

Capítulo 25

Seguridad comunitaria en Colombia: un enfoque desde el rol de las Fuerzas Militares

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602601.25>

Eduardo Restrepo Galeano

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Colombia es una nación *sui generis* en el Sistema Internacional que ha adoptado en su política interna lineamientos internacionales en materia de defensa, como el caso del concepto de *seguridad humana* y sus enfoques y/o dimensiones, en medio de un complejo conflicto armado. Sin embargo, el compromiso político, institucional, militar y de la sociedad civil han permitido crear una sinergia que se puso en marcha durante los periodos presidenciales recientes, comprendidos entre 2002 y 2018. En este capítulo se aborda la relevancia de las Fuerzas Militares en la creación de oportunidades no solo para asegurar la soberanía y la integridad territorial, sino también para establecer una relación respetuosa con la población civil. Esta dinámica ha resultado en el debilitamiento estratégico del adversario y ha actuado como un catalizador para facilitar la presencia y la oferta del Estado en áreas previamente consideradas inaccesibles.

Palabras clave: acción integral; Fuerzas Militares; políticas de defensa; seguridad humana

Eduardo Restrepo Galeano

Coronel de la Fuerza Aérea Colombiana. Cuerpo de vuelo, oficial piloto y administrador aeronáutico, Escuela Militar de Aviación "Marco Fidel Suárez", Cali, Colombia. Especialista en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Instructor académico y de vuelo de la Escuela Militar de Aviación. Contacto: eduardo.restrepo@esdeg.edu.co

Citación APA: Restrepo Galeano, E. (2023). Seguridad comunitaria en Colombia: un enfoque desde el rol de las Fuerzas Militares. En E. A. Salamanca Rodríguez & J. A. Serpa Hernández (Eds), *Seguridad humana y construcción de patria en defensa de la vida* (pp. 691-720). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602601.25>

SEGURIDAD HUMANA Y CONSTRUCCIÓN DE PATRIA EN DEFENSA DE LA VIDA

VOLUMEN III: SEGURIDAD COMUNITARIA Y POLÍTICA

ISBN impreso: 978-628-7602-53-3 (obra completa)

ISBN digital: 978-628-7602-57-1 (obra completa)

ISBN impreso: 978-628-7602-56-4 (Volumen III)

ISBN digital: 978-628-7602-60-1 (Volumen III)

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602601>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

La *seguridad humana* ha logrado ganar un espacio preponderante durante los últimos años, ya que su enfoque propende por marcar un hito frente a la manera de afrontar la intervención o reacción a las amenazas provenientes de diversas índoles. Hasta entonces, la legitimidad estatal empleaba la fuerza y, si bien se lograba apaciguar o eliminar la situación de amenaza, los problemas permanecían. En este contexto, la discusión a nivel global, impulsada por organismos internacionales, plantea la imperante necesidad de evaluar un modelo en el que el ser humano ocupa un lugar central y se promueve la proactividad en la gestión de las amenazas que los afectan. A pesar de que el enfoque de la seguridad humana y su dimensión de la seguridad comunitaria se ha instrumentalizado a partir del discurso político, se evidencia que existe un conceso académico en que la atención temprana de las problemáticas obliga a implementar medidas eficaces, donde las capacidades de seguridad de los Estados permiten identificar y confrontar, desde un plano más allá del estrictamente de las fuerzas de seguridad, las transformaciones y mutaciones propias de la criminalidad, el terrorismo y demás amenazas multidimensionales.

La seguridad, desde una perspectiva estratégica, genera la participación de nuevos actores en la construcción y estandarización de objetivos que permitan identificar y evidenciar estructuras emergentes, cuya mutación y transformación obliga a observar y analizar de manera diferente los conflictos. La transformación de la criminalidad y el terrorismo brinda un nuevo marco de actuación, que se transforma en la dinámica que permite enfrentar esos nuevos desafíos y retos híbridos, que demuestran, además, que el paradigma tradicional de la seguridad es reduccionista frente a las acciones ante un escenario internacional complejo e interdependiente.

En el caso de la política colombiana, el empleo del concepto de seguridad humana y su dimensión comunitaria podría relacionarse con la política de seguridad del actual gobierno nacional, en cabeza del presidente Gustavo Petro Urrego (2022-2026); empero, sus antecedentes se han venido estructurando desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a mediados de los años noventa, con el que se propuso un distanciamiento de los enfoques clásicos en seguridad y empezara a tomar fuerza un enfoque centrado en el ser humano, es decir, que la concepción de seguridad tuviese un acercamiento al individuo. Ahora bien, en años recientes se ha venido fortaleciendo e incluso ampliando dicho concepto de seguridad, en el que, si bien el ser humano continúa siendo el centro o actor principal de este enfoque, ahora comparte un paradigma en el que se habla de la atención a los desafíos y amenazas contra el medio ambiente, las catástrofes naturales y las migraciones, entre otros.

La apuesta de este capítulo es demostrar que Colombia, luego de la propuesta del nuevo paradigma de la seguridad humana a mediados de los años noventa, no estuvo exenta de acoger elementos de los conceptos de seguridad emergentes, esencialmente tras la promulgación de la Constitución de 1991, en la cual el control de la defensa nacional recaería en las manos del poder civil. El avance logrado no solo permitió la distensión de un ambiente complejo en cuanto las relaciones civiles y militares de los años 80, sino que también permitió que los estamentos civiles ayudaran a impulsar doctrinas militares más civilistas, garantes de los derechos humanos y acordes con las evoluciones conceptuales en materia política, geopolítica y de relaciones internacionales que dinamizaron el mundo tras el fin de la guerra fría (Andrade, 2012).

Así, el Estado colombiano ha venido trabajando de manera gradual en garantizar una seguridad humana que vaya de la mano con el concepto tradicional de seguridad, ya que la concepción de seguridad comunitaria no es un tema exclusivamente policial: afecta también a los demás pilares sobre los que se debe cimentar una sociedad que aspire por la consolidación de los valores de justicia y libertad. Por ende, este paradigma comunitario reconoce la necesidad de desarrollar y estrechar vínculos sociales como elemento de preservación del orden social, sin reducir o delimitar el respeto por las libertades autonómicas o individuales (Fernández, 2005).

Como resultado, se ha profundizado la cooperación entre el sector militar y el sector político de toma de decisiones. Se releva el acompañamiento y

participación de las Fuerzas Militares en diversos intentos de los gobiernos colombianos en la búsqueda de la paz (Leal, 2018). A pesar de que no todos han sido fructíferos, la presencia de las Fuerzas Militares han sido clave a la hora de negociar la paz con antagonistas históricos. Las desmovilizaciones tras las firmas de los acuerdos de paz entre los pasados gobiernos con organizaciones guerrilleras, como el M-19, Quintín Lame, EPL, PRT y un número importante de componentes de las FARC-EP, contaron con la participación y asesoría activa de miembros activos y en retiro de la institucionalidad militar (Leal, 2018). Tras estos hechos fehacientes, la seguridad humana sin duda ha forjado una razón de ser en el presente nacional y ha reflejado las transformaciones dentro del sector de la seguridad y defensa.

La apuesta del actual gobierno por alcanzar la paz total se fundamenta en la seguridad humana, ya no como un tema subsidiario sino como un pilar fundamental que fortalece y reafirma el discurso y visión de la seguridad. Como se ha mencionado, las experiencias evolutivas de la participación incondicional de los distintos componentes de las Fuerzas Militares en las discusiones trascendentales del país han permitido ganar un espacio dentro de la concepción actual de seguridad de la actual administración. Serán, así, los militares y policías quienes tendrán que garantizar los derechos ciudadanos, incluso en un nivel equiparable al de la soberanía e integridad territorial, como se ha venido cumpliendo según los designios constitucionales.

Un manejo de proporcionalidad entre el diálogo, la concertación y la disuasión ponen a prueba las lecciones aprendidas de una evolución militar y la visión civilista. Por ello, plantear una puesta en marcha de la seguridad humana y su dimensión comunitaria en la coyuntura histórica y política del país sería una tarea incompleta si no se tiene en cuenta la progresiva comprensión institucional del proceso del sistema internacional contemporáneo y su impacto en Colombia. La búsqueda de la paz total del gobierno de Gustavo Petro, al contrario, pondrá a prueba como nunca una incondicional comprensión y respetuosa subordinación militar a la Constitución y al poder civil. Es entonces donde cabe plantear: ¿cuál ha sido el aporte de las FF. MM. en Colombia durante el periodo 2002-2018 en la dimensión de la seguridad comunitaria desde la óptica de la seguridad humana? Con la anterior introducción podría avizorarse una positiva respuesta que en el desarrollo del presente capítulo se espera demostrar rigurosamente.

Aporte de las Fuerzas Militares de Colombia en la seguridad comunitaria

La construcción de un nuevo paradigma de seguridad en Colombia ha venido materializándose a través de experiencias de los enfoques y prioridades en materia de seguridad que han tenido los distintos gobiernos en la etapa reciente de nuestro país. Si bien existen acercamientos importantes antes y, por supuesto, después del marco temporal que se quiere plantear en el presente capítulo, las presidencias de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) marcaron un hito en el interés de adoptar elementos de la seguridad humana y la dimensión comunitaria en un periodo complejo para Colombia, en el que la violencia narcoterrorista, en cabeza de las históricas guerrillas de las FARC-EP y el ELN, tuvieron su mayor expansión y acción bélica, lo que obligó a dichos gobiernos a replantear y transformar las políticas, estrategias y doctrinas para —como efectivamente sucedió— llevar a dichos actores violentos a un retroceso estratégico tanto en el campo de batalla como en lo político (Ruiz, 2012).

El Plan Colombia establece un hito en la manera integral en la que se debía enfrentar la amenaza narcoterrorista en el país a partir de la administración de Álvaro Uribe Vélez. Dicha visión integral no solo correspondía a la unificación operacional e interagencial, que logró no solo darle un vuelco y transformación desde el ámbito estratégico a la seguridad y a la defensa nacional, sino también complementar las capacidades de los distintos componentes de las Fuerzas Militares y de Policía con acciones encaminadas a reconquistar la confianza poblacional perdida por cuenta de la débil presencia estatal en las zonas de mayor violencia, como también por cuenta de la presión armada del enemigo que gobernaba de manera paralela y que era, sin duda, la única autoridad *de facto* que ejercía en medio de la población civil (International Crisis Group, 2003).

La premisa para la puesta en marcha de la política de seguridad del gobierno de Uribe fue conquistar los corazones y mentes de la población. La oferta estatal, los programas sociales, políticos y económicos como “Familias Guardabosques” o “Familias en Acción” debían ser tan o más importantes que las operaciones militares que se sostenían, ya que las causas que originan el conflicto debían ser atendidas para permitir que el peso militar hiciese de manera más prolija su trabajo (International Crisis Group, 2003). Durante el período de implementación del Plan Colombia, una figura de suma importancia fue Sir Rupert Smith, cuyas visitas frecuentes, lecciones, visión y habilidades

adquiridas se convertirían posteriormente en elementos clave en las campañas militares aliadas en Irak y Afganistán (Serrano, 2014). Teórico de la guerra moderna, Smith visitó durante los periodos de consolidación el país para transmitir su teoría manifiesta en uno de los textos más interesantes sobre la guerra, *War Among The People*, en el que plasmó el manejo integral que se debe tener en medio de la asimetría de los conflictos. Lo anterior, sin duda ayudó al gobierno de Uribe. El gobierno de Santos también se inspiró en las lecciones aprendidas y en el énfasis del componente humanitario y de desarrollo para lograr el acercamiento del Estado a la población de zonas geográficas donde se realizaba foco del esfuerzo militar.

Con el retroceso estratégico de unas desafiantes y exponenciales FARC y del ELN, surgió la necesidad de integrar las capacidades propias del sector militar y policial, con la generación de políticas públicas encaminadas a atender desafíos, ya no de la violencia coyuntural sino de la violencia estructural, que requerían de manera urgente ser atendidas y que el conflicto no permitía identificar, ya que hasta ese momento la violencia se definía como una consecuencia permanente y su enfoque de atención se dedicaba exclusivamente a la respuesta de carácter meramente militar o policivo.

De esta forma, fue durante los periodos presidenciales de 2002 a 2018 cuando se comprendió de manera importante la necesidad de identificar y atender factores generadores de violencia de manera estructural, los cuales fueron reconocidos e incluidos dentro de los Planes de Desarrollo y, por supuesto, en las Políticas de Seguridad y Defensa. Más allá de las posturas y visiones de los gobiernos, estos documentos de lineamiento estratégico coinciden en la identificación de las problemáticas que deben convertirse para el Estado en prioridad, a fin de coadyuvar a reducir las distintas formas de violencias en el país.

A pesar de que desde la década de los años noventa, los consensos internacionales promovidos por las Naciones Unidas han establecido siete dimensiones de seguridad humana (económica, política, comunitaria, personal, ambiental, salud y alimentaria), esto no implica que los esfuerzos se distribuyan de manera homogénea, ya que la naturaleza de los desafíos que enfrentan los países puede ser completamente diferente. Por ejemplo, los desafíos inmediatos que posee Colombia, que están alineados con las iniciativas de seguridad humana, son cinco: narcotráfico, amenazas relacionadas con el medio ambiente, eventos de salubridad pública, relacionamiento limítrofe y estabilidad económica de los ciudadanos. (Prieto, 2022).

Identificados los desafíos y ampliado su abanico estructural a la seguridad humana, el rol empoderado hacia las Fuerzas Militares cobró una preponderancia que sigue vigente y que continúa siendo clave dentro de las dinámicas políticas y de seguridad que se han venido dando durante los últimos años.

Es importante destacar que los magistrados de la Corte Constitucional, que son los guardianes de la Constitución, han reconocido el papel de las FF. MM. y su importancia para lo que podría entonces encajarse como seguridad humana, entendida desde su concepción filosófica y práctica. La Corte Constitucional de Colombia reconoce a las FF. MM. como autoridades al servicio de los ciudadanos, las cuales han sido constituidas para su vida, su honra, sus bienes, como también sus creencias y los demás derechos y libertades. Por tanto, su actuación se encamina hacia la realización de la justicia social, la dignidad humana a través de la sujeción de las autoridades a los principios, los deberes sociales y del orden constitucional (Mejía, 2023).

La campaña militar mantenida durante la administración Uribe, los golpes estratégicos propinados a las FARC, posibilitó desde el ámbito político la posibilidad de abrir una nueva oportunidad de negociación con esta guerrilla y fue durante el gobierno de Santos donde empezó a pensarse en el posconflicto. En este contexto, en el que se abre la posibilidad de pensar en una transformación de las instituciones y del país mismo, las FF. MM. y la Policía no pueden estar exentas.

Algunos de los esfuerzos de las FF. MM. que pueden encajar dentro del concepto de la seguridad humana se puede ubicar en la Acción Integral. Un ejemplo de ello es que, en el año 2015, se profundizó con el denominado Plan Minerva, el cual se concibió como eje central de las operaciones unificadas, con un componente importante de enfoque social, el cual además homogeneizaba la sinergia y comunicación con otras fuerzas armadas a nivel internacional que permitieron la redefinición de teorías y conceptos acerca de la seguridad, como también de los temas tecnológicos y de ciberdefensa, acordes con la redefinición de los paradigmas militares, pero también propios del relacionamiento cívico-militar.

La Acción Integral representa un importante lineamiento estratégico y operacional, dirigido al acercamiento progresivo entre el estamento militar y las comunidades. La acción cívico-militar integral permitió en líneas generales tres aspectos importantes: primero, coadyuvó a reducir la ofensiva del enemigo a través de la sinergia operacional conjunta y coordinada; segundo, permitió de manera progresiva aumentar el nivel de la moral combativa de los componentes de las FF. MM. y de Policía, que se encontraba en un nivel bajo, pues eran muy

someros los conceptos de sinergia operacional, sin una confianza política antes del año 2002 para ejecutar operaciones de alto nivel de complejidad contra la amenaza narcoterrorista de ese entonces; y, tercero, permitió fortalecer y consolidar la imagen institucional de las FF. MM. a través del acercamiento con las comunidades. Muchas veces incluso las FF. MM. se convirtieron en un interlocutor legítimo entre Estado y sociedad civil, además que los componentes de las distintas fuerzas en el terreno facilitaron en gran medida llevar la oferta estatal a las regiones más golpeadas por el fragor de la guerra. La acción integral durante los periodos presidenciales de Uribe y Santos se convirtió estratégica para la consolidación de la profundización del relacionamiento entre el estamento militar y civil a través de la canalización de la oferta estatal.

Igualmente, dicha dependencia se convirtió en referente internacional ya que, componentes del ejército de los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá decidieron profundizar en la comprensión de lo que significaba la Acción Integral, la Acción Conjunta e Interagencial y trasladar la experiencia y el caso colombiano a las campañas militares que se desarrollaban en Irak y Afganistán durante la cruzada global contra el terrorismo tras los atentados del 11-S.

Los anteriores antecedentes permitieron comprender cómo el compromiso político y la confianza otorgada al componente militar han logrado implementar esos lineamientos internacionales y nacionales sobre la dinamización y transformación en torno a garantizar la seguridad y defensa nacional. Lo anterior, por supuesto, desde un plano más estratégico y ahora más cercano a garantizar la protección y desarrollo tanto de la población civil como también del individuo, acercando el concepto de seguridad humana y la dimensión de la seguridad comunitaria.

Conceptualización de la seguridad comunitaria como dimensión de la seguridad humana

La dimensión de la seguridad comunitaria en Colombia

El término *seguridad* proviene del sustantivo en latín *securitas* (o del adjetivo **securus**) que a su vez deriva de la frase *sine cura*, que significa 'sin cura', 'sin preocupaciones', 'sin problemas'. *Securitas* significa 'libre de preocupaciones, amenazas o problemas'. Se puede referir a la ausencia de riesgo o a la confianza en algo o en alguien. Sin embargo, el término puede tomar diversos sentidos según el área o campo al que haga referencia en la seguridad.

La seguridad comunitaria se basa principalmente en las acciones que tienen que ver con la comunidad y en el ser humano como individuos (condición que le corresponde, más bien, a la seguridad humana). Este concepto lo respalda organizaciones y países como Japón y Canadá, quienes lo han acogido e integrado en sus políticas exteriores. Pese a su relevancia, este concepto también ha sido criticado, pues puede aprovecharse para justificar la intervención de países del primer orden en estados que se encuentran en conflicto o en crisis humanitaria, para mitigar la violación de derechos humanos.

En la actualidad, el modelo de seguridad humana y comunitaria es un referente en la incidencia de los aspectos económicos, políticos, culturales, e incluso sociales, donde el papel del componente militar en el aspecto territorial es fundamental en la ecuación. Por lo mismo, se evidencia la necesidad de unir las estrategias de seguridad con las acciones políticas, donde se pasa de defender un territorio a proteger a los seres humanos en todas sus dimensiones.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pondera el desarrollo humano sobre el de las armas y los ejércitos. De allí que la seguridad humana esté enfocada en fortalecer el proceso democrático y la salvaguarda los derechos humanos, en especial el derecho a la vida, la libertad, la educación, el respeto, la tolerancia y los valores. El PNUD se ha pronunciado sobre el tema de la seguridad en dos documentos, el *Informe de desarrollo humano* (1994) y el informe *La seguridad humana ahora* de la Comisión de Seguridad Humana (2003).

El nuevo enfoque de la seguridad surge a comienzos de la década de 1990, en un escenario mundial en el que se resaltaría la libertad política, los procesos de transición a la democracia y la implementación del modelo de apertura de la economía, así como el fortalecimiento de la participación (González & Betancourt, 2018). En el triunfo de Estados Unidos de la Guerra Fría, se fortalecieron los procesos democráticos en el mundo, lo que facilitó la transparencia, estimulación de la responsabilidad (*accountability*) y el imperio de la ley.

En el caso de Colombia, el periodo de 2002 al 2018 estuvo caracterizado por la participación de diferentes actores armados, que afectaban a la seguridad comunitaria, en particular grupos paramilitares y guerrilleros. Este periodo también se caracterizó por negociaciones de acuerdos paz para que dichos grupos se desmovilizaran, negociaciones que tuvieron un papel importante, dado el agudo conflicto armado vivido. Ciertamente, las consecuencias del posconflicto ponen a la paz como el principal objetivo para la seguridad humana.

La dimensión de la seguridad comunitaria se enfoca (como una de las dimensiones de la seguridad humana), en el aspecto estratégico de las políticas de seguridad y baja el nivel a la integralidad de la persona. La seguridad comunitaria, como una de las siete dimensiones de la humana, complementa de manera holística las especificidades propias de la transformación y dinamización en lo referente a los ámbitos de seguridad del Estado.

Sin duda alguna, la participación comunitaria en los aspectos propios de la seguridad se ha convertido en un instrumento de participación democrática y de consolidación institucional relevante en América Latina, que durante los años sesenta y setenta tuvo que experimentar excesos y violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte de las agencias de seguridad (Velázquez, 2002). Esa situación lamentablemente terminó no solo en temor sino en desconfianza y escasa credibilidad hacia el aparato de seguridad. Por ello, con base en recomendaciones de la ONU, a mitad de la década de los noventa se enfatizó en la importancia que tienen las comunidades y el individuo a la hora de que los estados creen e implementen políticas públicas dirigidas a garantizar la seguridad para sus conciudadanos.

La Policía Nacional ha sostenido la responsabilidad de fortalecer y garantizar los mecanismos de implementación en materia de seguridad comunitaria. Como antecedente importante en materia de seguridad comunitaria en el país, vale la pena mencionar la experiencia de 2007, cuando surge el modelo de *Vigilancia Comunitaria* (VICOM) que se basó en los principios de corresponsabilidad e integralidad bajo un precepto de trabajo con calidad (Bonilla, 2013). Dicho modelo se enfocó en el fortalecimiento del trabajo en comunidad, por supuesto, fortaleciendo el trabajo policivo, pero también con un enfoque participativo de manera permanente con la comunidad.

El modelo VICOM determinó mecanismos que permitieran evaluar la gestión policial, con base en el cumplimiento de metas establecidas en las distintas unidades de Policía y en la evaluación de la reducción de la tasa delictiva, como la medición igualmente del reconocimiento y satisfacción del ciudadano sobre las medidas de seguridad implementadas. Igualmente, la prestación del servicio policial se enfocó en la integralidad, pero también en la prevención, disuasión y también la reacción. Unos años posteriores, en el 2009, se incluyeron unos nuevos parámetros con el objetivo de que el servicio mejorara en su efectividad y se elaboraran diagnósticos en materia de amenazas en distintas localidades del país. A través de lo anterior, se pretendía priorizar delitos para así atenderlos de manera más eficaz y oportuna.

Finalmente, en medio de la evolución enmarcada dentro de la seguridad comunitaria, se adoptó en 2010 el *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes* (PNVCC), el cual se implementó en las regionales más importantes para luego consolidarse en la gran mayoría del territorio nacional (Bonilla, 2013). El PNVCC empezó el reconocimiento de que el modelo tradicional de vigilancia enfocado en la respuesta a la coyuntura de seguridad resultaba insuficiente ante las mutaciones y demandas que se exigía desde la criminalidad, motivo por el cual se hizo necesario el desarrollo de nuevas estrategias encaminadas a mejorar el servicio policial.

Para lo anterior, se enfatizó en la iniciativa de lograr corresponsabilidad en la preservación de la convivencia y la sinergia en materia de seguridad ciudadana entre los tomadores de decisión civiles, la Policía Nacional y, por supuesto, la ciudadanía. A la labor de vigilancia se le agregan nuevos elementos, como la georreferenciación o delimitación de territorios para la operatividad, mejor talento humano, mejoramiento en los protocolos de gestión, una mayor apropiación de recursos y mejores herramientas tecnológicas. Todo lo anterior buscaba contrarrestar causas y factores que provocaran delitos, a fin de incrementar la confianza de los ciudadanos, junto con un mayor control territorial y un fortalecimiento en torno a la imagen institucional de la Policía como autoridad legítima (Bonilla, 2013).

En materia de seguridad comunitaria, podría decirse que durante los dos periodos se dieron importantes esfuerzos para estimular la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Tras la Carta Magna de 1991 y las reformas posteriores a la Policía Nacional y a las políticas de seguridad y convivencia, el país ha propendido por fortalecer el rol ciudadano mediante medidas que garanticen la seguridad. Esto se ha visibilizado a través de planes, lineamientos y estrategias comunitarias, como también en la ampliación de mecanismos que permiten la denuncia, pero también que la institucionalidad rinda cuentas e involucre de manera permanente a la ciudadanía, no solo en la respuesta contra el crimen y demás amenazas, sino en la pertinencia e inmediatez.

Por otro lado, si bien el marco de la seguridad humana y la dimensión de seguridad comunitaria tienen un peso y soporte importante, que recae sobre la Policía Nacional, durante los dos periodos de gobiernos aquí analizados se quiso hacer énfasis en la seguridad comunitaria dentro de un rol militar, enmarcada en el impulso de puesta en marcha del Plan Colombia y los planes de consolidación (Ruiz, 2012). *Soldado Campesino* y *Familias Guardabosques* pretendieron, desde

la visión de la *seguridad democrática* de Álvaro Uribe, no solo acercar a la comunidad sino hacerla partícipe de la implementación de la política de seguridad y defensa. Los *Soldados Campesinos* alcanzaron a ser 20 000 (La Nación, 2002) y lograron casi que establecer un vínculo local y regional para ejercer soberanía y seguridad.

Desde dicha postura gubernamental se pretendía establecer una conexión entre los uniformados campesinos y sus comunidades inmediatas, todo ello trajo mayores éxitos operacionales, pues se logró establecer un vínculo y aprovechamiento de los conocimientos geográficos de los locales que ayudara a hacer retroceder estratégicamente a los grupos irregulares que hacían presencia en las zonas de reclutamiento campesino. Por otro lado, *Familias Guardabosques* fue una iniciativa de seguridad y defensa que pretendía no solo cuidar el medio ambiente, sino que, a través de ello, reducir de manera importante el volumen de plantaciones de hoja de coca, como también permitir un mejor nivel de ingresos como forma distinta de vida de miles de familias campesinas, que eran el eslabón más débil de la cadena productiva de la droga, insumo importante para hacer la guerra en una época álgida y con un nivel alto de hostilidad y violencia (Vélez, 2016).

Juan Manuel Santos reconocía la importancia de la visión que en materia de seguridad tenía el gobierno de su antecesor. Incluso, mantuvo muchas iniciativas previas de tipo militar como policial. Con esta base, preparó el terreno para la transformación civil e institucional de cara al posconflicto. La seguridad ciudadana y humana alcanzaron un mayor nivel de importancia, pues se enfatizó en el fortalecimiento de la inteligencia, las operaciones conjuntas, de inteligencia y coordinadas, además de una mayor participación ciudadana en los lineamientos de seguridad que decantaran en un mayor fortalecimiento y legitimidad de los componentes de las fuerzas del orden. En uno de los objetivos de su política nacional, Santos pretendía crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana. Por ende, las capacidades institucionales tanto militares como de policía se volcaron a establecer mecanismos y estrategias que permitieran la implementación de mayor eficiencia en la solución de temáticas ciudadanas en materia de seguridad (Vargas, 2011).

Los dos periodos de gobierno evidenciaron un interés consistente por la seguridad. El gobierno de Uribe logró desmovilizar un número significativo de miembros de las AUC, al igual que hacer retroceder estratégicamente a las FARC y al ELN, que, por la presión, se sentaron a negociar con el gobierno de Santos,

que logró un acuerdo de paz y de desmovilización con un alto porcentaje de miembros de las FARC (por motivos de tiempo y coyuntura, no logró consolidar un acuerdo con el ELN, con el cual se negoció durante cerca de cinco años). Dichos periodos de gobierno lograron entender que el acercamiento institucional militar y de Policía con la sociedad civil y su participación en la creación de mecanismos para fortalecer la seguridad comunitaria podían ser pilares de una seguridad más integral y conectada con las transformaciones y desafíos de su tiempo. El ámbito militar, entonces, está llamado a seguir evolucionando en el enfoque de seguridad. En este caso, como se ha querido demostrar, la seguridad comunitaria también ha sido una prioridad: puede ir de la mano con las estrategias y políticas estratégicas de la seguridad y la defensa en Colombia.

Acciones en seguridad comunitaria de las Fuerzas Militares

Las Fuerzas Militares y de Policía lograron experimentar durante los periodos de estudio un cambio en el acercamiento a los enfoques de seguridad: se dio cabida a aspectos humanos y comunitarios, que hoy se ven en el progresivo compromiso e interés de los gobiernos por acercarse a las instituciones encargadas de la seguridad y defensa de la comunidad. Este abordaje tiene importantes antecedentes, que van desde el mismo Plan Colombia hasta los diferentes planes que las FF. MM. desarrollan para el cumplimiento de la intención del conductor político. Un trasegar en el que las iniciativas de gobierno posibilitaron identificar de manera juiciosa los retos cambiantes y desafíos nuevos, tanto para la soberanía e integridad territorial como para el ciudadano colombiano.

El Plan Colombia, iniciativa bilateral estadounidense para tiempos de paz como de conflicto, marcó el derrotero para que el Gobierno y sus fuerzas de seguridad dejaran de pensar solo en el nivel estratégico propio del conflicto para acercarse a la población y hacerla participe de las decisiones y, más importante aún, del establecimiento de lineamientos; asimismo, le permitió participar en las estrategias encaminadas a reducir las amenazas del conflicto, como también sus causas estructurales. El Plan Colombia, ideado durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), dejó importantes herramientas diplomáticas que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez supo implementar con éxito reconocido, incluso por parte de sus más críticos férreos (Pachón, 2009).

Durante el Plan Colombia, y su implementación en el gobierno de Uribe, el acercamiento entre población, gobierno, FF. MM. y de Policía (que ejercieron a su vez como interlocutores válidos) *tuvo una preponderancia sin precedentes* en el país. La acción integral fue potenciada a niveles que ya exigen incluso ahora evitar disminuir su importancia. Varios países, incluidos los Estados Unidos y naciones socias de la OTAN, visitaron Colombia para aprender de primera mano cómo funcionaba la acción integral, cómo los distintos componentes de las FF. MM. y de Policía ejercían una labor, incluso de Estado, ya que se convirtieron en interlocutores entre el gobierno y la población civil. Además, lograron contrarrestar la influencia ideológica y discursiva de unas organizaciones narcoterroristas con fuerte arraigo social como de apoyo poblacional. La dedicada labor de los componentes de la acción integral permitió la conquista de los corazones y mentes de millones de ciudadanos y pobladores de las regiones más golpeadas durante el conflicto armado colombiano. Dicho éxito trascendió las fronteras del país y su experiencia sirvió para implementar y mejorar el relacionamiento entre fuerzas armadas y la población civil en regiones tan apartadas y convulsas del mundo como Irak y Afganistán, países en los que se concentraba la cruzada internacional contra el terrorismo debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

El gobierno de Santos mantuvo en muchos sentidos el direccionamiento de la seguridad de su antecesor; sin embargo, transformó la visión de seguridad y defensa para adaptarla a un potencial posconflicto. Es decir, establecer nuevos derroteros doctrinales y operacionales para las FF. MM. y de Policía, mientras se buscaba y dialogaba la paz. Las FF. MM., claves para la consecución de la paz con las FARC, iniciaron una introspección integral que le permitiera adecuarse al posconflicto, mientras combatían de manera profesional y ofensiva con los distintos generadores de violencia en el país.

Podría decirse que la transformación cognitiva de las FF. MM. inició en el año 2011 y se extendió entrado el año 2018, donde se consolidó un manejo distinto del orden público. En ese lapso se implementaron una serie de cambios tanto en lo organizacional como en lo institucional. Para enumerar uno de esos cambios, es importante mencionar que la introspección al interior de las fuerzas dio como resultado la creación del Comité de Renovación Estratégica e Innovación (CREI), en el cual se contó con la participación comprometida tanto del Ministerio de Defensa Nacional (González & Betancourt, 2018) como también de todos los componentes de las FF. MM., además de la Policía Nacional.

Cabe destacar que dichos comités de transformación institucional, llevados a cabo en todas las FF. MM. y de Policía, permitieron elaborar cerca de 200 manuales que componían la doctrina, la cual se ha considerado como la hoja de ruta actual en materia de funcionamiento de las FF. MM. de Colombia. En dicha doctrina se establece un nuevo paradigma referente a la confrontación de las guerrillas, a la vez que adecúa a las instituciones ante el posconflicto implementando cambios de tipo cultural, organizacional y cognitivo. Propone a su vez roles novedosos, que van desde lo social y político hasta lo económico y ambiental: sin duda, mucho más allá del mapa mental de la guerra (Valencia & Trujillo Rodríguez, 2023).

Un aspecto fundamental son los planes diseñados en la búsqueda de plantear cursos de acción que coadyuven a los intereses generales de la población. Hay de diferente naturaleza (por ejemplo, de cooperación), los cuales se crean, articulan e implementan de manera transversal e integral, es decir, cuentan con la participación de todos los componentes de fuerza como con las agencias propias del Estado.

Un ejemplo de esto es el Plan Colombia del gobierno Pastrana, concebido inicialmente solo para la Policía Nacional y que, por las dinámicas del fin de siglo en Colombia, fue direccionado también para las FF. MM. Gracias a dicho apoyo, estas últimas pudieron confrontar las amenazas e inestabilidades que se daban para el año 1998. Su máxima capacidad se logró luego durante el gobierno de Uribe. Cabe señalar de dichos planes abarcaron tiempos incluso superiores a los del gobierno en el que fueron creados; llegaron incluso al gobierno del expresidente Iván Duque Márquez (2018-2022).

Otros planes son los planes de guerra diseñados en el Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM), que se traducen para las fuerzas en sus planes de campaña y en las unidades militares de índole operacional. El COGFM diseña los planes de operaciones manteniendo el mando e hilo conductor entre el interés planteado por el conductor político y tomador de decisiones y el nivel táctico. Su diseño se concibe para garantizar la seguridad humana y, por ende, la dimensión de la seguridad comunitaria. Es así como entre 1998 y 2002 se diseñó y recibió la ayuda para la implementación del Plan Colombia (plan de cooperación), que apalancó planes de Guerra de índole estratégico para el país: *Plan Patriota* (2002-2010), *Plan Espada de Honor* y *Plan Victoria* (2010-2018) *Plan Bicentenario Héroe de la Libertad* (2018-2022).

Estos planes permiten establecer y anticipar dinámicas que se dan durante su implementación y desarrollo; por ejemplo, el reconocimiento a las

extintas FARC como contraparte de carácter armado, además como interlocutor válido con *estatus político*, lo cual posibilitó la negociación entre este grupo armado y el gobierno de Santos. Además, con el *Plan Patriota* se anunciaba la creación de una fuerza de tareas conjunta con los componentes de las distintas armas de las Fuerzas Militares en el territorio concedido por el Gobierno conocido como *zona de distensión*. El *Plan Espada de Honor* y *Plan Victoria*, por su parte, iniciaron su ejecución en el año 2017, con unas FARC ya desmovilizadas.

El principal objetivo del plan fue brindar seguridad en el territorio durante el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. Asimismo, incorporaba a algunos desmovilizados de dicha organización guerrillera a la fuerza pública. Finalmente, el *Plan Minerva* (con focalización para el Ejército Nacional) fortalece la formación académica y doctrinal del personal militar. Este plan coincidió con el cambio del gobierno de Santos a Duque, que, si bien era coincidente en la esencia, el direccionamiento del presidente Duque obligó a focalizar los recursos y a dar un giro a la estrategia militar (figura 1). Como resultado se evidencian mecanismos encaminados a propender por una seguridad dirigida a la protección ciudadana. Si bien los planes, en su esencia, pueden ser valorados como altamente militares, el trabajo coordinado con la Policía Nacional y la oferta estatal llevada a las regiones más golpeadas por el flagelo de la violencia ya mostraban el interés de las administraciones presidenciales por garantizar derechos cercenados por la ausencia de estado y por la autoridad de facto de los grupos armados ilegales. Igualmente, la estabilización y consolidación territorial permitían que de manera progresiva la ciudadanía y la población civil gozaran de la oferta estatal. Finalmente, el fortalecimiento académico y doctrinal de las FF. MM. y de la Policía ayudaron en gran suma a que las autoridades se convirtieran en catalizadoras de las instituciones del país y se forjaran unas nuevas capacidades, enfocadas en la protección de los derechos poblacionales en el país. Sin duda, esto aportó en gran medida a la reducción estratégica del adversario, que posibilitó también una negociación de paz al perder el apoyo popular.

Figura 1. Planes estratégicos y campañas militares



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

Las diversas políticas y planes de los dos periodos presidenciales evidentemente experimentaron transformaciones y se adecuaron a los retos de su tiempo. Si bien la violencia continua y los planes de guerra debían profundizar la doctrina para adaptarse a las mutaciones del adversario, también estos se adaptaron para acercar a las fuerzas armadas y de Policía a la población civil a través de la reinención de la acción integral conjunta, como ya se mencionó. Las políticas y los planes entonces no solo lograron contrarrestar el actuar violento, sino que también dieron importancia y protección a los impulsores del desarrollo, encontrando elementos claves como la confianza, la protección, el respeto por la población y el servir a ella. Cuando se generan las condiciones para hacer respetar y legitimar la institucionalidad, la presencia del Estado entonces presta un servicio social que decanta en aprobación, confianza y legitimidad, máxime cuando dichas garantías se enfocan en atender zonas donde el Estado y su oferta históricamente ha sido mínima. Los enfoques durante los dos periodos presidenciales coincidieron en entender que acercarse a la comunidad es fundamental para aislar la influencia y los incentivos perversos ofrecidos desde la ilegalidad.

Durante el periodo de la seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe, el componente de la Armada Nacional trazó su lineamiento estratégico basado en dos premisas: la desmovilización de los grupos de autodefensa y la mutación de los demás actores violentos, los cuales tenían gran poder de expansión, apoyo internacional y fuerte influencia sobre la población civil. La asimetría del conflicto llevó al Gobierno nacional, al Ministerio de Defensa y a la comandancia del

componente a maximizar esfuerzos tecnológicos y operativos bajo el precepto de flexibilidad y adaptación. Sumado a ello, la seguridad humana y comunitaria fueron también factores que se tuvieron en cuenta, ya que la intensidad del conflicto aumentaba y la respuesta institucional debía ser contundente contra el adversario, pero garante con la población civil. Por tal motivo, el lineamiento estratégico de Armada dentro de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática priorizaba la protección de la sociedad civil, la conservación de los recursos naturales y la preservación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Comunitario (Armada Nacional de Colombia, 2007).

Igualmente, las directivas permanentes al interior de la institución naval durante el gobierno de la seguridad democrática se enfocaron en profundizar el acercamiento con la población civil y respetar los derechos humanos en el marco de las operaciones navales, terrestres y fluviales a nivel táctico, operacional y estratégico. El respeto hacia la infancia y adolescencia en las diversas zonas operacionales permitió evidenciar el interés por parte de la administración de Uribe en profundizar la consolidación territorial, salvaguardando la seguridad humana y estableciendo diálogos comunitarios a través de la acción integral. Para ello, llevó a cabo jornadas de apoyo al desarrollo y estableció de esta forma un vínculo que se fue profundizando desde la puesta en marcha del Plan Colombia y el posterior Plan Consolidación, combate frontal contra las amenazas y protección a la población civil (Armada Nacional de Colombia, 2009).

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, al igual que lo hiciese el gobierno de su antecesor, tuvo que enfrentar una negociación de paz, en este caso con las FARC. La iniciativa tendiente a la adaptación de todas sus fuerzas para el posconflicto posicionó el relacionamiento, en este caso, de la Armada Nacional con proyectos sociales en gran parte del territorio colombiano, los cuales contribuyeron al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades ubicadas tanto en costas como en riberas donde hace presencia la institución.

Como ejemplo de protección y garantías para la seguridad humana y comunitaria, durante la presidencia de Santos se logró una articulación que se cofinanció mediante las capacidades propias institucionales cofinanciaron; asimismo, se articularon alianzas productivas de manera estructurada entre entidades públicas y privadas, al igual que con ONG y organizaciones de cooperación internacional.

Otro ejemplo por parte del componente de la Armada durante el periodo presidencial de Santos, que evidencia su compromiso con la seguridad humana y su

enfoque comunitario, fue la participación en el manejo de desastres y emergencias, que le permitió al componente posicionarse dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, a través del fortalecimiento de las capacidades estratégicas propias para el manejo de dichas contingencias. Dicho posicionamiento contribuyó notablemente al mejoramiento de la imagen institucional a fin de garantizar la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos y mejorar así la vida de poblaciones y comunidades en riesgo (Armada Nacional de Colombia, 2019).

El componente de la Fuerza Aérea durante los periodos presidenciales de Uribe y Santos se convirtió en la punta de lanza de las operaciones estratégicas, lo cual le otorgó al país éxitos indiscutibles en materia de seguridad, los cuales decantaron en un repliegue histórico del adversario en proporciones históricas, además de generar para dichos gobiernos disuasión real, que terminó en la negociación política tanto de autodefensas en el gobierno de Uribe y como de las FARC en el gobierno de Santos. El poder aéreo fue decisivo para consolidar el estado de derecho y las instituciones sobre una amenaza violenta real y sistemática. Sin embargo, dicho componente aéreo, al igual que las demás fuerzas armadas legítimas del Estado, contribuyó a mejorar el estado de relacionamiento con la sociedad civil, que hoy sigue dando sus frutos principalmente en las crisis del sector aeronáutico, los desastres naturales y la pandemia del covid-19. Sin el poder aéreo y sus capacidades, hubiese sido difícil lograr superar las coyunturas delicadas generadas durante las diferentes administraciones de estudio en el desarrollo de los periodos entre 1998 y 2018, sin desconocer la actualidad.

Pero dichas capacidades no hubiesen sido posibles sin los compromisos del poder civil durante el periodo 2002-2018, donde la coyuntura de violencia tenía al país en jaque y el interés por modernizar la flota aérea, las doctrinas y el diseño institucional de la Fuerza Aérea posibilitó los éxitos estratégicos y operacionales. Los balances de gestión durante dichos periodos históricos enfatizaron entonces lo que hoy se consolida como seguridad humana y su enfoque comunitario.

Las capacidades de la Fuerza Aérea se lograron extender más allá de las operaciones militares. Sus capacidades aéreas han contribuido en gran medida al bienestar de las comunidades en las zonas geográficas más apartadas del país, sumándose a programas con énfasis en la asistencia social, desastres naturales y evacuación de personal civil con aeronaves medicalizadas. La Fuerza Aérea logró consolidar su campo de acción al servicio de vigilancia en zonas de actividad vulcanológica, apoyando obras de ingeniería social, Acción Integral y

Jornadas de Apoyo al Desarrollo, coadyuvando igualmente a acompañar iniciativas de cuidado medioambiental, la repatriación de colombianos en el exterior y profundizando el interés científico en misiones internacionales como la Antártida (Fuerza Aérea Colombiana, 2020).

A través de los años, el rigor del combate de la Fuerza Aérea, junto con su modernización y el interés por establecer mecanismos permanentes de relacionamiento con la sociedad civil, ha creado alianzas de cooperación y apoyo que permiten la ejecución de actividades con la población civil y componentes de las demás fuerzas, las cuales han logrado establecer sinergias con el sector privado, que trabaja especialmente en beneficio de las comunidades desfavorecidas del país.

La profundización transformadora, producto del conflicto y del interés de los gobiernos de los 16 años de estudio, han permitido identificar un antes y un después que hoy es palpable. Sobre la marcha, y de manera vertiginosa pero profesional, analítica y decidida, se ha generado una transformación que va a la par de la mutación de la amenaza, que por sobre todo ha permitido a todos los componentes de las Fuerzas Militares y de Policía adaptarse también a los lineamientos que en materia de seguridad han generado las organizaciones internacionales. En el presente aparte se ha mostrado cómo las fuerzas del orden han asimilado de manera eficiente los nuevos desafíos internos, ligados a los transnacionales, en materia de generadores de violencia. Este es sin duda un logro importante. No obstante, genera igualmente alto interés cómo en medio del conflicto y su transformación ha logrado irradiar, desde el interior de la institucionalidad militar, el interés decidido por sus distintos componentes, como el de la seguridad humana y sus dimensiones: un análisis e implementación a través de las lecciones aprendidas, una iniciativa que rompe paradigmas.

Impacto estratégico de las acciones de las Fuerzas Militares en seguridad comunitaria

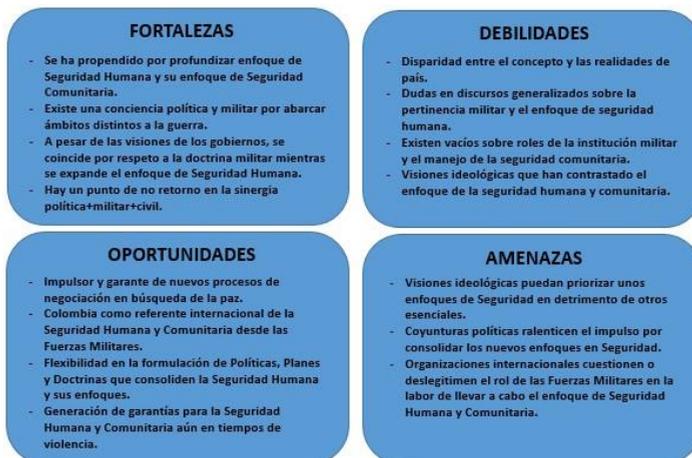
El impacto estratégico de las acciones que desarrollaron las FF. MM. y de Policía, como la priorización del acercamiento institucional a la población civil a través de la Acción Integral y de campañas de reforzamiento de seguridad ciudadana durante los dos periodos enmarcados en el presente análisis, ayudaron a consolidar el interés de los tomadores de decisión actuales por seguir dando a las

fuerzas de seguridad del Estado un rol preponderante en el manejo tanto de las dimensiones de la seguridad humana como de su enfoque comunitario.

Si bien existieron discrepancias en las visiones políticas de los dos mandatarios, también se puede ver presente respeto y coincidencia en cuanto a la implementación de medidas de seguridad compatibles con el concepto de la seguridad tradicional, como en los nuevos enfoques. Los éxitos en materia de seguridad tanto de Álvaro Uribe como de Juan Manuel Santos obedecieron a la comprensión coyuntural de que la seguridad era la punta de lanza para el desarrollo, inversión, progreso y paz para el país; igualmente, comprendieron que el acercamiento de las Fuerzas Militares y de Policía a la población no era una amenaza sino una oportunidad para aislar al adversario del control territorial como para evitar la forma perversa de sufrimiento de la población más afectada por la violencia, y también por los vacíos propios de la no presencia del Estado y sus instituciones.

En la matriz DOFA (figura 2) se puede visibilizar el impacto generado durante los periodos ya mencionados y cómo es posible identificar aspectos positivos y otros negativos que sí evidenciaron potenciales riesgos y que aún existen, principalmente en materia de críticas internas y externas sobre la funcionalidad, garantía y confianza del enfoque de seguridad humana y comunitaria desde las Fuerzas Militares.

Figura 2. Efecto estratégico de las acciones de las FF. MM. en seguridad comunitaria



Fuente: elaboración propia.

- **Fortalezas:** Los gobiernos de los periodos motivo de este análisis comprendieron la importancia de los enfoques de seguridad, más allá de los que durante muchos años fueron tenidos en cuenta en el país. La conciencia de las amenazas y desafíos del momento les permitió a quienes toman decisiones políticas tener una visión más abierta y dispuesta para incluir la seguridad humana y comunitaria como referentes para ampliar el margen de acción y convertirlo en una integralidad, a la par que evolucionaba el conflicto. Las políticas y doctrinas de entonces adaptaron lineamientos que desde las instituciones internacionales propendían por un enfoque dirigido a la protección ciudadana y a la garantía de sus derechos, que aún se conservan más allá de las distintas coyunturas y los enfoques políticos imperantes.
- **Debilidades:** A pesar del interés por afianzar los recientes enfoques de seguridad, son dispares los propósitos generados desde las Naciones Unidas y su adaptación a las realidades de los países; en este caso, el país real de los periodos propuestos en el presente capítulo. Colombia, en muchos aspectos, es un país *sui generis*, donde los enfoques de seguridad humana y la dimensión comunitaria han tenido que adaptarse a las coyunturas y situaciones complejas en materia de conflicto y otras amenazas. Si bien dichas concepciones de seguridad podrían encaminarse desde un ámbito policial, las Fuerzas Militares han adaptado los conceptos de una manera profesional y decidida, lo que no cae bien desde los discursos de los derechos humanos. Igualmente, en los dos periodos hubo una ruptura ideológica y conceptual de la seguridad por los enfoques de uno y otro mandatario (Uribe y Santos) que alteraron roles y misiones militares y policiales sobre los nuevos enfoques humano y comunitario.
- **Oportunidades:** Aunque hubo debilidades que no fueron definitivas para una alteración radical en los enfoques de seguridad, sí se gestaron oportunidades que se supieron aprovechar desde las visiones ejecutivas de entonces. La comprensión de acercar a las Fuerzas Militares y de Policía de manera sistemática y efectiva a la población civil representó oportunidades para presionar a los adversarios de llegar a negociaciones políticas para abandonar las armas. La presión militar y la reducción del apoyo popular al narcoterrorismo, a través de poner de lado a la población civil hacia la institucionalidad mediante el acercamiento de la oferta

estatal donde antes imperaba su autoridad, decantó en que los actores armados ilegales depusieran en suma importante sus armas e intenciones de lograr el poder a través de la violencia y desestabilización. Dichos logros indiscutibles representaron mayores compromisos institucionales para consolidar políticas públicas, planes y doctrinas donde siempre ha estado contenido el interés por asimilar y garantizar la seguridad humana y comunitaria en todas las actuaciones de la fuerza pública.

- **Amenazas:** Muy a pesar de la gran mayoría de aspectos positivos y muchos por mejorar, también existieron amenazas que aún se conservan desde el ámbito de la seguridad y sus distintos enfoques. La ideologización de la seguridad, la política y la deslegitimación del rol de las FF. MM. para llevar a cabo sus misiones a partir de una mejor relación con la población civil generó entonces, como hoy, unas serias reservas desde organizaciones internacionales y defensores de derechos humanos. Esta coyuntura derivó en dudas e incertidumbre para el sector militar; aun así, se continuó con el trabajo institucional a fin de afianzar la importancia de la seguridad humana y comunitaria. Los sectores más críticos de las FF. MM. continuaron y continúan con la narrativa del riesgo que significa un relacionamiento cercano entre población civil y la fuerza pública.

Reflexiones y conclusiones

Es de resaltar el interés que han tenido los distintos gobiernos en la etapa reciente del país en materia de interés y aplicación decidida y comprometida de la seguridad y la defensa nacional; pero, más aún, de la seguridad humana y la dimensión comunitaria. Como se ha podido analizar durante el presente capítulo, los periodos de gobierno comprendidos entre 2002 y 2018 se convirtieron en los impulsores de nuevas políticas públicas en materia de seguridad y defensa, las cuales sensibilizaron y empoderaron las dinámicas recientes acerca de un relacionamiento más estrecho con la población civil y la garantía de su seguridad particular.

Las Fuerzas Armadas de Colombia y el componente de la Policía Nacional asimilaron, en medio del conflicto imperante en los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, unos nuevos marcos conceptuales, entre los que se encuentran la seguridad humana y la seguridad comunitaria como enfoque de la primera. Es decir, los objetivos estratégicos perduraron y

se continuaron priorizando; pero, en la realidad, existían otras necesidades relacionadas con el ciudadano en particular y que, al ser atendidas con un enfoque preventivo, podrían evitar problemas estructurales de violencia, como la ausencia de atención en salud, ausencia de educación, de seguridad alimentaria, afectaciones contra el medio ambiente y la falta de bienestar económico; todos ellos directamente vinculados con el concepto de desarrollo.

Si bien aún falta camino por recorrer, el caso colombiano permite observar consensos respecto a que la real democracia exige una mayor participación ciudadana en la elaboración e implementación de muchas de las políticas públicas del Estado, como en este caso de la seguridad. Es comprensible que la celosa reserva y la limitación de información de carácter estratégico sea difícil de compartir a la sociedad civil, máxime cuando se sigue experimentando una espiral de violencia con actores tradicionales, con mutaciones generadoras de violencia. Sin embargo, se han logrado avances para que se produzca un relacionamiento civil y militar que permita elaborar lineamientos de seguridad humana como también evaluar su desempeño. Dichos espacios se han venido dando y los años comprendidos entre 2002 y 2018 fueron un referente importante para unas realidades bien distintas, cuando hoy gobierna por primera vez en la historia democrática de Colombia un presidente de izquierda.

Cabe entonces, tras todo lo tratado en el presente capítulo, intentar responder la pregunta planteada al comienzo: ¿cuál ha sido el aporte de las FF. MM. en Colombia durante el periodo 2002-2018 en la dimensión de la seguridad comunitaria desde la óptica de la seguridad humana? Como se evidenció, el conflicto armado en Colombia no ha dejado exclusivamente lecciones negativas, sino, todo lo contrario, ha promovido la concientización de quienes toman decisiones políticas y militares para asimilar conceptos distintos a la seguridad del territorio o los lineamientos estratégicos exclusivos de la guerra.

Ahora, si bien se han dado resultados sobresalientes en materia de concientización y avance cognitivo desde las FF. MM. sobre los nuevos roles y desafíos para la multidimensionalidad de la seguridad, aún la consolidación de lo que se define como seguridad humana y la dimensión comunitaria se encuentran en plena construcción. Si bien se han dado y producido líneas generales y se han generado políticas de gobierno, políticas de defensa y de seguridad, aún queda un importante camino por recorrer teniendo en cuenta que las FF. MM. y de Policía siguen en permanente adaptación por la rápida mutación de las amenazas y de las organizaciones armadas ilegales, que por su poder económico y desapego

a la constitución y las leyes les queda mucho más fácil buscar el quiebre a toda normativa que garantiza la seguridad humana y su dimensión comunitaria. No obstante, los avances han sido sobresalientes, las transformaciones al interior de la institución militar y las dinámicas sociopolíticas han acelerado una adaptación a los nuevos paradigmas de seguridad, que no ha sido del todo errática o descoordinada; todo lo contrario, ha sido en medio de la complejidad coyuntural del país. Pese a ello, los gobiernos de los periodos señalados junto con las catarisis internas del estamento militar han procurado darle trascendencia al sentido democrático y al respeto de la sociedad civil, que es quien al final ha sido víctima de la violencia en Colombia.

Por tanto, es destacable y esperanzador lo que está sucediendo actualmente en el país, con un gobierno que prioriza al individuo como razón de ser de las políticas públicas en materia de seguridad, sin dejar de lado las amenazas tradicionales a la soberanía y la mutación de la criminalidad multidimensional, que sigue desafiando al Estado de derecho en el país. Entonces, los periodos 2002-2018 sí fueron los impulsores de lo que hoy se recoge en materia de seguridad. La comprensión de los gobernantes de ese entonces sobre la profundización del relacionamiento entre los estamentos militares y la población civil en las regiones más golpeadas por la violencia marcan un paradigma que se transforma hoy sin perder su esencia. Tan es así que hoy un gobierno de izquierda, con tan solo días de difundir su política de seguridad y defensa, respeta y continúa salvaguardando los lineamientos de sus antecesores, que siguen siendo la columna vertebral de la seguridad desde lo estratégico hasta lo más particular, es decir, el individuo.

Las observaciones internas y externas relativas a la seguridad nacional han venido rindiendo sus frutos desde el año 2002 hasta el 2018 y han incrementado sus niveles de trascendencia desde el fin de la guerra fría y desde los diálogos dentro de los organismos internacionales, que generaron los nuevos paradigmas referentes a la seguridad. Esta toma de perspectivas multidimensionales, que ya no solamente asume las amenazas enteramente militares, sino que asimila una nueva serie de amenazas que pasan desde lo económico hasta lo medioambiental, del flagelo migratorio masivo a los retos en materia de seguridad en el ciberespacio o las problemáticas de salud o socioeconómicas. Estas problemáticas traspasan fronteras, son globales e interdependientes; por tanto, las estrategias para abordarlas no pueden ser exclusivamente militares. Exigen entonces nuevas estrategias y enfoques para hacerles frente y estas pueden ser de tipo diplomático, civil, de cooperación, policial, por supuesto, y, por qué no, como se

ha visto en el caso colombiano, por cuenta de la coyuntura también militar. Las doctrinas y políticas públicas han sustentado en los últimos veinte años una razón de ser para poder implementarlos aún con prevenciones y críticas que sin duda existieron y seguirán existiendo.

Finalmente, dentro de los contextos tradicionales de seguridad y defensa nacional, la seguridad humana y sus enfoques requieren el concurso de la totalidad de la fuerza pública como del ámbito interagencial, las cuales han de compartir las correspondientes responsabilidades que puedan dar respuesta óptima a las causas estructurales que degeneran en violencia. Este tipo de sinergia debe ser permanente y separado de las coyunturas políticas y sus visiones a veces antagónicas. La premisa es entonces un trabajo armónico e integral que decante en una mayor inclusión social en asuntos multidimensionales débilmente atendidos a través del trasegar de los gobiernos y que en definitiva terminan, como se ha sostenido en el presente capítulo, afectando de manera contundente el aspecto de la seguridad, lo cual también termina irradiándose en las causas que originan las diversas amenazas a la convivencia y desarrollo de nación.

Es imposible seguir pretendiendo separar las amenazas tradicionales propias de las zonas de conflicto de los nuevos paradigmas de seguridad. La necesidad de identificar y combatir las causas del conflicto pasa por entender el escenario de la guerra. La comprensión del fragor de esta permite visibilizar mejor las problemáticas que permitan desde el ámbito estratégico de la nación (sector político) como de quienes llevan a cabo las operaciones en el terreno (sector militar) establecer análisis e implementar lineamientos de políticas públicas que puedan reducir, en su máxima expresión, las causas que han sostenido históricamente la violencia en Colombia. Los gobiernos de Uribe y Santos así lo comprendieron. Desde el Plan Colombia, y las diversas campañas y doctrinas militares que se crearon en ese entonces, se logró identificar que el componente social debía ser tan importante como el militar, que al final terminaron yendo de la mano. Las relaciones cívico-militares terminaron siendo un alivio en mayor o menor medida para millones de personas en las zonas de mayor conflictividad, cuando la oferta estatal y la presencia del estado con sus instituciones llegaron para quedarse.

Colombia no ha sido la excepción en cuanto a la crítica de la que las fuerzas militares han sido objeto en los demás países de Latinoamérica. La corriente antimilitar o antimilitarista ha generado mella negativa en la funcionalidad del seno militar y ha cuestionado la labor social que han llevado a cabo las fuerzas

militares. Aunque durante los períodos comprendidos entre 2002 y 2018, estos roles parecían estar debidamente establecidos, el posconflicto y las coyunturas sociopolíticas han dirigido la discusión hacia un cambio de paradigma. Sin embargo, aun así sigue siendo muy difícil en el país que otros actores estatales sin la ayuda de las FF. MM. puedan llegar a las poblaciones más lejanas o ejercer contacto con sus pobladores.

Seguir pensando de esa manera, ignorando la aún compleja situación en materia de orden público en la gran mayoría de regiones del país, es desconocer la institucionalidad y el poder del Estado, hacer eco a los enemigos de la paz y menguar el sacrificio realizado, que contribuye a la seguridad humana y sus dimensiones logradas a plazos. De paso deslegitima y desmoraliza a los componentes abnegados de las fuerzas legítimamente constituidas.

Desde 2002 hasta la etapa más reciente del país se sigue propendiendo desde diversos sectores por un "cambio de doctrina". Dichos sectores tal vez no han tenido en cuenta la concepción y fin último de país que tienen las Fuerzas Militares y de Policía, en los que incluso aparece inmersa la trascendental meta de una justicia social. Todas las capacidades propias de las FF. MM. se han destinado al esfuerzo sostenido por garantizar dicha justicia. El acercamiento ciudadano, su aprobación y reconocimiento hacia el estamento militar, aún con las imperfecciones y errores cometidos, evidencian un esfuerzo permanente por garantizar la permanencia del Estado y sus instituciones: un esfuerzo que, ojalá en el futuro mediano, pueda ser perdurable cuando se consolide esa anhelada paz para Colombia.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial a los señores Wilson Javier Jiménez Adames, William David Gil Tovar y Andrés Ricardo Prieto Beltrán, estudiantes del Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) 2023, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", por sus aportes a este capítulo.

Referencias

- Andrade, O. D. (2012). Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, 6(2012), 145-171. <https://bityl.co/LJk4>
- Armada Nacional de Colombia. (2007). Lineamiento Estratégico. MinDefensa <https://bityl.co/LJk3>
- Armada Nacional de Colombia. (2009). Directiva Permanente: fortalecimiento de las políticas del comando general de las Fuerzas Armadas Militares en materia de respeto, garantía y protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario en el marco de las operaciones navales, terrestres, fluviales a nivel táctico, operacional y estratégico. <https://bityl.co/LJkE>
- Armada Nacional de Colombia. (2019). *Informe de Gestión 2015-2018*. MinDefensa. <https://bityl.co/LJkJ>
- Bonilla, M. (2013). La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana. *Revista Criminalidad*, 55(2), 147-166. <https://bityl.co/LJkh>
- Fernández, J. (2005). *Seguridad humana* [tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España]. <https://bityl.co/LJl4>
- Fuerza Aérea Colombiana. (2020). *Historia, estructura, roles y doctrina de la Fuerza Aérea Colombiana*. MinDefensa. <https://bityl.co/LJl8>
- González, M. A., & Betancourt Montoya, M. A. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica / Transformation of the Colombian National Army: A theoretical approach. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 22, 70-84. <https://doi.org/kvhp>
- International Crisis Group. (2003). Colombia: la política de seguridad democrática del presidente Uribe. <https://bityl.co/LJks>
- La Nación. (2002). Gobierno reclutará a 20.000 campesinos armados en Colombia. <https://bityl.co/LJlh>
- Leal, F. (2018). Militares y construcción de paz en la Colombia actual. *Revista Nueva Sociedad*, 278. <https://bityl.co/LJln>
- Mejía, J. (2023). Seguridad humana inclusiva, fuerzas armadas y con enfoque territorial. *Dossier de seguridad humana*.
- Pachón, R. (2009). Plan Colombia: Explorando algunos mitos y efectos sobre política exterior colombiana 1998-2006. *Análisis Político*, 22(65). <https://bityl.co/LJmJ>
- Prieto, E. (2022). ¿Cómo podrá Colombia materializar el concepto de "seguridad humana"? *El Nuevo Siglo*. <https://bityl.co/LJmW>
- Ruiz, J. (2012). *De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares*. Universidad del Rosario.

- Serrano, M. (2014). War Amongst the People, Or Just Irregular? *Small Wars Journal*. <https://bitly.co/LKPq>
- Valencia, G., & Trujillo Rodríguez, M. (2023). Aprendizajes cognitivos del Ejército Nacional para el posconflicto. En C. Medina (Comp.), *La seguridad humana en el contexto de la paz total* (pp. 151-167). Universidad Nacional de Colombia. <https://bitly.co/LKQ4>
- Vargas, A. (2016). *Política de seguridad de Santos*. <https://bitly.co/LKQD>
- Velázquez, E. (2002). Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Revista Convergencia*, 9(27). <https://bitly.co/LKQP>
- Vélez, H. (2016). El programa familias guardabosques: una mirada al discurso político del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Trabajo Social*, 18. <https://bitly.co/LKQg>