo anterior debido a que sólo mencionaban la idea de romper con la dominación colonial –dado que tras el proceso de independencia ellos no planeaban renunciar a sus privilegios–. A tal indeterminación del proyecto de nación criollo, se sumaba que los nuevos Estados no gozaban de un consenso entre las diversas partes de sus poblaciones y, políticamente, todavía tenían intereses locales y regionales contradictorios –proyectos de nación divergentes, rivalidades históricas–, así como relevantes separaciones derivadas de sus complejas topografías. Como respuesta a estas dificultades, para construir las naciones latinoamericanas, las élites políticas resolvieron imponer sus proyectos nacionales e idear unos imaginarios patrios con los que buscaron conectar la heterogeneidad de unas poblaciones diversas, basadas en lealtades provinciales o locales, por medio de la invención de mitos fundacionales a través de la historia y de la literatura. Todo esto se transmitió, adicional a los símbolos cívicos como la bandera y el himno, a través del aparato educativo (König, 2005, pp. 19-20).

A esta fragmentación territorial también contribuyó la herencia –en algunos países– de la estructuración socioeconómica del Pacto Colonial, que había establecido un predominio del sector monoproduktivo-exportador, esto había canalizado la actuación institucional en las regiones cercanas a los puertos y vías fluviales, limitando la ocupación efectiva y absoluta del territorio y, por ende, imponiendo desniveles entre las distintas regiones. Estos desniveles



se debieron, además, a la necesidad de reducir los costos del aparato estatal de la Corona (Kaplan, 1996, pp. 26-27).

Otra de las complejidades en el proceso de construcción de los Estados-naciones latinoamericanos fue que, producto de las citadas expediciones botánicas y económicas, el conocimiento de los recursos de sus propios territorios llevó a que los criollos se sintieran identificados con regiones específicas. Lo que acarreó que, posterior al proceso de independencia, propenderían por el desarrollo de la región a la que representaban y desconfiarían de un gobierno central, ya que consideraban que éste impediría el avance de su respectiva región (König, 1998, pp. 17-23).

Es por esto que las élites criollas se vieron ante el dilema de definir cuál debía ser la forma de Estado a implementar. Las dos opciones que se plantearon fueron el centralismo y el federalismo, siendo este último uno de los más aclamados, no sólo por ser el que se consideraba que se ejercía exitosamente en Estados Unidos, sino también porque permitiría mantener la autonomía de las regiones. Tal disyuntiva fue la que generó amplias luchas entre las élites y poblaciones de diversas regiones y fue un factor más de dificultad para la construcción de identidades nacionales en los nacientes Estados latinoamericanos (König, 1998, pp. 17-23).

En el proceso de construcción del Estado se presentaron, entonces, una amplia serie de conflictos y tensiones que alcanzaron fuertes niveles de violencia en muchos espacios de las nuevas repúblicas del siglo XIX. En parte debido a que muchos sectores sociales percibían que los nuevos diseños institucionales terminaban por excluirlos del espacio de la política. Es decir, fue evidente desde el principio, que el proyecto criollo no constituía en sí mismo un intento por establecer estructuras democráticas donde lo popular tuviese cabida. Lo anterior no sólo generó tensiones sino que a su vez limitó la capacidad del Estado de constituir redes de gobierno extendidas en los nuevos espacios nacionales. Lo que tuvo como consecuencia que en el momento de emergencia del Estado republicano no se dieron las condiciones materiales para el ejercicio pleno de la soberanía territorial y poblacional del Estado.

Uno de los ejemplos históricos que muestra esta debilidad en las primeras décadas republicanas es la incapacidad de las administraciones estatales para cubrir con autoridad efectiva los territorios que habían asumido luego de la expulsión de los españoles. Al respecto se pueden evidenciar fuertes tensiones entre los proyectos republicanos integradores y la postura de los habitantes de ciertos territorios “liberados” pero, al mismo tiempo, excluidos. Para Simón Bolívar esto fue particularmente evidente en 1822, año en que arribó a Pasto en un intento por convencer a las élites de esta región para que aceptaran integrarse política, económica y administrativamente a las nuevas estructuras de poder que intentaba implantar con su proyecto republicano, sin embargo, lo que pudo evidenciar fue que el grado de aceptación de esta nueva forma de gobierno nacional no era completo y que incluso este proyecto era impugnado de manera vehemente (Gutiérrez, 2012, p. 214).

Adicional a lo anterior, uno de los problemas fundamentales de la consolidación del Estado-nación era que para los habitantes de Latinoamérica era muy difícil dar su lealtad a un ente abstracto como el Estado. Debido a que en la época colonial estaban acostumbrados a dar su lealtad a una persona: el gobernador, el virrey o, de manera más general, el rey. Posteriormente, tras el vacío de poder que quedó como consecuencia de los procesos independentistas, en su lugar, la lealtad pasaría a depositarse en el caudillo, que era quien poseía los recursos económicos y/o militares (König, 1998, p. 25; Kaplan, 1996, pp. 60-61).

Los caudillos fueron emergiendo de las guerras civiles como objeto y fuente de autoridad para las nuevas sociedades (König, 1998, p. 25). Sin embargo, también fueron la mayor amenaza que enfrentaron las nuevas repúblicas para mantener su precaria integración. Sólo

cuando uno de ellos pudo imponerse a los demás fue posible consolidar la unificación de los nuevos Estados (Odone, 1986, p. 219). Estas llamadas autocracias unificadoras, que se consolidaron en la mitad del siglo XIX en la mayoría de los Estados latinoamericanos, sirvieron de dique a las fuerzas centrífugas que sucedieron a las guerras de independencia (Germani, 1962, p. 25; Fernández & Nohlen, 1998, p. 113).

Sin embargo, uno de los más grandes desafíos que enfrentarán las autocracias unificadoras —de los grupos urbanos dirigentes—, que consideraban urgente la tarea de construir el Estado, será la de intentar integrar a las fuerzas sociopolíticas rurales, las que se resistirán a someterse a los intereses urbanos, reivindicando la autonomía y, en consecuencia, la desintegración regional. Asimismo, las comunidades indígenas, en aquellas regiones donde constituían una base demográfica significativa, operarán como fuerzas disgregantes que fueron marginadas del proceso de construcción del Estado, y que se resisten a la integración nacional (Odone, 1986, pp. 210-211).

En este contexto de personalización del poder, y como parte del proceso de construcción de un orden político-estatal que las elites y los principales grupos oligárquicos buscarán instaurar, se formularán constituciones y leyes que consagrarán un Estado con un régimen presidencial secular, centralizado, democrático y con una división de poderes. En la práctica, sin embargo, el equilibrio de poderes será sólo formal y el régimen presidencial degenerará en el presidencialismo —legal o dictatorial—, que realizará una encarnación personalista y carismática del poder, limitando al poder Legislativo y al Judicial, al hacer uso de la preponderancia que le otorga la ejecución de las leyes, el ejército, la designación de los jueces, entre otras vigorosas facultades asignadas constitucionalmente (Kaplan, 1996, pp. 61-68; Wiarda, 1997, p. 60; Pastrana & Vera, 2012, p. 316; Fernández & Nohlen, 1998, pp. 117-121).

Del mismo modo, durante el siglo XX las guerras internas latinoamericanas van a dificultar la extracción de recursos por medio de los impuestos, debido a que los gobiernos centrales usaron las exenciones tributarias como uno de los métodos para aplacar las rebeliones regionales o locales (Thies, 2005, p. 453).

Como corolario es posible afirmar que se dará la ausencia de una capacidad real, por parte de las instituciones estatales, para operar de manera efectiva en toda la población y el territorio que les corresponde formalmente. Debido a los déficits descritos en la construcción de una identidad nacional, en la integración entre las diversas regiones, dada la personalización del poder y la concentración del aparato estatal en unos focos urbanos específicos.

La Formación del Estado colombiano

Muchos de los retos con respecto a la formación de los Estados-nación latinoamericanos, que se plantearon en términos generales en la sección anterior, se encuentran en el caso colombiano⁷:

Colombia no ha estado inmersa en conflictos internacionales de gran envergadura, y apenas ha estado involucrada en cuatro guerras interestatales. Durante la época de la Gran Colombia contra Perú (1828); contra Ecuador (1863); contra Perú nuevamente (1932) y, finalmente, contra Corea (1950-1953) bajo la égida de las Naciones Unidas (Pardo, 2004, en Berrío, 2013, p. 103). A partir de esa afirmación, es posible establecer que se diferencia su experiencia de construcción del Estado del patrón bélico europeo destacado previamente.

Existió desde la época de la Colonia una debilidad coercitiva por parte de la Corona española para la defensa de Santa Fe de Bogotá, debido a que no era un punto estratégico, en contraste con la importancia que una ciudad costera como Cartagena tenía para los intereses económicos del Virreinato, y dada la ausencia de comunidades indígenas que pudieran amenazar el gobierno virreinal. Es por eso que “la capital...nunca tuvo fortificaciones, grandes cuarteles, centros de instrucción o un componente militar importante...” (Berrío, 2013, p. 96) ni unas milicias ciudadanas que tuvieran la capacidad de apoyar, de manera efectiva, en enfrentamientos bélicos.

Lo anterior también llevó a que el estamento militar careciera de una gran relevancia política en la sociedad santafereña, situación que se evidencia al analizarse que la comandancia de las acciones bélicas independentistas estuvo, en general, en cabeza de venezolanos y no de bogotanos debido a que tenían mucha más experiencia quienes provenían de la Capitanía de Caracas, por haber pertenecido a las milicias ciudadanas que se habían conformado ahí para combatir a los corsarios británicos (Berrío, 2013, p. 97).

Todos esos elementos hicieron que a lo largo del siglo XIX fuera difícil, establecer en Colombia un ejército permanente y profesionalizado, y que incluso hasta ahora sea sumamente complejo el establecimiento de un servicio militar obligatorio. En ese sentido, las élites no han tenido una preocupación profunda por la cuestión de la defensa nacional y eso permite entender a su vez por qué Colombia ha tenido una tradición civilista, que contrasta con la experiencia de las dictaduras militares del subcontinente latinoamericano. Incluso la llegada

7. En este apartado se enfatizarán especialmente aquellos elementos relacionados con la génesis y persistencia de su debilidad coercitiva.



al poder del general Rojas Pinilla sólo fue posible por tener el apoyo de otros sectores institucionales del Estado (Berrío, 2013, p. 99).

La ausencia de la necesidad de organizar un ejército fuerte fue una de las causas para que se diera una constante impugnación de las regiones al poder de la capital durante el siglo XIX. En buena medida dado que, tras la contención de las revueltas, el gobierno central dismantelaba o reducía a su mínima expresión las fuerzas armadas. Otra razón que facilitaba la ocurrencia de esos desafíos era la abundancia de recursos económicos de los que disponían ciudades costeras como Cartagena, por su ubicación, que resultaba de gran importancia para los barcos españoles, o las capacidades de las que disponían regiones como Antioquía por sus vastos recursos mineros (Berrío, 2013, p. 98).

Otro reto que surgió en la formación del Estado-nación colombiano, se derivó del argumento esbozado por los criollos para generar unidad en la rebelión: la usurpación. Si bien la idea de ganar la independencia logró aglutinar a las diversas fuerzas sociales de la época, una vez esta meta fue alcanzada se evidenció al interior del Estado una profunda fragmentación entre las identidades regionales y locales. Es aquí donde el argumento de la usurpación se vuelve contra las élites criollas, porque los caudillos regionales y locales van a utilizar esa misma retórica para oponerse a sus esfuerzos de centralización del poder del Estado (Berrío, 2013, p. 92).

Esas comunidades locales y regionales en su lucha por el derecho a la autonomía regional generaron múltiples guerras civiles, en las que se disputó incluso si el tipo de sistema político que debía instaurarse en la República era el federal o el centralista. Los partidarios del primero tendían a ser las élites de las provincias que veían en el mismo la posibilidad de mantener una mayor autonomía. Otro factor que separó a las diversas regiones fue la compleja geografía y la precaria infraestructura que no permitía una conexión efectiva del país, dificultando la generación de lazos de unión y comercio entre las diversas regiones, lo cual terminaría generando más rivalidades que solidaridad entre las mismas (Berrío, 2013, pp. 99-100).

Todos los factores mencionados contribuyeron a que desde el siglo XIX el Estado colombiano tuviera que compartir su poder con las regiones, lo que debilitó su capacidad coercitiva y no permitió un ejercicio absoluto del poder de sus autoridades centrales.

En el siglo XX se empieza a gestar un proceso de profesionalización de las fuerzas armadas, por medio de la contratación de misiones extranjeras y de la creación de una escuela de formación de oficiales. No obstante, la falta de recursos llevaría a que el Ejército mantuviera su debilidad histórica en cuanto a capacidades operacionales y en términos políticos, debido a las filiaciones políticas que mantenían muchos de sus miembros con los partidos tradicionales (Berrío, 2013, p. 102).

En la segunda mitad del siglo XX, la aparición de múltiples grupos insurgentes llevó a la adaptación paulatina de las capacidades y doctrina de todas las fuerzas a las características de una lucha irregular de baja intensidad. Situación que sólo va a ser transformada durante el gobierno de Andrés Pastrana, cuando se dio comienzo a una honda reforma militar, que incluyó un incremento del pie de fuerza, del poder de fuego y de la capacidad de movilidad de las tropas, que se vio reflejada en la “cantidad y calidad de las operaciones militares que estas fuerzas podían realizar contra organizaciones insurgentes que pronto empezaron a sufrir importantes golpes militares” (Berrío, 2013, p. 102).

Este breve recuento sobre fragmentación regional y una crónica debilidad coercitiva, permite comprender que uno de los problemas en el proceso de afianzamiento de las instituciones del Estado colombiano sea la presencia y eficacia diferenciadas, que sigue teniendo a lo largo de su territorio y el desafío efectivo que presentan agentes privados al monopolio estatal de la coerción (López, 2016, p. 25). La cual hace parte de uno de las funciones básicas del Estado: la provisión de seguridad. Esta idea es sintetizada en el 2015 por el Departamento Nacional de Planeación cuando afirma:

La trampa de los promedios' esconde las grandes divergencias que existen en nuestro país, en donde se puede hablar de las 'tres Colombias'. La primera, es la Colombia urbana, moderna y productiva y con acceso a servicios de justicia. La segunda Colombia cuenta con un desarrollo incipiente en bienes y servicios, por lo que requiere inversiones importantes para crecer plenamente, fundamentalmente en equipamiento social e infraestructura. La tercera Colombia, finalmente, hace referencia a la Colombia rural, especialmente en las zonas más apartadas, en donde persisten grandes rezagos en indicadores sociales y económicos y en donde la presencia del Estado es aún débil (DNP, 2015, pp. 36-37 en López, 2016, p. 27).

La Legitimidad del Estado colombiano

La reflexión sobre los problemas de debilidad coercitiva presentes en el proceso de formación del Estado colombiano, nos permite mostrar una causa de uno de los grandes desafíos a los que éste se enfrenta en un escenario de posconflicto: su déficit de legitimidad. En otras palabras, las dificultades que enfrenta el Estado colombiano en cuanto al cumplimiento de sus funciones básicas, son parte de las razones para que no goce de una amplia legitimidad en diversas regiones de su territorio. Lo anterior en tanto, como se mencionó en el apartado anterior, en algunas de esas zonas son los actores armados ilegales quienes se encargan de garantizar la seguridad, el recaudo de los impuestos y la impartición de justicia, así como de la provisión de otros bienes públicos; y, por tanto, son éstos los que se ven dotados de legitimidad social en aquellas zonas con precaria, cooptada o inexistente presencia estatal.

Desde una perspectiva que enfatiza únicamente los aspectos legales, el argumento de que los actores armados tienen legitimidad social es inadmisibile, pues el actuar del Estado colombiano es explicado y justificado apelando a una "legitimidad legalista" o "positivista" (Hierro, 2013, pp. 184-185), es decir, se defiende su validez social sobre la base de que es una institución que cumple funciones asignadas legal y constitucionalmente. Dicho de otro modo, se afirma que sus actuaciones "son legítimas porque son legales"⁸. No obstante, en las discusiones en torno a la filosofía política y jurídica, la legitimidad legalista ha sido profundamente cuestionada por ignorar el componente de aceptación social⁹ (Habermas,

8. Las cuales se contraponen, por ejemplo, al accionar de los grupos armados al margen de la ley.

9. Igual que los elementos políticos y morales (Habermas, 1988, p. 28).

2005, pp. 91-94)¹⁰, que debe ir vinculado a la creación y ejercicio del derecho creado por el Estado; por ende, un concepto legalista de la legitimidad no considera la importancia del reconocimiento que la sociedad otorga –o no– al ejercicio del poder por parte del Estado.

De allí que se planteen definiciones más comprehensivas de la legitimidad del Estado, señalando que ésta se logra cuando: 1) se da una sujeción a las normas establecidas; 2) es posible justificar esas normas a partir de creencias compartidas socialmente; y 3) existe el consentimiento expreso de los gobernados –legitimación– (Beetham, 1991, p. 158-160). En este tipo de definiciones se puede observar que la legalidad sí es uno de los factores que hacen parte de la legitimidad, pero tan sólo es una de las dimensiones de la misma (Máiz, 2003, pp. 82-83).

A partir de los elementos presentes en esa definición, y de los analizados en torno a la formación del Estado, se pueden establecer algunos de los retos presentes en el fortalecimiento de la legitimidad y, por tanto, de la consolidación del Estado colombiano: 1) Es fundamental que la población presente en todas las regiones del país reconozca la legitimidad del Estado en el desarrollo de sus funciones básicas: seguridad, justicia, tributación, y provisión de otros bienes públicos, para lo que es clave que las ejerza de manera efectiva, ininterrumpida e indisputada; 2) Al tiempo que es indispensable que lo haga con sujeción a las normas nacionales e internacionales; y 3) que responda a las expectativas de la población en esas zonas.

En ese orden de ideas, de cara a un escenario de posconflicto, las Fuerzas Armadas colombianas serán esenciales en la consolidación del Estado en el desempeño de la primordial función de garantizar la seguridad y, como se profundizará en la sección subsiguiente, también contribuirán a la provisión de ciertos bienes públicos por medio de elementos como la acción integral. Todo lo cual, a su vez, apoyará el fortalecimiento de la legitimidad del Estado colombiano.

El rol de las fuerzas armadas como parte del proceso de consolidación del Estado colombiano

La histórica debilidad coercitiva del Estado colombiano, explicada previamente, permite comprender por qué Colombia llegó a considerarse un Estado fallido. En el 2005 la revista *Foreign Policy* publicó un listado de países que podían considerarse “Estados fallidos”. Allí,

10. En ese sentido, Habermas (2005, p. 92) plantea esa diferencia en términos de la validez jurídica o facticidad de las normas y su validez social o legitimidad.



Colombia fue ubicada en la zona de máxima alerta, quedando casi al mismo nivel de Haití, Afganistán y Ruanda (Merchán, 2005). No obstante, dicha clasificación fue ampliamente debatida y aún hoy, podría discutirse si fue acertado o no hablar de Colombia como un Estado casi fallido.

Sin embargo, lo que es claro es que para finales de la década de los 90 y principios del 2000, en el país existían unos factores y condiciones que lo llevaron al borde del colapso. Entre los más relevantes, siguiendo a Shifter & Jawahar (2004, pp. 144-145), se pueden destacar:

- a. La constante presencia de grupos al margen de la ley como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Dichas agrupaciones incrementaron sus ganancias económicas involucrándose en el narcotráfico y utilizando el secuestro extorsivo y otras actividades criminales como fuente de financiación, lo que facilitó que aumentaran sus capacidades militares a tal punto que llegaron a tener ventajas estratégicas sobre las instituciones del Estado.
- b. La penetración del narcotráfico. Desde la década de los 70, Colombia experimentó un crecimiento y fortalecimiento masivo de las redes de narcotráfico que alimentaron la

violencia en el país. Los grandes carteles de la droga en Cali y Medellín, conjuntamente con bandas criminales propiciaron una oleada de violencia que entre 1985 y el 2000 dejó, entre muchos otros, a cuatro candidatos presidenciales asesinados.

- c. El debilitamiento y la decadencia de las instituciones políticas. El Estado colombiano se mostró ineficiente en su capacidad de brindar seguridad a sus ciudadanos, impartir justicia y proteger los derechos a la propiedad privada. Sumado a ello, para el 2002 Colombia obtuvo un puntaje de 3,6 en una escala de 0 a 10 en el índice de percepción de corrupción de Transparency internacional (Transparency International, 2002, p. 6), lo que refleja que algunas de sus instituciones se vieron afectadas por nexos con grupos ilegales.

Al inicio del nuevo siglo, el Estado colombiano se mantenía en disputa por el control del territorio con las AUC, las FARC y el ELN; en 2004 carecía de confianza en su sistema judicial con índices del 95% de impunidad en distintos crímenes y de acuerdo con Naciones Unidas en ese mismo año era el tercer país con la mayor cantidad de desplazados internos en el mundo. Para el 2002 la Policía Nacional estaba ausente de 158 municipios (Shifter & Jawahar, 2004, p. 146). Adicionalmente, en el 2000 la tasa de desempleo se encontraba alrededor del 20% y el 55% de la población vivía bajo el nivel de pobreza (Indexmundi, 2014), lo que habla de una situación que en términos económicos no era muy alentadora para el país.

En ese contexto Andrés Pastrana comienza la ya mencionada profesionalización de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe, en el 2002, que se generan las mayores reformas a las políticas de seguridad y defensa. En el marco de su Política de Seguridad Democrática, el principal objetivo era consolidar el control estatal del territorio nacional, a través del incremento de la presencia de la Fuerza Pública. Así por ejemplo, para el 2003 se carecía de presencia de la Policía Nacional sólo en 18 municipios en Colombia (Shifter & Jawahar, 2004, p. 146).

Durante la presidencia de Uribe, se continuó con la profesionalización de las FFAA y se aumentó el presupuesto en defensa, que pasó de ser el 3.5% del PIB en el 2002 cuando asumió su mandato, al 5.6% en el 2006 al finalizar su primer periodo. Adicionalmente, en sus primeros dos años el número de soldados aumentó en 50.000 y los programas de entrenamiento se expandieron e intensificaron (ibíd.).

No obstante, en su mandato (2002-2010) Uribe también retomó la idea de la relevancia que tenía ganar y fortalecer una base social de apoyo para el Estado. Esto con el fin de evitar que la sociedad civil legitimara los grupos al margen de la ley y, por el contrario, brindara su aceptación a las FFAA y demás instituciones estatales. Lo anterior se implementó con la

inclusión de la doctrina de acción integral en la política de seguridad y defensa –Seguridad Democrática–, buscando que ésta constituyera un mandato central para el accionar de las FFAA. Es en este punto en el que la acción integral de las FFAA vuelve a tomar fuerza y posicionarse como prioritaria entre las acciones del Estado, para cumplir sus funciones.

En el segundo periodo de gobierno Uribe (2006-2010), se diseñó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, en donde se reforzó la relevancia de la acción integral de las FFAA, debido a que estuvo presente la idea de que el control estatal no debe hacerse exclusivamente por medios militares, sino que se busca que también exista un componente social, mediante la provisión de bienes y servicios, para lograr una mayor efectividad de la presencia estatal sostenida en el tiempo. En ese momento, se determinó que era de la mayor relevancia recuperar las áreas dominadas por los grupos armados al margen de la ley; estabilizar las áreas retomadas por el Estado para consolidar la presencia de distintas instituciones y mantener el orden; y afianzar la presencia del Estado a lo largo del territorio nacional, incluyendo la prestación de servicios públicos para toda la población (Suárez, 2010, pp 12-13).

Ahora bien, la acción integral se entiende como:

la implementación de una coordinación inter-agencial altamente eficiente, que permita coordinar la acción Estatal alrededor de objetivos comunes, de los cuales es responsable más de una agencia estatal. Así mismo, le adjudica a las Fuerzas Armadas el compromiso de trascender la lógica militar, para brindar una protección integral, es decir, social, económica, sicosocial. (Farfán, 2009, p.77 en Suárez, 2010, p. 33).

En Colombia, sin embargo, la acción integral no es nueva. Por el contrario, es parte de las actividades cívico-militares que las FFAA vienen implementando desde la década del 60, cuando el Comandante del Ejército, Mayor General Alberto Ruiz Novoa consideró que para evitar el fortalecimiento de los grupos ilegales, era necesario acompañar la lucha armada de la provisión de bienes sociales básicos (Cabrera, 2016). De este modo, en un contexto de lucha contra la insurgencia, el General Ruíz impulsó la idea de que la presencia estatal en las comunidades más abandonadas, a través de obras públicas y asistenciales realizadas por los miembros de las FFAA, era fundamental en la estrategia de aproximarlas a la población, con el objetivo de aislar políticamente a la subversión y fortalecer la legitimidad del Estado (Andrade, 2012, p. 157).

Así, se implementó el “Plan Lazo” a partir de 1962, en el cual como parte de su mandato de acción las FFAA empezaron a suplir las necesidades de la población. Por ejemplo,

la Fuerza Aérea designó su Servicio de Aeronavegación a los Territorios Nacionales para transportar indígenas y misiones médicas en el sur y el oriente del país; por su parte, la Armada Nacional, mediante la infantería de marina, mantuvo la vigilancia y cuidado en los ríos del oriente colombiano, sumando el apoyo para transporte de médicos, veterinarios y odontólogos. El Ejército Nacional, también realizó una importante cantidad de actividades cívico-militares, apoyando la construcción de carreteras, puentes y hospitales en distintas zonas del país, e incluso, llevaron unidades médicas, de alfabetización y especialistas agrícolas para complementar sus acciones (Cabrera, 2016). (VIII Brigada, 1965, pp. 74-108).

Posteriormente, con la llegada de Carlos Lleras Restrepo a la presidencia (1966-1970) se promueve la importancia de fomentar el desarrollo agrario a través de acciones conjuntas entre las Fuerzas Armadas y las comunidades campesinas. De este modo, se implementó el “Plan Andes”, cuyo énfasis se concentró en la identificación de las necesidades propias de la población para presentar proyectos de ejecución ante el Comando del Ejército, que permitieran suplirlas. Desde la implementación de los planes “Lazo” y “Andes”, la acción integral es parte fundamental de las acciones cívico-militares que realizan las FFAA para acercarse a la sociedad civil, brindar bienes y servicios básicos, generar presencia del Estado y fortalecer la legitimidad del mismo.

Desde el comienzo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos en el 2010, se busca fortalecer la acción integral como una estrategia central de la Política Integral de Seguridad y Defensa Nacional para la Prosperidad (PISDP), concentrándose especialmente en las zonas rojas y amarillas. Sin embargo, el presidente ha puesto un especial énfasis en la promoción de la acción inter-agencial (Silva, 2014, p. 2). Es decir, se entiende que las FFAA no pueden ser las únicas responsables de llevar la presencia del Estado a las zonas más alejadas del país, por lo que es necesario, que trabajen conjuntamente con otras instituciones estatales.

De esta forma, es posible afirmar que las FFAA no cumplen solamente una función de brindar seguridad a lo largo y ancho del territorio nacional. Si bien es cierto que ese rol es fundamental para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones de tributación y brindar bienes sociales, las FFAA también son un actor que ha contribuido a garantizar la presencia del Estado mediante la provisión de otros bienes públicos.

Así, la acción integral que se está implementando desde los años 60, se ha desarrollado entorno a la lucha contra la insurgencia y se ha convertido en el mecanismo que permite relacionar el control territorial desde el aspecto militar, con la consolidación social del Estado



(Tamayo, 2013, p. 7), reivindicando el aspecto civil. Es decir, a través de esta doctrina de acción cívico-militar es posible garantizar la soberanía del Estado, mediante el acompañamiento a las comunidades y la atención a sus necesidades (Silva, 2014, p.7), aportando así al cumplimiento de las funciones del Estado. En el contexto actual, Colombia está atravesando una serie de cambios de cara a un escenario de posconflicto, en el que las FFAA deberán desempeñar un rol fundamental como garantes de la seguridad, al tiempo que pueden contribuir a la provisión de bienes sociales. Sin embargo, esto plantea a la institución una serie de retos y posibilidades que se estudiarán en el siguiente apartado.

Retos y perspectivas de las Fuerzas Armadas en un escenario de posconflicto

Luego de más de cincuenta años de guerra, las negociaciones con la guerrilla de las FARC han terminado y se han firmado acuerdos para lograr la finalización del conflicto y la consolidación de una paz estable y duradera. Estos hechos ponen de relieve la posibilidad de terminar con el conflicto más antiguo de las Américas y llevan a pensar que un eventual

periodo de posconflicto o posacuerdo está cerca. No obstante, la fragilidad de los avances en el cese de la violencia realizados hasta ahora, plantea una serie de retos que será necesario afrontar en un eventual escenario de posconflicto.

Como se ha demostrado en apartados anteriores el problema en Colombia no sólo ha sido el surgimiento y fortalecimiento de las guerrillas, sino también, la presencia diferenciada que ha caracterizado al Estado colombiano, ya que ha implicado el abandono a la población civil en áreas geográficas distanciadas de la capital (Bruneau, 2005, p. 233). Esto ha permitido que en dichas zonas se genere la “cultura de la ilegalidad” y que grupos armados al margen de la ley, ostenten el rol de control y monopolio de la violencia, que le corresponde al Estado. En este orden de ideas, el reto transversal que deberá enfrentar el país en un escenario de posconflicto, es el de fortalecer la legitimidad del Estado y su presencia a lo largo del territorio nacional (Farah, 2014, p. 22).

Dicha presencia estatal implicará que el Estado deberá garantizar el acceso a bienes y servicios básicos a lo largo y ancho de la geografía Nacional. Así, por ejemplo, será necesario mejorar el acceso a la educación y su calidad; asegurarse de que los pobladores de todas las partes del país tengan provisión de servicios públicos; garantizar el acceso a la salud y a la justicia; y reducir los índices de desigualdad y de desempleo. De igual forma, será importante trabajar en la mejora de la infraestructura vial y portuaria del país con el fin de facilitar la interconexión y la movilidad de personas, bienes y servicios.

Otro reto central en un escenario de posconflicto será el tema agrario. La excesiva concentración de tierras que presenta el país, la existencia de tierras improductivas por ganadería y monocultivos, y el uso de las tierras que dejarán las FARC serán parte de los desafíos más relevantes para el posconflicto. Los conflictos por la explotación de los recursos naturales y por la titularidad de las tierras puede incrementarse en zonas rurales luego de la implementación de los acuerdos, por lo que, no solo la presencia sino también la confiabilidad del Estado se verán a prueba en el tema de lo rural (Martí, 2016).

Por otra parte, la seguridad en el posconflicto plantea una amplia variedad de desafíos importantes para mantener la paz y la estabilidad. Primero, como lo señala el Ministro del Posconflicto: Rafael Pardo, será fundamental regular la seguridad de las zonas que antes estaban bajo el control de las FARC. Segundo, en el país se viene presentando un aumento de los cultivos de coca de manera sostenida desde 2012, a tal punto que al cierre del 2015 se alcanzaron las 96 mil hectáreas presentando un crecimiento del 39 % con respecto al año 2014 (elespectador.com, 2016). Esto resulta preocupante, porque aunque desaparezca o disminuya la presencia de las FARC, los cultivos ilícitos son un campo amplio para el

retorno de la violencia por parte de grupos criminales (elespectador.com, 2016). Tercero y relacionado con lo anterior, es posible que una parte de integrantes de las FARC no se acojan al proceso de desmovilización y reintegración, sino que se unan a grupos criminales ya existentes o formen nuevas redes criminales, lo que podría agudizar la violencia rural y la inseguridad urbana. Por último, aunque las FARC se desmovilicen, persiste la presencia del ELN y de los Grupos Armados Organizados (GAO), contra los que será necesario luchar para evitar que llenen los vacíos de poder dejados por las FARC, se aprovechen del aumento de cultivos ilícitos y amenacen la seguridad de excombatientes y de la población civil (Gomez, 2016).

De esta forma, un eventual escenario de posconflicto propone retos que implicarán la realización de transformaciones institucionales en aras de fortalecer el Estado y su presencia en la geografía nacional para entrar en una etapa de construcción de paz. En otras palabras, el fin del conflicto necesitará de una resolución integral al mismo, controlando el crimen organizado y el narcotráfico, a través de una expansión funcional y territorial del Estado (Schultze-Kraft, 2015, p. 426). Por tanto, siendo una de las instituciones más relevantes del Estado, este proceso, implicará una activa participación de las Fuerzas Armadas conjuntamente con otras entidades estatales y con la sociedad civil.

En una Colombia en un contexto de posconflicto, las Fuerzas Armadas van a ser fundamentales y tendrán un rol central, entre otras cosas, por las siguientes razones: a) Las FFAA han constituido en muchos lugares del país, la única presencia del Estado, que como se ha descrito anteriormente, será muy necesaria luego de la implementación de los acuerdos; b) Las FFAA serán fundamentales –en los casos autorizados por el gobierno y la normatividad nacional e internacional– en el apoyo a la Policía para la lucha contra los grupos armados ilegales, las organizaciones criminales y todas aquellas amenazas a la seguridad que puedan surgir en un escenario de posconflicto; y c) desde los años 60, las FFAA se han convertido en los actores que llevan bienes sociales –salud, educación, infraestructura– a las poblaciones más alejadas de la capital.

Sin embargo, un eventual posconflicto también implicará unas FFAA reformadas, por lo que será importante repensar su misión y objetivos estratégicos de acuerdo a un escenario de construcción de paz y desarrollo nacional (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, pp. 147-148). Lo que no se puede perder de vista, es que cualquier modificación que se haga a las instituciones militares, debe corresponder con su función constitucional, pero, sobre todo, no debe sacrificar las fortalezas y avances actuales propios de las FFAA (Velázquez, 2015, p.14).

En este sentido, Herbert Wulf (2004) afirma que

la reforma al sector seguridad es la transformación del sistema de seguridad, lo cual incluye todos los actores, sus roles, responsabilidades y acciones, de tal manera que sean administrados y operen de una manera más consistente con las normas democráticas y los principios de buena gobernanza [...] Las fuerzas de seguridad responsables reducen el riesgo del conflicto, proveen seguridad para los ciudadanos y crean el contexto adecuado para el desarrollo sostenible (En Álvarez, García, & Madrigal, 2015, pp. 138-139).

En el marco de las propuestas de transformación de las FFAA que se han hecho, autores como Schultze-Kraft (2015) y Leal (2015a, 2015b) han defendido y recalcado la necesidad de reducir el pie de fuerza e incluso, disminuir el presupuesto para las instituciones militares. De acuerdo a sus argumentaciones esto se debe a la importancia que tendrá redireccionar los recursos que actualmente están dirigidos al conflicto, hacia nuevos rubros de bienestar social como la educación. Además, consideran que, al finalizar el conflicto armado, ya no será necesario mantener una cantidad tan amplia de miembros de las fuerzas ni equipamientos de enfrentamientos irregulares que le generan altos costos al Estado.

No obstante, una de las enseñanzas que dejó el proceso de justicia y paz, en el que se desmovilizaron las Autodefensas Unidas de Colombia, es que después de los procesos de desmovilización y reintegración a la sociedad, pueden quedar remanentes de la violencia y de las actividades ilegales, tal como ocurrió con las anteriormente llamadas BACRIM y actualmente GAO (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, pp. 148-150). En este sentido, aunque se implementen los acuerdos de paz con las FARC y una parte importante de sus integrantes se desmovilice, es posible que persistan amenazas con poder de fuego que implicarían una acción preventiva y represiva por parte del Estado (Cruz, 2015, p. 32). Adicionalmente, entre las experiencias de posconflicto de Centroamérica, el proceso vivido por el Salvador enseña que la reducción inmediata de las FFAA y de su presupuesto, puede redundar en el fortalecimiento y agudización de actividades violentas relacionadas con el crimen organizado y el narcotráfico (Borda, 2013, pp. 1-2).

Ahora bien, por el desarrollo que ha tenido el conflicto armado interno en Colombia, las FFAA se han distanciado de la concepción tradicional de la Defensa Nacional que implica proteger el territorio de amenazas externas, orientándose más hacia una defensa relacionada con el orden interno. Esto ha significado que las FFAA se han guiado por una doctrina



heredada de la guerra fría, en la cual la defensa debía hacerse frente al enemigo interno. Sin embargo, la eventual desaparición de las FARC y de la insurgencia armada como enemigo interno, pone de manifiesto la necesidad de reconocer nuevas misiones, amenazas y generar transformaciones en la doctrina.

De este modo, no se trata de reducir el pie de fuerza ni tampoco el presupuesto de las FFAA en el corto plazo, aunque si se puede detener el crecimiento acelerado de miembros de las FFAA y en el largo plazo, es plausible considerar la idea de disminuir los gastos en defensa. Sin embargo, lo fundamental es generar un redireccionamiento estratégico para que las instituciones militares orienten su misión y objetivos a la consolidación de la seguridad y la reconstrucción de la legitimidad y efectividad del Estado. Además, garantizar la seguridad será indispensable para que el Estado pueda brindar servicios públicos y satisfacer demandas y necesidades sociales y avanzar en la construcción de paz (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, p. 148).

Así, es importante que la doctrina que guía las instituciones militares, se distancie del enfoque de la lucha contra el enemigo interno de la guerra fría, para pasar a concentrarse más en las nuevas amenazas transnacionales y la existencia de enemigos externos. De igual forma, será importante propender por unas FFAA distanciadas de las ideologías, que estén

orientadas siempre al respeto y mantenimiento de la democracia (Cruz, 2015, pp. 30-32). Esto permitirá evolucionar los roles de las FFAA, cambiando la perspectiva del combate al enemigo interno, por la de una visión más orientada al cuidado de las fronteras, la participación en misiones de paz y la acción integral (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, p. 153).

Así, la educación militar cobra relevancia debido a que es el espacio ideal para mejorar las relaciones entre militares y sociedad civil, fomentando los valores básicos de una sociedad democrática. Por tal razón, Cruz (2015, p. 31) propone que haya una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la formación militar.

Cabe mencionar que en este punto de revisión de la doctrina, ya se están realizando avances. El Comandante del Ejército, Mayor General Alberto Mejía, declaró en el foro “El Ejército del futuro: entre transformación y doctrina para construir la paz”, que había tomado la decisión de realizar la primera revisión formal y total de la doctrina militar, apoyándose en los Estados Unidos y las Fuerzas de la OTAN (Elpais.com.co, 2015).

Sumado a lo anterior, resulta importante reconocer nuevos roles y misiones. Una vez se transite hacia el posconflicto las FFAA ya no tendrán que luchar sólo contra la insurgencia como enemigo interno. Por el contrario, surgen nuevas tareas centrales como la protección y el blindaje de los más de 6300 Km de fronteras terrestres y de las fronteras marítimas. Este punto es relevante porque el Estado colombiano ha estado tradicionalmente ausente en sus zonas fronterizas, lo que ha permitido que se conviertan en espacios privilegiados para las organizaciones criminales. Además, no es descartable que el país pueda enfrentar diferendos limítrofes a futuro, por lo que las FFAA estarían llamadas a cumplir con su rol del cuidado de las fronteras, lo cual, no necesariamente implica confrontaciones bélicas, pero sí, por lo menos, que el Estado haga presencia en sus fronteras a través de las FFAA (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, pp. 151-152).

Por otra parte, en el año 2015 el entonces Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, firmó un acuerdo con Naciones Unidas para que las FFAA colombianas puedan participar cuando sea necesario y no implique riesgos para el país, en las misiones de paz aprovechando la experiencia que tienen en la lucha contra la delincuencia (semana.com, 2015). La participación en este tipo de actividades de defensa de la paz y la seguridad internacional se configura como uno de los nuevos roles que pueden asumir las FFAA, lo cual podría redundar en el fortalecimiento de su legitimidad internacional, al posicionarlas como fuerzas que contribuyen al mantenimiento de los DD.HH. en el mundo (Castro & González, 2015, pp. 299-301). Además esto le brindaría al militar colombiano capacidades y experiencia necesarias para el posconflicto, como la costumbre de trabajar en equipo, en ambientes

multinacionales y tener la capacidad de compartir preceptos culturales comunes, comunicándose con distintas culturas y preferencias tácticas y operacionales (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, p. 153).

El surgimiento de nuevas amenazas es otro punto fundamental en el que las FFAA de Colombia tendrán un importante campo de acción. Por ejemplo, es importante que adquieran cada vez más experticia en la protección del Estado ante posibles ataques cibernéticos, así como en la capacidad de responder y brindar atención y apoyo en medio de catástrofes naturales (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, p. 152).

Ahora bien, en un eventual posconflicto, las FFAA continuarán siendo una de las instituciones del Estado que más garantiza la presencia de éste a lo largo y ancho del territorio nacional. En principio porque su rol como garantes de la seguridad será prioritario teniendo en cuenta las altas posibilidades de que se recrudezca la violencia y surjan nuevos grupos criminales. Pero también, dada la ausencia de otras instituciones del Estado, las FFAA también tienen un llamado a continuar llevando bienes sociales a la población civil a través del fortalecimiento de su acción integral, contribuyendo así al desarrollo nacional. Por ejemplo, en el corto plazo, los ingenieros militares pueden hacer un gran trabajo aportando a la construcción de infraestructura, igualmente los médicos y profesores militares pueden tener un rol importante contribuyendo a fomentar el acceso a la salud y la educación en las zonas que han sido más golpeadas por el conflicto armado, lo que haría un gran aporte a la reconstrucción del tejido social (Álvarez, García, & Madrigal, 2015, p. 153).

Conclusiones

El proceso de formación de los Estados latinoamericanos ha tenido diversas dificultades, vinculadas, en buena medida, al cumplimiento de sus funciones fundamentales: seguridad, justicia, tributación, y a la provisión de otros bienes públicos. Muchos de esos desafíos y sus causas están presentes desde la etapa de la independencia. Por ejemplo, la dificultad del centro para ejercer su control sobre todo el territorio o su presencia diferenciada dependiendo de la región.

La formación del Estado colombiano, a su vez, ha enfrentado muchos de los retos de otros países latinoamericanos, en términos de la presencia y efectividad del Estado en la provisión de esas funciones elementales. En particular, se destacó la debilidad coercitiva que

tiene el país desde sus orígenes, la cual está relacionada con la ausencia de su participación en un gran número de guerras interestatales que haya requerido el fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas, la constante presencia de actores internos que han desafiado su monopolio de la fuerza en diversas regiones, un desinterés de las élites del siglo XIX por mantener un ejército permanente y profesionalizado, entre otros factores.

El proceso de formación del Estado colombiano también ha estado conectado al fortalecimiento de la legitimidad del mismo. No se debe evaluar la legitimidad a partir de elementos meramente legalistas, partiendo de que lo que es legal es legítimo, sino que se debe buscar interpretar si la sociedad dota de legitimidad al Estado. Lo que se puede interpretar a la luz de la garantía de seguridad, justicia y de una apropiada tributación que permita brindarle también otros bienes públicos a la sociedad, y de las percepciones de legalidad y efectividad que la misma tenga del desempeño de esas funciones. En este sentido, las FFAA tienen un rol central, debido a que son quienes están en contacto casi que permanente con la población y son los principales garantes de la seguridad, que permite al Estado cumplir con sus otras funciones.

Desde la mitad del siglo XX, las FFAA vienen consolidándose como uno de los principales actores para asegurar la presencia estatal con un componente militar y social. Así, en el marco del conflicto armado interno, las FFAA han desarrollado estrategias para recuperar el control del territorio y garantizar la seguridad, pero también, para dotar a las poblaciones de bienes y servicios básicos a través de la doctrina de acción integral que se viene implementando desde los años 60, pero que es parte de la política de seguridad y defensa desde el primer periodo de gobierno de Uribe (2002-2010). De este modo, la acción integral es un mecanismo para garantizar la soberanía del Estado, ya que contribuye al cumplimiento de sus funciones mediante el acompañamiento a las comunidades y la atención a sus necesidades, a la vez que complementa las acciones militares de control territorial por parte del Estado.

Sin embargo, el desarrollo de la acción integral ha girado en torno a la lucha contra los grupos insurgentes, por lo que el contexto actual del país de transición hacia el posconflicto plantea una serie de retos y posibilidades para las FFAA. En este sentido, las transformaciones a la doctrina, el reconocimiento de nuevos roles y misiones, el reforzamiento de la acción integral, el acompañamiento a la policía nacional en la lucha contra grupos armados y el reconocimiento de nuevas amenazas, serán esenciales para que en un escenario de posconflicto las FFAA estén preparadas para la construcción de paz, y contribuyan al cumplimiento de las funciones del Estado en aras de fomentar su legitimidad.

Recomendaciones

A los encargados de comunicación y formación de archivo de las FFAA, se les recomienda compilar y hacer públicos los ejercicios de acción integral adelantados por todas las fuerzas, con el objetivo de dar a conocer los acercamientos entre militares y población civil que se vienen dando desde mediados del siglo XX. De igual forma, es importante realizar evaluaciones de impacto y hacer una recolección de datos sobre las transformaciones y consecuencias que han tenido las distintas acciones integrales que se han realizado a lo largo y ancho del territorio nacional.

Se les recomienda a los Ministerios de: Educación, Salud, del Interior y de Vivienda, ciudad y transporte que trabajen conjuntamente con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas para que las actividades de acción integral tengan un mayor impacto y durabilidad en el tiempo y el peso de las funciones del Estado no recaiga solo en las FFAA.

Se le recomienda a las FFAA continuar con la revisión de la doctrina y empezar la transformación de la misma, con el objetivo de cambiar la perspectiva del enemigo interno heredada de la guerra fría hacia una nueva visión más orientada al cuidado de las fronteras, la participación en misiones de paz y la acción integral. Esto con el fin de consolidar la presencia del Estado, fortalecer su legitimidad y contribuir a la construcción de paz.

Bibliografía

- Álvarez, C., García, V., & Madrigal, A. (2015). *Las Fuerzas Armadas y de Policía en el posconflicto armado: futuros escenarios y reformas*. En H. Guerrero, & J. Wilches, *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (págs. 135-161). Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Andrade, O. (2012). Relaciones civico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, 145-171.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Londres: MacMillan.
- Berrio, C. (2013). *La formación del Estado en Colombia y el origen histórica de su debilidad coercitiva: Algunas aproximaciones*. En Ciencias Sociales y Educación, 2 (3), 85-106.
- Borda, S. (2013). *Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales*. Programa de cooperación en Seguridad Regional de FES, 1-7.
- Brigada, VIII. (1965). *De la violencia a la paz: experiencias de la Octava Brigada en la lucha contra guerrillas*. Impr. Departamental de Caldas
- Bruneau, T. (2005). *The military in post-conflict societies: Lessons from Central America and prospects for Colombia*. En A. Schnabel, & H.-G. Ehrhart, *Security Sector Reform and Post-Conflict Reform* (págs. 225-242). Tokyo: United Nations University Press.
- Cabrera, F & Mazo, J (2016). *Bases doctrinales del actuar del ejército en el conflicto colombiano*. En Operaciones militares. En imprenta.
- Castro, R., & González, P. (2015). *Las organizaciones de la arquitectura global y el posconflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE*. En E. Pastrana, & H. Gehring, *Política Exterior Colombiana Escenarios y Desafíos en el Posconflicto* (págs. 293-315). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cruz, E. (2015). *Relaciones cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia*. Criterio jurídico garantista, 12-41.
- Elespectador.com. (14 de Septiembre de 2016). *Los retos de la seguridad en el posconflicto*. Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/los-retos-de-seguridad-el-posconflicto-articulo-654760>
- Elespectador.com. (8 de julio de 2016). *Se disparan los cultivos de coca: en Colombia hay 96 mil hectáreas*. Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/se-disparan-los-cultivos-de-coca-colombia-hay-96-mil-he-articulo-642198>

- Elpais.com.co. (25 de Septiembre de 2015). *Colombia revisará doctrina militar para el posconflicto, con ayuda de EE.UU. y Otan*. Obtenido de elpais.com.co: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/colombia-revisara-doctrina-militar-para-posconflicto-con-ayuda-eeuu-y->
- Farah, D. (2014). Security. En C. Meacham, D. Farah, & R. Lamb, *Colombia. Peace and Stability in the post-conflict era* (págs. 16-29). Washington: Center for Strategic and International Studies; Rowman & Littlefield.
- Fernández, M. & Nohlen, D. (1998). *El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas*. In Nohlen, D. & Fernández, M. (Eds.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Germani, G. (1962). *Clases populares y democracia representativa en América Latina*. Desarrollo Económico, 2(2), 23-43.
- Gomez, J. (12 de abril de 2016). *La seguridad: reto del posconflicto*. Obtenido de Semana.com: <http://www.semana.com/opinion/articulo/jairo-gomez-seguridad-es-el-gran-reto-del-posconflicto/469083>
- Gutiérrez, J. (2012). *Los indios de Pasto contra la República (1809-1824): las rebeliones antirrepublicanas de los indios de Pasto durante la guerra de independencia*. Bogotá, Colombia: ICAHN.
- Habermas, J. (1988). ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad?. En *Doxa*, 5, 21-45.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático en Términos de Teoría del Discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- Hierro, J. (2013). *Legitimidad y Legalidad*. En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 4, Marzo-Agosto, 179-186.
- Indexmundi. (2014). *Colombia*. Obtenido de Indexmundi: <http://www.indexmundi.com/es/colombia/>
- International, T. (2002). *Índice de Percepción de Corrupción 2002 de Transparency International*. Berlin: Transparency International.
- Kaplan, M. (1996). *El Estado Latinoamericano*. México, D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- König, H.-J. (1998). *Los movimientos de independencia hispanoamericanos*. En Janik, D. (Coord.). *La literatura en la formación de los Estados hispanoamericanos* (pp. 9-33). Frankfurt, Deutschland: Vervuert.
- König, H.-J. (2005). *Discurso de identidad, Estado-nación y ciudadanía en América Latina: Viejos problemas-nuevos enfoques y dimensiones*. *Historia y Sociedad*, 11, 9-32.
- Leal, F. (15 de Junio de 2015a). *Las Fuerzas Armadas en el posconflicto*. Obtenido de *Razón Pública*: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8525-las-fuerzas-armadas-en-el-posconflicto.html>
- Leal, F. (21 de Enero de 2015b). *Posconflicto y Fuerza Pública*. Obtenido de *El Espectador*: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/posconflicto-y-fuerza-publica-articulo-539314>
- López, C. (2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y Ahora Qué? Construir Ciudadanía, Estado y Mercado para Unir a las Tres Colombias*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Máiz, R. (2003). *Poder, legitimidad y dominación*. En A. Arteta, E. García y R. Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia* (pp. 64-95). Madrid: Alianza Editorial.
- Martí, S. (8 de julio de 2016). *Colombia: Los retos del posconflicto*. Obtenido de *elperiodico.com*: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/colombia-los-retos-del-posconflicto-5253516>
- Merchán, R. (10 de julio de 2005). *¿Un Estado colapsado?* Obtenido de *Semana*: <http://www.semana.com/opinion/articulo/un-estado-colapsado/73598-3>
- Oddone, J. (1986). *Regionalismo y nacionalismo*. En L. Zea (Coord.). *Regionalismo y nacionalismo* (pp. 201-238). Ciudad de México D.F., México: Siglo XXI Editores.
- Pardo, R. (2004). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012). *La estrategia populista en la política exterior: las relaciones colombo-venezolanas en la era Uribe-Chávez*. En Márquez, M., Pastrana, E., & Hoyos, G. (Eds.). *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe* (pp. 307-350). Bogotá, Colombia: Clacso.
- Schultze-Kraft, M. (2015). *La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de paz en Colombia*. En A. Rettberg, *La construcción de paz en Colombia* (págs. 405-433). Bogotá: Universidad de los Andes.

- Semana.com. (27 de Enero de 2015). *Colombia participará en las misiones de paz de la ONU*. Obtenido de semana.com: <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-participa-en-las-misiones-de-paz-de-la-onu/415906-3>
- Shifter, M., & Jawahar, V. (2004). *State builging in Colombia: Getting priorities straight*. Journal of International Affairs, 143-154.
- Silva, M. (2014). *LA ACCIÓN INTEGRAL COMO UNA ESTRATEGIA EFECTIVA HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Suárez, J. (2010). *Acción integral en Colombia 2006-2009* (Trabajo de grado). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Tamayo, C. (2013). *Consolidación de la doctrina castrense de la acción integral en el marco de las relaciones cívico-militares en Colombia. La Macarena, meta. Periodo 2006-2010*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Thies, C. (2005). *War, Rivalry and State-Building in Latin America*. En American Journal of Political Science, 49 (3), 451-465.
- Tilly, C. (1975). *The formation of national states in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1985). *War Making and State Making as Organized Crime*. En P. Evans D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back*, (pp. 169-191). Cambridge: Cambridge University Press.
- Velázquez, C. (2015). *La fuerza pública que requiere el posconflicto*. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz.
- Wiarda, H. (1997). *Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición burocrática-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo*. En M. Vellinga (Coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina* (pp. 45-73). México D.F, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Vellinga (Coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina* (pp. 45-73). México D.F, México: Siglo Veintiuno Editores.

