

## CAPÍTULO 12

### FUERZAS INTERMEDIAS: ¿RESPUESTA Y ALTERNATIVA A LOS RETOS DEL POSACUERDO EN COLOMBIA?<sup>102</sup>

DAVID ANDRÉS RODRÍGUEZ CAMACHO<sup>103</sup>

**Escuela Superior de Guerra**

#### RESUMEN

La seguridad no es un estado permanente, surgen diferentes desafíos de seguridad, entre ellas guerrillas, narcotráfico y crimen organizado, la Fuerza Pública se ha tenido que adaptar igualmente a tales desafíos. Esto en razón a que los grupos al margen de la ley tienen cierta facilidad para adaptar su *modus operandi* en aras de responder frente a las políticas de seguridad implementadas por cada uno de los gobiernos. Por otra parte, los grupos al margen de ley han sabido también ocupar y ejercer dominio con una precaria presencia estatal, en estos territorios ellos tienen la facilidad para realizar sus actividades ilegales. Es así que la Fuerza Pública responde a dichos cambios a partir de una modernización

<sup>102</sup> Capítulo del libro resultado de investigación del proyecto “Estrategias para enfrentar los retos de la sociedad y de las Fuerzas Militares de Colombia para la construcción y consolidación de la paz: Derechos Humanos y DICA como instrumento”, que hace parte de la línea de investigación: Derechos Humanos, DICA y Justicia, del grupo de investigación “Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia”, reconocido y categorizado en (B) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y DICA, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

<sup>103</sup> Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Magíster en Políticas y Estrategias contra el Terrorismo del *Naval Postgraduate School*, Estados Unidos. Magíster en Ciudadanía y Derechos Humanos: Ética y Política de la Universidad de Barcelona, España. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Oficial de grado Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Director de la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Docente de la Universidad Externado de Colombia. Docente de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Docente de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Contacto: rodriguezda@esdegue.mil.co.

tecnológica, doctrinal, de capacidades operacionales entre otras para poder afrontar de manera eficiente a estos desafíos. Sin embargo, frente a la terminación del conflicto armado interno, la Fuerza Pública deberá adaptarse a este escenario, replanteando sus misiones y roles, en favor de asumir los retos que impone el contexto nacional e internacional. Es pertinente mencionar al crimen organizado, ya que en Colombia solo la Policía Nacional tiene facultades para hacer frente a este fenómeno delincuencia. Siendo entonces imperante redefinir el rol de las Fuerzas Militares para que estos también puedan combatirlo.

#### **PALABRAS CLAVE:**

Posacuerdo, crimen organizado, Fuerzas Armadas, Colombia

#### **ABSTRACT**

Security is not a permanent state of affairs, different security challenges arise, among them guerrillas, drug trafficking and organized crime, the Public Force has also adapted to the same challenges. This is because the groups outside the law have a facility to adapt their modus operandi for the sake of the response to the security policies implemented by each of the governments. On the other hand, groups outside the law have known that they also have a domain where there has been a precarious state presence, in these territories they have the facility to carry out their illegal activities. Thus, the Public Force responds to the changes through a technological, doctrinal modernization of operational capacities among others to face these challenges efficiently. However, faced with the end of the internal armed conflict, the Public Force must

adapt to this scenario, rethinking its missions and roles, in favor of the challenges imposed by the national and international context. The national police alone have the authority to deal with this delinquent phenomenon. It is then imperative to redefine the role of the Military Forces so that they also face it.

## **KEY WORDS:**

Peace process, organized crime, Armed Force, Colombia

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Roles y diferencias en la Fuerza Pública*. 3. *Hacia una Fuerza Pública moderna, legítima y eficiente*. 4. *Fuerza Intermedia como respuesta a amenazas emergentes*.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Después de más de cinco décadas de conflicto armado no internacional, el país y su población han sido testigos de hecho y víctimas de un círculo perverso de violencia, el cual se ha caracterizado por una dinámica evolutiva y repetitiva que ha dado lugar a la aparición de actores armados ilegales de diferente naturaleza, desde las nacientes guerrillas en los años de *La Violencia*, pasando por la nefasta llegada al país del negocio de las drogas ilícitas en los años ochenta. Actividad ilegal que inyecta una ingente cantidad de recursos financieros a los grupos armados organizados al margen de la ley y fomenta el escalamiento exponencial del conflicto en las dos décadas y media

siguientes. Además, fueron los señores de la droga y sus carteles de narcotráfico, los responsables de invertir los valores éticos y morales de una sociedad colombiana trabajadora, honesta y distinguida por su vocación agraria rural (Schultze-Kraft, 2012).

Luego de la decadencia de los carteles, florecieron los grupos armados organizados ilegales de autodefensas campesinas o paramilitares. Estos grupos instigaron una nueva ola de violencia en el país caracterizada por múltiples violaciones sistémicas de los derechos humanos, particularmente en las comunidades asentadas en las áreas rurales marginales del país, donde el imperio de la ley es endeble y la presencia del Estado incipiente (Velásquez, 2105). Incontables atrocidades que en la actualidad no han podido ser documentadas ni juzgadas en su totalidad, las cuales fueron motivadas en su mayoría por las disputas que estos grupos de autodefensa ilegal mantenían contra sus enemigos insurgentes (Farc y Eln) por el control del territorio, la población y el monopolio de los prósperos negocios ilícitos como el narcotráfico, el tráfico de personas, la minería ilegal y la extorsión (Prieto, Rocha & Marín, 2014).

Años más tarde, en 2006, con la disidencia resultante del proceso desmovilización de las Auc, se engendraron organizaciones de crimen organizado, que en la actualidad junto con una rampante carrera de delincuencia común urbana, protagonizan un escenario complejo para la Fuerza Pública. Escenario que, de acuerdo a las antiguas experiencias, tanto locales como internacionales, puede incluso ser más complejo en materia de seguridad pública en el posacuerdo (García, 2014).

Ante tal evolución del conflicto armado en Colombia, han sido las Fuerzas Armadas las responsables de contener y combatir activamente todo el espectro de amenazas que desde los años de *La Violencia* han pretendido subvertir el orden democrático y constitucional,

desestabilizar el país, apropiarse ilícitamente de los recursos naturales, minero energéticos y atropellar el estado de bienestar de sus ciudadanos.

Toda esta gama de actores armados ilegales ha tenido como común denominador una rápida y flexible capacidad de ajuste de sus *modus operandi* para subsistir ante las diferentes estrategias trazadas por los gobiernos de turno y la Fuerza Pública, con el fin de conseguir la derrota de estos grupos armados organizados al margen de la ley y reinstaurar el alterado orden público interno. Además, históricamente los grupos al margen de la ley se han valido de la incapacidad de la Fuerza Pública de cubrir cada rincón de la extensa geografía nacional, precisamente de las áreas rurales marginadas del país, para establecer su dominio, fortalecer sus estructuras y lucrarse a través de la práctica de actividades económicas ilícitas (Llorente, Ortiz & Urrutia, 2008).

Para enfrentar los múltiples cambios del escenario estratégico dentro del marco del conflicto armado colombiano, las Fuerzas Armadas del país se han visto en la obligación de adaptarse, reestructurarse, transformarse y modificar su naturaleza tanto misional como funcional, establecida constitucionalmente, con el propósito de garantizar la seguridad y la estabilidad del país, evitando de esta manera que Colombia cayera en la categoría de Estado fallido.

Condición que casi es alcanzada por el país en el periodo comprendido entre los años 1996 y 1998, cuando las Farc, después de su crecimiento exponencial gracias a la financiación del narcotráfico y su salto estratégico a la guerra de movimientos denominada nueva forma de operar. Lanzó una ofensiva total y casi “victoriosa” contra las fuerzas de seguridad y de defensa del país, causándoles varias derrotas en el campo de combate y cabeceras municipales, que llevaron a las agencias de inteligencia de los Estados Unidos a afirmar que Colombia estaba cercano a convertirse en un estado fallido (Spencer, 2011).

Incluso para los primeros años del siglo XXI, de acuerdo al *Failed States Index* de la Organización Fund for Peace, el país engrosaba la lista de los países en máxima alerta de caer en esta infortunada condición (ver gráfico 1).

**Gráfico 1.** Failed States Index 2005.



**Fuente:** The Fund for Peace Organization, 2005.

Sin embargo, en las últimas dos décadas el país ha sido testigo de una notable transformación de su Fuerza Pública que le ha permitido recuperar la iniciativa estratégica e impedir el avance de los grupos armados ilegales. Todo esto, gracias al incremento de su pie de fuerza, la modernización tecnológica de sus equipos, la actualización de su doctrina, el fortalecimiento de sus capacidades operacionales, la capacidad de actuar conjunta y coordinadamente y una decidida voluntad política de la mano del incremento de la asistencia internacional en materia de seguridad (Rodríguez, 2014).

No obstante, vale la pena reflexionar en clave constructiva, que esta exitosa modernización y transformación de las Fuerzas Militares

y la Policía Nacional ha gravitado dentro del marco del conflicto armado no internacional. Es así, que en el caso de llegarse a presentar la terminación del conflicto con todos los actores armados, la Fuerza Pública deberá replantear sus misiones y roles, y como se advierte anteriormente, no caer en el error de pensar en función del pasado, sino que se deberá pensar y actuar prospectivamente, para de esta manera moldear la Fuerza Pública que el país necesita, alineada además con las tendencias que impone la agenda del nuevo orden mundial, la cual contempla una nueva generación de amenazas o amenazas emergentes que requieren otro modelo de fuerzas de seguridad con énfasis en el modelo de seguridad humana, con una visión multidimensional (Ministerio de Defensa, 2014).

## **2. ROLES Y DIFERENCIAS EN LA FUERZA PÚBLICA**

Por lo anterior, tal vez el punto de partida deberá ser el restablecimiento de los roles, misiones y funciones que con razón del conflicto armado fueron modificados, debiéndose replantear el regreso a la naturaleza misma de cada una de las Fuerzas Armadas. De hecho, la historia reciente del conflicto en las dos últimas décadas demuestra una tendencia de surgimiento de organizaciones de crimen organizado, las cuales deben ser combatidas dentro del marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo exclusivamente la Policía Nacional la facultada para hacer frente a este fenómeno delincencial.

Por otra parte, después de la última desmovilización de grupos insurgentes en los años noventa y las Farc en 2017, en el país tan solo han permanecido la longeva guerrilla del Eln, en negociaciones con el gobierno, y un pequeño reducto del Epl, es decir, no existe una tendencia de surgimiento de nuevos grupos insurgentes que justifique, una vez

se desmovilicen estos grupos existentes, la intervención subsidiaria de las Fuerzas Militares, quienes además enmarcan su actuar en las normas establecidas por el Derecho Internacional Humanitario, estando limitadas frente al fenómeno del crimen organizado. Para explicar la naturaleza y las diferencias entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Román Ortiz (2008), al respecto hace la siguiente clarificación:

Desde esta perspectiva, se pueden distinguir con más claridad las distintas naturalezas y funciones de las FF.MM. y la Policía. En el primer caso, se trata de una fuerza de combate móvil dotada de una capacidad de potencia de fuego orientada hacia un uso masivo de la fuerza en un entorno legalmente no regulado. De este modo, las Fuerzas Militares son una herramienta específicamente diseñada para operar en el escenario internacional donde el uso de la fuerza no está regulado más que por un cuerpo jurídico mínimo, y donde se busca acabar con la capacidad del adversario para someterle a unos ciertos dictados políticos, definidos por los intereses de la parte vencedora. Ciertamente, también es concebible imaginar algunas condiciones especiales bajo las que las Fuerzas Armadas pueden ser empleadas en el interior de un Estado. En este caso, se trataría de un escenario en el que el orden legal ha sido roto de manera generalizada por una agresión armada realizada por grupos que pretenden cambiarlo o que al menos buscan construir una estructura de poder alternativa

que lo sustituya en la práctica. En otras palabras, sería necesario emplear las Fuerzas Militares en el contexto de una quiebra generalizada de la autoridad del Estado con el objeto de crear las condiciones para una restauración de la legalidad.

En el otro lado, la policía como organismo de seguridad mantiene una configuración distinta, con unos objetivos netamente diferenciados. De hecho, la policía es una institución básicamente estática apegada al territorio y a la población con el fin de mantener el orden a través de un uso limitado de la fuerza en un entorno legalmente regulado como el interior de los Estados. El uso de la fuerza por los cuerpos de policía está condicionado por su papel como defensores del ordenamiento jurídico. Una tarea que necesariamente obliga a enmarcar cualquier medida de coerción dentro de la legalidad que se pretende proteger, dado que un uso indiscriminado de la violencia rompería el mismo orden que teóricamente se busca defender. (p. 22)

De esta manera, Ortiz establece las diferencias marcadas entre las Fuerzas Militares y la Policía, y se refiere a la excepción del empleo de las Fuerzas Militares en condiciones especiales de seguridad interior, en las que la amenaza logre superar las capacidades de la Policía. Una amenaza que en principio no “deberá” existir en el escenario esperado de posacuerdo (Ortiz, 2008). Vale la pena entonces, dar una revisión histórica y en contexto desde finales del Siglo XIX, a la naturaleza y misionalidad de la Fuerza Pública,

establecida por la Carta Magna de 1886 y 1991, en un ejercicio de definición clara de los roles o el “deber ser” de las fuerzas de seguridad y defensa del Estado.

La centenaria Constitución Política de 1886, promovida por el Presidente Rafael Núñez y redactada con la participación de Miguel Antonio Caro, en su articulado del Título XVI: de la Fuerza Pública, expresa:

**Artículo 165.-** Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar.

**Artículo 166.-** La Nación tendrá para su defensa un Ejército permanente. La ley determinará el sistema de reemplazos del Ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares.

**Artículo 167.-** Cuando no se fijare por ley expresa el pie de fuerza, subsistirá la base acordada por el Congreso para el precedente bienio.

**Artículo 168.-** La fuerza armada no es deliberante. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima;

ni dirigir peticiones, sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad del Ejército y con arreglo a las leyes de su instituto.

**Artículo 169.-** Los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley.

**Artículo 170.-** De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.

**Artículo 171.-** Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 1 de 1986. La ley podrá organizar y establecer una milicia nacional.

Esta Carta Magna de 1886, fue proferida en el contexto de un Estado que para finales del Siglo XIX se hallaba fraccionado políticamente por diferentes dirigencias regionales, en un país con un frágil poder central y atravesando por una situación económica precaria. Fue en este escenario, que los partidos políticos Liberal y Conservador fungieron como entes articuladores de un marcado sectarismo político con una mayor vocación rural campesina. Sin embargo, las lealtades partidistas y las diferencias políticas provocarían precipitadamente sangrientas guerras civiles (Palou, 1993).

Superando de momento las diferencias partidistas y en una suerte de coalición Liberal-Conservadora, en 1886 entró en vigencia la nueva Constitución, caracterizada por un enfoque “centralista, confesional y autoritario”. Durante su vigencia de 105 años, esta Constitución Política no definió claramente las misiones y roles que la Fuerza Pública debía desempeñar para el control del politizado y difuso concepto de “orden público”, que incluso no diferenciaba claramente entre la seguridad al interior y la defensa exterior del país. En consecuencia, las Fuerzas Armadas se vieron envueltas en disputas politizadas, entre un Ejército de vocación conservadora y empleado para el control social, como en el caso de las Bananeras o las campañas militares para contener las guerrillas liberales de la época de *La Violencia*, y una Policía dependiente del Ministerio de Gobierno con pensión Liberal (Palou, 1993).

Años más tarde y con el fin de poner punto final a la polarización política de las Fuerzas Armadas, en 1951, se deja a la Policía Nacional bajo la tutela, del para la época, Ministerio de Guerra. (Palou, 1993). Suscripción que sería reforzada por el Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, quien al asumir la Presidencia de la República, el 13 de junio de 1953, expide el Decreto 1814 de la misma fecha, en el cual cambia la nominación del Comando General de las Fuerzas Militares a Comando General de las Fuerzas Armadas, ratificando a la Policía Nacional como el cuarto componente de las Fuerzas Armadas con organización y presupuesto propio, dependiente del Ministerio de Guerra en cabeza de un General del Ejército (Policía Nacional, 2015).

Después de esta nueva reconfiguración de la estructura de las Fuerzas Armadas, bajo los parámetros de la Constitución de 1886 y hasta la Constitución de 1991, la doctrina de seguridad y defensa del país estuvo bajo la dirección exclusiva del mando militar en medio de una latente tensión con la clase política. En efecto, la estrategia

militar y policial se centró en atender las amenazas internas instigadas por las insurgencias de circunscripción comunista, con el agravante de la “satanización” que esta ideología tuvo en el marco de la Guerra Fría (Schultze-Kraft, 2012). Fue exactamente la doctrina contrainsurgente norteamericana, de *localizar y destruir* heredada de la campaña en Vietnam, la que fue implementada por las Fuerzas Militares Colombianas para contener a las guerrillas como su misión principal en seguridad interna (Rodríguez, 2014).

Con la elección de César Gaviria Trujillo a la Presidencia de la República (1990-1994) y la nueva Constitución de 1991, se lograron varios avances en materia de seguridad y defensa. Como primera medida, Gaviria inició un proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, aumentó el gasto de defensa en 2.2% del Producto Interno Bruto y terminó con el distanciamiento, y en cierta medida, con la “autonomía” que habían tenido los militares para manejar los asuntos de orden público, dando un giro positivo y significativo a las relaciones cívico-militares y al control democrático de las Fuerzas Armadas. Este control se materializó con el nombramiento de Rafael Pardo Rueda como Ministro de la Cartera de Defensa, siendo el primer civil en ocupar este cargo. Además, el ejecutivo presentó un plan estratégico nacional denominado la Estrategia Nacional contra la violencia, diseñado con el propósito de restablecer el “orden público” interno (Avilés, 2006).

En segundo lugar, la Constitución de 1991 a diferencia de la anterior y a pesar de no haber profundizado en el régimen normativo de la Fuerza Pública, como lo afirma Juan Carlos Paluo, sí definió de manera más precisa los roles que las Fuerzas Armadas del país deberían desempeñar dentro del Estado social de derecho, en su Capítulo VII. De la Fuerza Pública:

**Artículo 216.** La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

**Artículo 217.** La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la **soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional** y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

**Artículo 218.** La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza **civil**, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

**Artículo 219.** La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Concretamente, el contenido de los artículos 217 y 218 establecieron de manera diferencial la naturaleza y misión de los integrantes de la Fuerza Pública. Asignando la responsabilidad de la defensa del Estado hacia el exterior a las Fuerzas Militares y en control de la seguridad interior a la Policía Nacional. De esta manera, se disipó el vacío que la anterior Constitución había dejado. Sin embargo, teniendo en cuenta la difícil situación de orden público por la que atravesaba el país, el Presidente Gaviria, asignó a las Fuerzas Militares el compromiso de enfrentar a los grupos insurgentes, mientras que la Policía Nacional tendría la responsabilidad exclusiva de combatir el crimen organizado y el narcotráfico (Schultze-Kraft, 2012).

En el siguiente período de gobierno 1994-1998 en cabeza del Presidente Ernesto Samper Pizano, se presentó un retroceso en la política de seguridad y defensa del país, debido al lamentable incidente conocido como el proceso 8000, adelantado por la Fiscalía General de la Nación, que investigaba presuntas contribuciones económicas que el cartel de Cali había hecho a la Campaña Samper. Este narco escándalo, conllevó al escalamiento de las tensiones entre gobierno y la Fuerza Pública, fracturando las relaciones cívico-militares recientemente restablecidas en el periodo Gaviria. Igualmente, el proceso 8000 afectó

la legitimidad, el prestigio y la credibilidad del país en el continente (Avilés, 2006).

Este lúgubre momento de la historia del país, coincidió además con la ofensiva lanzada por las Farc con la intención de tomarse el poder. Numerosos y cruentos ataques contra unidades militares y estaciones de Policía, especialmente en las áreas más apartadas del país, dejaron al país inmerso en una grave crisis de seguridad interior. Como consecuencia y ante la incapacidad de contener estos ataques, enmarcados en el concepto de la nueva forma de operar planteada por las Farc, las Fuerzas Militares tuvieron que adelantar una revisión estratégica que les permitiera retomar la iniciativa en el campo de combate. Asimismo, la Policía Nacional ante la superioridad tanto en número de hombres como en armamento de los insurgentes, inicio su carrera hacia la “militarización” de sus unidades, dotándolas de armamento más pesado y adoptando tácticas de combate irregular o contrainsurgencia empleadas por el Ejército, que le permitirá responder a las arremetidas de las Farc (las cuales habían desarrollado capacidades militares) y así proteger la integridad de sus efectivos (Marks, 2010).

Para 1998, las Fuerza Pública había logrado con éxito contener la ofensiva de las Farc y retomar la iniciativa estratégica. Además, gracias al apoyo del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), la Fuerza Pública inició un proceso de modernización y fortalecimiento de sus capacidades. Este proceso de transformación institucional incluyó la innovación tecnológica, dotando a las fuerzas de movilidad aérea, capacidades de visión nocturna, equipos de inteligencia técnica y comunicaciones. Asimismo, se llevaron a cabo reformas organizacionales y de doctrina que les permitió a las fuerzas de seguridad y defensa garantizar la estabilidad del Estado. Para financiar este proceso, Pastrana incrementó considerablemente el gasto en defensa, el cual alcanzó el 4.2% del PIB, y solicitó la ayuda de los

Estados Unidos a través del Plan Colombia. Propuesta que fue aceptada y a su vez condicionada a la lucha antinarcóticos (Villamizar, 2003).

Bajo estas condiciones, el Presidente Pastrana cedió parte de la responsabilidad de la lucha contra el narcotráfico, otrora exclusiva de la Policía Nacional, a las Fuerzas Militares. Un nuevo rol que por muchos años habían evitado y para el cual no estaban preparadas, como lo afirma Armando Borrero Mancilla (2006):

Las Fuerzas Militares se implicaron en la lucha contra el narcotráfico. Durante muchos años esta fue una tarea policial y los sucesivos gobiernos de los años ochenta y noventa hasta el de Andrés Pastrana (1998-2002) resistieron las presiones de Estados Unidos para involucrar a los militares. En 1998 se acepta la creación, con apoyo norteamericano, de un primer batallón antinarcóticos, proyecto que ha evolucionado hasta el tamaño de Brigada en la actualidad (p. 120).

Entre los años 2002-2010, con el presidente Álvaro Uribe Vélez y su Política de Defensa y Seguridad Democrática, la Fuerza Pública continuó con el programa de crecimiento y modernización iniciado en la administración Pastrana. Asimismo, asumió nuevos roles con el objetivo de extender y garantizar su presencia permanente en todo el territorio nacional, donde aún estaban vigentes amenazas como: las guerrillas, el narcotráfico, los paramilitares y las estructuras de crimen organizado. Dentro de los nuevos roles, las Fuerzas Militares y particularmente el Ejército y la Armada Nacional, con su Cuerpo de Infantería de Marina, recibieron la responsabilidad, compartida con la Policía Nacional, de garantizar la seguridad en las cabeceras

municipales, reviviendo una organización híbrida del pasado que se denominaría *soldados campesinos* o *soldados de mi pueblo*.

Estas unidades fungieron como una especie de guardia en más de 600 municipios del país, en su mayoría rural, protegiendo e interactuando con las comunidades, las cuales los acogieron positivamente por ser oriundos de aquellos territorios (DeShazo, Mendelson y McLean, 2009). No obstante, estos pelotones de *soldados campesinos* no contaban con las competencias, la formación, ni las atribuciones (policía judicial) necesarias para hacer una labor más eficaz en sus áreas de responsabilidad, convirtiéndose en algunas ocasiones en modestas unidades disuasorias frente a los grupos armados ilegales.

Otro de los cambios que aportó resultados positivos en la lucha contra las amenazas internas, en especial contra las guerrillas, desde la era Uribe y en la actualidad con el Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-presente), fue el cambio estructural de las Fuerzas Militares, las cuales a partir del año 2003 incorporaron y aplicaron el concepto de las operaciones conjuntas con la participación activa del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea en coordinación con la Policía Nacional (Schultze-Kraft, 2012). Esta articulación conjunta inició formalmente mediante la activación de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, según la Disposición 060 de 2003 del Comando General de las Fuerzas Militares, entrando en operación a mediados del año 2004 en el sur oriente del país, con la misión de desarticular, contener y recuperar el control territorial del área de influencia de los Bloques sur y oriental, considerada la retaguardia estratégica de las Farc, a través del empleo de una inteligencia dominante y la masa crítica (Flórez, 2012).

Asimismo, las operaciones conjuntas se vieron potencializadas con la autorización que los Estados Unidos confirió a Colombia en el marco de la *Guerra contra el Terrorismo* de disponer de los activos estratégicos militares (helicópteros), exclusivos en la lucha contra el narcotráfico, a discreción de las Fuerzas Militares para combatir a los rebautizados grupos insurgentes como las Farc, ahora narco terroristas.

Sin embargo, este cambio de denominación, durante el gobierno Uribe, conllevó al desconocimiento de la existencia de un conflicto armado no internacional en el país, que en consecuencia limitó la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y condicionó el accionar de las Fuerzas Militares (Ramsey, 2009). No obstante, con la llegada del Presidente Juan Manuel Santos Calderón al ejecutivo, se reafirmó la existencia del conflicto armado no internacional en Colombia, como estrategia en la búsqueda de una salida negociada para la terminación del mismo.

Por último, conviene destacar que desde su implementación hasta hoy, las operaciones conjuntas de la Fuerzas Militares y coordinadas con la Policía le han permitido a la Fuerza Pública asestar grandes e históricos golpes contra las estructuras y los máximos cabecillas de las Farc y el Eln (actores del conflicto), como se ha evidenciado en las célebres operaciones Jaque, Fénix, Sodoma y Odiseo, mundialmente reconocidas. La pregunta que surge ante este modelo de éxito es: ¿Cuál será el futuro de las operaciones conjuntas en un escenario de terminación del conflicto armado no internacional en Colombia? ¿Cuál debe ser el diseño de la Fuerza Pública en Colombia para responder de manera eficaz, eficiente y legítima ante las amenazas emergentes del país y la región?

### **3. HACIA UNA FUERZA PÚBLICA MODERNA, LEGÍTIMA Y EFICIENTE**

Para matizar estos interrogantes se hace inevitable reflexionar sobre la restricción que tendrán las Fuerzas Militares de desplegar sus capacidades en operaciones conjuntas cuando no existan actores armados en el conflicto. Es decir, cuando el marco del Derecho Internacional Humanitario no sea aplicable en el ámbito interno y las

amenazas previsibles contra el Estado Colombiano en el posacuerdo, provengan, como es la tendencia actual, únicamente de estructuras de crimen organizado. Un desafío que por naturaleza le corresponde exclusiva y constitucionalmente a la Policía Nacional, la cual está facultada para actuar dentro del marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Aunque en muchas ocasiones la Policía Nacional no ha sido suficiente para contener y desarticular estas organizaciones delincuenciales, viéndose superada en sus capacidades. Esta realidad obedece al crecimiento que estas estructuras criminales han tenido en los últimos años, durante los cuales, han aumentado su número de hombres, la mayoría de ellos desmovilizados y disidentes de las antiguas Auc.

Además, estos nuevos grupos armados organizados al margen de la ley, como lo son el Clan del Golfo, Puntilleros y Peluzos, han logrado desarrollar en cierta medida capacidades “militares”, gracias a la adquisición de armamento de mayor calibre, con el agravante que emplean estructuras y procedimientos delincuenciales difusos. De esta manera, logran someter a través de la intimidación, a los habitantes especialmente de las áreas rurales marginadas del país donde hacen mayor presencia, obligando a estos pobladores a obedecer sus reglas y participar en sus actividades ilícitas de las cuales se lucran. Igualmente, con la ingente cantidad de recursos que perciben de economías ilícitas, intentan “exitosamente” permear a miembros de las instituciones del Estado de toda índole, con el fin de obtener información, protección y favorecimientos, impulsando el crecimiento de los niveles de corrupción que tanto lesiona el Estado de Derecho (Velásquez, 2015).

En el caso específico de las áreas rurales del país que sufren de este flagelo criminal, se evidencia un marcado déficit estructural en

la Policía Nacional para atender a esta problemática. Según sus cifras, tan solo 8.941 carabineros hacen parte de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, siendo esta una cantidad insuficiente para cubrir la magnitud del territorio nacional (Policía Nacional, 2015). Además, dentro de este número de efectivos para la seguridad rural están incluidos los Escuadrones Móviles de Carabineros o Emcar. Esta es una organización policial que emplea tácticas y armamento militar (fusiles, ametralladoras, lanzagranadas) considerada como:

Unidad táctica operacional, equipada, entrenada y especializada en actividades de patrullaje y control en el área rural; creados con el fin de recuperar el control del Estado sobre el territorio nacional, especialmente, aquel afectado por la actividad de grupos armados ilegales, desarrollan operaciones encaminadas a neutralizar y desarticular estos grupos, contribuyen a la satisfacción de las necesidades de seguridad y tranquilidad pública en el ámbito rural. Teniendo en cuenta que estos grupos desarrollan actividades de disuasión y control mediante operaciones sostenidas en el área rural, los EMCAR se proyectan como los responsables de consolidar y lograr la cobertura en presencia de la Fuerza Pública en todos los rincones del territorio nacional, evitan la reorganización y formación de grupos armados ilegales; de igual manera, se tiene proyectado la activación de Grupos de Operaciones Especiales Rurales para apoyar las diferentes actividades y operaciones de alto riesgo e impacto que se presenten en las regiones de Policía Para el desarrollo de sus funciones

y procesos misionales estos escuadrones dependen orgánica y operativamente de los comandos operativos de policías metropolitanas y departamentos de Policía; administrativamente de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, para efectos de destinación, traslado, capacitación, orientación y apoyo para el crecimiento tecnológico. (Policía Nacional, 2010, pp. 32-33)

La descripción misma de la misión de los Eincar difiere de su nombre, pues en la misión se especifica la conducción de operaciones sostenidas en todas las áreas rurales del país. Sin embargo, aunque los Eincar tienen el poder relativo de combate para contener el alto poder bélico que han adquirido las estructuras de crimen organizado, estas unidades policiales han sido altamente móviles, transitorias, reaccionarias y sin la capacidad de alcanzar la cobertura rural de todo el territorio nacional, donde en cambio, al menos en las últimas dos décadas del conflicto armado no internacional, ha estado presente el Ejército Nacional conduciendo operaciones sostenidas de control territorial (Velásquez, 2015).

En los más recientes acontecimientos pertinentes a la seguridad rural en el país, se ha desatado una álgida polémica en torno a la precaria capacidad de los Escuadrones de Carabineros, a quienes se les asignó la responsabilidad, de garantizar la seguridad de los reclamantes de tierras dentro del marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011. Tanto es así, que desde que vio la luz la mencionada Ley, los líderes de reclamantes de tierras han sido repetidamente víctimas de asesinatos y amenazas provenientes principalmente de las bandas criminales, los grupos guerrilleros y otras formas delincuenciales (delincuentes de cuello blanco), quienes violentamente causaron los

despojos y en la actualidad se constituyen en el principal obstáculo para que el Estado pueda cumplir a cabalidad las sentencias judiciales que ordenan la plena restitución de las tierras a sus antiguos propietarios, en este caso las víctimas. En un informe elaborado por Lutheran World Relief y Latin America Working Group se presentan algunas cifras de las víctimas del programa de restitución que dan cuenta de la grave situación por la que pasa este proceso, indica el informe:

Antes que se promulgara la Ley de Víctimas, y también desde su aprobación, numerosos activistas por los derechos a la tierra han sido amenazados y asesinados. Human Rights Watch ha documentado 17 casos de asesinatos contra líderes de reclamantes de tierra desde el año 2008, en los cuales han perdido la vida 21 personas. La Fiscalía General de la Nación está investigando 49 casos (que datan desde el año 2000) de asesinatos contra líderes y otras personas que demandaban restitución de sus tierras, en los cuales fueron asesinadas 56 personas, mientras que la Defensoría del Pueblo declara que entre los años 2006 y 2011 han sido asesinados 71 líderes que eran reclamantes de tierra. Datos del gobierno reportan que sólo desde enero de 2012 se han lanzado más de 500 amenazas contra personas que reclaman la restitución de sus tierras, y contra sus líderes. (Haugaard, Castillo, Tate, y Romoser, 2013, pp. 3-4)

Para enfrentar las crecientes amenazas contra la seguridad interior provenientes de las emergentes estructuras de crimen organizado, que en los últimos años han venido afectando ciudades y en especial las

áreas rurales marginadas del país y con el fin de apoyar la misión de una Policía Nacional, desbordada e insuficiente frente a este fenómeno, el gobierno del Presidente Santos ha adoptado algunas estrategias destinadas a contener y desarticular estos grupos generadores de violencia, conocidas como el Plan Troya y la estrategia D6 (desarticular, dismantelar, denegar, disuadir, direccionar, y difundir). Estrategias que no son otra cosa que la asignación de nuevos roles a las Fuerzas Militares para asistir militarmente a la Policía en esta labor contra la criminalidad organizada.

Una asistencia militar que no puede ir más allá de prestar seguridad, apoyo logístico y compartir información que contribuya al esfuerzo principal a cargo de la Policía Nacional. Teniendo en cuenta que ante las estructuras de crimen organizado persiste la restricción del empleo y/o la confrontación directa de las Fuerzas Militares (Sánchez, 2011). La misma limitación que se presenta con la actual estrategia del gobierno nacional para combatir la problemática de la minería ilegal o criminal. Esta estrategia una vez más limita el alcance de la intervención de las Fuerzas Militares frente a este tipo de amenazas de naturaleza criminal, reduciendo su labor a tan solo brindar asistencia militar o contar permanentemente con el acompañamiento de elementos de policía judicial que no están bajo su mando natural.

Precisamente, para tratar de encontrar una solución que permita la intervención directa de las Fuerzas Militares con el fin de detener las nuevas amenazas de naturaleza criminal en el país y fortalecer la seguridad interior, se ha radicado en el Congreso de la República el proyecto de Ley No. 133 de 2013 “Por medio del cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional”. Este proyecto presentado por el Senador Juan Lozano Ramírez (2013), tenía por objeto:

Habilitar a las Fuerzas Militares para que en virtud del cumplimiento de sus deberes constitucionales, de mantener la integridad del territorio nacional, defender el régimen constitucional y salvaguardar la soberanía nacional de amenazas internas, use todo su accionar en el enfrentamiento de uno de los mayores flagelos generadores de violencia que azotan a la Nación, como son las acciones criminales realizadas por estructuras armadas que aunque ajenas a la aplicación directa del Derecho Internacional Humanitario, ocasionan una destrucción tal y representan una amenaza capital que requiere el uso infranqueable de la fuerza militar con el fin de defender los derechos a la libertad, la paz, la vida y honra de los nacionales. (p. 6)

Durante su trámite en el Congreso de la República, este proyecto recibió fuertes críticas debido a que en su contenido insinuaba la categorización de las bandas criminales como actores armados del conflicto, para de esta manera, habilitar la intervención de las Fuerzas Militares dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, considerar a las bandas criminales como un actor armado más, prolongaría el conflicto en el país, como lo advirtió el General Rodolfo Palomino, Director de la Policía Nacional en su momento, en un informe que dirigió al Congreso donde manifestó: “Aplicar el DIH para enfrentar a las bandas criminales ubicaría a los grupos armados ilegales como eventuales ‘interlocutores políticos’, lo cual significaría también que el propio Gobierno, a través de una política pública, prolonga el conflicto armado” (Valero, 2015, párr. 7).

Además, este proyecto lo que conseguía era confundir y desconocer los criterios de aplicación de las normas del DIH al proponer que las Fuerzas Militares participen en la lucha contra la criminalidad, la cual es una tarea exclusiva de la Policía Nacional, con el agravante que las Fuerzas Militares no están facultadas para actuar en el marco de los Derechos Humanos, asimismo no están educadas, entrenadas, ni cuentan con equipo necesario para participar en la seguridad ciudadana, pues su naturaleza obedece a la defensa de la nación y al uso de la fuerza para alcanzarla.

Por lo tanto, este intento de asignarle nuevos roles ajenos al mandato de las Fuerzas Militares va en detrimento del Estado de Derecho, lesiona la democracia y abre la puerta para que se puedan presentar violaciones a los Derechos Humanos, incluso, en el evento que llegasen a presentarse, las Fuerzas Militares serán indefendibles frente a la ley por no contar con un marco jurídico que respalde su accionar, como lo afirma la Organización de las Naciones Unidas, en un informe del 28 de abril de 2015, donde terminantemente rechaza la viabilidad de este proyecto de Ley (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Por último, dentro del abanico de roles que le han sido asignados a las fuerzas de seguridad del Estado, en el marco del conflicto armado no internacional, se hace necesario resaltar la importante labor que las Fuerzas Militares, alineadas con las tendencias contemporáneas de las corrientes de pensamiento contrainsurgente<sup>104</sup>, en un esfuerzo conjunto, coordinado e interagencial, han venido desarrollando para la consolidación, el aporte al desarrollo y el mejoramiento de la calidad de

---

<sup>104</sup> Al hacer referencia a este concepto contemporáneo de Contrainsurgencia, se cita la nueva escuela contrainsurgente de los Estados Unidos de América, liderada por el trabajo académico del General David Petraeus y David Kilcullen, quien en su libro titulado *Contrainsurgencia*, enfatiza la importancia de considerar la población civil como centro de gravedad en esta tipología de conflictos. Por tal motivo el contrainsurgente deberá crear un vínculo de confianza con los pobladores a través de proveerles seguridad y cubrir sus necesidades básicas insatisfechas (*state building*).

vida de los habitantes de territorios alejados e históricamente olvidados por el Estado.

#### **4. FUERZA INTERMEDIA COMO RESPUESTA A AMENAZAS EMERGENTES**

No obstante, un país que quiere terminar el conflicto y pretende posicionarse como una potencia media en la región debe entender que son todas las instituciones del Estado, y no solo los militares, las que deben hacer sus tareas y cumplir con sus responsabilidades de atender las necesidades básicas insatisfechas de la población, especialmente en las áreas rurales marginadas donde nace, crece y se reproducen las dinámicas de violencia y conflicto (Núñez, 2015).

Después de este recorrido por los dilemas y desafíos que ha afrontado y está afrontado la Fuerza Pública para proteger a los colombianos, defender la democracia, garantizar la seguridad interior del país y fortalecer la legitimidad del Estado durante la vigencia del conflicto armado, se ha podido evidenciar la multiplicidad de roles que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional por razón misma de las dinámicas del conflicto han tenido que asumir. Roles que se han superpuesto y que no permiten hacer una diferenciación clara de las misiones que cumple cada una de las fuerzas, desdibujado su naturaleza misional y afectando tanto su especialización como su profesionalismo. Como se hacía alusión en el inicio de este capítulo, la Policía Nacional se ha “centralizado, jerarquizado y militarizado” y las Fuerzas Militares han sido empleadas en tareas de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad, para las cuales no están preparadas. En consecuencia, por cuenta de la “militarización” la Policía ha visto disminuida la confianza de la población, así como el Ejército en algunas zonas del país ha sido catalogado como una fuerza de ocupación (Arias, Rosada-Granados, Saín, 2012).

Todas estas reorientaciones misionales han tenido en cierta medida justificación y aceptación ante la opinión pública nacional e internacional por considerarse como un esfuerzo excepcional del Estado Colombiano para responder a los actores armados ilegales del conflicto, llámense grupos insurgentes o las antiguas Auc (Maldonado, 2013). Esfuerzo que además en las últimas dos décadas ha logrado garantizar el Estado social de derecho y contener las amenazas, al punto que el principal grupo insurgente, como lo son las Farc, entendió que no es viable la toma del poder por la vía de las armas y bajo esta lógica ha aceptado el camino de la salida negociada al conflicto durante el mandato del Presidente Santos, quien se comprometió políticamente a devolverle la paz a los colombianos (Velásquez, 2015).

Es así, que en el corto plazo la terminación del conflicto con las Farc, no sugiere la desaparición inmediata de todas las formas de violencia en el país, por lo tanto, el gobierno en el marco de un escenario de posacuerdo deberá adoptar las medidas necesarias para afrontar el reto de construir y consolidar una paz estable que perdure en el tiempo, que además ofrezca un mejor estado de bienestar para sus habitantes, a través de optimas garantías de seguridad y una apropiada inversión para el desarrollo.

Dentro de las medidas por adoptar, el Estado deberá pensar en la reorientación de la política de seguridad y defensa nacional, excluyendo los otros actores armados irregulares del conflicto y ajustando sus políticas a las necesidades del Estado y a las amenazas emergentes. Para ello, la reestructuración de la Fuerza Pública se constituye en una tarea ineludible, debido a que no se puede continuar con un modelo que estuvo diseñado para enfrentar las peculiaridades de un conflicto armado no internacional sexagenario y que en la práctica llevó a la Fuerza Pública a modificar sus roles y a cumplir tareas diferentes a su mandato constitucional, dejando en algunas ocasiones consecuencias

adversas, como en el caso de las Fuerzas Militares, que han estado implicadas en demandas por el uso excesivo de la fuerza en operaciones al interior del país y algunos de sus hombres han sido acusados por violaciones a los Derechos Humanos (Schultze-Kraft, 2012).

Para tal efecto, con la terminación del conflicto la tarea inicial del gobierno es definir y delimitar las misiones que deben cumplir las fuerzas de seguridad del Estado, teniendo en cuenta su naturaleza y el marco jurídico que cobija su operatividad. Igualmente, la reestructuración y transformación de las fuerzas de seguridad debe estar enmarcada dentro de las tendencias actuales de la agenda hemisférica y global en materia de seguridad. Agendas que reconocen la mutación de las amenazas y que para el caso específico de América Latina, pone el acento en la lucha contra las estructuras de crimen organizado transnacional, como ocurre en Colombia con la proliferación de los nuevos Grupos Armados Organizados -GAO-, como los ha nombrado el Ministerio de la Defensa en sus Directivas 015 y 016, sin desconocer que su naturaleza puramente criminal, las cuales junto con el tradicional problema del narcotráfico y la delincuencia, se prevén como las principales amenazas futuras del país.

En este sentido, al cambiar el espectro de las amenazas se deben cambiar las estrategias empleadas por el Estado para combatirlas. Lo que se sugiere entonces, no es desconocer las capacidades y profesionalismo de la Fuerza Pública, sino ajustarlas para emplear la cantidad de fuerza necesaria y apropiada que se requiere para enfrentar efectivamente cada una de las amenazas. Teniendo en cuenta que en la agenda de la Colombia de hoy siguen vigentes amenazas externas, internas y las emergentes amenazas híbridas o intermedias.

Las amenazas externas que provienen especialmente de diferendos marítimos y territoriales no resueltos y las implicaciones de contar con unas fronteras porosas poco controladas que se han convertido

en focos de actividades ilícitas, como el tráfico de drogas ilícitas, la extorsión, el tráfico de armas y explosivos, el contrabando, la trata de personas y minería ilegal. Las amenazas internas, que han desatado un crecimiento exponencial del crimen y la delincuencia, elevando los índices de inseguridad en las ciudades y agravando las condiciones de seguridad en las históricamente azotadas áreas rurales marginadas del país. Por último, las nuevas amenazas híbridas o intermedias, las cuales según Sonia Alda (2014), se catalogan como:

Nueva amenaza o amenaza intermedia, enmarcada, por sus características, dentro del llamado *Grey Area Phenomena* (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico. La principal forma de establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y la filtración en la sociedad, llegando a tomar el control de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas, pero no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus actividades, fundamentalmente tráficos ilegales, el más importante de ellos es de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no solo afectan a estos sino a buena parte de la sociedad civil, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales. Los niveles de violencia empleados son muy variados, pero en algunos

de los casos son de extrema violencia. Existentes carteles muy bien organizados y armados, pero no constituyen un ejército, si bien por el mismo motivo no pueden ser definidos como criminales comunes. Tampoco pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzado, según qué países no puede hablarse de una guerra civil, ni por supuesto de una situación de normalidad. En definitiva no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una gris. (pp. 67-68)

De acuerdo con la anterior categorización ofrecida por Alda (2014), estas amenazas intermedias se presentan como un híbrido entre la criminalidad y los grupos armados ilegales que pueden llegar a desplegar capacidades militares, como se evidencia en Colombia con la problemática de los GAO emergentes y residual (disidencias de las Farc), las cuales representan un desafío frente al cual, ni las Fuerzas Militares ni la Policía, parecen ser la respuesta más apropiada para combatirlo, debido a las limitaciones que estas organizaciones armadas tienen en su misión, preparación, capacidades, competencias, equipo, doctrina y entrenamiento.

Es por esta razón, que la mejor alternativa sugerida para contrarrestar las amenazas híbridas y/o intermedias, basada en la investigación académica actual sobre el tema y las experiencias de países que han sido exitosos en la lucha contra este fenómeno, es la creación de una fuerza intermedia que combine: las especificidades de la labor policial, fundamentadas en la prevención, la investigación judicial y la persecución de los delitos cometidos por organizaciones de crimen organizado con las capacidades de las Fuerzas Militares que permitirían neutralizar el alto poder bélico que estas estructuras criminales han adquirido (Gobinet, 2006).

Es decir, la respuesta para contener y/o derrotar eficazmente las amenazas híbridas obedecería a la creación de una Policía de naturaleza civil con estatus militar, conocida también como Policía gendármica o Gendarmería. Esta es una fuerza intermedia de alcance multidimensional que se ajusta perfectamente a las necesidades de los Estados democráticos que sufren del flagelo de las amenazas híbridas, porque:

Cubren todo el espectro de violencia, que los criminales utilizan asimétricamente para compensar los recursos superiores de los Estados... Dicha versatilidad es evidente al comprobar el amplio espectro de funciones de estos cuerpos, que irían desde las tradicionales tareas preventivas a las de policía judicial, con capacidad de llevar a cabo investigaciones muy complejas, a través de unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado... el tráfico, la protección medioambiental, combate al terrorismo, policía científica, orden público, inteligencia, servicio marítimo, fronteras... Mas allá de todo ello, su misión principal consiste en garantizar la convivencia de los ciudadanos y la protección de sus derechos, el orden y la seguridad interior de acuerdo a los parámetros de una Policía democrática (Alda, 2014, p. 74).

Este tipo de Policía gendármica tiene sus orígenes en la Francia medieval, aunque se formalizó durante los años de la Revolución Francesa con la creación de la *Gendarmerie Nationale*. Desde aquel

tiempo, la única diferencia con las Gendarmerías actuales, es que en sus inicios estaban compuestas por personal militar. Sin embargo, la misión principal ha permanecido incólume, como lo ha sido, mantener la ley y orden en el territorio interior y en especial en las áreas rurales marginadas, siendo consideradas como unas fuerzas transcendentales para asegurar y acompañar a los gobiernos en los procesos de construcción y consolidación del Estado-Nación. Además, más allá del conjunto de roles que cumplen en la seguridad interior, las Gendarmerías han desempeñado un papel decisivo en las operaciones de paz lideradas por las Naciones Unidas en áreas de conflicto, confirmando su versatilidad y valiosa multifuncionalidad (Lutterbeck, 2004).

Razón por la cual, han sido implementadas en varios países democráticos alrededor del mundo. Dentro de las que se destacan: la Gendarmería Francesa, la Gendarmería Turca, la Guardia Civil Española, la Gendarmería Europea (recientemente creada), los Carabinieri italianos, la Gendarmería Nacional Argentina, los Carabineros de Chile, La Guardia Nacional Bolivariana, la Gendarmería Mexicana y la Policía Montada del Canadá, entre otras (Alda, 2014).

Aunque en la actualidad la existencia de este tipo de fuerzas intermedias ha generado diversas críticas y argumentos en su contra. En primer lugar, mientras las Fuerzas Militares y la Policía son usualmente aceptadas y reconocidas por la opinión pública como las instituciones legítimas del Estado para su defensa exterior y seguridad interior respectivamente, las gendarmerías son vistas como fuerzas anacrónicas con estructuras ambiguas que representan la militarización de la seguridad interior, siendo incompatibles con los principios democráticos que propenden por la garantía de las libertades y el bienestar de los ciudadanos.

Ante este argumento, los críticos hacen énfasis en los riesgos que representa para un Estado que la seguridad interior esté en manos de organismos semi militarizados y no bajo la responsabilidad exclusiva de fuerzas policiales de naturaleza civil, refiriéndose a los casos específicos de la Guardia Civil Española bajo Franco y Los Carabinieri italianos bajo Mussolini, en los cuales estas fuerzas fueron empleadas como los principales instrumentos de represión interna. En consecuencia y para evitar este tipo de arbitrariedades los críticos advierten que las gendarmerías no deben ostentar estatus militar, asimismo deben ser desmilitarizadas y convertidas en policías civiles (Lutterbeck, 2004). En segundo lugar, otros críticos plantean que dos tipos de policía en un país, una civil y otra con estatus militar, generan dualidad y superposición de roles, que conllevarían a una posible aparición de zonas grises en la seguridad urbana o rural, además suponiendo un uso desproporcionado e ineficiente de los recursos del Estado (Gobinet, 2007).

Ahora bien, en la literatura son más los argumentos a favor que en contra de las policías gendármicas. Para comenzar, no existe ningún estudio científico de rigor que pruebe que las gendarmerías son incompatibles con los principios democráticos, por el contrario, la sola existencia de estas estructuras promueve el balance y la separación de poder entre las fuerzas de seguridad y defensa de un Estado, evitando de esta manera cualquier intento de abuso de poder. Igualmente, el estatus intermedio de estas fuerzas aunado a la combinación de características policiales y militares las convierte en el mejor instrumento de seguridad que pueda tener un país para contrarrestar todo tipo de amenazas al interior, desde la delincuencia común hasta las más poderosas estructuras del crimen organizado. Es por eso que en algunos de los casos, como por ejemplo en Francia, la gendarmería, dependiente del Ministerio de Interior, es considerada el más importante activo estratégico de la nación para su seguridad interior (Ministerio de Defensa de Francia, 2015).

En tal virtud, las gendarmerías no pueden ser comprendidas tan solo como un intento de militarizar la seguridad interior de un país o una amenaza a las libertades de sus ciudadanos, puesto que la historia y las diferentes experiencias de países democráticos que cuentan con este tipo de fuerzas intermedias demuestran que han sido precisamente estas fuerzas las que han brindado una mejor protección de los derechos, garantías y libertades de sus habitantes gracias a su versatilidad y espectro multidimensional (Lutterbeck, 2004).

Para ejemplificar la mención anterior y con el ánimo de brindar algunos lineamientos generales que orienten al legislador en el posible escenario que sea considerada la creación de una Gendarmería en el país, a continuación se presentan algunos modelos de Gendarmerías alrededor del mundo, haciendo énfasis en su descripción, misiones, estructura organizacional y personal.

La Gendarmería Nacional Francesa como uno de los modelos más distinguidos en el mundo fue creada en 1791 y considerada como una de las instituciones más antiguas y con más tradición de la República Francesa. Este organismo policial con estatus militar en la actualidad está compuesto por aproximadamente 100.000 hombres y mujeres, quienes hacen presencia y control en el 95 por ciento del territorio nacional, protegiendo al 50% de la población Francesa. Dentro de su misiones se encuentran seguridad pública interior, investigación judicial, seguridad vial, asistencia y socorro, inteligencia y vigilancia y la participación en misiones internacionales (Fiep, 2015).

En su estructura organizacional, la Gendarmería Francesa desde el 3 de agosto de 2009 depende administrativa y presupuestariamente del Ministerio del Interior, asimismo cuenta con una dirección general y cinco grandes componentes, así:

La Gendarmería Departamental como la mayor responsable de la seguridad del territorio interior del país; la Gendarmería Móvil compuesta por 11.300 operativos a disposición del gobierno para ser empleados en tareas de restablecimiento del orden interno; el Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional, considerado como un grupo elite que conduce operaciones especiales al interior o exterior del país con el fin de responder a serias amenazas contra la seguridad, como terrorismo, toma de rehenes, revueltas en prisiones, entre otras; La Guardia Republicana con la misión de proteger las instituciones y las más altas dignidades del Estado; y por último las Gendarmerías Especializadas que cumplen con otras tareas esenciales para la seguridad de la República, tal es el caso de la Gendarmería Marítima que cumple misiones de protección de puertos, rescate y guardacostas, la Gendarmería Aérea que protege las bases de la Fuerza Aérea, la Gendarmería de Transporte Aéreo responsable por la seguridad y regulación del transporte aéreo y la Gendarmería responsable por la seguridad y transporte de los diferentes programas de armamento estratégico como las armas nucleares (Fiep, 2015).

La Gendarmería de la República de Turquía constituye otros de los modelos importantes a considerar, debido a que sus operaciones de seguridad interior se desarrollan en el marco de un conflicto que aún permanece activo y que enfrenta al Partido de los Trabajadores de Kurdistán, un grupo considerado terrorista por Turquía, los Estados Unidos y la Unión Europea. La Gendarmería Turca data del año 1839 y desde sus inicios su principal responsabilidad ha sido la seguridad interior y el mantenimiento del orden. En la actualidad, esta fuerza se define como una fuerza policial con capacidades militares encargada de mantener el orden público al interior del país. Dentro de la estructura del Estado, la Gendarmería pertenece administrativamente al Comando General de las Fuerzas Armadas de Turquía para efectos

de organización, entrenamiento y educación, pero está subordinada al Ministerio del Interior para el cumplimiento de sus misiones.

Dentro de las misiones a cumplir, la Gendarmería Turca efectúa tareas administrativas, judiciales, militares y otras tareas. Las tareas administrativas están orientadas a la prevención del delito al interior del país; las tareas judiciales se enfocan en la búsqueda, recolección y envío de evidencias a las autoridades competentes con el fin de judicializar y capturar a los responsables de los crímenes; en el campo militar la Gendarmería está entrenada y equipada para cumplir tareas militares subsidiarias de acuerdo con las necesidades del país; finalmente entre las otras tareas, esta fuerza contribuye con la seguridad física de los activos estratégicos de la nación, y con otros encargos en materia de seguridad como lo son el traslado y seguridad de prisioneros, la asistencia en atención de desastres, entre otros.

En su organización, la Gendarmería Turca está compuesta por un Cuartel General comprometido con el planeamiento administrativo y la proyección operacional de la fuerza, dos Divisiones de Frontera que responden por la seguridad de los límites con Iraq y Siria, las Escuelas de formación, entrenamiento y reentrenamiento para Oficiales, Suboficiales y Gendarmes, las Unidades de Seguridad Interior a cargo de garantizar el orden público interno, estas Unidades a su vez están divididas en Comandos Regionales, Provinciales y de Distrito para de esta manera cubrir todos los entes administrativos del Estado. Igualmente, existen las Unidades de Aviación de la Gendarmería encargadas de la movilidad aérea para las operaciones y la asistencia ante desastres naturales y un Comando Administrativo y Logístico que suple todas las necesidades de las unidades operativas (Soylemez, 2005).

El último de los ejemplos de Gendarmerías tiene lugar en el continente americano, como es el caso de los Carabineros de Chile. Esta fuerza policial de carácter militar fue fundada el 27 de abril de 1927, pero no fue sino hasta el año 1980 cuando su misión, funciones y estructura fueron integradas a la Constitución Política del país. Los Carabineros de Chile están organizados en divisiones que hacen presencia en todo el territorio nacional y desde el año 2011 dependen directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En la actualidad cuenta con 44.500 hombres y mujeres que cumplen su misión a través de siete roles: prevención del crimen, control del orden público y la seguridad interior, un rol educacional orientado para dar a conocer a los ciudadanos las leyes y normas del Estado, servicio a la comunidad, asistencia y solidaridad social en caso de desastres, integración nacional y protección del medio ambiente (Fiep, 2015).

Aunque su misión es primordialmente policial su configuración militar ha logrado que sea reconocida como una de las mejores del continente marcando una gran diferencia con las otras policías suramericanas. Es así que su carácter militar, ha hecho de esta fuerza una institución jerarquizada, honesta, disciplinada, profesional, respetada por los ciudadanos y capaz de enfrentar las amenazas híbridas que cada día están más presentes en el escenario interno del país y el hemisferio. Además, gracias al espíritu de cuerpo y compromiso institucional de sus miembros, característico a través de su historia, ha sido catalogada como una de las policías con menores índices de corrupción en la región, lo cual es prenda de garantía para la seguridad interior del país (Wyer, 2009). Un modelo que sin lugar a dudas beneficiaría al Estado colombiano.

Después de haber revisado los modelos de las Gendarmerías Francesa, Turca y los Carabineros de Chile se evidencia como estas fuerzas intermedias gracias a las funciones que cumplen,

las competencias con las que cuentan (policía judicial y capacidad militar) y la organización que poseen, han sido históricamente un pilar fundamental y garantía para la seguridad interior en cada uno de sus países.

Es así, que si trasportamos estas experiencias internacionales al caso Colombiano, considerando un cambio en el escenario estratégico en materia de seguridad interior<sup>105</sup>, el cual conllevará a priorizar la lucha contra nuevas amenazas de naturaleza criminal o denominadas oficialmente GAO, estructuras de crimen organizado, y si además, se logra vencer la cultura organizacional caracterizada por la resistencia al cambio que milita en las instituciones gubernamentales y castrenses (Nagl, 2005). Permitiendo de esta manera hacer viable la reforma del sector seguridad y defensa, considerando conformar una cuarta fuerza tipo Gendarmería o fuerza intermedia, que atienda la deuda histórica que el Estado tiene con la seguridad de las áreas rurales y marginadas del país (Velásquez, 2015), entonces se obtendrá como resultado una reconversión de la Fuerza Pública que obedecerá a las necesidades de seguridad más sentidas y urgentes del país, permitiendo además una definición clara de los roles de cada una de las fuerzas, los cuales se vieron interpuestos por razón misma del conflicto interno (Schultze-Kraft, 2012).

Por lo tanto, la creación de una Fuerza Intermedia en Colombia cambiaría la configuración de las Fuerzas Armadas del país y para ello se haría necesario reconvertir la estructura misma del Ministerio de la Defensa Nacional. Este ajuste estructural debería entonces iniciar por trasladar la Policía Nacional bajo la tutela del Ministerio del Interior, donde perteneció hasta los años de la *Violencia* y a donde pertenece orgánicamente en las mayorías de los países democráticos, como

---

<sup>105</sup> Con la hipotética firma del acuerdo general para la terminación del conflicto y la consolidación de una paz estable y duradera.

responsable de prevenir la comisión de delitos y garantizar la seguridad ciudadana, con una dedicación exclusiva a las labores policiales en las cabeceras municipales y dejando de lado los roles no policivos que esta institución de naturaleza civil asumió en el marco del conflicto, como lo fue la configuración para la guerra contrainsurgente.

Igualmente, la “nueva” Fuerza Intermedia sería la responsable de la seguridad interior del país, debido a su estatus militar debería entonces depender del Ministerio de la Defensa y contar con una coordinación directa con el Ministerio de Interior para atender las necesidades en materia de seguridad y evitar la creación de zonas grises en las áreas rurales y marginadas del país donde delinquen las estructuras del crimen organizado. Además, la creación de esta fuerza gendármica podría ser viable dentro del marco jurídico y legal colombiano utilizando dos vías distintas. La primera de ellas obedecería a una reforma constitucional, la cual mediante acto legislativo buscaría reformar el andamiaje institucional de la Fuerza Pública. La segunda de las alternativas sería la aprobación de una ley que creó la Gendarmería o ley de Gendarmería como un componente de la estructura de las Fuerzas Militares y otra ley que asigne la Policía al Ministerio del Interior (Solano, comunicación personal, 2015).

Una vez resuelta la dependencia orgánica y el marco jurídico y legal para su creación se ha de pensar en cuáles serían las misiones y la estrategia a seguir para la conformación de la Gendarmería en Colombia. En consecuencia, la Gendarmería tendría como su misión principal el mantenimiento del orden en las áreas rurales del país, previniendo, judicializando, conteniendo y neutralizando todas las formas de crimen y delito que allí pudieran presentarse. Asimismo, tendría el encargo de proteger los activos estratégicos nacionales, llámense económicos, militares o de infraestructura como lo son las vías, los puertos y los aeropuertos.

Finalmente y gracias a la versatilidad que estas fuerzas intermedias han demostrado en el mundo, podría considerarse el empleo de la Gendarmería Colombiana en misiones de asistencia, socorro, atención de desastres y como integrantes de los componentes destacados en la misiones de paz bajo el mandato de la ONU que Colombia proyecta en el mediano plazo.

En cuanto a la estrategia para su conformación, la Gendarmería podría ser integrada por miembros, instalaciones y equipos provenientes de los diferentes componentes de la Fuerza Pública, a discreción de cada uno de sus comandantes. Una vez sean concentrados y organizados los integrantes de esta fuerza intermedia y teniendo en cuenta las especificidades del escenario Colombiano, deberá crearse y desarrollarse la doctrina de la Gendarmería, la cual se constituirá como guía para la organización de esta fuerza y hoja de ruta para el cumplimiento de su misión. Adicionalmente, se deberá considerar la creación de escuelas de formación y capacitación encargadas de la educación y el entrenamiento de los integrantes de la Gendarmería en todos los niveles, permitiendo contar con una fuerza profesional capaz de enfrentar las amenazas y los retos en seguridad que demandará el posacuerdo (Velásquez, 2015).